

SYNPUNKTER FRÅN TRANSPARENCY INTERNATIONAL- SVERIGE PÅ BETÄNKANDET "NYA UPPHANDLINGSREGLER 2, " SOU:2006:28

1.Utredningens förslag vad avser fast beloppsgräns för direktupphandling

Utredningen konstaterar att det idag finns stora skillnader mellan de gränser för direktupphandling som används av kommuner, landsting och statliga myndigheter. Det lägsta uppgivna värdet är 0,3 prisbasbelopp (statliga myndigheter, varor, tjänster och byggtreprenader) och det högsta 10 prisbasbelopp (kommuner, byggtreprenader). Medelvärdena varierar mellan 2,5 prisbasbelopp (kommuner, varor) och 4,97 prisbasbelopp (landsting, tjänster).

Enligt vad utredningen erfarit har det "låga värdet" under årens lopp ökat, varför det kan finnas en risk för att det sker en fortsatt ökning av värdet, om den nuvarande bestämmelsen behålls.

Regleringen av den offentliga upphandling som ligger under tröskelvärdena m.m. får antas vara motiverad i första hand av önskemålet att kontrollera att offentliga medel används på bästa sätt, bl.a. genom att den konkurrens som finns utnyttjas.

Samma skäl för att det finns ett behov av att reglera förfarandet för upphandling under tröskelvärdena m.m. talar enligt utredningens uppfattning också för att det inte kan överlåtas till de upphandlande myndigheterna att, inom ramen för vad de anser vara ett "lågt värde", fritt bestämma den övre gränsen för när direkt upphandling får göras. Utredningen anser därför att uttrycket "lågt värde" bör ersättas med ett i författning angivet belopp.

Utredningen föreslår att ett fast belopp om 10 procent av direktivets tröskelvärde om 236 000 euro skall tillämpas när det gäller upphandling av varor och tjänster och 1 procent av direktivets tröskelvärde om 5 923 000 euro när det gäller byggtreprenader. Om det finns särskilda skäl, kan direktupphandling av varor och tjänster göras upp till motsvarande 20 procent av tröskelvärdet 236 000 euro.

De upphandlande myndigheterna skall bestämma riktlinjer för sin direktupphandling. Det är därvid viktigt att de gör klart för sig i vilken omfattning direktupphandling får göras, vilken eller vilka befattningshavare hos myndigheten som skall få göra direktupphandlingar och inom vilka beloppsgränser. För att det högre gränsvärdet (20 procent) för direktupphandling skall få tillämpas bör krävas att det av utfärdade riktlinjer framgår vilka omständigheter som berättigar till användning av det högre värdet och vem som har rätt att besluta om sådan direktupphandling.

2. Transparency International Sveriges (TI) synpunkter

Vår organisations verksamhetsidé är att verka för att förhindra uppkomsten av miljöer eller kulturer som utgör grogrund för korruption och missbruk av sin ställning i eget intresse eller för andra intressen än de som ligger inom ramen för det företag, den organisation eller institutioner man arbetar i. TI verkar för större öppenhet, införande av uppförandekoder, bättre granskningsrutiner, mer oberoende revision etc. såväl inom offentlig som privat sektor.

Vid direktupphandling är, allt annat lika, transparensen mycket lägre än vid andra upphandlingsformer. Risken för korruption och missbruk är därmed också större vid denna upphandlingsform. Enligt en mycket begränsad undersökning som Transparency presenterade i början av 2006 är omfattningen av direktupphandling stor och, såvitt kan bedömas, växande.

