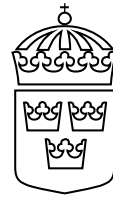


Regeringens skrivelse

2019/20:76



Riksrevisionens rapport om Konkurrensverkets tillsyn

Skr.
2019/20:76

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 30 januari 2020

Stefan Löfven

Ibrahim Baylan
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i rapporten Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26).

Enligt Riksrevisionen visar granskningen på brister i Konkurrensverkets tillsynsarbete. Bristerna avser både Konkurrensverkets prioriteringspolicy och Konkurrensverkets interna kontroll. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Konkurrensverkets resursutnyttjande kan förbättras. För att Konkurrensverket ska använda sina resurser mer effektivt krävs en översyn av tillsynsprocesserna, inklusive tillämpningen av myndighetens prioriteringspolicy. Som ett stöd i Konkurrensverkets arbete med översynen rekommenderar Riksrevisionen att Konkurrensverket förbättrar den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet, formaliserar återkopplingen till myndighetens prioriteringspolicy från tillsynsarbetet samt utvärderar om nuvarande fördelning av resurser mellan konkurrens- och upphandlingstillsyn är ändamålsenlig givet myndighetens uppdrag och tillförda resurser. Riksrevisionen bedömer vidare att det kan finnas skäl för Regeringskansliet att följa upp hur förvaltningsanslaget fördelas internt och ställa tydligare krav på utvärdering av Konkurrensverkets tillsyn.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att det är viktigt med löpande uppföljning och utvärdering av Konkurrensverkets tillsyn. Regeringen följer löpande Konkurrensverkets resultat och resursutnyttjande bl.a. genom verkets årsredovisning som tillsammans med det årliga budgetunderlaget ligger till grund för tilldelning av resurser och styrning via regleringsbrev. Regeringskansliet har även en årlig myndig-

Skr. 2019/20:76

hetsdialog med Konkurrensverkets generaldirektör som syftar till att följa upp Konkurrensverkets verksamhet, ge en återkoppling och diskutera myndighetens resultat m.m. Utifrån dessa redovisningar och diskussioner följer Regeringskansliet hur Konkurrensverket utnyttjar och fördelar sina resurser.

Regeringen avser att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertas av Konkurrensverket bl.a. i samband med den årliga myndighetsdialogen.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

Skr. 2019/20:76

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser	4
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	5
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Bilaga	Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26)	7
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2020	55

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat Konkurrensverkets tillsynsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande (RiR 2019:26), se *bilagan*.

Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 8 oktober 2019. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen har redovisat i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma Konkurrensverkets förmåga till effektivt resursutnyttjande i myndighetens tillsynsverksamhet. I granskningen har Riksrevisionen fokuserat på Konkurrensverkets prioriteringspolicy och tillsynsprocesser. Det handlar dels om huruvida prioriteringspolicyn är välgrundad och hur den tillämpas i praktiken, dels om de interna förutsättningarna för prioriteringar och effektivt tillsynsarbete. Följande frågor har undersökts:

- Bidrar Konkurrensverkets prioriteringspolicy till en effektiv tillsyn?
- Ger Konkurrensverkets interna kontroll förutsättningar för en effektiv tillsyn?

Riksrevisionen har granskat Konkurrensverkets prioriteringspolicy samt myndighetens tillsynsprocesser i sin helhet, när det gäller både konkurrenstillsyn och upphandlingstillsyn. För att bedöma Konkurrensverkets förmåga och förutsättningar att prioritera effektivt i utredningsarbetet, har Riksrevisionen även undersökt dokumentationen från ett urval av genomförda utredningar.

Riksrevisionen gör följande huvudsakliga iakttagelser.

Riksrevisionen menar att det finns brister i Konkurrensverkets tillsynsarbete, kopplade dels till prioriteringspolicyn, dels till Konkurrensverkets interna kontroll.

Granskningen kan inte verifiera att prioriteringspolicyn bidragit till effektiv tillsyn, i synnerhet när det kommer till konkurrenstillsynen. Riksrevisionen anser att prioriteringspolicyn är svår att tillämpa för vissa ärendetyper och inte innehåller alla faktorer som är relevanta för Konkurrensverket. Dessutom används policyn sällan vid projektutvärderingar av genomförda tillsynsutredningar.

Riksrevisionen anser även att det finns brister i hur Konkurrensverket har organiserat och implementerat sin myndighetens interna kontroll för tillsynsarbetet. Bristerna består dels i hur arbetet styrs och kontrolleras, dels i hur organisationen för tillsynen är organiserad.

Vidare pekar Riksrevisionen på att det finns skillnader mellan konkurrens- och upphandlingstillsynen. Upphandlingsärendena utreds under relativt kort tid, medan konkurrensärendena varierar mycket i längd. Ärendena inom upphandlingstillsynen har en tydligare koppling till prioriteringspolicyn än ärendena inom konkurrenstillsynen.

Riksrevisionen menar även att Konkurrensverkets resurser är ojämnt fördelade mellan myndighetens konkurrens- och upphandlingstillsyn. Riksrevisionen har inte kunnat identifiera några underlag eller beslut som ligger till grund för rådande fördelning av resurser mellan myndighetens tillsynsområden. Konkurrensverket har, till skillnad från en majoritet av de europeiska konkurrensmyndigheterna, inte egen beslutanderätt i ärenden om konkurrensskadeavgift och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, utan måste driva ärendena i domstol.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Konkurrensverkets resursutnyttjande kan förbättras. För att Konkurrensverket ska använda sina resurser mer effektivt krävs en översyn av tillsynsprocesserna, inklusive tillämpningen av myndighetens prioriteringspolicy. Som ett stöd i detta arbete riktar Riksrevisionen följande rekommendationer till Konkurrensverket.

- Förbättra den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet.
- Formalisera återkopplingen till prioriteringspolicyn från tillsynsarbetet.
- Utvärdera om nuvarande fördelning av resurser mellan konkurrens- och upphandlingstillsyn är ändamålsenlig, givet myndighetens uppdrag och tillförda resurser.

Riksrevisionen bedömer vidare att det kan finnas skäl för Regeringskansliet att i sin kontakt med Konkurrensverket följa upp hur förvaltningsanslaget fördelas internt och ställa tydligare krav på utvärdering av Konkurrensverkets tillsyn.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i att det är viktigt med löpande uppföljning och utvärdering av Konkurrensverkets tillsyn. Regeringen välkomnar därför att Konkurrensverket har tagit fram och publicerat en prioriteringspolicy som vägledning för hur verket avser att fokusera sitt tillsynsarbete för att det ska bli så effektivt som möjligt. Prioriteringspolicyn underlättar också uppföljning av Konkurrensverkets tillsynsverksamhet och diskussioner kring denna.

Som underlag för regeringens uppföljning av resultat och resursutnyttjande ligger bl.a. Konkurrensverkets årsredovisning med information om bl.a. kostnader, intäkter och resultat, som verket årligen lämnar till regeringen. Årsredovisningens innehåll utgår från förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag, förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket samt regleringsbrev och är indelad i avsnitt om tillsynsverksamhet, konkurrens, offentlig upphandling, rapporter och analyser, internationellt arbete, finansiell redovisning m.m. Årsredovisningen ligger, tillsammans med det årliga budgetunderlaget, också till grund för tilldelning av resurser och styrning via regleringsbrev. Konkurrensverket publicerar även årligen, sedan några år tillbaka, en särskild rapport om tillsynen på konkurrens- och upphand-

lingsområdet där myndigheten redogör för den senaste utvecklingen under året.

Utöver detta träffar företrädare för regeringen och Regeringskansliet varje år Konkurrensverkets generaldirektör i en myndighetsdialog. Dialogen syftar bl.a. till att följa upp Konkurrensverkets verksamhet, ge en återkoppling och diskutera myndighetens resultat.

