



Slutrapport 2008-03-04

# Utredning om konkurrensneutralitet i Sidas upphandlingar

Rapport framtagen av AffärsConcept i Stockholm AB  
oktober 2007 – februari 2008

## Innehållsförteckning

1. Vår sammanfattande bedömning.....	3
2. Uppdraget .....	6
2.1 Uppdraget från Sida .....	6
2.2 Aktuella frågeställningar .....	7
2.3 Fallbeskrivningar.....	7
3. Metod, material och avgränsning.....	9
4. Bakgrund.....	11
4.1 Politiken för global utveckling .....	11
4.2 Sidas interna regelverk.....	12
4.3 Swedish Consultants .....	13
4.4 Ramöverenskommelser.....	14
4.5 Universitet och högskolor och enskilda organisationer .....	16
5. Statistik .....	18
6. Samarbetsformer .....	19
7. Rättsutredning.....	20
7.1 Syftet med lagen om offentlig upphandling och EG-direktiven om offentlig upphandling.....	20
7.2 Staten som en juridisk person.....	20
7.3 Tillämpning av undantag i LOU.....	25
7.4 Bidrag till myndigheter eller offentliga organisationer .....	27
7.5 Regler om statligt stöd.....	28
8. Övriga iakttagelser .....	30
8.1 Köp inom staten .....	30
8.2 Överenskommelser mellan myndigheter.....	30
8.3 Myndigheterna formulerar uppdragen.....	31
8.4 Uppdragens innehåll .....	31
8.5 Handläggning av ramöverenskommelserna inom Sida.....	32
8.6 Institutioner som erhåller bidrag från Sida .....	32

Bilaga1: Intervjuade personer

Bilaga 2: Fallbeskrivningar

Bilaga 3: Uppdragsbeskrivning från Sida

## 1. Vår sammanfattande bedömning

Nedan sammanfattas våra viktigaste slutsatser och förslag till åtgärder. Dispositionen följer numreringen och frågeställningarna i uppdragsbeskrivningen från Sida.

### Frågeställning

1. Enligt tillgänglig statistik har en förskjutning från upphandling i konkurrens till att Sida i högre utsträckning än tidigare gör avrop från andra myndigheter. Är denna förskjutning till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler?

### Vår slutsats

*Med det underlag som vi fått av Sida, har vi inte kunnat bekräfta att en förskjutning från upphandling i konkurrens till köp från andra myndigheter har skett, därtill är Sida:s upphandlingsstatistik alltför svårtolkad och otydlig.*

*Den ordning för köp av tjänster från statliga myndigheter som följer av tolkningen av staten som ett rättssubjekt, det så kallade Följsamkonceptet och av Sidas "Upphandlingsregel" är, enligt vår uppfattning, inte i alla delar sakligt grundad och överensstämmer inte med reglerna i LOU och EG:s upphandlingsdirektiv. Den nuvarande ordningen bör omprövas och ändras på så sätt att Sida tillämpar LOU och undantagsreglerna däri när uppdrag läggs på myndigheter.*

### Frågeställning

2. Att analysera och bedöma om Sidas samarbete med institutioner, enskilda organisationer, högskolor och universitet till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga externa och interna regler.

### Vår slutsats

*Vår slutsats är att oavsett hur Sida benämner en biståndsinsats, som innebär att uppdragsutförande köps från extern part skall LOU tillämpas. Detta gäller oavsett om köpet görs från externa företag eller offentliga myndigheter eller organisationer. Såvitt vi kunnat finna finns ingen situation när LOU inte är tillämplig vid köp mellan myndigheter och andra organisationer. Ifråga om bidragsgivning till enskilda organisa-*

*tioner och institutioner är det dock oklart i vilken utsträckning LOU är tillämplig.*

### Frågeställning

3. Om inte – identifiera var bristerna finns: I regelverket och/eller i tillämpningen?

### Vår slutsats

*Vi anser att Sidas "Upphandlingsregel" inte stämmer överens med LOU i den delen som rör "Köp inom staten" och att "Upphandlingsregel" därför behöver revideras i denna del.*

*Vi har identifierat brister vid tillämpningen av ramöverenskommelserna. Problem uppstår redan när uppdrag tilldelas myndigheterna beroende på att det inom Sida saknas ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam bedömningsgrund avseende hur LOU skall tillämpas vid köp från andra statliga myndigheter.*

### Frågeställning

4. Överväga effekten av en eventuell förändring som gör att konkurrensupphandlade företag leder projekten under det att andra aktörer som myndigheter, universitet, enskilda organisationer fungerar som underleverantörer.

### Vår slutsats

*Vi har funnit goda exempel på när privata företag lämnat anbud till Sida eller till internationella organisationer, t.ex. Världsbanken eller FN, och vunnit uppdrag i konstellation med en myndighet som underleverantör. Vi kan se flera positiva effekter av ett sådant förfaringsätt, se exempel på sidan 13.*

5. Föreslå åtgärder.

### Våra förslag till åtgärder

- Sida bör snarast förbättra sin upphandlingsstatistik så att det är möjligt att följa upp och vid behov åtgärda eventuella beteendeförändringar när det gäller frågor kring brister avseende konkurrensneutralitet
- Sidas "Upphandlingsregel" bör ändras snarast, så att det klart framgår att LOU skall tillämpas vid köp från andra offentliga myndigheter och organisationer. Antingen tillämpas LOU på vanligt sätt eller något av de tre

undantagsregler som kan åberopas för upphandlingar från andra myndigheter eller andra offentliga organisationer. Samtlig personal på Sida, som är involverade i köp av tjänster mellan myndigheter, bör få information om vilka krav på upphandling som ställs enligt LOU.

- Sida bör se till att de handläggare som skall göra bedömningar huruvida LOU:s undantagsregler är tillämpliga får stöd i denna bedömning av den juridiska expertkompetens som finns inom Sida.
- I ramöverenskommelserna, eller i annat lämpligt dokument, bör de 10 Följsam-myndigheternas kärnkompetens specificeras. Denna måste tydligt särskiljas från sådan kompetens som också finns att tillgå på den privata marknaden. Handläggarna behöver bra stöd för tanken i form av checklistor, frågebatteri eller liknande.
- Sida bör av lämplighetsskäl ta fram en intern policy när det gäller hantering av anbud från organisationer som till del bidragsfinansieras av Sida. Detta för att upprätthålla Sidas trovärdighet i konkurrensneutralitets-hänseende.

## **2. Uppdraget**

### **2.1 Uppdraget från Sida**

Under senare år har framför allt företagargenerationerna Swedish Consultants och Svensk Projektexport kritiskt hävdats att Sida upphandlar allt färre uppdrag i konkurrens enligt reglerna i LOU, och i allt större utsträckning köper tjänster från myndigheter, enskilda organisationer, institutioner, universitet och högskolor.

Sida har uppdragit åt AffärsConcept att analysera den faktiska situationen och utifrån gällande regler belysa hur Sida faktiskt agerar när det gäller myndighets-samarbete och upphandling i konkurrens.

Uppdraget till AffärsConcept är formulerat enligt nedan:

1. Enligt tillgänglig statistik har en förskjutning från upphandling i konkurrens till att Sida i högre utsträckning än tidigare gör avrop från andra myndigheter. Är denna förskjutning till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
2. Att analysera och bedöma om Sidas samarbete med institutioner, högskolor och universitet till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
3. Att analysera och bedöma om Sidas samarbete med enskilda institutioner till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
4. Om inte – identifiera var bristerna finns: I regelverket och/eller i tillämpningen?
5. Överväga effekten av en eventuell förändring som gör att konkurrensupphandlade företag leder projekten under det andra aktörer som myndigheter, universitet, enskilda organisationer fungerar som underleverantörer.
6. Föreslå åtgärder.

Den huvudfråga som denna utredning avser att belysa är gränsdragningen mellan myndighetssamarbete och konkurrensutsatt verksamhet och hur Sida hanterar denna fråga i det dagliga arbetet. Det är avgörande för Sidas förtroende bland de svenska aktörerna att gränsdragningen görs på ett transparent och korrekt sätt och att konkurrensutsättning alltid skall göras där det kan finnas förutsättningar.

Kalle Krall och Pia Nylöf vid AffärsConcept i Stockholm AB har tillsammans med Jan Olov Agrell från ConRef Advisors AB som underleverantör utfört uppdraget.

## **2.2 Aktuella frågeställningar**

Huvudfrågan för denna utredning är om det är förenligt med gällande regelverk att köpa tjänster av myndigheter och andra organisationer för genomförande av uppdrag i utvecklingssamarbetet utan att konkurrensutsätta inköpen genom upphandling i enlighet med LOU.

Ytterligare en frågeställning är huruvida de i utredningen aktuella myndigheterna själva genomför upphandlingar i konkurrens i enlighet med de ramöverenskommelser som träffats mellan Sida och myndigheterna.

I utredningen skall också belysas i vilken utsträckning det är möjligt att ge bidrag till organisationer/institutioner för genomförande av uppdrag i utvecklingssamarbetet utan att iakttä reglerna om upphandling, och om det i så fall råder konkurrensneutralitet i upphandlingar där organisationer/institutioner som får bidrag från Sida tävlar med privata företag som inte erhåller sådana bidrag från Sida.

## **2.3 Fallbeskrivningar**

En utgångspunkt för utredningen har varit att gå igenom och analysera några specifika fall där Sida anlitat myndigheter istället för att upphandla i enlighet med LOU eller andra internationella regler.

Vårt val av fall har grundats på att fallen är aktuella i tid och att vi genom valet åstadkommer en tillräcklig bredd för att kunna besvara de aktuella frågeställningarna. Samråd med Sida har genomförts vad gäller val av myndigheter medan de valda fallen som avser enskilda organisationer och universitet valts av oss själva efter samtal med ett flertal Sida-medarbetare.

Nedanstående tabell visar myndigheter och de projekt som granskats. I bilaga 2 har vi beskrivit projekten närmare.

### **Myndighet**

### **Projekt**

Arbetsmarknadsstyrelsen    Arbetsmarknadsinsats i Moldavien

Ekonomistyrningsverket    Internrevision i Moçambique

Fiskeriverket

Institutionellt samarbete Indonesien

Lantmäteriverket

Lantmäteri och fastighetsregistrering

Serbien och Kroatien (2 insatser)

Rikspolisstyrelsen

Kapacitets uppbyggnad polisväsendet  
Montenegro

Statistiska Centralbyrån

Statistikinsats i Bosnien  
Statistikinsats i Kambodja

Skatteverket

Skatteinsats Albanien

**Universitet etc**

**Projekt**

Sveriges  
Lantbruksuniversitet

Wondo Genet College of Forestry  
Etiopien

Umeå Universitet

Rättsinsats, Faculty of Law, Laos

**Enskilda Organisationer**

**Projekt**

Diakonia/Forum- Syd

MR insats i Kambodja

Raoul Wallenberg Stiftelsen

MR insats i Kenya

### **3. Metod, material och avgränsning**

Utredningen har genomförts med hjälp av genomgång av dokument och intervjuer med personer på Sida och företrädare för konsultföretag som hanterar uppdrag som finansieras av Sida. De personer som intervjuats framgår av Bilaga 1.

Nedan uppräknade skrivelser och dokument har utgjort bakgrundsmaterial för vår utredning.

- Skrivelse från Swedish Consultants till Sida (ej daterad eller diarieförd) och annat material
- "Översyn av formerna för Sidas samarbete med statliga myndigheter", den s.k. Följsam-utredningen (2001-05-31 ej diarieförd)
- "Riktlinjer och handlingsplan för Sidas samverkan med Sveriges näringsliv", PM daterad 2007-03-13
- "Nu utvecklar vi vårt samarbete med Sveriges näringsliv", skrivelse daterad 2007-05-10
- "Återrapportering om Sidas samverkan med näringslivet", skrivelse daterad 2007-10-08, dnr 2007-001361
- Ramöverenskommelser med sju statliga myndigheter<sup>1</sup>
- Beslut, projektbeskrivningar, m.m. för sammanlagt tio projekt/uppdrag
- Regleringsbrev och instruktioner för berörda myndigheter
- Ekonomisk statistik från Sida

Vi har valt att arbeta med tio fall. Dessa fall har tagits fram delvis i samråd med berörda kontaktpersoner på Sida. Vi har begränsat oss till projekt/program som rör det bilaterala samarbetet och inte berört andra delar som skulle kunna omfattas av de aktuella frågeställningarna, såsom ITP, Globala Program, Helpdesk-funktionerna, Särskilda miljöinsatser (miljömiljarden) etc. Skälen till detta är två. För det första har tiden inte medgivit att gå djupare och bredare än vi gjort, för det andra tror vi att de fall vi valt belyser frågeställningarna tillräckligt väl.

