



Björn Åsberg
Region Ytterstad
Tel 508 260 08
bjorn.asberg@gfk.stockholm.se

2004-09-27

Jörgen Fhølenhag
Fastighetsförvaltningen
Utvecklingsenheten
Tel: 508 26016
jorgen.fhølenhag@gfk.stockholm.se

Handläggare: Bertil Strid
Region Innerstad
Ledningen
Tel: 508 268 73
bertil.strid@gfk.stockholm.se

04-600-2973:1

Till
Gatu- och fastighetsnämnden

**Finansdepartementets utlåtande ”Samordnad upphandling”.
Remiss**

FÖRSLAG TILL BESLUT

1. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över finansdepartementets utlåtande ”Samordnad upphandling” till kommunstyrelsen överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.
2. Gatu- och fastighetsnämnden beslutar om omedelbar justering.

Olle Zetterberg

SAMMANFATTNING

I denna promemoria föreslås att kommuner och landsting får träffa avtal med en annan upphandlande enhet om att på kommunens eller landstingets vägnar i en upphandling besluta om leverantör och anbud (tilldelningsbeslut) enligt 1 kap. 28 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, underteckna upphandlingskontraktet eller på annat sätt avsluta upphandlingen.

Syftet med förslaget är att underlätta administrativt och att göra det så ekonomiskt effektivt som möjligt för kommuner och landsting att göra offentliga upphandlingar.

De två främsta argumenten som framförs för samordnad upphandling är minskade kostnader för att genomföra upphandlingar och att ökade inköpsvolymerna medför lägre priser, men att både fördelar och nackdelar nämns.

Sammanfattningsvis hävdas i promemorian att det inte kan uteslutas att förslaget medför positiva effekter för konkurrensen. Samt att samordnad upphandling bör innebära administrativa kostnadsbesparingar.

Kontoret har inga invändningar mot den föreslagna lagändringen, den för antagligen bara med sig marginella administrativa vinster. Större vinster finns enligt kontoret att hämta i att ändra sättet att centralupphandla och som det ges några exempel på här nedan.

UTLÅTANDE

Bakgrund

Kommunstyrelsen har överlämnat finansdepartementets remiss om ”samordnad upphandling” för yttrande senast den 12 oktober 2004.

Kommuner och landsting samverkar på olika sätt när det gäller offentlig upphandling. Vanligt är att kommuner och landsting överlåter åt en upphandlande enhet att upphandla för deras räkning, s.k. samordnad upphandling. Som exempel kan nämnas att Statskontoret, Hjälpmedelsinstitutet och Kommentus Gruppen AB genomför samordnade upphandlingar för kommuner och landsting inom en mängd olika produktområden.

Samordning av offentlig upphandling resulterar vanligtvis i ett ramavtal från vilket de samordnade kommunerna och landstingen avropar sitt behov av varor och tjänster. Bestämmelserna om s.k. inköpscentraler och ramavtal i de nya upphandlingsdirektiven¹ (se avsnitt 3.2) kommer sannolikt att underlätta framtida samordning.

Ett av de viktigaste momenten under en upphandlingsprocess är den upphandlande enhetens beslut om vilken leverantör som skall tilldelas kontraktet, det s.k. tilldelningsbeslutet. När ett tilldelningsbeslut om leverantör fattats skall den upphandlande enheten enligt 1 kap. 28 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) lämna upplysningar till varje anbudssökande eller anbudsgivare om beslutet och skälen för det. Kommuner och landsting får enligt kommunallagens (1991:900) bestämmelser inte överlåta tilldelningsbeslutet på annan. Vid en samordnad upphandling måste därför de s.k. 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 annan. En upphandling kan avslutas genom upphandlingskontrakt, genom att avtal sluts i samband med en s.k. direktupphandling eller genom att upphandlingen avbryts.

Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i en skrivelse till regeringen hemställt att det genom en lag skapas rättsliga möjligheter för kommuner och landsting att överlåta rätten att fatta s.k. tilldelningsbeslut till andra upphandlande enheter och till företag som har anknytning till den kommunala sektorn genom att helt eller delvis ägas av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I promemorian föreslås att en kommun eller ett landsting får träffa avtal med en annan upphandlande enhet om att på kommunens eller landstingets vägnar i en upphandling besluta om leverantör och anbud enligt 1 kap. 28 § LOU, underteckna upphandlingskontraktet eller på annat sätt avsluta upphandlingen.

För att förbättra kommuners och landstings möjligheter till samverkan vid offentliga upphandlingar föreslås en särskild delegationslag som ger kommuner och landsting möjlighet att uppdra åt en upphandlande enhet att fatta beslut om leverantör och anbud enligt 1 kap. 28 § LOU, underteckna upphandlingskontraktet eller på annat sätt avsluta upphandlingen.