Utifrån dessa redovisningar och diskussioner följer Regeringskansliet löpande hur Konkurrensverket utnyttjar och fördelar sina resurser.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

De iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen tar upp i sin rapport riktar sig i första hand till Konkurrensverket. Regeringen följer löpande Konkurrensverkets resultat och resursutnyttjande i samband med regeringens myndighetsstyrning. Vidare avser regeringen att följa upp hur Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer omhändertas av myndigheten bl.a. genom den årliga myndighetsdialogen.

Regeringen anser därmed att granskningsrapporten är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Konkurrensverkets tillsyn
– förutsättningar för effektivt resursutnyttjande

RIR 2019:26



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-534-3

RIR 2019:26

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CAIAIMAGES

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTRYCKERI, STOCKHOLM 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-09-20

DNR: 3.1.1-2018-1152

RIR 2019:26

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Konkurrensverkets tillsyn

– förutsättningar för effektivt resursutnyttjande

Riksrevisionen har granskat Konkurrensverkets tillsynsverksamhet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Konkurrensverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Jesper Fagerberg har varit föredragande. Revisionsdirektör Bengt Lewin och revisor Peter Jörgensen har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jesper Fagerberg

För kännedom:

Regeringskansliet; Näringsdepartementet, Finansdepartementet
Konkurrensverket

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:76
Bilaga

KONKURRENSVERKETS TILLSYN – FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIVT RESURSTNYTTJANDE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Motiv till granskning	8
1.2 Syfte och frågeställningar	9
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	11
1.5 Rapportens disposition	13
2 Konkurrensverkets tillsynsarbete	14
2.1 Konkurrensverkets behov att prioritera mellan ärenden	14
2.2 Utredning av ärenden inom konkurrenstillsynen	15
2.3 Utredning av ärenden inom upphandlingstillsynen	18
3 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv tillsyn	20
3.1 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv konkurrenstillsyn	21
3.2 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv upphandlingstillsyn	23
3.3 Sammanfattande iakttagelser	24
4 Intern kontroll och effektivitet i tillsynen	26
4.1 Konkurrenstillsyn	26
4.2 Upphandlingstillsyn	30
4.3 Sammanfattande iakttagelser	32
5 Slutsatser och rekommendationer	34
5.1 Prioriteringspolicyn bidrar marginellt till effektiviteten i Konkurrensverkets tillsynsarbete	34
5.2 Brister i den interna kontrollen i Konkurrensverkets tillsynsprocesser försämrar förutsättningarna för effektivt tillsynsarbete	35
5.3 Rekommendationer	36
Referenslista	37
Bilaga 1. COSO-modellen	39
Bilaga 2. Genomförda intervjuer	41
Bilaga 3. Urval för dokumentstudier	43
Bilaga 4. Granskade fördjupade ärenden	45

Skr. 2019/20:76
Bilaga

KONKURRENSVERKETS TILLSYN – FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIVT RESURUTNYTTJANDE

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor med ansvar för tillsyn över konkurrensreglerna. Myndigheten är också tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen.

För att kunna bedriva verksamheten effektivt behöver Konkurrensverket göra rätt prioriteringar bland de hundratals tips om konkurrensbegränsningar och felaktiga upphandlingar som myndigheten får in varje år. Ett viktigt verktyg i prioriteringsarbetet är den prioriteringspolicy som Konkurrensverket tagit fram, och som anger vilka faktorer som ska beaktas vid prioriteringar. Konsumenter och offentliga såväl som privata marknadsaktörer kan ha stor nytta av att tillsynen på området är effektiv. Därför har Riksrevisionen granskat Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn med utgångspunkt i de prioriteringar som görs och varför.

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma Konkurrensverkets förmåga till effektivt resursutnyttjande i myndighetens tillsynsverksamhet.

I granskningen har Riksrevisionen fokuserat på Konkurrensverkets prioriteringspolicy och tillsynsprocesser. Dels handlar det om huruvida prioriteringspolicyen är välgrundad och hur den tillämpas i praktiken. Dels handlar det om de interna förutsättningarna för prioriteringar och effektivt tillsynsarbete, det vill säga om den interna kontrollen i utredningsfasen är väl fungerande för att säkerställa effektiva utredningar.

Granskningen besvarar två revisionsfrågor:

- Bidrar Konkurrensverkets prioriteringspolicy till en effektiv tillsyn?
- Ger Konkurrensverkets interna kontroll förutsättningar för en effektiv tillsyn?

Metoden för att besvara revisionsfrågorna har varit en kombination av intervjuer och dokumentgranskning. I den del där Konkurrensverkets interna kontroll har granskats, har även en kartläggning av tillsynsprocesserna skett, med efterföljande test av processernas så kallade nyckelkontroller.

Granskningens resultat

Granskningens resultat visar på brister i Konkurrensverkets tillsynsarbete. Bristerna avser både Konkurrensverkets prioriteringspolicy och Konkurrensverkets interna kontroll.

Konkurrensverket kommunicerar externt att myndigheten tillämpar en prioriteringspolicy för hantering av inflödet av tips inom såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. Granskningen kan inte verifiera prioriteringspolicyens bidrag till effektiv tillsyn. Slutsatsen gäller särskilt för konkurrenstillsynen. Prioriteringspolicyen är svår att tillämpa för vissa ärendetyper och innehåller inte alla faktorer som är relevanta för Konkurrensverket. Projektutvärderingar av genomförda tillsynsutredningar återkopplar sällan till prioriteringspolicyen.

Vidare visar granskningen på brister i hur Konkurrensverket organiserat och implementerat myndighetens interna kontroll för tillsynsarbetet. Bristerna rör både hur det löpande arbetet styrs och kontrolleras, och hur organisationen för tillsynen är utformad. Bristerna i den interna kontrollen försämrar förutsättningarna för prioriteringsbeslut och därmed effektiviteten i tillsynsarbetet.

Det finns skillnader mellan konkurrens- och upphandlingstillsynen. Medan upphandlingsärendena oftast utreds under relativt kort tid, är det en stor variation inom konkurrensärendena, med ärenden som i vissa fall omfattar mer än 10 000 utredningstimmar. Inom upphandlingstillsynen är det tydligare kopplingar till prioriteringspolicyen, medan denna är svagare inom konkurrenstillsynen.

Konkurrensverkets resurser är ojämnt fördelade mellan myndighetens konkurrens- och upphandlingstillsyn. Riksrevisionen har inte kunnat identifiera några underlag eller beslut som ligger till grund för rådande fördelning av resurser mellan myndighetens tillsynsområden. Konkurrensverket har till skillnad från en majoritet av de europeiska konkurrensmyndigheterna inte egen beslutanderätt i mål om konkurrenskadeavgift och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet, utan måste driva ärenden i domstol.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att Konkurrensverkets resursutnyttjande kan förbättras. För att Konkurrensverket ska använda sina resurser mer effektivt krävs en översyn av tillsynsprocesserna, inklusive tillämpningen av myndighetens prioriteringspolicy. Som ett stöd i det arbetet riktar Riksrevisionen ett antal rekommendationer till Konkurrensverket. Rekommendationerna bör ses i ljuset av att översyn och justering av myndighetens interna kontroll kan medföra kostnader i sig. Kostnader för eventuella nya kontrollåtgärder bör därför ställas i relation till identifierade risker.

Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Konkurrensverket:

1. Förbättra den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet.
Detta bör exempelvis innefatta att:
 - a. se över nuvarande ansvars- och rollfördelning mellan utredningsavdelningen och den juridiska avdelningen, för båda tillsynsområdena och inom utredningarna på konkurrenstillsynen
 - b. överväga att införa tvingande interna tidsfrister i alla utredningar
 - c. införa kontroller för kritisk prövning av fortsatt utredning vid väsentliga förändringar i pågående ärenden
 - d. se över befintligt utredningsstöd och då särskilt tillämpning av mallar och it-stöd.
2. Formalisera återkopplingen till prioriteringspolicyen från tillsynsarbetet.
Detta bör exempelvis innefatta att:
 - a. tydligt återkoppla till policyen i projektavstämningar och i de projektutvärderingar som genomförs efter avslutade tillsynsärenden
 - b. förtydliga och komplettera prioriteringspolicyen utifrån erfarenheterna i tillsynsprocessen.
3. Utvärdera om nuvarande fördelning av resurser mellan konkurrens- respektive upphandlingstillsyn är ändamålsenlig, givet myndighetens uppdrag och tillförda resurser.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Myndigheten ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och för marknadens aktörer.¹

En konkurrensmyndighet som har företagets och allmänhetens förtroende är en förutsättning för konkurrensreglernas genomslag. Med ett begränsat årligt förvaltningsanslag och ett omfattande bevakningsområde är det av stor vikt att Konkurrensverkets verksamhet är resurseffektiv.² En effektiv konkurrenstillsyn minskar möjligheterna för företag att ta ut överpriser genom samordning och missbruk av dominerande ställning. En effektiv upphandlingstillsyn minskar risken för felaktiga offentliga upphandlingar.

Konkurrensverket är beroende av tips för att utföra en effektiv konkurrens- och upphandlingstillsyn. Myndigheten mottar hundratals tips om konkurrensbegränsningar och felaktiga upphandlingar varje år. Det innebär att Konkurrensverket måste prioritera vilka tips som är värda att utreda vidare. Prioritering bland tips är också viktig eftersom utredningarna kan bli komplexa och tidskrävande, varför otillräckliga prioriteringsrutiner riskerar myndighetens resurser.^{3,4} Rätt prioriteringar är således centralt för att Konkurrensverket så effektivt som möjligt ska kunna främja en väl fungerande konkurrens utifrån de resurser myndigheten har till sitt förfogande. Vidare är rätt prioriteringar också av betydelse sett till hur många mål det är möjligt att driva i domstol givet domstolarnas begränsade resurser, komplexiteten i målen samt de långa ledtider det medför att ta ett ärende vidare för domstolsprövning.

Ett viktigt verktyg i prioriteringsarbetet är den prioriteringspolicy som Konkurrensverket tagit fram och som anger vilka faktorer som ska beaktas vid prioriteringar. Då Konkurrensverket fäster stor vikt vid prioriteringspolicyn har

¹ Förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

² Konkurrensverkets förvaltningsanslag uppgick enligt myndighetens årsredovisning för 2018 till 146 mnkr.

³ Konkurrensverket framhåller även själva vikten av en prioriteringspolicy för att arbeta effektivt: "Träffsäkra prioriteringar är en förutsättning för att vi ska kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete." Konkurrensverket, Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, Rapport 2019:1, s. 21.

⁴ Det finns även forskningsmässigt stöd för att tillämpa någon form av prioritering inom konkurrensärenden. Se till exempel Wils, "Discretion and Prioritisation in Public Antitrust Enforcement, in Particular EU Antitrust Enforcement", 2011. Som framgår i artikeln prioriterar även EU-kommissionen i vilka fall som väljs ut för fördjupad utredning.

Riksrevisionen gjort bedömningen att det är angeläget att granska hur detta verktyg används i praktiken. En förutsättning för en effektiv tillsyn är också att tillsynsprocessen omgärdas av en god intern kontroll. Riksrevisionen har därför även granskat den interna kontrollen i Konkurrensverkets tillsynsverksamhet.

Riksrevisionen har inte tidigare granskat Konkurrensverket inom ramen för effektivitetsrevisionen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med granskningen har varit att bedöma Konkurrensverkets förmåga till effektivt resursutnyttjande i myndighetens tillsynsverksamhet.

Granskningen besvarar följande revisionsfrågor:

- Bidrar Konkurrensverkets prioriteringspolicy till en effektiv tillsyn?
- Ger Konkurrensverkets interna kontroll förutsättningar för en effektiv tillsyn?

Konkurrensverkets tillsynsuppdrag omfattar både konkurrenstillsyn och upphandlingstillsyn. Konkurrenstillsynen utgörs av utredningar och rättsprocesser om kartellbildning, missbruk av dominerande ställning, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet samt prövningar av företagskoncentrationer. Av dessa skiljer sig koncentrationsprövningar från de andra ärendetyperna, eftersom dessa alltid är prioriterade och omfattas av tydliga tidsbegränsningar. Därför har granskningen inte omfattat koncentrationsprövningar. Riksrevisionen har inte heller granskat den redovisning av konkurrenstillsynen som sker från Konkurrensverket till regeringen, då denna till stor del redan omfattas av Riksrevisionens årliga revision.

Konkurrensverkets upphandlingstillsyn omfattar både obligatoriska⁵ ärenden och fakultativa ärenden (vilket omfattar planerade och händelsestyrda ärenden). Obligatoriska ärenden måste hanteras av Konkurrensverket. Eftersom ingen prioritering görs för de obligatoriska ärendena, ingår de inte i Riksrevisionens granskning.

Riksrevisionen har granskat själva utredningsfasen i ärendehantering, inte processföringen i domstol. Granskningen har heller inte omfattat att utvärdera hur prioriteringspolicyn borde se ut eller hur viktning av faktorer i policyn bör ske. Istället är granskningens fokus ändamålsenligheten i prioriteringspolicyn baserat på Konkurrensverkets grund för policyns utformning, tillämpligheten av policyn samt förutsättningarna för resurseffektivitet i termer av myndighetens interna kontroll.

⁵ Obligatoriska ärenden är när domstol beslutat om otillåten upphandling men avtalet består med hänsyn till allmänintresse, eller när företag som vunnit en upphandling bryter mot avtalspärren.

1.3 Bedömningsgrunder

Granskningen handlar ytterst om vikten av att eftersträva hög effektivitet i statens verksamhet. Bestämmelser om detta framgår av 3 § budgetlagen (2011:203). Hög effektivitet innebär att den statliga verksamheten ska bedrivas så att de mål som riksdagen satt upp nås i så hög grad som möjligt inom ramen för tillgängliga resurser (prop. 1995/96:220, bet. 1996/97KU03).

Av myndighetförordningen framgår därutöver att myndighetens ledning vid förvaltningsmyndigheter under regeringen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.⁶

I förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket anges att myndigheten ska "verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer".⁷ Vidare framgår av instruktionen att Konkurrensverkets rutiner ska vara kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag.

Ett viktigt verktyg för att uppfylla dessa krav är den tidigare nämnda prioriteringspolicyn. För att prioriteringspolicyn ska kunna sägas bidra till en effektiv tillsyn (revisionsfråga 1) anser Riksrevisionen att den bör vara välgrundad, användbar och tillämpas enhetligt i tillsynsprocesserna.

Prioriteringspolicyn ingår i Konkurrensverkets båda tillsynsprocesser. För att bedöma förmågan till effektivt resursutnyttjande har Riksrevisionen även granskat tillsynsprocesserna i sin helhet och ställt frågan om Konkurrensverkets interna kontroll ger förutsättningar för en effektiv tillsyn (revisionsfråga 2). Bedömningen utgår från bästa praxis inom god intern kontroll. Den så kallade COSO-modellen är bästa praxis inom god intern kontroll, och granskningen utgår från det delmål i COSO-modellen som syftar till att uppnå effektivitet.⁸

Det kan tilläggas att Konkurrensverket inte omfattas av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK), som bygger på COSO-modellen. Syftet med granskningen är dock inte regelefterlevnad, utan att bedöma effektivitet med COSO-modellen som analysverktyg. Se metodavsnittet och bilaga 1 för mer information om COSO-modellen.

⁶ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

⁷ 2 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁸ Se till exempel Europeiska revisionsrätten, *Europeiska kommissionens förvaltning – bästa praxis?*, 2016, s. 30, och Wiklund, *Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert*, 2014.