Beslut, projektbeskrivningar m.m. har inhämtats från Sida. Sammanlagt har sju utvalda myndigheter, med vilka Sida tecknat ramöverenskommelser, granskats. Vidare har ekonomisk statistik inhämtats från Sida och analyserats.

Utredningen har avgränsats till att omfatta upphandling av tjänster. När en svensk myndighet utför uppdrag i biståndsprojekt i mottagarländer ingår inte sällan även upphandling av utrustning, såsom datorer, kontorsmöbler och an-

---

<sup>1</sup> Skatteverket, Lantmäteriverket, Ekonomistyrningsverket, Statistiska Centralbyrån, Fiskeriverket, Rikspolisstyrelsen och Arbetsmarknadsstyrelsen

nan kontorsutrustning. Frågan hur hanteringen av dessa upphandlingar gått till ligger helt utanför denna utrednings uppdrag.

En del av uppdraget avser universitet och högskolor. Vi har efter samråd med uppdragsgivaren inte innefattat forskningsbiståndet (SAREC) i denna studie. Vi menar dock att det kan finnas skäl att analysera även detta bistånd utifrån samma utgångspunkter som gäller för detta uppdrag

## 4. Bakgrund

### 4.1 Politiken för global utveckling

En stor del av Sidas utnyttjande av statliga resurser i biståndet hanteras under de s.k. Följsamavtalen. Följsamavtal finns med 10 myndigheter. Men användning av andra myndigheter i biståndet sker också utöver Följsam paraplyet. Med Följsam-myndigheterna finns ramöverenskommelser, som reglerar samarbetet med Sida.

För att kunna göra en bedömning av frågeställningarna i vårt uppdrag har vi ansett det viktigt att se närmare på Följsamkonceptet, hur det vuxit fram, hur det ses i perspektiv av svensk biståndspolitik och Sidas egna strategier och hur det de facto appliceras i Sidas löpande arbete.

Den nya utvecklingspolitiken<sup>2</sup> betonar att svenska offentliga aktörer i ökad utsträckning skall engageras i politiken för global utveckling, PGU. Vidare bör samarbetet mellan svenska offentliga aktörer och deras motsvarigheter i utvecklingsländerna vidareutvecklas som en del av det internationella utvecklingssamarbetet.

I viss mån upplevs en otydlighet från statsmakternas sida. Å ena sidan skall myndighetssamarbetet öka samtidigt som samverkan med näringslivet också skall öka.

Det ligger utanför denna utrednings mandat att bedöma hur Sida tolkar PGU:s intentioner och hur Sida bör se och tolka uppdraget för de offentliga aktörernas roll i utvecklings samarbetet.

Här citeras ett uttalande av riksdagens revisorer 1998/99:

”Sidas juristenhet har i ett förslag om en förnyad upphandlingspolicy givit uttryck för att det är rimligt att det institutionella samarbetet undantas från gällande krav om konkurrensupphandling. Detta kan betraktas som en rimlig ordning eftersom någon konkurrens vid upphandling av myndigheter i egentlig mening inte kan etableras. Detta medför enligt revisorerna dock inte något avsteg från kraven på affärsmässighet.”

Följsam innebär att Sida ser myndigheten som en strategisk part och att fler enheter/avdelningar på Sida är involverade. Följsam innebär att det läggs ett ansvar på någon individ (enhet på Sida), att det finns ett krav på samråd och uppföljning av verksamheten och den innebär att konkurrensupphandling ej sker

---

<sup>2</sup> Sveriges politik för global utveckling, prop 2002/03:122.

Enligt Följsam innebär det ökade och mer intima samarbetet med myndigheter (universitet och högskolor berörs inte av denna samarbetsform) att regelverk för Sida:s verksamhet åsidosätts. Det gäller upphandling, det gäller principer för projektcykelns genomförande i stort, bl.a. kravet på kvalitetsbedömning och uppföljning.

Dessa resonemang kan vid ett första påseende tyckas ligga utanför denna utrednings mandat men vi menar att en helhetsanalys är nödvändig för vårt uppdrag.

## **4.2 Sidas interna regelverk**

Sidas regelverk för upphandling är publicerat på hemsidan, [www.sida.se](http://www.sida.se), och består av följande dokument:

- Information till anbudsgivare
- Sida upphandlar
- Samarbetsland upphandlar – undantag från LOU
- Sida's procurement rule/Sidas upphandlingsregel
- Sida Procurement Guidelines (SPG)
- Allmänna villkor, blanketter och mallar

I Sidas interna "Upphandlingsregel" anges att Upphandlingsregel även gäller när en samarbetspart handlar upp med Sida-medel. Vidare anges i detta interna regelverk att ett av målen för Sidas upphandlingar är "att upphandling inom utvecklingssamarbetet alltmer görs av våra samarbetsparter". Det poängteras i regelverket att all upphandling skall ske med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns.

Ett särskilt avsnitt<sup>3</sup> i Sidas upphandlingsregel behandlar upphandling som görs av samarbetspart. Där framgår att Sida skall bedöma huruvida samarbetspart har kompetens och kapacitet att sköta upphandlingar samt om det regelverk som skall tillämpas är tillräckligt utvecklat för att åstadkomma en rättvis upphandlingssituation. Tillämpligt regelverk skall framgå av insatsavtalet eller motsvarande avtal.

Slutligen anges i ett separat avsnitt<sup>4</sup> om köp inom staten, att LOU inte gäller i denna situation och att Sidas samarbete med annat statligt verk kan ske genom överenskommelse utan föregående upphandling. Dock anges explicit att i de fall den av Sida eftersökta kompetensen även finns utanför staten bör upphandling ske enligt gängse upphandlingsprinciper.

---

<sup>3</sup> II. Samarbetspart handlar upp, s. 2

<sup>4</sup> III. Sida handlar upp, C. Köp inom staten, s. 4

### 4.3 Swedish Consultants

Det som framkommer under denna punkt är uteslutande åsikter och synpunkter framförda av företrädare för Företagarorganisationen Swedish Consultants (SC) och medlemsföretag som ingår i SC.

SC anser att subventionerad tjänsteexport via myndigheter riskerar att konkurrera ut privat tjänsteexport inom biståndsområdet. När myndigheter engageras i utvecklingssamarbetet föreligger risk för att privata aktörer konkurreras ut p.g.a. ojämlika villkor. Punkterna nedan är en sammanfattning av den kritik som framkom vid möte den 21 november 2007<sup>5</sup>.

- SC anser att Sida bara konkurrensutsätter en bråkdel av de uppdrag som Sida borde konkurrensutsätta.
- Myndigheterna/institutionerna gör uppdragsbeskrivningar som innefattar krav och förutsättningar på vad som skall utföras. SC anser att detta gör det svårt för Sida att kunna hävda till exempel kvalitetsbrister i utförda uppdrag. Ett sådant förfarande skulle av naturliga skäl aldrig förekomma om Sida anlitar ett privat företag.
- Före detta myndighetsanställda som nu har egna bolag utför uppdrag som om de fortfarande var anställda i den myndighet som Sida anlitar för att utföra uppdrag.
- Sida följer sällan upp kvalitetsuppfyllelse i de fall då myndigheter utför uppdrag till skillnad från de tillfällen då privata företag anlitas för att utföra uppdrag.
- Privata företag deltar i anbudsgivning och konkurrerar med institutioner som samtidigt delvis finansieras via bidrag från Sida.
- Det är svårt för Sida att utkräva ansvar av en myndighet i relation till vad som gäller för privata företag. I en vanlig affärssituation kan tvister slitas i domstol eller genom skiljemannaförfarande.

Enligt ett av medlemsföretagen<sup>6</sup> inom SC är volymen av uppdrag från Sida minskande. Långtidsprojekten (3-4 år) är färre och läggs allt oftare ut på myndigheter. Till största delen erhåller de privata företagen korttidsprojekt på några veckor vilket långsiktigt innebär problem för dem när det gäller upprätthållande av kompetensen inom olika områden. Privata företag skulle mycket väl kunna konkurrera med myndigheterna om uppdragen. I vissa fall använder myndigheterna inte ens sin egen resursbas utan externa konsulter. Ett exempel på det är Ekonomistyrningsverkets uppdrag i Östra Kap-provinsen i Sydafrika. Uppdraget har utvärderats av en extern utvärderare. Den främsta kritiken bestod i att

---

<sup>5</sup> Möte mellan företrädare för Swedish Consultants, Tina Karlberg och Stina Mossberg, Kalle Krall, Pia Nylöf och Jan-Olov Agrell.

<sup>6</sup> Intervju med SIPU International den 22 november 2007.

Ekonomistyrningsverket inte använde sin egen personal utan externa konsulter. I ett sådant fall saknas motivet helt för att lägga uppdraget på en specifik myndighet.

Innehållet i olika projekt kan, enligt samma företag, utgöras av 60 procent unik, myndighetsspecifik kompetens medan 40 procent är allmän kompetens såsom personalutveckling, ekonomihantering med mera. Ändå uppdrar Sida ofta åt en myndighet att genomföra hela uppdraget.

De finns exempel på biståndsprojekt där privata företag och myndigheter utför uppdrag i samverkan. Företaget har rollen som projektledare och myndigheten är underleverantör i uppdraget och bidrar med expertkompetens inom sitt specifika myndighetsområde. Denna typ av samarbete borde enligt tillfrågade företag vara det normala i dessa projekt.

AffärsConcept kan här peka på ett exempel där SIPU i samverkan med Skatteverket har fått i uppdrag att hjälpa till med moderniseringen av skattemyndigheten i Mongoliet. SIPU International AB erhöll ett kontrakt i ett World Bankfinansierat uppdrag i konkurrens med andra anbudsgivare. Uppdraget skall genomföras i samverkan med Skatteverket. SIPU står för management och institutionsutvecklingskompetens och Skatteverket för sakkompetens inom skatteområdet.

#### **4.4 Ramöverenskommelser**

För att förenkla samarbetet med myndigheterna har Sida tagit fram ramöverenskommelser (enligt det så kallade Följsam-konceptet) med tio myndigheter i syfte att tydliggöra Sidas uppdrag och relation till myndigheten. Under 2004 undertecknades de två första överenskommelserna med Rikspolisstyrelsen (RPS) och Statistiska Centralbyrån (SCB). Enligt Sidas årsredovisning, 2005, finns ramöverenskommelser vid utgången av 2005 även med Ekonomistyrningsverket, Lantmäteriverket och Skatteverket och därefter har överenskommelser tecknats med ytterligare fem myndigheter.

Ramöverenskommelsen utgör ett övergripande ramverk utan volymgarantier eller skyldigheter för Sida att anlita den myndighet med vilken en ramöverenskommelse ingåtts. En ramöverenskommelse innebär att den berörda myndigheten får ökat ansvar för genomförandet av utvecklingssamarbetet. Denna typ av överenskommelser kan komma ifråga för myndigheter som har hög kompetens och lång erfarenhet av utvecklingssamarbete och där samtidigt det finns en omfattande efterfrågan från samarbetsländerna. Ramöverenskommelsen avser samarbete inom respektive myndighets kärnverksamhet. För varje enskilt program eller projekt gör Sida och respektive myndighet en särskild överenskommelse om uppdrag som reglerar specifika enskilda uppdrag inom ramen för ramöverenskommelsen.