En alldeles färsk rapport från Riksrevisionen (Skydd mot korruption i statlig verksamhet, RiR 2006:8) understryker allvaret i situationen i det att beredskapen mot bl.a. korruption synes vara låg inom den offentliga sektorn. Sammanfattningsvis konstateras:

"Riksrevisionen bedömer att skyddet mot mutor och annan otillbörlig påverkan vid ett antal särskilt utsatta statliga myndigheter och bolag inte står i paritet med riskerna för denna typ av korruption. Riksrevisionen bedömer att orsakerna till att skyddet mot korruption var svagt i de granskade organisationerna dels beror på att ledningens ansvarstagande från korruption inte omsatts i konkret handling, dels beror på ottydligheten i de regelverk och direktiv som anger ledningens ansvar" (sid. 9 a.a.)

TI anser att upphandlingsutredningen inte har beaktat det perspektiv som här återgivits i den utsträckning som vore önskvärt.

Det är naturligtvis inte utan värde att man, som utredningen föreslår, söker beloppsmässigt precisera när direktupphandling får förekomma. Men om läget i dag är det som TI:s studie givit vid handen, nämligen att direktupphandlingen uppgår till storleksordningen 25 procent av vår bruttonationalprodukt, torde föga vara vunnet med utredningsförslaget när det gäller det övergripande problemet, nämligen bristen på transparens för en mycket väsentlig del av de offentliga upphandlingar som varje år sker i vårt land.

Vi är självfallet medvetna om att det kan uppstå situationer då det finns stora fördelar förknippade med en enkel och snabb direktupphandling samtidigt som det inte visar sig finnas något att invända mot vare sig val av leverantör eller avtalsvillkor. Men om situationen verkligen är så gynnsam kan utomstående inte bilda sig någon uppfattning vid en direktupphandling – utom möjligen efteråt. Kärnpunkten är sålunda att säkerställa att denna transparens uppstår – i vart fall i efterhand. Genomförs de förslag som presenteras nedan har vi inget att invända emot att de beloppsgränser som utredningen föreslår när det gäller direktupphandling genomförs.

3. TIS:s rekommendationer:

1. Det skall efter varje direktupphandling i princip vara möjligt för vem som helst att på internet eller på något annat tydligt sätt få reda på vem som fick uppdraget och en konkret beskrivning till skälen för beslutet. Vi menar alltså att denna regel i princip skall gälla oavsett hur stort upphandlingsbeloppet är.

2. Övergripande regler för hur denna upphandlingsredovisning skall se ut bör utarbetas i samarbete mellan olika övergripande organ t.ex. kommun-och landstingsförbundet, finansdepartementet, konkurrensverket, NOU samt representanter från näringslivet. Ett fokus i detta arbete bör bl.a. ligga på hur olika kvalitetsdimensioner, skall definieras, värderas och vägas samman med varandra och med prisvariabeln

3. Det måste säkerställas att dessa regler förstås och också följs av respektive inköpsorganisation. Likaså måste ansvariga utpekas för att redovisningen faktiskt kommer till stånd och att den möter överenskomna krav.

4. Uppföljningssystem och uppföljningsorganisation måste utformas så att man kan kontrollera att upphandlingsredovisningen sker på överenskommet sätt.

5. Man måste söka utforma ett rimligt sanktionssystem för dem som ej bryr sig om att följa överenskomna regler.

6. Etiska koder för offentliga upphandlingsorgan bör utarbetas.

---000---

Det bör understrykas att den väsentliga kraften i kravet på publicering av skälen till att en viss leverantör valts vid direktupphandling bedöms ligga i de framåtsyftande effekterna. Köpare och säljare kommer visserligen i direktupphandlingar kunna komma överens utan att konkurrens bland säljare förekommit. Med det kommer i så fall att ske i medvetande om att det i efterhand kan komma kritiska granskningar från olika tänkbara aktörer med åtföljande massmedial uppmärksamhet som en möjlig ingrediens. Allmänpreventionen i ett sådant system bör inte underskattas. Det utgör därmed ett viktigt instrument för att minska risken för missbruk och korruption.

Stockholm 2006-08-01

Transparency International- Sverige
Hans Eisler

Styrelseledamot i organisationens styrelse
Hans Eisler
Östermalmsgatan 89
11459 Stockholm