1.4 Metod och genomförande

1.4.1 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv konkurrenstillsyn

Granskningens huvudsakliga källor har varit dokumentstudier hos Konkurrensverket och intervjuer med representanter för olika funktioner på Konkurrensverket (se bilaga 2).⁹ För att bedöma hur Konkurrensverket använder prioriteringspolicyn har Riksrevisionen läst och sammanställt dokumentation från Konkurrensverkets tipshantering och efterföljande prioriteringsmöten, där särskilt intressanta tips hanteras. Genomgången omfattar ett urval av Konkurrensverkets dokumenterade bedömningar av tips i myndighetens tipsregister¹⁰ och mötesanteckningar från samtliga prioriteringsmöten under perioden 2017–2018. Urvalet beskrivs närmare i bilaga 3.

Genomgången av gjorda prioriteringar utgör tillsammans med intervjuer och iakttagelser från ett urval av genomgångar av färdiga utredningar grund för Riksrevisionens slutsatser om prioriteringspolicyns bidrag till en effektiv tillsyn. Se vidare nedan angående granskning av de fördjupade utredningarna.

1.4.2 Intern kontroll som förutsättning för effektiv tillsyn

För att bedöma Konkurrensverkets förutsättningar för en effektiv tillsyn har Riksrevisionen bedömt Konkurrensverkets interna kontroll i tillsynsprocesserna. Tillsynsprocesserna skiljer sig åt mellan konkurrens- och upphandlingsärenden, och mellan händelsestyrda och planerade ärenden i upphandlingstillsynen. Granskningen av den interna kontrollen i tillsynsprocesserna har utgått från COSO-modellens mål om effektivitet i verksamheten. Som framgår i bilaga 1 innefattar COSO-modellen tre möjliga mål, varav ett är *effektivitet*. Konkurrensverkets förmåga att prioritera så bra som möjligt utgör en viktig komponent i myndighetens förmåga att arbeta resurseffektivt. Förutsättningarna för prioritering och tillämpning av prioriteringspolicyn utgör därmed huvudfokus för granskningen av myndighetens interna kontroll.

Granskningen av intern kontroll enligt COSO-modellen har krävt genomgång av tillsynsprocessen inom konkurrens- respektive upphandlingstillsynen, för att identifiera de av Konkurrensverket bedömda nyckelkontrollerna i tillsynsprocessen. Det har gjorts genom att kartlägga tillsynsprocessen, genom att ställa frågor om specifika steg och genom att se hur dessa steg dokumenteras och tillämpas. Tillämpningen av nyckelkontrollerna har testats och bedömts med

⁹ Någon jämförelse med andra tillsynsmyndigheter och hur de hanterar ärendeföden har inte bedömts relevant i granskningen, då tillsynsområdena skiljer sig åt mellan olika myndigheter. Av motsvarande skäl har inte jämförelser med andra konkurrensmyndigheter inom EU ingått i granskningen.

¹⁰ Tipsregistret innehåller inte alla tips som hanteras av Konkurrensverket men är den mest kompletta förteckningen av inkomna tips som Konkurrensverket har.

avseende på hur väl de bidrar till effektivitet i tillsynsprocessen. Samtliga identifierade nyckelkontroller inom både konkurrens- och upphandlingstillsynen har testats. Urvalet av dessa ärenden beskrivs mer ingående i bilaga 2. Härutöver har stöd erhållits från granskning av fördjupade utredningar, se vidare nedan.

1.4.3 Effektivitet och prioritering i fördjupade utredningar

För att bedöma Konkurrensverkets förmåga och förutsättningar att prioritera effektivt i utredningsarbetet, har Riksrevisionen även undersökt dokumentationen från ett urval av genomförda utredningar. Riksrevisionen har inte granskat processföringen i domstol och inte heller pågående utredningar. En mer ingående genomgång av urvalet av de fördjupade utredningar som studerats presenteras i bilaga 3 och bilaga 4.

Urvalet omfattar både ärenden som skrivits av och ärenden som tagits vidare till domstol. Riksrevisionen har bedömt effektiviteten i utredningsarbetet genom att studera dokumentationen utifrån ett antal olika faktorer som knyter an till effektivitet i tillsynsprocesserna, och hur prioriteringspolicyn tillämpas. Därutöver har Riksrevisionen tagit del av uppgifter om hur lång tid som utredningarna pågått, antal nedlagda timmar och antal projektmedlemmar.

Frågor om Konkurrensverkets arbete har kontinuerligt ställts till tjänstemän i olika funktioner på Konkurrensverket, och i ett senare skede har uppföljande frågor relaterade till de viktigaste iakttagelserna ställts till ett flertal chefsfunktioner på myndigheten.¹¹ Intervjuerna har varit semistrukturerade med ett visst antal frågeställningar som kopplats till de kriterier mot vilka ärendena bedöms.¹² Genomgången av de fördjupade utredningarna har haft bäring på både revisionsfråga 1 och revisionsfråga 2.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Jesper Fagerberg och projektmedarbetarna Peter Jörgensen och Tom Berry. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Jörgen Hettne, docent vid Lunds universitet
- Per Molander, utredare.

Företrädare för Regeringskansliet (Närings- respektive Finansdepartementet) och Konkurrensverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

¹¹ Sammanlagt har 57 intervjuer genomförts under granskningen med totalt 48 personer. Se bilaga 2.

¹² De kriterier som fokuserats på har främst kopplats till COSO-modellens olika delkomponenter. En del intervjuer har dock även varit av förståelse- och uppföljningskaraktär, utifrån iakttagelser i det genomgångna dokumentmaterialet.

1.5 Rapportens disposition

Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel (kapitel 2) som översiktligt beskriver Konkurrensverkets tillsynsverksamhet och hur myndigheten utreder ärenden inom konkurrens- respektive upphandlings tillsynen. Därefter följer två kapitel med Riksrevisionens iakttagelser med anledning av granskningens bägge revisionsfrågor. Kapitel 3 behandlar frågan om huruvida Konkurrensverkets prioriteringspolicy bidrar till en effektiv tillsyn. Kapitel 4 behandlar frågan om huruvida Konkurrensverkets interna styrning och kontroll ger förutsättningar för en effektiv tillsyn. Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer med anledning av granskningen presenteras i kapitel 5.

2 Konkurrensverkets tillsynsarbete

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för både konkurrenslagstiftningen och upphandlingslagstiftningen¹³. I detta kapitel presenteras Konkurrensverkets prioriterings- och tillsynsarbete översiktligt.

2.1 Konkurrensverkets behov att prioritera mellan ärenden

Konkurrensverket får in många tips och måste därför ta ställning till vilka ärenden inom konkurrens- och upphandlingstillsynen som ska prioriteras. 2018 inkom 544 klagomål, tips och förfrågningar från allmänheten till konkurrenstillsynen. Motsvarande siffra för upphandlingstillsynen var 509 ärenden.¹⁴ Det är viktigt att Konkurrensverket prioriterar rätt ärenden, eftersom myndigheten bara kan genomföra ett begränsat antal utredningar varje år.¹⁵

För att prioritera rätt har Konkurrensverket utvecklat en prioriteringspolicy. Prioriteringspolicyen innehåller så kallade faktorer som ska vägleda valet av ärenden att prioritera.¹⁶ Policyen ska dessutom användas för att kommunicera prioriteringsbeslut externt. Konkurrensverket tillämpar olika faktorer för prioriteringar i konkurrens- respektive upphandlingstillsynen.¹⁷

I syfte att effektivt utreda konkurrens- och upphandlingsärenden har Konkurrensverket uppdaterat prioriteringspolicyen ett antal gånger. Den första versionen togs fram 2010. Därefter har den uppdaterats 2014, 2016 och 2018. 2018 gjorde myndigheten till exempel ett tillägg i policyen som avsåg en tydligare prioritering av korruptionsärenden.¹⁸ En efterföljande intern utredning visade att 15–20 procent av de konkurrensärenden som prioriterats för fördjupad utredning innehöll indikationer om korruption. Motsvarande siffra för upphandlingstillsynen var 5–10 procent.¹⁹ Den uppdatering som gjordes 2018 är i stort en kodifiering av tidigare intern praxis.