Enligt den utredning<sup>7</sup> som föregick Följsam-konceptet anges på sidan 10 att lagen (1992:1528) om offentlig upphandling inte är tillämplig då tjänster avropas mellan statliga myndigheter. Det är inte fråga om upphandling eftersom myndigheterna utgör delar av samma juridiska person. Detta synsätt delas också av Sidas juristenhet, vilket framkommer på samma sida i nämnda utredning. På sidan 11 framgår att samarbete med statliga myndigheter vid institutionssamarbete kan, om Sida står för anlitaandet, administreras genom överenskommelse utan föregående upphandlingsprocess. Det framgår vidare på samma sida att i fall där den eftersökta kompetensen finns enbart hos tjänsteleverantörer utanför den statliga myndighetssektorn eller hos såväl statliga som privata parter, skall Sidas vanliga upphandlingsregler tillämpas.

Ramöverenskommelserna innehåller i normalfallet bl.a. nedan uppräknade punkter:

- a. Beskrivning av myndighetens sakkompetens samt att samarbetet syftar till att myndighetsspecifikt kunnande inom myndighetens sakområde tillvaratas inom det svenska utvecklingssamarbetet.
- b. Hur uppdrag beställs, vad som skall ingå i en uppdragsbeskrivning samt att uppdragsbeskrivningen skall godkännas av Sida.
- c. Reglering av ansvar för planering, genomförande och uppföljning av uppdrag samt rapportering av kostnader och resultat till Sida
- d. Reglering av hur löpande kvalitetskontroll och kvalitetsuppföljning i uppdrag skall genomföras.
- e. Reglering av årliga överläggningar för att planera och följa upp allt samarbete.
- f. Reglering av hur årlig övergripande rapportering av aktiviteter skall göras.
- g. Reglering av hur rapportering av enskilda uppdrag skall göras.
- h. Reglering av att eventuella underkonsulter upphandlas enligt lagen om offentlig upphandling.
- i. Reglering av att den berörda myndigheten skall delta vid genomförandet av revision, uppföljning och utvärdering av pågående och avslutade uppdrag

Sidas uppföljning av samarbetet görs dels i särskilda uppdragsgenomgångar och dels genom årliga genomgångar som rör övergripande frågor för myndighetens hela åtagande.

Vad gäller uppföljning och utvärdering har vi funnit att kvalitetsuppföljning utförd av tredje part förekommer sporadiskt. Denna information har framkommit i våra intervjuer med myndigheterna.

Vid intervjuerna med handläggare på Sida framkom i huvudsak följande beträffande ramöverenskommelserna.

---

<sup>7</sup> Utredning: "Översyn av formerna för Sidas samarbete med statliga myndigheter" (2001-05-31, ej diarieförd).

Några upplever svårigheter när de skall bedöma vad som är myndighetsspecifik verksamhet och vad som inte är det. Det saknas enligt dessa en gemensam syn inom Sida på denna fråga och bedömningarna kan skilja mellan avdelningarna.

Vissa handläggare tycker *inte att* bedömningen av vad som är myndighetsspecifik verksamhet är svår, då man menar att detta framgår av ramöverenskommelserna .

I ett fall har det framkommit att bedömningen av vad som skulle betraktas som myndighetsspecifik verksamhet gjordes av myndigheten i mottagarlandet. Det har också framkommit att bedömningen ofta görs i samverkan mellan Sida och den berörda Följsam-myndigheten.

De ovan uppräknade uttalandena visar på att Sidas handläggare upplever viss osäkerhet vid bedömningen av om upphandling skall genomföras eller inte. Det står klart att det saknas gemensamma synsätt och angreppssätt vid de olika avdelningar vid Sida som handlägger ramöverenskommelserna.

Följsam-konceptet finns inom Sida som ett "projekt" dvs. någon fastställd och av GD utformad och sanktionerad policy på området finns, såvitt vi kunnat finna, inte. För närvarande pågår en uppföljning av projektet.

Vid våra samtal med de myndigheter som har ramöverenskommelser med Sida har det framkommit att dessa verkar tro att överenskommelsen innebär en stor frihet att själva bestämma vad ett uppdrag skall innefatta och hur det skall utföras. Det har dessutom framkommit att Sida och de anlidade myndigheterna i vissa fall har olika uppfattning om vad en ramöverenskommelse innebär. I det tydligaste fallet, Rikspolisstyrelsen, ges denna myndighet hela ansvaret som innefattar allt från planering till genomförande och utvärdering

I ett annat exempel, som vi tagit del av, är det helt klart att Arbetsmarknadsstyrelsen och Sida, haft helt olika utgångspunkter i sin bedömning av uppdragets omfattning i ekonomiskt avseende. Detta ledde till regelrätt förhandling om dimensionering av insatsen som slutligen förhandlades ned till hälften av vad Arbetsmarknadsstyrelsen föreslagit.

#### **4.5 Universitet och högskolor och enskilda organisationer**

En form av samarbete mellan Sida och universitet och högskolor går till så att Sida inforrdar anbud från några universitet för att åstadkomma konkurrens. Ett exempel på detta är en rättsinsats i Laos där anbud togs in från universiteten i Lund och Umeå.

I fallet Diakonia var ambitionen var att stödja byggandet av ett civilt samhälle i en svår situation. Sida valde en organisation som fanns på plats. Uppdraget innebär att detta formulerades och styrdes samt följdes upp av Sida, även om

uppdragstagaren i hög grad påverkade insatsen och dess innehåll. Motiveringen för att ge Diakonia uppdraget utan upphandling var: ”*The current modality is cost efficient compared with the alternatives, it provides Swedish international experience of civil society support and an important bridge between civil society in the two countries*”.<sup>8</sup>

Raoul Wallenberg institutet (RWI) är en stiftelse med nära anknytning till Lunds universitet med syfte att främja bland annat forskning och utbildning i Sverige och internationellt inom området mänskliga rättigheter (MR).

Sida ger ett omfattande stöd via RWI till många länder och regioner. Det fall vi granskat avsåg stöd till Kenya och omfattade:

- kapacitetshöjande åtgärder för polismyndigheten
- utbildning av provins administratörer
- utbildning inom polisen om MR

Sidas bedömning om varför konkurrensupphandling inte bör genomföras anför Sida följande:

”RWI är ....en av de viktigaste institutionerna inom DESAs ansvarsområde och utgör även ett instrument för svensk utrikespolitik då det möjliggör för den svenska regeringen att snabbt kunna agera och stödja insatser inom prioriterade MR-områden.....”

Vidare:

”Det är DESAs bedömning att stödet till RWI är kostnadseffektivt genom att i mindre utsträckning belasta Sidas personella eller administrativa resurser än om samma aktiviteter skulle genomföras bilateralt eller via fler kanaler. Ett bilateralt stöd till denna typ av program skulle också kräva stora resurser i upphandling av ”MR-expertis” från flera olika håll. Däremot uppmuntras RWI att söka samarbete med andra institutioner i Sverige som t.ex. Konfliktforskningsenheten vid Uppsala universitet, SIPU, MR-Fonden osv”<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Bedömningspromemoria för insatsen 2006-12-15

<sup>9</sup> Bedömningspromemoria Desa 2003-12-18

## **5. Statistik**

I en artikel i Development Today 2007:2 presenteras siffror som visar att Sida har ökat sina köp från svenska myndigheter och universitet

Upphandlingsstatistiken som vi erhållit från Sida, är svårtolkad och otydlig. Det finns inga heltäckande data för Sidas betalningar till svenska myndigheter utan statistiken visar betalningar för konsulttjänster i allmänhet. Det har inte varit möjligt att för oss påvisa entydiga och klara trender inom ramen för detta uppdrag eftersom Sidas egen statistik är bristfällig.

Det går därför inte att utläsa från Sidas statistik om ovan nämnda påstående i Development Today stämmer eller inte.

Mot denna oklara bakgrund kan sägas att det inte varit möjligt att bekräfta påståendet om att anlitaandet av statliga myndigheter har ökat sedan arbetsformen med Följsam-konceptet inleddes.

## **6. Samarbetsformer**

Vi tror att det är viktigt vilket begrepp som används för att beskriva samarbetet inom ramen för Följsam och de uppdrag som läggs på myndigheterna som en följd därav.

Vid våra intervjuer har framkommit att Följsam-myndigheterna anser att LOU generellt inte är tillämplig när det är fråga om twinning (partnerskap). Det är också påfallande ofta som myndigheterna använder ordet twinning för att beskriva uppdragets karaktär oavsett om det genomförs i Europa eller i andra delar av världen.

En tydlig gränsdragning mellan vad som kan betraktas som myndighetsspecifik kärnkompetens och twinning bör arbetas fram. När det är fråga om att köpa myndighetsspecifik kärnkompetens kan enligt vår uppfattning 1 kap 7 § LOU vara tillämplig och 1 kap 5 § LOU när det gäller twinning, se nedan under punkt 7.3

Begreppet tjänsteexport är ett annat begrepp som även det ibland används för att beskriva uppdragen inom ramen för Följsam. Såvitt vi förstår genomförs export av tjänster i en konkurrenssituation där privata företag konkurrerar med myndigheter om uppdraget. Vid tjänsteexport är det fråga om att bistå med specifik kompetens, vilket inte nödvändigtvis rör en myndighets kärnkompetens utan det kan vara fråga om förvaltningskunnande, tekniska tjänster, utbildning eller andra konsultinsatser

## **7. Rättsutredning**

### **7.1 Syftet med lagen om offentlig upphandling och EG-direktiven om offentlig upphandling**

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, reglerar all offentlig upphandling, vilket innebär att kommuner, landsting, statliga myndigheter och offentliga bolag m.fl. skall följa lagen vid all anskaffning av varor, tjänster och byggtreprenader.

LOU bygger på EG-direktiv (direktiv 2004/18/EG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster).

Ett av upphandlingsdirektivets huvudsyften är att undanröja risken för att nationella anbudsgivare eller nationella anbudssökande ges företräde när upphandlande myndigheter tilldelar kontrakt. Vidare syftar de till att utesluta möjligheten att ett organ som finansieras eller kontrolleras av staten, av regionala eller lokala myndigheter eller av andra organ som lyder under offentlig rätt låter sig styras av andra hänsyn än ekonomiska.

EG-kommissionen har uttalat att EU:s politik för offentlig upphandling syftar till upprätta en sund och öppen konkurrens, som gör det möjligt för leverantörer att få fullt utbyte av den inre marknaden och för upphandlande myndigheter att fritt kunna välja bland ett större antal konkurrenskraftiga anbud.

### **7.2 Staten som en juridisk person**

#### **7.2.1 Den juridiska doktrinen**

Historiskt sett har staten betraktats som en enda enhetlig juridisk person, ett rättssubjekt. I den juridiska doktrinen har detta synsätt varit förhärskande under lång tid. Detta är, enligt Håkan Strömberg<sup>10</sup>, särskilt tydligt i privaträttsliga sammanhang där staten (tidigare kallades staten "kronan") uppträder som privaträttsligt subjekt, till exempel som fastighetsägare, avtalskontrahent eller som part inför domstol. Staten kan som privaträttsligt subjekt representeras av olika myndigheter. Verksförordningen (1995:1322) föreskriver i § 2 att en myndighet inom sitt verksamhetsområde företräder staten vid domstol. Förordningen (1993:1138) om hantering av statliga fordringar anger i 13 § att en myndighet företräder staten inför domstol i mål eller ärenden som rör myndighetens fordringar. Myndigheten får uppdra åt en annan myndighet eller åt ett ombud att föra myndighetens talan.

---

<sup>10</sup> Håkan Strömberg, professor i offentlig rätt vid Lunds Universitet, "Allmän Förvaltningsrätt", 18 upplagan 1997, s. 24 ff

Den statliga förvaltningsorganisationen är pyramidformad och består överst av regeringen. Därunder finns ett vittförgrenat system av centrala, regionala och lokala myndigheter, var och en med sina bestämda arbetsuppgifter. Enligt Håkan Strömberg uppträder myndigheterna i offentligrättsliga sammanhang ofta mot varandra som inbördes fristående organisatoriska enheter. Han anger vidare att frågan om huruvida myndigheterna även i privaträttsliga sammanhang kan uppträda självständigt mot varandra och till exempel processa inbördes inför allmän domstol, är omdiskuterad. Enligt Strömbergs mening kan en sådan självständighet inte förenas med det härskande betraktelsesättet, att myndigheterna är organ för ett och samma rättssubjekt.