Av 1 kap. 28 § LOU framgår att det är en upphandlande enhet som skall fatta det s.k. tilldelningsbeslutet. Av 1 kap. 5-6 §§ och 4 kap. 1 § LOU framgår vad som ingår i begreppet upphandlande enhet (se avsnitt 3.1.2). Vidare förklaras skillnaden mellan att teckna upphandlingskontrakt och andra sätt en upphandling kan avslutas på i avsnitt 3.1.6.

Enligt de nya EG-direktivens bestämmelser är det endast en upphandlande enhet som kan utgöra en inköpscentral (se avsnitt 3.2.2). Möjligheten för kommuner och landsting att delegera beslutanderätten bör därför begränsas till sådana enheter. I begreppen kommuner och landsting innefattas även kommunalförbund.

De kommunala företagen är däremot privaträttsliga juridiska personer och hör inte till den egentliga kommunala organisationen. Om de vill delta i samordnade upphandlingar kan de använda sig av bestämmelserna om fullmakt i avtalslagen (1915:218). Det föreligger således inget behov av att innefatta dessa företag i den föreslagna delegationslagen. Ett kommunalt företag kan däremot utgöra en samordnande enheten, dvs. under förutsättning att företaget är en upphandlande enhet.

Gatu- och fastighetskontorets förslag/synpunkter

Konsekvenser av samordnad upphandling

De två främsta argumenten som framförs för samordnad upphandling är minskade kostnader för att genomföra upphandlingar och att ökade inköpsvolymerna medför lägre priser, men både fördelar och nackdelar nämns. Te x att endast större företag kan klara de sammanslagna volymerna vilket kan medföra marknadskoncentration med svag konkurrens och oförmånliga

inköpsvolymen som följd. Öpreciserade inköpsvolymen kan också leda till att inköpspriset pressas upp. I de nya upphandlingsdirektiven anser man ha begränsat utrymmet för detta (se avsnitt 3.2.3). För att motverka dessa nackdelar anges som exempel i promemorian att konkurrensen kan främjas genom att den upphandlande enheten erbjuder anläggningar av infrastrukturkaraktär, t e x maskiner eller annan apparatur. Att avtalstidernas längd begränsas till i normalfallet fyra år. Att i förfrågningsunderlaget ge utrymme för att lämna anbud på delar av upphandlingen. Sprida upphandlingstillfällena över året samt avsluta ett uppdrag innan ett nytt aktualiseras. Samordning av upphandlingar hos en enhet kan också leda till en samlad och ökad kompetens om marknad, regler, konkurrens, tekniker m m.

Sammanfattningsvis hävdas i promemorian att det inte kan uteslutas att förslaget medför positiva effekter för konkurrensen. Samt att samordnad upphandling bör innebära administrativa kostnadsbesparingar.

Kontorets erfarenhet av centralupphandling

Centralupphandling är inte helt invändningsfri. Centralupphandlingen spelar en viktig roll genom sina val av ramavtalsleverantörer. T e x handlar centralupphandlare för ett årligt belopp på över fem miljarder kronor. Den stora upphandlingsvolymen påverkar leverantörsmarknaden som anpassar sig för att erhålla största möjliga avkastning och minsta konkurrens. Exempel som vi har sett är uppköp av konkurrenter, prissamarbete e t c.

Avtalen garanterar heller inga volymer. Av detta följer att leverantören måste kalkylera med att inte få leverera någonting till staden eller att få leverera hela volymen. Denna risk eller möjlighet måste anbudsgivaren kalkylera med i sitt anbud. Om avtalet istället varit uppbyggda med låsta riktade volymer mot leverantörerna hade deras risker minskat och prisbildningen mot kund antagligen kunnat reducerats kraftigt.

Centralupphandlingen finansieras genom en "kick-back" från leverantörerna varierande upp till 1,5 procent av avropat värde. Att ersättningen ligger inbakad i försäljningen får till följd att det finns svaga ekonomiska incitament att hålla en låg prisbild till kunden. D v s ju mer ramavtalsleverantören omsätter i kronor inom ramavtalet desto större ersättning erhåller centralupphandlingen. Det andra är att tjänsten upplevs som kostnadsfri från användare av ramavtalen och då ställs inga eller låga effektivitetskrav. Incitamentet att skapa konkurrenskraftiga avtal kan därför ifrågasättas. Det vore bättre om förvaltningarna kunde köpa avtalstjänsten på konsultbasis. Avtalens uppbyggnad gör också att det som kund nästan är omöjligt att jämföra pris på produkterna mellan leverantörer.

Sammanfattningsvis har kontoret inga invändningar mot den föreslagna lagändringen, den för antagligen bara med sig marginella administrativa vinster. Större vinster finns enligt kontoret att hämta i att ändra sättet att centralupphandla och som det givits några exempel på här ovan.

Kontoret föreslår att Gatu- och fastighetsnämnden beslutar att som yttrande över finansdepartementets utlåtande "Samordnad upphandling" till kommunstyrelsen överlämna och åberopa detta tjänsteutlåtande.

SLUT