Varken riksdagen eller regeringen har närmare reglerat hur Konkurrensverket ska utföra sitt uppdrag.²⁰ Det betyder bland annat att Konkurrensverket har

¹³ För upphandlingsfrämjande verksamhet i övrigt ansvarar Upphandlingsmyndigheten.

¹⁴ Konkurrensverket, Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019, s. 33–34.

¹⁵ Konkurrensverket, Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019, s. 19–20.

¹⁶ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, 2018.

¹⁷ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, 2018.

¹⁸ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, 2018.

¹⁹ Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, 2018.

²⁰ Genomgång av Konkurrensverkets instruktion och regleringsbrev för 2009–2019. Därutöver har frågan om övergripande prioritering tagits upp vid flera intervjufall, inklusive vid möte med representanter för Regeringskansliet. Någon klarhet eller underbyggd motivering till nuvarande fördelning av tillsynsområdena inom Konkurrensverket har inte kunnat ges.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

ett handlingsutrymme vid bedömning av hur uppdraget ska utföras vad gäller prioritering mellan ärenden. Av Konkurrensverkets årliga anslag fördelar myndigheten cirka 80–85 procent till konkurrenstillsynen och 15–20 procent till upphandlingstillsynen.²¹ Fördelningen är inte reglerad i myndighetens regleringsbrev.²²

Utöver att tillsynsområdena skiljer sig åt resursmässigt har de även andra särskiljande drag. 2018 avslutades 11 ärenden inom konkurrenstillsynen och 93 ärenden inom upphandlingstillsynen. En annan utmärkande skillnad är att det genomsnittliga antalet timmar som läggs på ett konkurrensärende är betydligt fler än för ett ärende inom upphandlingstillsynen. Dessutom fortlöper ärendena inom konkurrenstillsynen under längre tid (se tabell 1).

Tabell 1 Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2018²³

Tillsynsområde	Antal avslutade tillsynsärenden	Genomsnittligt antal timmar per tillsynsärende	Genomsnittlig handläggningstid, kalenderdagar
Konkurrenstillsyn			
Konkurrensbegränsande samarbete mellan företag	5	2 530	316
Missbruk av dominerande ställning	3	1 850	320
Konkurrensbegränsade offentlig säljverksamhet	3	1 226	328
Upphandlingstillsyn			
Tillsynsärenden	93	70	195

Källa: Konkurrensverket

2.2 Utredning av ärenden inom konkurrenstillsynen

Konkurrensverkets konkurrenstillsyn följer konkurrenslagen (2008:579) och omfattar därmed flera typer av konkurrenshinder:

- marknadskoncentrationsärenden vid företagsförvärv eller fusioner (omfattas inte av Riksrevisionens granskning)
- missbruk av dominerande ställning²⁴

²¹ Konkurrensverkets årsredovisningar för 2011–2018.

²² Genomgång av Konkurrensverkets regleringsbrev 2009–2019.

²³ Nyckeltal från Konkurrensverkets årsredovisning 2018.

²⁴ 2 kap. 7 § konkurrenslagen (2008:579) och artikel 102 i EUF-fördraget.

- karteller (inklusive eftergiftsärenden²⁵)
- konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet²⁶.

Ärendehantering för konkurrenstillsyn kan översiktligt delas in i tre faser. I den första fasen avgör tipsfunktionen om tipset ska tas vidare. Ärenden som omfattas av sekretess²⁷ utreds av en mindre grupp. Uppenbart ointressanta klagomål skrivs av direkt. För tillräckligt intressanta klagomål inleds en förstudie. I de fall förstudien motiverar vidare utredning går ärendet i en andra fas över till någon av de två enheterna för konkurrenstillsyn. Arbetsgången är densamma för olika ärendetyper (missbruk av dominerande ställning, konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet och karteller). En utredningsplan tas fram, projektledaren bestämmer hur utredningen ska genomföras och möte hålls med berörda parter. Generaldirektören beslutar om en stämningansökan ska tas fram. I det fall stämningansökan tas fram inhämtats synpunkter från parterna, varefter generaldirektören fattar beslut om slutlig stämningansökan.

I den tredje fasen hanterar den juridiska avdelningen ärendet för det fall det blir process i domstol. Detta är också den mest tidskrävande fasen, som står för cirka två tredjedelar av den totala handläggningstiden.²⁸ Riksrevisionens granskning omfattar inte den juridiska avdelningens ärendehantering i domstol.²⁹

Av de tips som inkommer till Konkurrensverkets konkurrenstillsyn, är det få ärenden som prioriteras och blir föremål för fördjupad utredning. Av de 544 tips som inkom till myndigheten 2018 avslutades 47 efter en inledande förstudie. 11 ärenden avslutades efter utredning på utredningsenheterna,³⁰ medan 6 ärenden avslutades i domstol.³¹ Med andra ord är det få tips som når hela vägen till Konkurrensverkets utredningsenheter, och ännu färre som resulterar i en process vid domstol (se tabell 2).

²⁵ Eftergift innebär att ett företag i en kartell kan slippa böter genom att hjälpa till att avslöja kartellen. Se 3 kap. 12, 14 och 15 §§ konkurrenslagen (2008:579).

²⁶ 3 kap. 27–32 §§ konkurrenslagen (2008:579).

²⁷ I eftergiftsärenden skyddas uppgiftslämnarens identitet om ärendet läggs ner. I Konkurrensverkets årsredovisning och utvärderingar redovisas inte antalet eftergiftsärenden.

²⁸ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019*.

²⁹ I intervjuer med Konkurrensverkets ledning har det framkommit att domstolarna utgör en betydande begränsning i hur många ärenden som det går att ta vidare för domstolsprövning. Detta utgör därmed även en omständighet som belyser varför Konkurrensverkets förmåga att prioritera väl är av stor betydelse.

³⁰ Ett flertal av dessa utredningar inleddes före 2018.

³¹ Av dessa prövades sakfrågan i två domar i patent- och marknadsdomstolen. Övriga fyra var ansökningar om platsundersökningar för pågående granskningar på Konkurrensverkets utredningsenheter.

Tabell 2 Konkurrensverkets konkurrenstillsyn, ärendeflöde³²

	2018	2017
Antal tips, klagomål och förfrågningar	544	564
Antal avslutade ärenden efter förstudie	47	43
Antal avslutade tillsynsärenden	11	11
Antal avslutade domstolsärenden	6	6

Källa: Konkurrensverket

2.2.1 Konkurrensverkets rättsliga förutsättningar inom konkurrenstillsynen

Konkurrensrättsliga mål är bland de mest komplicerade mål som handläggs inom statsförvaltning och domstol.³³ Det är ett rättsområde där praxis blivit omfattande, samtidigt som de materiella reglerna är relativt kortfattade.³⁴ De materiella reglerna får till stor del sitt innehåll från EU-domstolens rättspraxis och EU-kommissionens beslutspraxis.³⁵ Samtidigt är förfarandereglererna främst nationella, och stöd får sökas i svensk praxis, förarbeten och doktrin.³⁶

I Sverige tillämpas i huvudsak den så kallade domstolsmodellen vid beslut i konkurrensärenden. Denna modell innebär att Konkurrensverket utreder överträdelse av regelverket, medan sanktioner, förbud och ålägganden beslutas av domstol.³⁷ En majoritet av Europas övriga konkurrensmyndigheter, liksom EU-kommissionen, använder istället myndighetsmodellen, där myndigheterna utreder överträdelsen och självständigt fattar beslut om sanktioner, förbud och ålägganden. Beslut tagna av konkurrensmyndigheterna kan sedan överprövas i domstol.³⁸

Frågan om Konkurrensverkets beslutanderätt har prövats i tidigare utredningar. I SOU 2016:49, *En ökad beslutanderätt för Konkurrensverket*, föreslogs att Konkurrensverket skulle få beslutanderätt i konkurrensskadeavgiftsärenden och koncentrationsärenden. Som en följd av förslaget fick Konkurrensverket

³² Nyckeltal från Konkurrensverkets årsredovisning 2018 och Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018.