### **7.2.2 Uttalanden i statliga offentliga utredningar**

I betänkandet om Statliga myndigheters avtal, SOU 1994:136, s. 13 ff, utgår man från det synsättet att myndigheterna inte utgör några självständiga juridiska enheter, eller rättssubjekt, utan de utgör delar av rättssubjektet staten. Som en konsekvens av detta kan myndigheter inte ingå bindande avtal med varandra och de överenskommelser som sluts mellan myndigheter utgör en särskild rättsfigur som inte regleras i lagstiftningen. I betänkandet anges att myndigheterna bör ha rätt att ingå avtal med extern leverantör för att bedriva sin löpande verksamhet, såsom den beskrivs i lagar, förordningar och regleringsbrev och inom ramen för vad som gäller inom en myndighets verksamhetsområde. Utredningen menar att myndigheter har behov av att ingå långsiktiga avtal om till exempel upphandling av hjälpmedel och stödfunktioner. Som vi på AffärsConcept tolkar betänkandet, anser utredningen att en myndighet, trots att man inte utgör en självständig juridisk person, kan ingå civilrättsligt giltiga avtal med externa leverantörer.

I SOU 1999:139 s 72 ff anges ett antal situationer när en upphandlande myndighet, enligt utredningens bedömning, skall tillämpa LOU. Utredningen uppger att lagen inte är tillämplig vid vad man kallar "intern upphandling", då man menar att det inte är fråga om upphandling när man köper varor och tjänster av andra enheter inom samma juridiska person. I utredningen anges att en kommun, ett landsting och staten utgör var för sig en egen juridisk person. Därigenom behöver t.ex. en statlig myndighet inte tillämpa LOU när den anskaffar en vara eller tjänst av en annan statlig myndighet. Inget hindrar dock, säger man i utredningen, att den upphandlande myndigheten antar riktlinjer för "intern upphandling" som bygger på lagens principer.

### **7.2.3 Högsta domstolen**

Högsta domstolen har i en dom, NJA 2001 s. 3, uttalat sig om just det synsätt som framkommer i det ovan nämnda betänkandet.

"[i] skilda sammanhang efter lagens tillkomst har antagits att det med hänsyn härtill inte innebär upphandling i lagens mening, om en enhet beställer varor eller tjänster från en annan enhet som ingår i samma juridiska person (se t ex SOU 1999:139 s 71). Huruvida ett sådant antagande

i alla lägen är hållbart kan vara föremål för diskussion. När det gäller offentlig verksamhet kan stundom även avtal träffade inom samma juridiska person tänkas ha viss civilrättslig betydelse. Det kan i andra fall tänkas att enheterna är så fristående i förhållande till varandra att ett köp eller någon liknande transaktion dem emellan inte rimligen kan karakteriseras som ett uttryck för egenregiverksamhet utan bör falla in under upphandlingsbegreppet.”.

#### **7.2.4 Övrig praxis från svenska domstolar**

I ett avgörande från länsrätten<sup>11</sup>, i vilken Sida självt var part och Göteborgs Universitet motpart, hänvisas till HD:s dom.

Sida genomförde en offentlig upphandling av ett internationellt utbildningsprogram ”Journalism and Democracy”. Sida antog anbudet från Fojo, Institutet för fortbildning av journalister, och konstaterade samtidigt att Fojo var en statlig inrättning som tillhörde samma juridiska person som Sida. Upphandlingen avbröts och överenskommelse tecknades med Fojo. Sida menade att det inte är fråga om upphandling när en enhet väljer att själv utföra en tjänst, så kallad egen-regiverksamhet.

Länsrätten anförde att det i förfrågningsunderlaget inte framkom någon omständighet som visade att Sida haft för avsikt att bedriva verksamheten i egen-regi. Länsrätten menade att det av 1 kap 6 § LOU motsatsvis framgår att en anbudsgivare bör kunna avge anbud och teckna kontrakt med en upphandlande myndighet om denne intar en tillräckligt självständig ställning gentemot den andre. Det fanns inte någon tvingande regel som gjorde att Sida varit tvungen att avbryta upphandlingen, i synnerhet som Fojo, enligt länsrättens mening, beträffande verksamhetsinriktning och organisation, måste ansetts inta en i förhållande till Sida klart väsensskild roll. Länsrätten ansåg därför att upphandlingen inte kunnat avbrytas på den grunden att Sida och Fojo utgjorde ett och samma rättssubjekt.

Sida överklagade till kammarätten<sup>12</sup>, som delade länsrättens bedömning i denna fråga.

#### **7.2.5 EG-direktiv och LOU**

I EG-direktivet (2004/18/EG), avdelning I, artikel 1, punkt 9 definieras begreppet ”upphandlande myndighet”. Upphandlande myndigheter är statliga, regionala eller lokala myndigheter och offentligrättsliga organ samt sammanslutningar av en eller flera sådana myndigheter eller ett eller flera sådana organ. I LOU definieras upphandlande myndighet i 2 kap, 19 §: Med upphandlande myndighet avses statliga och kommunala myndigheter. Med myndighet jämställs även 1) beslutande församlingar i kommuner och landsting, 2) offentligt

---

<sup>11</sup> Länsrätten i Stockholms län, dom 2003-12-19, mål nr 23405-03 E

<sup>12</sup> Kammarätten i Stockholm, dom 2004-03-24, mål nr 139-04

styrda organ som avses i 12 § samt 3) sammanslutningar av en eller flera myndigheter eller församlingar enligt 1 eller sammanslutningar av ett eller flera organ enligt 2.

Bestämmelserna i LOU och EG-direktiven avgör om en organisation skall betraktas som en egen upphandlande myndighet, och inte den valda organisationsformen. När EG-domstolen tolkar begreppet "upphandlande myndighet" gör man en bred tolkning. Det avgörande för EG-domstolens bedömning är myndighetens funktion och EG-direktivens syfte och inte den juridiska formen<sup>13</sup>.

### **7.2.6 EG-domstolen**

I fallet Teckal<sup>14</sup> gällde frågan om det var möjligt att upphandla varor direkt från sitt kommunala bolag utan att tillämpa upphandlingsreglerna. EG-domstolen besvarade frågan genom att ange förutsättningarna när så skulle vara möjligt.

"Endast i det fallet att den lokala myndigheten, samtidigt, utövar en kontroll över den ifrågavarande juridiska personen motsvarande den som den utövar över sin egen förvaltning, och denna juridiska person bedriver huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den eller de myndigheter som äger den, skulle något annat kunna gälla."

Teckal-domen rör upphandling mellan en kommun och ett kommunalt bolag, dvs. två juridiska personer. Upphandling mellan statliga myndigheter skulle utgöra upphandling mellan två upphandlande myndigheter inom samma juridiska person. Som framgår ovan, under punkt 7.2.5, gör EG-domstolen en bred tolkning av begreppet upphandlande myndigheten och ser mer till funktion än form.

I ett annat mål uttalade EG-domstolen att upphandlingsdirektiven är tillämpliga när:

"en upphandlande myndighet, såsom en lokal myndighet, avser att skriftligen ingå ett oneröst avtal om leverans av varor med en i formellt hänseende fristående enhet vilken kan fatta egna beslut oberoende av denna myndighet, oavsett huruvida denna enhet själv är en upphandlande myndighet."<sup>15</sup>

Vid köp mellan upphandlande myndigheter, som tillhör olika juridiska personer, är det således endast om den ena kontrollerar den andres förvaltning, eller med andra ord då enheterna har gemensam förvaltning, som bestämmelserna i LOU inte skulle behöva tillämpas.

---

<sup>13</sup> Se mål C-31/87 Bentjees, punkterna 7-13.

<sup>14</sup> Mål C-107/98 Teckal Srl mot Commune di Viano och Azienda Gaz-Acqua di Reggio Emilia

<sup>15</sup> mål C-94/99, ARGE Gewässerschutz, punkt 40

Vi tror att EG-domstolens uttalande om "en i formellt hänseende fristående enhet" *inte* skall tolkas så att det alltid måste vara frågan om en självständig juridisk person för att den skall falla in under begreppet "upphandlande myndighet". Vi menar att EG-domstolens uttalande stödjer tesen att svenska statliga myndigheter har en gentemot varandra mycket självständig ställning och kan inte ha möjlighet att utöva sådan kontroll över varandra så att EG-direktiven inte skulle vara tillämpliga, dvs. att man skulle kunna köpa varor och tjänster av varandra utan föregående upphandlingsförfarande.

### **7.2.7 Nämnden för offentlig upphandling**

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har utrett frågan om kommuners köp från kommunalförbund i vilka de är medlemmar<sup>16</sup>. NOU hänvisar till de så kallade "in-housekriterierna", som utkristalliserats i de ovan citerade domarna från EG-domstolen,

1. kontroll såsom över den egna förvaltningen och
2. huvuddelen av verksamheten tillsammans med ägarna,

och menar att endast i de fall dessa kriterier är uppfyllda kan undantag från tillämpning av LOU anses vara sakligt grundade

### **7.2.8 Vår slutsats**

Inom statsförvaltningen i Sverige utgör varje central, regional och lokal myndighet en juridisk person med eget organisationsnummer. Varje myndighet är självständig i sin myndighetsutövning och vid tillämpning av lag, dvs. i Sverige är ministerstyret förbjudet vilket framgår av regeringsformen, 11 kap, 7 §. Frågan är om myndigheterna också är lika självständiga i den löpande verksamheten som inte utgör myndighetsutövning, eller mer specifikt, i sin upphandlingsverksamhet?

Regeringen styr förvaltningen genom tilldelning av budgetmedel, anger ramar för verksamheten i instruktion och regleringsbrev, ställer krav och återrapporteringskrav. Trots detta torde ingen tvekan råda om att varje statlig myndighet, enligt definitionen i EG-direktiv och i LOU, är att betrakta som en egen upphandlande myndighet. Svenska statliga myndigheter är självständiga i sin upphandling. Man förfogar över sin budget, fattar egna beslut, har egna inköps- och/eller upphandlingsfunktioner, beräknar sina egna tröskelvärden, har rättskapacitet på liknande sätt som en enskild, fysisk person som kan ha egna fordringar och skulder, sluta civilrättsligt giltiga avtal och kära och svara inför domstol. En rimlig slutsats är därför att myndigheterna i hög grad fattar självständiga beslut även i den delen av sin verksamhet som inte utgör myndighetsutövning. Vår slutsats är därför att när en statlig myndighet köper varor eller tjäns-

---

<sup>16</sup> NOU:s ärende, dnr 2006/0100-26, om Karlskoga kommuns köp av tjänster från kommunalförbund.

ter av en annan statlig myndighet är LOU tillämplig, oaktat det förhärskande synsättet att myndigheterna ingår i den juridiska personen staten.

### **7.3 Tillämpning av undantag i LOU**

Vi anser således att statliga myndigheter, som utgör upphandlande myndigheter och är självständiga i förhållande till varandra, alltid skall tillämpa LOU med dessa undantagsregler när man köper varor och tjänster av varandra. Detta innebär att oavsett hur Sida eller annan väljer att benämna en biståndsinsats, så skall Sida antingen upphandla enligt normalt upphandlingsförfarande i LOU eller välja att använda någon av de tre undantagsregler som beskrivs nedan om någon av dessa äger tillämplighet i det enskilda fallet. Det finns alltså tre undantagsregler som skulle kunna tillämpas i de fall Sida köper varor eller tjänster av en annan myndighet.

*Undantagsregel enligt 1 kapitlet 5 § 1 punkten*

#### Upphandling enligt andra internationella regler

*5 § Denna lag gäller inte upphandling som omfattas av andra bestämmelser och görs enligt*

- 1. ett internationellt avtal mellan någon av staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och någon annan stat för ett projekt som är gemensamt för de avtalslutande staterna,*

Vi anser att denna undantagsbestämmelse eventuellt skulle kunna tillämpas när det är fråga om twinning, dvs. när en myndighet i ett mottagarland vänt sig till Sverige med förfrågan om att inleda ett långsiktigt samarbete med en "systermyndighet" i Sverige. Om den svenska regeringen i det fallet ingår ett internationellt avtal med regeringen i mottagarlandet är detta undantag tillämpligt.