³³ SOU 2016:49, s. 336.

³⁴ Intervju med handläggare på Konkurrensverket.

³⁵ Gölstam, *Konkurrensrättens grunder*, 2012, s. 15.

³⁶ SOU 2016:49, s. 388.

³⁷ Detta gäller dock inte i ärenden om företagskoncentrationer, ett område där Konkurrensverket fick beslutanderätt 1 januari 2018. Därutöver har Konkurrensverket rätt att ålägga företag att upphöra med överträdelse av 2 kap. 1 och 7 §§ konkurrenslagen och besluta om avgiftsföreläggande.

³⁸ I jämförelse har också Konkurrensverket en annan beslutsordning än svenska myndigheter med liknande tillsynsuppdrag. Ett exempel är Finansinspektionen, som har möjlighet att dela ut sanktionsavgifter. SOU 2016:49.

beslutanderätt i koncentrationsärenden, medan ingen lagändring gjordes gällande konkurrensskadeavgiftsärenden. Det främsta argumentet i utredningen var att effektiviteten i ärendehantering skulle öka om Konkurrensverket fick beslutanderätt.³⁹ Förslaget stod i kontrast mot en tidigare utredning från 2006, som föreslog att det skulle vara mer effektivt för Konkurrensverket att fortsätta verka inom de rådande institutionella ramarna, det vill säga att beslutanderätten skulle kvarstå i domstol.⁴⁰

Sammantaget kan konstateras att Konkurrensverket har en svår uppgift i att utreda konkurrensöverträdelser. De externa förutsättningarna i form av delvis avsaknad av beslutanderätt och de svenska förfarandereglerna påverkar hur effektivt Konkurrensverket kan uppfylla sitt tillsynsuppdrag. Även om denna granskningsrapport fokuserar på Konkurrensverkets interna arbete att uppfylla sitt tillsynsuppdrag, är det värt att notera att Konkurrensverket har annorlunda förutsättningar än många systemmyndigheter inom EU.⁴¹

2.3 Utredning av ärenden inom upphandlingstillsynen

Upphandlingstillsynen är indelad i planerad tillsyn och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen föregås av Konkurrensverkets omvärldsbevakning och analys. Ärenden inom den händelsestyrda tillsynen består av inkomna tips och obligatoriska ärenden⁴² (de senare ingår inte i Riksrevisionens granskning).

Tipsfunktionen är gemensam för upphandlingstillsyn och konkurrenstillsyn, och klagomål kan avse både upphandling och konkurrens samtidigt. Den inledande handläggningen av ett klagomål i den händelsestyrda upphandlingstillsynen är samma som för konkurrenstillsynen. Utifrån inkomna tips och egen omvärldsbevakning avgörs vilka ärenden som ska leda till en fördjupad utredning om överträdelse, och sedan beslutas om prioritering eller avskrivning efter ett prioriteringsmöte (obligatoriska ärenden måste Konkurrensverket ta vidare). Om ärendet drivs vidare knyts en jurist till ärendet, och utkast på ansökan om upphandlingsskadeavgift skrivs. Utkastet skickas till tillsynsobjektet, som ges möjlighet att svara. Därefter överlämnas ärendet till den juridiska avdelningen. Ansökan om upphandlingsskadeavgift delas till berörda personer inom myndigheten inför beslutsföredragning, där generaldirektören beslutar om tillsynsbeslut, upphandlingsskadeavgift eller att skriva av ärendet.

³⁹ SOU 2016:49, s. 234.

⁴⁰ SOU 2006:99.

⁴¹ Det kan dock noteras att det 2017 kom förslag i frågan utifrån EU-direktivet om att stärka befogenheterna inom de nationella konkurrensmyndigheterna. Se Regeringskansliet 2016/17:FPM8484.

⁴² Obligatoriska ärenden avser ärenden som Konkurrensverket måste ta vidare för ansökning av upphandlingsskadeavgift. Se vidare 21 kap. 1–2 §§ lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Den händelsestyrda handläggningen har tydliga tidsramar. För obligatoriska ärenden ska ansökan om upphandlingsskadeavgift ha kommit in till förvaltningsrätten inom sex månader från den tidpunkt då det avgörande som ansökan grundas på har fått laga kraft. För fakultativa ärenden måste ansökan om upphandlingsskadeavgift ha kommit in till förvaltningsrätten inom ett år från det att avtalet tecknades. För ärenden i den planerade tillsynen är inte tipsfunktionen involverad.

De rättsliga förutsättningarna för upphandlingstillsynen är inte desamma som för konkurrenstillsynen. Till skillnad från konkurrenstillsynen kännetecknas upphandlingstillsynen av mindre omfattande ärenden. Dessutom är antalet ärenden fler, och en högre procentuell del av de inkomna tipsen resulterar i domstolsbeslut (se tabell 3). En viktig förklaring till denna högre andel är sannolikt att upphandlingslagstiftningen inte ger samma utrymme för komplexa bedömningar.⁴³ Detta medför att det finns tydligare regler och krav mot vilka tillsynen kan byggas upp. En viktig faktor är preskriptionstiderna för Konkurrensverket att ansöka i domstol om upphandlingsskadeavgift.⁴⁴

Tabell 3 Konkurrensverkets upphandlingstillsyn, ärendeflöde⁴⁵

	2018	2017
Antal tips, klagomål och förfrågningar	509	585
Antal avslutade tillsynsärenden	93	119
Antal avslutade domstolsärenden	21	22

Källa: Konkurrensverket

⁴³ Pedersen, *Upphandlingens grunder*, 2017, s. 3.

⁴⁴ Preskriptionstiden är sex månader efter beslut vid leverantörs ansökan om överprövning respektive 12 månader när ingen leverantör ansökt om överprövning. Pedersen, *Upphandlingens grunder*, 2017, s. 203–204.

⁴⁵ Nyckeltal från Konkurrensverkets årsredovisning 2018 och Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018.

3 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv tillsyn

I detta kapitel redovisas Riksrevisionens iakttagelser avseende revisionsfrågan om huruvida Konkurrensverkets prioriteringspolicy bidrar till en effektiv tillsyn. Granskningsresultaten bygger på följande åtgärder:

- genomgång av Konkurrensverkets beskrivningar av prioriteringspolicyn
- genomgång av Konkurrensverkets tipsregister
- genomgång av mötesanteckningar från prioriteringsmöten
- genomgång av dokumentation från Konkurrensverkets utredningar av prioriterade ärenden
- intervjuer med olika funktioner på Konkurrensverket.

Konkurrensverkets prioriteringspolicy ska vara ett betydelsefullt stöd för att prioritera rätt ärenden och ett sätt att styra verksamheten. Policyn är också ett sätt för Konkurrensverket att kommunicera sitt prioriteringsarbete till omvärlden. I Konkurrensverkets externa publikationer, exempelvis den senaste årsrapporten⁴⁶ och årsredovisningen⁴⁷, framgår att prioriteringspolicyn används för att göra urval av ärenden att utreda, och att policyn anger hur dess faktorer viktas mot varandra. Policyn ska leda till att Konkurrensverket prioriterar ärenden med stort generellt intresse och främjar effektiv konkurrens. Att olika faktorer för konkurrens- respektive upphandlingstillsyn tillämpas har enligt Konkurrensverket bidragit till bättre möjlighet att prioritera rätt ärenden, och till att mindre tid läggs på ärenden som skrivs av. Genom att ett kriterium om korruption tillförts prioriteringspolicyn under 2018, ska Konkurrensverket på ett tydligare sätt bidra till rättssäkerhet och förtroende för offentliga upphandlingar.