NOU har i flera fall som rör Sida yttrat sig över biståndsundantaget<sup>17</sup>. NOU menar att det framgår av den svenska lagstiftningen och bakomliggande EG-direktiv avseende offentlig upphandling, att lagens undantag endast gäller i de fall stater eller organisationer kommit överens om att andra upphandlingsförfaranden skall gälla, än de som EG:s upphandlingsdirektiv föreskriver (t.ex. regler för PHARE och TACIS-programmen och när FN eller Världsbanken upphandlar). För att Sida skall kunna avvika från LOU:s bestämmelser krävs därför att stater eller organisationers beslut om ett biståndsprojekt innehåller även ett beslut om ett alternativt upphandlingsförfarande för projektet.

*Undantagsregel enligt 1 kapitlet 7 §*

---

<sup>17</sup> NOU:s yttrande, dnr1999/0058-22, över Riksdagens revisorers rapport 1998/99:2 samt NOU:s ärenden, dnr 1999/0175-29, 1999/0219-26 och 2000/108-22.

## Tjänstekontrakt som tilldelas på grund av ensamrätt

*7 § Denna lag gäller inte för tjänstekontrakt som en upphandlande myndighet tilldelar en annan upphandlande myndighet som på grund av lag eller annan författning har ensamrätt att utföra tjänsten.*

Detta undantag är tillämpligt vid köp mellan upphandlande myndigheter, under förutsättning att de tjänster som köps faller inom ramen för myndighetens lagstadgade kärnkompetens som den beskrivs i myndighetens instruktion eller i annan lag eller förordning. Tjänster inom den personal-, ekonomi- eller it-administrativa verksamheten torde sällan kunna falla in under detta undantag. Inte heller sådan personal/kompetens som projektledare. Den kategori av personal som kan bli aktuell om denna undantagsregel skall tillämpas torde vara experter inom myndighetens kärnkompetens/kärnverksamhet, under förutsättning att liknande/samma kompetens inte finns att tillgå på den privata marknaden, beroende på den lagstadgade ensamrätt att utföra dessa tjänster som myndigheten har. Ett exempel skulle kunna vara expertis inom polisväsendet.

*Undantagsregel enligt 4 kapitlet 5 § 2 punkten*

## Förhandlat förfarande utan föregående annonsering

*5 § En upphandlande myndighet får använda förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid tilldelning av kontrakt som avser byggtreprenader, varor och tjänster om*

*2. det som skall upphandlas av **tekniska** eller konstnärliga **skäl** eller på grund av ensamrätt kan fullgöras av endast en viss leverantör, eller*

Punkt 2, tekniska skäl, kan åberopas endast i de fall det kan *uteslutas* att en privat aktör skulle kunna utföra de tjänster som efterfrågas i det aktuella fallet. Exempel skulle kunna vara en specialistkompetens inom lantmäteriområdet som direkt sammanhänger med Lantmäteriverkets myndighetsroll.

Det åvilar den upphandlande myndigheten att först visa att föremålet för upphandlingen är av teknisk karaktär i den mening som avses i bestämmelsen. Den upphandlande myndigheten skall därefter visa att den leverantör som den avser att tilldela kontraktet är den ende som är i stånd att utföra kontraktet och att det följaktligen är absolut nödvändigt att tilldela just den leverantören kontraktet. Bedömningen och undersökningen av om det finns fler än en leverantör skall omfatta hela leverantörsmarknaden inom EU<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Sue Arrowsmith menar att bedömningen sannolikt måste göras med iakttagande av potentiella leverantörer i länder som omfattas av GPA. The Law of Public and Utilities Procurement sid. 612.

EG-domstolen har i en rad avgöranden avvisat möjligheten att avstå från annonsering med hänvisning till att den upphandlande myndigheten inte kunnat framlägga tillräckliga bevis på att endast en leverantör i hela EU skulle vara i stånd att utföra kontraktet<sup>19</sup>.

Kan det då finnas situationer då staten skulle kunna betraktas som en upphandlande myndighet, till exempel vid upphandling av ramavtal som täcker hela statens behov? Vi tror att svaret även här måste bli nej, eftersom en överprövning av tillämpning av ett ramavtal enligt rättspraxis riktas mot brukaren av ett ramavtal och inte gentemot den upphandlande myndighet som faktiskt upphandlat ramavtalet för statens räkning.

#### **7.4 Bidrag till myndigheter eller offentliga organisationer**

NOU har utrett begreppet sponsring och frågan om huruvida avtal om sponsring omfattas av LOU<sup>20</sup>. Ett kontrakt måste, enligt 1 kap 10 § LOU, vara skriftligt, innehålla ekonomiska villkor, slutas mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer och avse utförande av byggentreprenad, leverans av varor eller tillhandahållande av tjänster. Upphandlande myndigheters försäljning eller rena gåvor omfattas inte av reglerna i LOU. Ett avtal om leverans av varor eller tjänster som är helt utan förpliktelser för den upphandlande myndigheten behöver således inte upphandlas enligt reglerna i LOU. Detta gäller även sponsring med endast kontanta medel. Om avtalet är utan förpliktelser för den upphandlande myndigheten utgör de kontanta medlen en gåva och faller därmed utanför definitionen i LOU om vad som skall bli föremål för upphandling.

När offentliga upphandlande myndigheter bidrar till andra juridiska personers verksamhet med kontanta medel, varor eller tjänster kan motprestation inte krävas av mottagaren. Om den upphandlande myndigheten kräver en motprestation av mottagaren blir LOU tillämplig på dessa avtal.

Det är således endast möjligt för upphandlande myndigheter att genom gåvor bidra till andra juridiska personers verksamhet om dessa gåvor lämnas helt utan krav på motprestation.

Allmänt gäller att ett avtal normalt sett innebär ett ömsesidigt förpliktigande för parterna. En motprestation innebär att part får något tillbaka, som inte enbart behöver utgöra ett ekonomiskt värde.

Vi utgår från att Sida ger bidrag efter någon form av ansökningsförfarande. Det borde vara i sin ordning för Sida att ställa vissa övergripande krav på det enskilda projektet, till exempel att gävtagaren skall beakta demokratiska värden och

---

<sup>19</sup> Se exempelvis målen C-57/94 Kommissionen mot Italien, C385/02 Kommissionen mot Italien och C 394/02 Kommissionen mot Grekland.

<sup>20</sup> NOU:s ärenden, dnr 2001/0115-29 och 2003/0039-28.

mäns och kvinnors lika rättigheter, och även krav på rapportering av hur pengarna använts. Men det borde inte vara möjligt att ställa krav på *hur* projektet skall utföras eller exakt vilka moment som måste ingå i projektet. Om gåvotagaren vid utförandet av projektet inte beaktat de övergripande kraven/kriterierna som ställdes för att erhålla gåvan/bidraget så borde det, enligt vår uppfattning, vara möjligt att kräva återbetalning.

Vi finner det svårt att på förhand exakt definiera vad som skulle kunna anses utgöra en motprestation. Detta måste avgöras i varje enskilt fall.

### **7.5 Regler om statligt stöd**

Enligt artikel 87 i fördraget om den Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska Gemenskapen är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den gemensamma marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

I samma artikel räknas därefter upp vilken typ av stöd som är förenligt med gemenskapens principer.

2. Förenligt med den gemensamma marknaden är
  - a) stöd av social karaktär som ges till enskilda konsumenter, under förutsättning att stödet ges utan diskriminering med avseende på varornas ursprung,
  - b) stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser,
  - c) stöd som ges till näringslivet i vissa av de områden i Förbundsrepubliken Tyskland som påverkats genom Tysklands delning i den utsträckning stödet är nödvändigt för att uppväga de ekonomiska nackdelar som uppkommit genom denna delning.
3. Som förenligt med den gemensamma marknaden kan anses
  - a) stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning,
  - b) stöd för att främja genomförandet av viktiga projekt av gemensamt europeiskt intresse eller för att avhjälpa en allvarlig störning i en medlemsstats ekonomi,
  - c) stöd för att underlätta utveckling av vissa näringsverksamheter eller vissa regioner, när det inte påverkar handeln i negativ riktning i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,

- d) stöd för att främja kultur och bevara kulturarvet, om sådant stöd inte påverkar handelsvillkoren och konkurrensen inom gemenskapen i en omfattning som strider mot det gemensamma intresset,
- e) stöd av annat slag i enlighet med vad rådet på förslag från kommissionen kan komma att bestämma genom beslut med kvalificerad majoritet.

I ingressen till upphandlingsdirektivet anges i 4e skälet att i de fall ett offentlig-rättsligt organ lämnar in ett anbud i ett förfarande för offentlig upphandling bör medlemsstaterna se till att konkurrensen gentemot privata anbudsgivare inte snedvrids.

Det finns därför möjlighet enligt LOU att förkasta ett anbud vars pris är att betrakta som onormalt lågt och detta beror på att anbudsgivaren erhållit statligt stöd.

#### *12 kapitlet 3 § 5 punkten*

#### Onormalt låga anbud

*3 § En upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den finner att priset är onormalt lågt. Anbudet får dock förkastas först sedan myndigheten skriftligen begärt en förklaring till det låga anbudet och inte fått ett tillfredsställande svar.*

*En begäran om förklaring kan gälla*

*5. om anbudsgivaren fått möjlighet att erhålla statligt stöd.*

Om en upphandlande myndighet finner att ett anbud är onormalt lågt på grund av att anbudsgivaren har fått statligt stöd, får myndigheten begära en förklaring av anbudsgivaren. Kan anbudsgivaren inte efter en sådan begäran visa att det är fråga om ett med EG-fördraget förenligt stöd, får anbudet förkastas.

## **8. Övriga iakttagelser**

### **8.1 Köp inom staten**

När det gäller köp mellan två helt separata juridiska personer råder enligt vår uppfattning ingen tvekan om att upphandling enligt LOU skall göras. Som framgår av avsnitt 7 ovan anser vi att LOU därför skall tillämpas också vid köp mellan statliga myndigheter.

Regeringen uttrycker ibland i regleringsbrev<sup>21</sup> till myndigheter att tjänsteexport skall genomföras i samverkan med andra organisationer, t.ex. statliga bolag. Avsikten med en sådan formulering kan dock enligt vår uppfattning inte vara att reglerna i LOU inte skall tillämpas. Endast om det aktuella bolaget har en i lag eller annan författning fastslagen ensamrätt att tillhandahålla de aktuella tjänsterna kan myndigheten köpa tjänsterna direkt av bolaget genom att tillämpa gällande undantagsregler i 1 kap 7 § LOU.

### **8.2 Överenskommelser mellan myndigheter**

Flera problem uppstår när myndigheter tecknar överenskommelser med varandra. De vanliga verktygen för tvistelösningar kan inte tillämpas. Det finns inga avtalsrättsliga sanktioner att ta till om en myndighet inte fullföljer ett uppdrag på det sätt som överenskommit. Det finns ingen utomstående part som kan slita tvister som uppstår. Sista instans är enligt Följsam-avtalen myndigheternas generaldirektörer.

Enligt vår mening påverkas kvaliteten i uppdragen när det inte finns några avtals- eller köprättsliga sanktioner att ta till. Myndigheten behöver inte anstränga sig på samma sätt som ett privat företag. Vid intervjuerna med Sida-personal har framkommit att man i vissa uppdrag där myndigheter varit motpart haft problem med bl.a. projektledning och styrning vilket har varit svårt att komma tillrätta med<sup>22</sup>. Sida kan i dessa fall inte kräva att personal skall bytas ut genom att luta sig mot ett avtal med tydliga sanktioner.

Enligt Följsam-avtalen och enligt Sidas "Upphandlingsregel" skall LOU följas om konkurrens finns på marknaden. Att så görs motsägs av den uppfattning vi fått genom intervjuer med från myndigheterna och handläggare på Sida. Vi upplever att Sidas kontroll av om LOU-upphandling görs av myndigheterna eller inte är bristfällig. Hur kontrollen ser ut beror såvitt vi kunnat finna på vilken handläggare och vilken avdelning som ansvarar för ramöverenskommelsen.

I Sidas "Upphandlingsregel" anges som ett separat mål att samarbetspartnerna och inte Sida skall ansvara för den upphandling som krävs i utvecklingsamar-

---

<sup>21</sup> Regeringsbeslut 2006-12-21, "Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Lantmäteriverket", 7.4 punkt 4.

<sup>22</sup> Arbetsmarknadsstyrelsens uppdrag i Moldavien

betet. Det innebär att Sida lägger ut ansvaret för att upphandling görs på de myndigheter som skall utföra uppdragen. Detta innebär att vikten av att Sida följer upp att så också görs blir än större.

### **8.3 Myndigheterna formulerar uppdragen**

Vid våra intervjuer med myndigheter och Sida-personal har det framkommit att myndigheter antingen specificerar uppdragen själva eller så gör man det i samverkan med myndigheten i mottagarlandet. Inte sällan hävdas att mottagarlandet själv inte har kapacitet och förmåga att formulera uppdraget. En sådan tillämpning vid tilldelning av uppdrag inom ramen för ramöverenskommelserna torde inte vara avsedd..

Normalt sett är huvudregeln vid köp av varor eller tjänster att köparen specificerar vad som skall köpas och säljaren redogör för vad man kan leverera. Denna huvudregel bör också i största möjliga utsträckning följas i dessa uppdrag.

Det ligger nära till hands att tro att den som skall utföra ett uppdrag i en sådan situation specificerar ett uppdrag så att det bara passar den egna verksamheten. Detta är konkurrensbegränsande i sig och undergräver möjligheten för andra företag att kunna konkurrera om uppdragen.

### **8.4 Uppdragens innehåll**

De uppdrag som läggs ut på myndigheterna inom ramen för Följsamavtalen är omfattande, både tidsmässigt (3-4 år) och resursmässigt. Vi har sett att det som från början beskrivits i projektbeskrivningen har rört myndighetens verkliga kärnkompetens men att projektet därefter "svällt ut" och omfattat även andra kompetenser som inte har något samröre med myndigheternas kärnkompetens.

Inte sällan efterfrågas insatser inom områdena IT, exempelvis IT-arkitekter, tjänster inom ekonomi, projektledning och Human Resources, exempelvis personalutveckling och utbildning, det vill säga typiska administrativa funktioner. Flera av myndigheterna har använt specialister från den egna verksamheten för att utföra insatser inom nämnda områden. I de fall myndigheterna skall tillhandahålla kompetens inom dessa områden skall detta enligt vår uppfattning och också enligt Sidas "Upphandlingsregel" upphandlas i konkurrens enligt reglerna i LOU.

Det är inte heller alltid helt lätt att på basis av berörda myndigheters instruktion eller regleringsbrev att avgöra vad som är myndigheternas kärnverksamhet. Visserligen av de tjänster som innefattas i myndigheters kärnkompetens finns också att tillgå på den privata marknaden. Exempel på detta är tjänster för statistiska analyser eller utbildningar inom olika områden, t.ex. Public Financial Management och inom skatteområdet.

## **8.5 Handläggning av ramöverenskommelserna inom Sida**

Det finns ett problem inom Sida med bland annat skilda uppfattningar och tolkningar av Följsam-konceptet och olika ambitionsnivåer. En samordningsfunktion saknas eller behöver utvecklas för att höja kvaliteten i beredningarna. Bedömnings- och uppföljningssystemen bör ses över och anpassas till Sidas övriga verksamhet.

Vad vi kunnat finna förekommer ingen systematisk uppföljning av kvaliteten på de avtalade uppdragsleveranserna som görs av berörda myndigheter. Med ”systematisk” menar vi ett enhetligt sätt att bedriva kvalitetsuppföljning på och som tillämpas av alla handläggare med ansvar för ramöverenskommelser inom ramen för Följsam-konceptet. Vad gäller uppföljning och utvärdering har det under våra intervjuer med myndigheterna framkommit att kvalitetsuppföljning utförd av tredje part endast förekommer sporadiskt.

## **8.6 Institutioner som erhåller bidrag från Sida**

Sida lämnar bidrag till institutioner och organisationer. Vi har tagit del av ett fall där en institution<sup>23</sup> som erhållit bidrag från Sida också deltog i en upphandling. Sida reagerade själva i detta fall och på uppmaning av Sida drog institutionen tillbaka sitt anbud. Om en bidragstagande institution är med och lämnar anbud i en offentlig upphandling i konkurrens med privata företag som inte erhållit bidrag från Sida hamnar Sidas upphandling i detta fall i konflikt med en av de grundläggande principerna som bär upp den europeiska upphandlingen nämligen principen om likabehandling. Hur ofta förekommande detta är i Sida upphandlingsverksamhet har det inte funnits utrymme för att undersöka inom ramen för denna utredning. Vi har heller inte haft möjlighet att se hur avtalen mellan Sida och dessa institutioner ser ut. Som framgått ovan kan endast benefika avtal, avtal utan krav på motprestation, komma ifråga utan att LOU blir tillämplig.

---

<sup>23</sup> Stockholm Environmental Institute, SEI

# Intervjuade personer

---

Bilaga 1

## **9. Arbetsmarknadsstyrelsen**

### **Namn**

Sture Pettersson  
Per Lindberg

### **Avdelning/Funktion**

Internationella sekretariatet  
Internationella sekretariatet

## **10. Diakonia**

### **Namn**

Margareta Koltai

## **11. Ekonomistyrningsverket**

### **Namn**

12. Bengt Anderson

### **Avdelning/Funktion**

Stf GD

13. Bo Dahlström  
samhet

Chef Internationell verk-

## **14. Fiskeriverket**

### **Namn**

15. Tore Gustavsson,

### **Avdelning/Funktion**

Internationellt utvecklings-  
samarbete

## **16. Lantmäteriverket**

### **17. Namn**

18. Åke Finnström

### **Avdelning/Funktion**

ansvarig internationella frågor

## **19. Rikspolisstyrelsen**

### **Namn**

Mats Palmgren

### **Avdelning/Funktion**

Verksamhetsansvarig för internationellt utvecklingsarbete

## **20. Sida**

### **Namn**

Rolf Folkesson

Thomas Kjellson

Ola Möller

Birgitta Weibahr

Jesper Hörnberg

Ann-Charlotte Zackrisson

Lisa Mossberg

Anne-Louise Olofsson

Robert Backlund

Malin Tjernström,

### **Avdelning/Funktion**

INEC

DESO/DESA

NATUR

DESO/DESA

Europa

Europa

Europa

Europa

Europa

DESO/DESA

## **21. SIPU**

### **22.**

### **Namn**

### **Avdelning/Funktion**

Björn Bengtsson

Managing Director, Coordinator Africa

## **23. Skatteverket**

### **Namn**

Emma Döös

Ann Melin Wenström  
jects

### **Avdelning**

Office for International Pro-  
jects

Office for International Pro-

## **24. Statistiska Centralbyrån**

### **Namn**

25. Mats Nordin  
Samordning

26. Elisabeth Nyberg  
Samordning

### **Avdelning**

Internationell

Internationell

## **27. Swedish Consultants**

### **Namn**

Tina Karlberg  
Stina Mossberg

## **28. Utrikesdepartementet**

Håkan Åkesson

# Fallbeskrivningar

---

## Bilaga 2

## **29. Statistiska Centralbyrån**

Statistiska Centralbyrån (SCB) deltar i projekt i Kambodja och Bosnien-Herzegovina. Projekten rör stöd till uppbyggnad av statistikmyndigheter.

Projektet i Kambodja pågår under perioden 2006-2008. Ansvarig avdelning på Sida är avdelningen för demokrati och social utveckling, DESO. Budgeten för projektet uppgår till 21,5 miljoner SEK

Projektet i Bosnien-Herzegovina pågår under perioden 2007-2009. Ansvarig på avdelning på Sida är Europa. Budgeten för projektet uppgår till 15 miljoner SEK.

### **1 Bakgrund till projekten**

#### Kambodja

Enligt överenskommelsen mellan regeringarna i Sverige och Kambodja skall projektet omfatta institutionell uppbyggnad av statistikmyndighet (National Institute of Statistics) i Kambodja. Syftet är att stärka regeringens kapacitet att följa utvecklingen i landet, att formulera policies och strategier för att bekämpa fattigdom genom att ta fram relevanta och lättillgängliga data och analyser av hög kvalitet. Av särskilt intresse är data som påvisar trender.

#### Bosnien-Herzegovina

Projektet avser att ge stöd till utveckling av Bosniens tre statistikmyndigheter. Projektet förväntas ge Bosnien möjlighet att utveckla system för bevakning av landets fattigdomsutveckling genom förbättrade nationalräkenskaper och social statistik. Ett annat förväntat resultat är att öka de bosniska myndigheternas anpassning till EU:s krav och regler för statistik.

### **2 SCB:s genomförande**

#### Kambodja

SCB skall tillhandahålla teknisk assistans. Rollen skall specificeras i en överenskommelse (Terms of Reference) med bifogad arbetsbeskrivning. Eventuella rekryteringar skall göras i enlighet med ramöverenskommelsen mellan Sida och SCB. I Sidans uppdragsbeställning framgår att SCB även skall tillhandahålla strategisk rådgivning och support vid utvecklingen av teknik, organisation och institutionell kapacitet för att nå de förväntade resultaten.

SCB genomför uppdraget med hjälp av lång- och korttidsexpertis. Vid behov har underkonsulter upphandlats. Enligt SCB har man bistått inom området ICT (=informations- och kommunikationsteknologi). Några rekryteringar har ännu inte gjorts.

### *Bosnien-Herzegovina*

SCB bistår med expertkunskap i statistisk metod och stöd för att förbättra statistiken inom områdena statistisk metod, jordbruks-, miljö-, energi-, arbetsmarknads- och jämställdhetsstatistik.

Inom området "General capacity building" bistår man med utbildning i engelska, IT m.m. med stöd av lokala utbildningsföretag som handlas upp av samarbetspartnern enligt Sida procurement guidelines.

Områden som ledarskapsutveckling och kommunikation med statistikanvändare är också prioriterade i projektet men har ej ännu projekterats, en. SCB har upphandlat åtta leverantörer som skall användas för de fall SCB själva inte har kapacitet.

## **30. Rikspolisstyrelsen**

Rikspolisstyrelsen (RPS) deltar i ett biståndsprojekt i Montenegro. Projektet avser utveckling av kriminalunderrättelsetjänsten.

Projektet pågår under perioden 2007-2009. Ansvarig avdelning på Sida är Europa. Budgeten uppgår till 13,5 miljoner SEK.

### **1 Bakgrund till projektet**

RPS har fått i uppdrag att i samarbete med polisen i Montenegro stärka den strategiska och operativa förmågan genom att utveckla kriminalunderrättelsetjänsten. Det övergripande målet för projektet är att bekämpa brottslighet och att säkerställa skyddet för mänskliga rättigheter.

Projektet har utarbetats av RPS i nära samarbete med den montenegrinska polisen. RPS har ansvarat för hela projektet från förberedande studier, projektdesign och genomförande enligt överenskommelsen mellan Sida och RPS.

### **2 RPS Genomförande**

RPS har framför allt arbetat med polisutbildning och förbättrad insamling, utvärdering och analys av underrättelseinformation, ökad tillgänglighet av upplysningar samt information i databaser. Insatser har gjorts för att öka användningen av kriminalunderrättelseverksamhet och för att förbättra koordinationen mellan olika organisatoriska enheter.

Enligt RPS har projektet bemannats med korttidsexperter från polismyndigheter med särskild inriktning på underrättelseverksamhet. I fall det blir aktuellt med utbildning står RPS för poliskomponenten och Sida för övriga komponenter, t.ex. kapacitetsutvecklingsexpert.