Prioriteringspolicyns faktorer är ursprungligen framtagna utifrån Konkurrensverkets praxis och erfarenhet, och har inte föregåtts av särskild utredning. Det finns således ingen bakomliggande dokumentation som redovisar hur prioriteringspolicyns utformning har motiverats. Prioriteringspolicyn ska utvecklas löpande för att motsvara Konkurrensverkets behov.

Riksrevisionens bedömning utifrån dokumentgranskningar och genomförda intervjuer är att nuvarande resursfördelning mellan konkurrens- och upphandlingstillsyn är historiskt betingad och inte resultatet av fördjupad analys

⁴⁶ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019*.

⁴⁷ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets årsredovisning 2018, 2019*.

och utvärdering.⁴⁸ Det är därför oklart hur Konkurrensverket bedömer nyttan av att merparten av myndighetens resurser går till konkurrenstillsyn.

3.1 Prioriteringspolicyns bidrag till effektiv konkurrenstillsyn

Konkurrensverkets prioriteringspolicy för ärenden inom konkurrenstillsyn omfattar följande fem faktorer som ska vägleda valet av prioriterade ärenden:

- om problemet orsakar skada på konkurrensen och konsumenterna
 - samarbeten mellan konkurrenter
 - samarbeten mellan icke-konkurrenter
 - missbruk av dominerande ställning
 - konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet
- hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande
- om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera
- om det finns förutsättningar att med stöd av konkurrensreglerna effektivt utreda och ingripa mot problemet
- om det finns tecken på korruption eller annat förtroendeskadligt agerande.

Prioriteringspolicyns konkreta betydelse för konkurrenstillsynen kan inte verifieras i Riksrevisionens genomgång av Konkurrensverkets tipshantering, mötesanteckningar från prioriteringsmöten och dokumentation från utredningsverksamhet. Samma iakttagelse har framkommit i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört med medarbetare på Konkurrensverket.

I Riksrevisionens genomgång av dokumentation för bedömningar av tips framkommer ingen konsekvent användning av prioriteringspolicyn. Konkurrensverkets register av inkomna tips inom konkurrensområdet visar att beslut om att behandla tips vid prioriteringsmöte skett med hänvisning till prioriteringspolicyn i 9 av 86 ärenden under perioden maj–december 2018, det vill säga i cirka 10 procent av fallen. Motiveringarna till att avfärda ointressanta tips är i allmänhet kortfattade. Det bör i sammanhanget nämnas att vissa tips är uppenbart ointressanta för Konkurrensverket att prioritera. Exempelvis kan tipset avse ett annat land än Sverige, avse ett konsumentklagomål utan konkurrensrättslig anknytning eller bygga på en tydlig missuppfattning från tipsarens sida. Av mötesanteckningar från prioriteringsmöten, som innehåller tips som passerat den första gallringen, framgår inga bokstavliga hänvisningar till prioriteringspolicyn. Trots detta bedömer Riksrevisionen att prioriteringspolicyn har en mer framträdande roll på prioriteringsmöten än i tipshanteringen. 20 av

⁴⁸ 2007 fördes upphandlingstillsynen över från Nämnden för offentlig upphandling till Konkurrensverket. Det extra anslag som Konkurrensverket då erhöll förefaller ha blivit ett riktmarke för fördelning av resurser mellan respektive tillsynsområde inom myndigheten. En försärande omständighet för att utvärdera och planera var när nuvarande Upphandlingsmyndighetens uppgifter tillfördes Konkurrensverket 2014, för att 2015 åter lyftas bort från myndigheten.

85 bedömningar går enligt Riksrevisionens bedömning av skrivningarna att tydligt hänföra till faktorer i prioriteringspolicyen. Riksrevisionen noterar att det inte finns krav på att mötesanteckningar från prioriteringsmöten ska hänvisa direkt till prioriteringspolicyen. Riksrevisionens intervjuer bekräftar sammantaget att prioriteringspolicyen har begränsad betydelse för prioriteringarna.

Några av prioriteringspolicyens faktorer används frekvent, medan andra i princip aldrig framkommer i Konkurrensverkets dokumenterade bedömningar och prioriteringsbeslut. Faktor 1 och 4 är vanligast, det vill säga skada för konsumenter och konkurrensen respektive Konkurrensverkets förutsättningar att ingripa. Även punkt 3, huruvida Konkurrensverket är bäst lämpat att agera, förekommer återkommande. Den andra respektive femte punkten, det vill säga betydelsen av ett vägledande avgörande respektive jäv, korruption och förtroendeskadligt beteende, förekommer med något undantag aldrig i mötesanteckningarna. Vidare finns faktorer som ofta framkommer i bedömningar av tips, men som inte tydligt ingår i policyen. En faktor som förekommer ofta är resursläget, det vill säga Konkurrensverkets beläggning.

Inom konkurrenstillsynen är förutsättningarna för konsekvent tillämpning av prioriteringspolicyen dåliga. Prioriteringspolicyens faktorer är olika svåra att tillämpa i ett tidigt skede utan viss utredningsinsats. Skada på konsumenter och Konkurrensverkets möjligheter att utreda och ingripa är svårt att bedöma tidigt, särskilt för tips om missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet. Utan en tydlig teori om vilken typ av konkurrensöverträdelse som skett och goda förutsättningar för att utreda överträdelsen, är det svårt att uppfylla domstolarnas beviskrav. Dessa omständigheter är svåra att bedöma i ett tidigt skede. Prioriteringspolicyen är således ofta svårare att använda i tidiga skeden för dessa ärendetyper.

Den första faktorn anges i prioriteringspolicyen som viktigast, det vill säga förfarandets förmåga att skada konkurrensen och konsumenterna. Därutöver finns inte riktlinjer för viktningen, utan denna sker enligt intervjuer med medarbetare på Konkurrensverket utifrån tjänstemännens erfarenheter och praxis. Riksrevisionen noterar att Konkurrensverket ibland resonerar utifrån praxis i sina bedömningar (som i sin tur grundas på rättsreglernas innehåll), exempelvis att en lägre marknadsandel än 30 procent inte är att betrakta som dominant.

Prioriteringspolicyen har en ytterst begränsad roll för den fortsatta utredningen när ett ärende har prioriterats. De ärenden som Konkurrensverket tar vidare till fördjupade utredningar kan vara mycket resurskrävande och i vissa fall omfatta över 10 000 arbetstimmar. I material för avstämningar i stora utredningar förekommer prioriteringspolicyen endast i något undantagsfall. Riksrevisionens intervjuer bekräftar att prioriteringspolicyen används för att välja ut ärenden att utreda, men sällan för avstämningar i tillsynsprocessen. Flera intervjupersoner

nämner att det i vissa fall hade varit bra att använda prioriteringspolicyen för att pröva fortsatt utredning och därmed undvika att omotiverat mycket tid läggs på vissa utredningar.

Endast i undantagsfall ingår bedömning av gjorda prioriteringar i projektutvärderingar och annan dokumentation från Konkurrensverkets utredningar. Riksrevisionen har därför inga iakttagelser som antyder att prioriteringspolicyen anpassas och utvecklas enligt projektgruppernas erfarenheter i utredningarna. Däremot framkommer önskemål om bättre dokumentation, kommunikation och samsyn i projektorganisationen avseende gjorda prioriteringar och hur dessa motiverats i flera av de projektutredningar som Riksrevisionen läst.