## **31. Arbetsmarknadsstyrelsen**

Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) deltar i bistandsprojekt i Moldavien. Projektet omfattar stöd till den moldaviska arbetsmarknadsmyndigheten.

Projektet pågår under perioden 2005-2008. Ansvarig avdelning på Sida är Europaavdelningen. Budget för projektet är 12,8 mkr SEK.

### **1 Bakgrund till projektet**

AMS har fått i uppdrag att stödja den moldaviska arbetsmarknadsmyndigheten med att skapa en mer flexibel arbetsmarknad, genom förbättrade analyser och prognoser av utbud och efterfrågan. Projektet syftar även till att utveckla en bättre matchning av efterfrågan och tillgången på yrkesutbildning samt även rikta särskild uppmärksamhet mot utsatta gruppers integration på arbetsmarknaden.

### **2 AMS genomförande**

Projektet består av sju olika komponenter. Olika analyser har genomförts, en kommunikationsstrategi har tagits fram, utveckling och spridning av metoder har gjorts, sårbara grupper har kartlagts samt den sociala dialogen utvecklats.

AMS har bistått med olika kompetenser.

- Experter på prognos/analys
- Experter inom nationalekonomi, statistik och arbetsmarknadsfrågor
- IT-expert för implementering av IT-stöd - programmering och arkitektur
- Kommunikations – och informationsexpert, den ansvarige tidigare informationschef på AMS
- Projektledare

AMS har även haft utländska experter från Ryssland, Litauen och Rumänien knutna till projektet.

## **32. Skatteverket**

Skatteverket genomför en stödinsats till skatteförvaltningen i Albanien.

Projektet pågår under perioden 2004-2007. Ansvarig avdelning på Sida är Europaavdelningen. Budgeten för projektet uppgår till 6,4 miljoner SEK.

### **1 Bakgrund till projektet**

Projektet, som är ett EU-projekt, syftar till samarbete mellan Sveriges och Albanien skattemyndigheter. Projektdokument har utarbetats av Skatteverket i nära samarbete med det albanska "General Tax Department". Det förväntade resultatet av projektet är en effektivisering och modernisering av Albanien skatteförvaltning, vilket både är ett krav på Albanien från EU i den pågående dialogen om ett eventuellt framtida EU-medlemskap samt ett viktigt led i genomförande av landets fattigdomsbekämpning.

### **2 Skatteverkets genomförande**

Skatteverket skall främst stödja ledarskap och rutiner för skatterevision men även arbeta med standardisering av rutiner. Projektet skall även undersöka förutsättningar för vidareutbildning av Albanien skatterevisorer för utveckling av ett utbildningscentrum för Albanien skatteförvaltning.

Experter från Skatteverket har utövat mentorskap genom att fungera som stöd, bollplank och rådgivare till chefer på mellannivå. Det har rört ledarskapsfrågor men även skattefrågor, t.ex. service och arkivfrågor.

### **33. Ekonomistyrningsverket**

Ekonomistyrningsverket (ESV) skall genom institutionssamarbete stödja Finansministeriet i Moçambique på managementnivå.

Projektet pågår under perioden 2006-2008. Ansvarig på Sida är Ambassaden i Maputo. Budget för projektet är 29 miljoner SEK.

#### **1 Bakgrund till projektet**

Projektet övertogs av ESV från Riksrevisionsverket (numera Riksrevisionen) och avser institutionsuppbyggnad av internrevisionen vid Finansministeriet i Moçambique.

Projektet skall bidra till en förbättrad ledning och styrning av den offentliga sektorn som ett medel att bekämpa fattigdom och förstärkning av kapaciteten och kompetensen hos personalen vid Finansministeriet som arbetar med internrevision.

#### **2 ESV:s genomförande**

ESV har bidragit med expertkunskap inom internrevisionsområdet, utövat projektledarskap men också arbetat med organisationsutveckling såsom effektivisering av kommunikation, implementering av IT-applikationer och säkerställande av effektiva stödinformationssystem.

Utöver detta har ESV även bidragit med kunnande inom Human Resources. En del av uppdraget är att kartlägga organisationsklimatet, göra klimatenkät, och där har ESV använt två personer från den egna personalavdelningen

## **34. Lantmäteriverket**

Lantmäteriverket (LMV) skall genom institutionssamarbete hjälpa till att utveckla lantmäterimyndigheterna i Serbien och Kroatien.

Projekten har pågått under perioden 2005-2007. Ansvarig avdelning på Sida är NATUR. Budget för projekten är 26,8 miljoner SEK (Serbien) respektive 16,3 miljoner SEK (Kroatien).

### **1 Bakgrund till projekten**

Syftet med projekten har varit att bygga upp och förstärka den institutionella kapaciteten hos systemmyndigheterna i Serbien och Kroatien.

### **2 LMV:s genomförande**

#### Kroatien

LMV stödjer motsvarigheterna till LMV i deras reformprogram för att bygga upp landets kapacitet när det gäller lantmäteriverksamhet och då främst inom fastighetsregistrering och kataster området.

#### Serbien

Insatsen inriktas mot kvalificerad utbildning för personalen vid motsvarigheterna till LMV och för personal på mellannivå samt stöd vid uppläggning och genomförande av pilotprojekt. Utbildningen omfattar bland annat projektstyrning, verksamhetsplanering och kund/användarrelationer.

”Management Mentor Program” ingår i båda uppdragen. Det innebär att chefskiktet inom LMV som utnyttjas som mentorer till chefer vid systemmyndigheterna. Man har arbetat med coachning och hur man agerar som chef i en lantmäterimyndighet. LMV har också bistått med projektledare för projekten.

LMV tillhandahåller stöd för att bygga upp digitala arkiv. Det handlar framför allt om kompetens inom IT-området.

## **35. Fiskeriverket**

Fiskeriverket skall genom institutionellt samarbete med och stödja Fiskeriministeriet i Indonesien.

Projektet pågår under perioden 2006-2008. Ansvarig avdelning på Sida är INEC. Budgeten för projektet är 10,3 miljoner SEK.

### **1 Bakgrund till projektet**

Det grundläggande syftet med projektet är att förbättra fiskebeståndet. Fiskeriverket skall stärka ministeriets kompetens inom bland annat följande områden: bestandsberäkning, kapacitetsfrågor, fishing management, IT-system för fångst och reglering av antalet fartyg.

### **2 Fiskeriverkets genomförande**

Fiskeriverket hjälper ministeriet med att kontrollera mängden fiskebåtar och att utveckla IT-system för fångster. I projektet ingår även planering för hur kustområdena bäst skall kunna utnyttjas

Ett tiotal personer från Fiskeriverket är involverade i projektet, bland annat projektledare, personal från kontrollavdelningen som arbetat med kontrollfrågor och personal från havsfiskelaboratoriet. Fiskeriverket har anställt en IT-konsult för detta projekt som tidigare arbetat med IT-system för fångster.

## **36. Universitet, högskolor och enskilda organisationer**

### **37. Sveriges Lantbruksuniversitet**

Sveriges Lantbruksuniversitets uppdrag (sedan 1999) i Etiopien var att inom ramen för College-aktiviteter bidra till utbildningsprogrammet genom att tillhandahålla lärare på långtids- och korttidskontrakt, att bygga institutionell kapacitet samt stöd till forskning och forskningsnätverk.

Projektet pågick under perioden 2004-2005 (projektet har pågått med Sida stöd från 1978). Ansvarig avdelning på Sida var tidigare NATUR och sedermera Ambassaden i Addis Abeba. Budget för projektet 49,4 miljoner SEK.

#### **1 Mål för projektet och huvudsakliga aktiviteter**

Utbildning av högre skogs kompetens. I detta skede genom att höja kapaciteten och omorienteringen av college för på ett bättre sätt bidra till fattigdomsmålet genom en större tonvikt på socioekonomiska kunskaper, entreprenörskap och marknadsorientering. Vidare ingick att bidra till interdisciplinär och tematisk aktionsforskning och att förbättra organisation, individuell kompetens hos lärarna m.m.

#### **2 Kommentarer**

Brist på tid och tillgänglighet av relevanta personer med kunskap om projektet har omöjliggjort närmare analys av beslut under processens gång. Detta förklarar också varför fallet inte analyseras i rapportens huvudtext.

### **38. Umeå Universitet**

Umeå Universitet bidrog med rättsstöd i Laos till "Faculty of Law and Political Science" (FLP), "Office of the Public Prosecutor" (OPP) samt "Peoples Supreme Court" (PSC).

Projektet pågick under perioden 2000-2003. Ansvarig avdelning på Sida var DESA och sedermera ambassaden i Vientiane. Den totala budgeten för projektet var 15,3 miljoner SEK varav 12 miljoner SEK till FLP.

## **1 Mål för projektet och huvudsakliga aktiviteter**

Att bidra till att skapa förutsättningar för uppbyggnaden av en rättsstat genom utveckling av domstolsväsendet, ökning av antalet kvalificerade jurister samt höjning av kompetensen på de jurister som finns.

Genom förbättrad grundutbildning och yrkesutbildning på rättsområdet stärka kapaciteten hos rättsväsendet. I utbildning lyfta frågor om mänskliga rättigheter och demokrati i läroplan m.m.

## **2 Kommentarer**

Sida beslutade om upphandling av svenskt universitet för att genomföra konsultinsatsen. Annan upphandling i konkurrens än upphandling mellan universitet övervägdes inte. Efter konkurrens med Lunds universitet valdes Umeå.

## **39. Diakonia/Forum Syd**

Utveckling av demokrati och mänskliga rättigheter i Kambodja.

Projektet pågår under perioden 2007-2009 (påbörjades 1997). Ansvarig avdelning på Sida är DESA. Budget för projektet är 31,3 miljoner SEK.

## **1 Mål för projektet och huvudsakliga aktiviteter**

Att bidra till fattigdomsminskning i Kambodja genom konsolidering av Kambodjas framgångar mot demokrati under den senaste 10-årsperioden. Vidare skall man bidra till att Kambodjanska enskilda organisationspartners får nödvändig kapacitet och kunskap för att driva frågor om mänskliga rättigheter. Detta skall uppnås genom ett aktivt arbete med lokala Kambodjanska partners.

## **2 Kommentarer**

Uppdraget är formulerat av organisationerna själva genom en ansökan till Sida. Insatsen utgör en del and landprogrammet med Kambodja, dock finns ingen formell överenskommelse med mottagarlandet om insatsen.

## **40. Raoul Wallenberg institutet**

Verksamhetsstöd till Raoul Wallenberg institutet för Afrika programmet, delinsats Kenya.

Projektet pågick under 2004-2006 (senare förlängt till och med 2007-04-30). Ansvarig på Sida var Ambassaden i Nairobi. Budget för projektet uppgick till totalt 30,4 miljoner SEK varav för Kenya 9,8 miljoner SEK.

### **1 Mål för insatsen och huvudsakliga aktiviteter**

Projektet syftade till att höja kapaciteten inom olika områden av samhället och rättssystemet i Kenya, vad avser kunskap och förståelse för principerna för mänskliga rättigheter och dess användning i utbildning av olika kategorier inom rättsområdet.

Framför allt tre områden har omfattats av projektet; fängvården, polisen och Institutet för utbildning av provinsadministratörer.

### **2 Kommentarer**

Se rapporten sidan 16 och 17.

**2007-09-21**

## **Uppdragsbeskrivning avseende utredning om KONKURRENSNEUTRALITET**

### **1. Bakgrund**

En av grundelementen i Sveriges Politik för global utveckling är att öka svenska aktörers medverkan i utvecklingssamarbetet. Inom Sida har sedan några år pågått ett utvecklingsarbete som resulterat i ett förhållningssätt till svenska aktörer.<sup>24</sup> Sida strävar efter att stärka sin samverkan med aktörer i svenska samhället, förtydliga Sidas roll i denna samverkan och klargöra centrala begrepp. Som ett led i detta arbete har Sida utarbetat en Handlingsplan för samverkan med näringslivet<sup>25</sup>. Vidare pågår sedan några år ett arbete med att ta fram ramöverenskommelser med några statliga myndigheter<sup>26</sup>.

Myndigheterna och det privata näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet har förändrats under de senaste två decennierna. I början av 1980-talet förekom relativt lite myndighetssamarbete, eller förvaltningsbistånd som det då kallades. Under hand har dock förvaltningsstödet ökat. Det finns också numera efter Riksdagens antagande av Politiken för global utveckling ett betydligt större intresse från myndigheternas sida att medverka i utvecklingssamarbetet.

Utvecklingssamarbetet har, framförallt sedan början av 1990-talet, genomgått genomgripande förändringar. Budgetstöd har vuxit i omfattning och ytterligare förstärkts genom Parisagendan. Sektorprogramstöd har fått ökad betydelse och det gamla projektbiståndet har minskat. Det är numera fråga om andra former av bistånd och andra kompetenser som behövs. Ökad betoning ligger på stöd till reformprocesser och lagstiftnings- och regleringsfrågor. Till detta kommer avbindning och koncentration till färre sektorer. Allt detta har och kommer att påverka den svenska aktörskretsens medverkan i utvecklingssamarbetet, inte bara vad gäller totala omfattningen av samarbetet uttryckt i uppdragsvolym, utan även uppdragens innehåll och inriktning.

De förändringar som skisserats ovan ställer nya krav på utvecklingen och förändringar inom den svenska aktörskretsen men också nya krav på Sida. Lika

---

<sup>24</sup> Gds beslut 2006-09-21, nr 15439 Positionspapper om Sidas förhållningssätt till svenska aktörer inklusive grundläggande principer för bredare samarbete

<sup>25</sup> Gds beslut 2007-03- , nr Handlingsplan för samverkan med näringslivet

<sup>26</sup> Projektdirektiv 2005-01-10, framtagning av 10 ramöverenskommelser med statliga myndigheter med vilka Sida har ett mer omfattande samarbete

viktigt som det torde vara för svenska aktörer att anpassa sin kompetens till de nya behoven och att utveckla samverkansformer sinsemellan, inte minst mellan myndighetssfären och den privata sektorn, lika viktigt är det att skapa tydlighet vad gäller Sidas samverkan med myndigheterna och det privata näringslivet.

## **2. Problem**

Sida har i uppdrag att involvera svenska aktörer i utvecklingssamarbetet. Detta innebär att såväl myndigheternas som det privata näringslivets kompetens och erfarenheter ska tas tillvara. Det finns en rad olika åtgärder som föreslagits i Sidas Handlingsplan för samverkan med näringslivet som syftar till att utveckla relationerna mellan Sida och svenska aktörer. I denna utredning tas endast en aspekt upp av dessa, nämligen konkurrensneutraliteten.

När det gäller myndighetssamarbetet kan Sidas förhållningssätt tentativt sägas vara:

1. Sidas samarbete med svenska myndigheter syftar
  - dels till att nyttja den specifika kompetensen i statlig verksamhet för större effekt i utvecklingssamarbetet,
  - dels till att möjliggöra partnerskap, för ömsesidig nytta, mellan svenska myndigheter och deras motsvarigheter i utvecklingsländerna.
2. Om det i myndighetssamarbetet fordras stöd av insatser som är av uppdragskaraktär, så skall dessa upphandlas av respektive myndighet.
3. Alla tjänster som finns att köpa på marknaden skall anses vara av uppdragskaraktär och alltid upphandlas i konkurrens enligt lagen om offentlig upphandling och i övrigt tillämpliga regler.

Definitionen ovan anger en tydlig gränsdragning mellan myndighetssamarbete, där Sida utan upphandling kan anlita en svensk myndighet, och de fall då upphandling skall göras.

Även om gränsdragningen rent teoretisk är klar, är det i praktiken inte alltid helt lätt att avgöra om ärende av är uppdragskaraktär eller ej.

### **2.1 Myndigheternas specifika kompetens**

I ramöverenskommelserna görs en definition av vad som är myndigheternas specifika kompetens. I begreppet specifik kompetens ligger att endast myndigheten har denna kompetens i Sverige och att motsvarande kompetens inte finns på den privata marknaden. Endast under förutsättning att myndigheten har en specifik kompetens kan Sida anlita myndigheten.

Definitionen av myndighetens specifika kompetens i ramöverenskommelserna blir dock med nödvändighet något abstrakt. När det gäller lantmäteriverksam-

heten har en särskild utredning gjorts<sup>27</sup> för att tydliggöra gränsdragningen mellan myndighetens specifika kompetens och kompetensområden där det finns privata aktörer i Sverige. Ytterst gäller det för varje handläggare och ansvarig chef på Sida att göra en bedömning i varje särskilt projekt/program om förutsättningarna för myndighetens specifika kompetens i just detta ärende.

## **2.2 Partnerskap mellan myndigheter – twinning**

En särskild form av myndighetssamarbete, som är direkt kopplat till myndighetens specifika kompetens är partnerskapet. Det är ett värde i sig att två myndigheter utvecklar ett nära partnerskap under uppbyggande av en verksamhet, t ex inom skatte- eller statistikområdet. Just genom att det är två myndigheter, skapas förutsättningar för kollegial samverkan. Det ligger en värdegemenskap i att två institutioner samarbetar med likartad verksamhet med ansvar för hur verksamheten organiseras och genomförs. Även här gäller det för varje handläggare och ansvarig chef att i varje särskilt fall göra en bedömning om förutsättningarna för myndighetssamarbete är uppfyllda eller om ett program/projekt är av uppdragskaraktär och skall upphandlas.

## **2.3 Myndigheternas samverkan med det privata näringslivet**

I ramöverenskommelserna sägs uttryckligen att myndigheterna skall upphandla tjänster inom ramen för ett projekt eller program, där delkomponenter är av den karaktär att det finns kompetens på den öppna marknaden. Det kan t ex vara fråga om att utveckla IT-system för ekonomiadministration och tekniska processer eller managementutbildning.

Myndigheten är dock alltid skyldig att noga beakta, att sådana tjänster som kan upphandlas i konkurrens verkligen blir upphandlade i enlighet med lag (1992:1528) om offentlig upphandling, gällande EG-direktiv och i övrigt tillämpliga regler. Det är möjligt att i varje fall större myndigheter anser sig ha kompetens och kapacitet inom det egna verket och då i stället väljer att genomföra dessa delkomponenter med egen personal.

## **2.4 Tjänsteexport**

Myndigheternas medverkan i utvecklingssamarbete kan omfatta sådan verksamhet som är tjänsteexport<sup>28</sup>. Enligt tjänsteexportförordningen skall myndigheterna bedriva tjänsteexportverksamheten utifrån en fastlagd marknadsstrate-

---

<sup>27</sup> Björn Mothander

<sup>28</sup> Tjänsteexportförordningen (1992:192)

gi och med krav på lönsamhet. Grunden för detta krav är att myndigheterna inte skall ha konkurrensfördelar i förhållande till privata aktörer.

[Detta krav har dock inte Sida upprätthållit, utan haft endast full kostnadstäckning som riktmärke. Detta innebär att myndigheterna, i varje fall på några års sikt, skall ha full kostnadstäckning för direkta och indirekta kostnader. Denna princip kan bara vara tillämplig när myndigheterna bistår med tjänster som inte kan handlas upp på den öppna marknaden. (se Förhållningssätt under punkt 2)

## **2.5 Enskilda organisationer**

I fråga om Sidas samverkan med enskilda organisationer är det regelmässigt fråga om bidrag till den enskilda organisationens verksamhet, där organisationer själv täcker minst 10% av kostnaden. Det är den enskilda organisationen som definierar och ansvarar för ett projekt/program och Sida har i princip att ta ställning till om Sida kan/vill lämna ett bidrag eller inte till verksamheten. Sida kan inte utan upphandling enligt gällande regelverk anlita enskilda organisationer för uppdrag eller göra avrop av tjänster som Sida vill ha utfört.

I vissa fall har dock organisationer arbetat med 100 % Sida-finansiering. Frågan är i vilken mån sådant arbete utförs på Sidas initiativ och i vilken mån det i så fall är att betrakta som uppdrag – och egentligen borde vara föremål för konkurrensupphandling.

## **2.6 Institutioner, universitet och högskolor**

Sida har ett nära samarbete med svenska utbildnings- och forskningsinstitutioner – de utgör en viktig aktörskrets i det bilaterala arbetet. Men i många fall producerar de också underlag eller material för Sidas räkning (i flera fall i s k Helpdesk-funktion) och frågan är då i vilken mån de kan sägas utföra konsultuppdrag, vilka egentligen borde konkurrensutsättas.

## **2.7 Sidas upphandlingar**

Under senare år har framför allt Swedish Consultants och Svensk Projektexport framfört, att Sida upphandlar allt mindre i konkurrens och i allt större utsträckning avropar tjänster från myndigheter, enskilda organisationer, institutioner, universitet och högskolor.

Den huvudfråga som denna utredning avser att belysa är gränsdragningen mellan myndighetssamarbete och konkurrensutsatt verksamhet och hur Sida han-

terar denna fråga i det dagliga arbetet. Det är avgörande för Sidas förtroende bland de svenska aktörerna att gränsdragningen görs på ett transparent och korrekt sätt och att konkurrensutsättning alltid ska göras där det kan finnas förutsättningar.

### **3. Uppdrag**

I Konsultens uppdrag ingår:

1. Enligt tillgänglig statistik har en förskjutning från upphandling i konkurrens till att Sida i högre utsträckning än tidigare gör avrop från andra myndigheter. Är denna förskjutning till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
2. Att analysera och bedöma om Sidas samarbete med institutioner, högskolor och universitet till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
3. Att analysera och bedöma om Sidas samarbete med enskilda institutioner till alla delar är sakligt grundad och i enlighet med gällande lagstiftning och i övrigt tillämpliga regler.
4. Om inte – identifiera var bristerna finns: I regelverket och/eller i tillämpningen?
5. Överväga effekten av en eventuell förändring som gör att konkurrensupphandlade företag leder projekten under det andra aktörer som myndigheter, universitet, enskilda organisationer fungerar som underleverantörer.
6. Föreslå åtgärder.

### **4. Genomförande**

Konsulterna ska studera tillgänglig statistik, policies och riktlinjer för biståndet samt i övrigt inhämta den dokumentation och underlag som bedöms erforderligt för uppdragets genomförande.

I uppdraget ingår även att intervjua företrädare för Sida, myndigheter, institutioner, enskilda organisationer och privata aktörer i den mån konsulterna anser detta nödvändigt för uppdragets genomförande.

Konsulterna ska tillställa Sida en gemensam arbetsplan som ska utgöra grunden för en diskussion mellan Sida och konsulterna om hur uppdraget bäst kan genomföras.

## **5. Tidplan och bemanning**

Sida bedömer att uppdraget beräknas omfatta högst 4 – 6 veckor. Uppdraget ska påbörjas i oktober och avslutas senast i december 2007.

För genomförande av uppdraget kommer Sida att anlita två konsulter, en med särskild kompetens i juridik och upphandling och en konsult med särskild kompetens om Sida och utvecklingssamarbete. Detta innebär att konsultteamet tillsammans ska ha kompetens om:

- kunskaper och erfarenheter om lagen om offentlig upphandling och konkurrensrätt
- kunskaper om tjänsteexport
- kunskaper och erfarenhet från upphandlingar inom utvecklingssamarbetet
- kunskaper om utvecklingssamarbetets trender och förändringar

## **6. Rapportering**

Konsultteamet ska inkomma med en gemensam, integrerad rapport. Konsulten med särskild kompetens i juridik och upphandling ska vara team leader. Om konsulterna inte kan enas i bedömningar och förslag ska den avvikande uppfattningen särskilt anges i lämplig ordning.

Ett utkast till rapport ska tillställas Sida senast den 30 november 2007.

Konsulterna ska även vara beredd att muntligen presentera förslaget vid högst två tillfällen på tid och plats enligt vad som konsulten och Sida senare får komma överens om.

Sedan Sida lämnat sina kommentarer, som om möjligt ska göras inom tre veckor efter att ha fått utkast till rapport, ska rapporten färdigställas inom två veckor från det att kommentarerna lämnats.

Rapporten ska redovisas i digital form – Word.

//