3.2 Prioriteringspolicyens bidrag till effektiv upphandlingstillsyn

Konkurrensverkets prioriteringspolicy för ärenden inom upphandlingstillsyn omfattar följande faktorer för prioritering av ärenden:

- hänsyn till det allmänpreventiva syftet och/eller behovet av vägledning
- bristerna i den upphandlande myndighetens eller enhetens agerande
- hur stort allmänintresset är
- om Konkurrensverket är bäst lämpat att agera
- hur omfattande utredningsinsatsen är i förhållande till förutsättningarna att nå önskat resultat
- om det finns tecken på korruption eller annat förtroendeskadligt agerande
- om den upphandlande myndigheten eller enheten också uppmärksammats i Konkurrensverkets omvärldsanalys för den planerade tillsynen.

Riksrevisionens iakttagelser för upphandlingstillsynen är delvis desamma som för konkurrenstillsynen, men det finns också betydande skillnader i tillämpningen av prioriteringspolicyen och förutsättningarna för att tillämpa den.

Prioriteringspolicyen används inte konsekvent i den dokumenterade tipshanteringen, men i högre utsträckning än för konkurrenstillsynen. För de tips som Riksrevisionen gått igenom har faktorer från prioriteringspolicyen använts i 66 av 203 ärenden, cirka 33 procent. Liksom för konkurrensrelaterade tips är många inkomna tips också uppenbart ointressanta, exempelvis när ärendet är preskriberat eller bara är ett allmänt klagomål utan upphandlingsrättsligt innehåll. I dokumentationen från prioriteringsmöten framgår hänvisningar till prioriteringspolicyen tydligare än i dokumentationen i tipsregistret, med direkta hänvisningar till prioriteringspolicyen för 122 av 262 prioriteringar, cirka 47 procent. Det är framför allt för de ärenden som prioriteras som det finns en tydlig hänvisning till prioriteringspolicyens faktorer.

Prioriteringspolicyns faktorer används i olika utsträckning. I mötesanteckningar från prioriteringsmöten är faktor 1 (det allmänpreventiva syftet) med god marginal vanligast. Även hänvisningar till faktor 2 (bristerna i upphandlande enhets agerande) respektive faktor 3 (allmänintresset) används återkommande. Faktor 6 och 7 förekommer i något enstaka fall.

Prioriteringspolicyn omfattar, med undantag för rådande resursläge, alla faktorer som används i prioriteringsmöten. På så vis är prioriteringspolicyn att betrakta som mer fullständig än den för konkurrenstillsynen. Dokumentationen av gjorda prioriteringar är emellertid inte tillräckligt utförlig för att Riksrevisionen ska kunna identifiera den inbördes viktningen av prioriteringspolicyns faktorer.

Utredningar inom upphandlingstillsynen är i genomsnitt mindre omfattande än utredningar inom konkurrenstillsynen. Konkurrensverket har därför inte samma behov av löpande prioriteringsbeslut som i de mer resurskrävande utredningarna inom konkurrenstillsynen. Riksrevisionen har inte sett att dokumentationen från utredningarna eller i övrigt innehåller återkopplingar och förbättringsförslag till prioriteringspolicyn.

Det är svårt för Riksrevisionen att uppskatta om prioriteringspolicyn är tillräckligt tydlig och styrande för att kunna bidra till förmågan att prioritera ärenden med stort generellt intresse och betydelse för effektiv konkurrens. Den mest framträdande faktorn inom upphandlingstillsynen är det allmänpreventiva syftet, vilket tolkas som att lagöverträdelse bör leda till upphandlingsskadeavgift och att detta har en allmänpreventiv effekt.

3.3 Sammanfattande iakttagelser

Konkurrensverket tillskriver prioriteringspolicyn stor betydelse. Policyn ska bidra till att myndigheten utför sitt uppdrag effektivt. Policyn ska utvecklas för att motsvara myndighetens behov. Förändringar av prioriteringspolicyn är ett sätt att styra verksamheten.

Prioriteringspolicyns konkreta betydelse för Konkurrensverkets arbete kan dock bara verifieras i begränsad utsträckning. I dokumentation från hanteringen av inkomna tips och från prioriteringsmöten hänvisas sällan till prioriteringspolicyn. Det finns en betydande skillnad mellan konkurrens- och upphandlingstillsynen, där Konkurrensverket inom ramen för den senare tillämpar prioriteringspolicyn i högre utsträckning. För tips om missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet är prioriteringspolicyn särskilt svåränvänd utan viss utredningsinsats. Vissa faktorer i prioriteringspolicyn används frekvent, medan andra nästan aldrig framkommer i bedömningar och prioriteringar. Prioriteringspolicyn innehåller inte alla faktorer som påverkar prioriteringarna. Användningen av prioriteringspolicyn är tydligare vid beslut att prioritera än vid beslut att inte prioritera. Viktning av faktorer sker implicit och



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

dokumenteras inte. I omfattande utredningar används inte prioriteringspolicyen som verktyg inför beslut om fortsatt utredning vid avstämningar. Reflektioner om gjorda prioriteringar i förhållande till prioriteringspolicyen och implikationer för denna saknas i projektutvärderingar. Denna brist i återkoppling, tillsammans med avsaknaden av bakomliggande dokumentation av prioriteringspolicyen, medför även att prioriteringspolicyen blir mindre välgrundad. Någon bakomliggande analys, bedömning och utvärdering till nuvarande prioritering mellan myndighetens två tillsynsområden har inte heller kunnat identifieras.

Det går sammanfattningsvis inte att veta i vilken utsträckning prioriteringspolicyen faktiskt leder till enhetlighet i bedömningar och bättre prioriteringar. Riksrevisionens iakttagelser från genomförda dokument- och intervjustudier antyder sammantaget att själva prioriteringspolicyens bidrag till ett effektivt prioriteringsarbete på Konkurrensverket är marginellt. Prioriteringsarbetets centrala men mindre transparenta aspekter förefaller bygga på tjänstemännens bedömningar grundande i erfarenhet och på myndighetens fördelning av resurser, exempelvis mellan upphandlings- och konkurrenstillsynen samt mellan proaktiv och reaktiv tillsyn på upphandlingsområdet.

4 Intern kontroll och effektivitet i tillsynen

I detta kapitel behandlas revisionsfråga 2, det vill säga huruvida Konkurrensverkets interna kontroll ger förutsättningar för effektivitet i myndighetens tillsynsarbete. Granskningen av revisionsfrågan har gjorts utifrån COSO-modellen, utifrån vilken resultaten också kommer att beskrivas. Granskningsresultaten bygger på fem granskningsåtgärder:

- genomgång av relevanta styrdokument för bedömning av den interna kontrollmiljön (exempelvis instruktion, regleringsbrev, arbetsordning, verksamhetsplan, interna policyer)
- genomgång av respektive tillsynsprocess, inklusive verifiering av de av Konkurrensverket angivna nyckelkontrollerna
- testning av de av Konkurrensverket angivna nyckelkontrollerna
- ett större antal intervjuer med personer kopplade till tillsynsprocesserna
- fördjupade granskningar av ett antal ärenden inom respektive tillsyn med avseende på de olika delarna i COSO-modellen.

Huvudfokus i genomgången har legat på COSO-modellens tre första och sista delkomponenter, det vill säga kontrollmiljö, riskanalys, kontrollaktiviteter och uppföljning.

4.1 Konkurrentillsyn

Ärendena för konkurrentillsyn är ofta komplicerade. Ärendena innefattar ofta svåra avvägningar i både juridiska frågor och omständigheter i sak. Projekten bemannas ofta av flera personer som, i de fall projektet drar ut på tiden, hinner bytas ut.

4.1.1 Kontrollmiljön och riskanalyser

Konkurrensverket har ett flertal styr- och handledningsdokument som utgör grund för kontrollmiljön. De främsta dokumenten är arbetsordningen (AO), prioriteringspolicyn, metodstödsdokument och projekthandboken. Därutöver finns även policyer som reglerar etiska frågor, personalfrågor med mera. På ett övergripande plan finns därmed förutsättningarna för en god kontrollmiljö på plats. Vid flertalet av de genomförda intervjuerna med handläggare och chefer på olika nivåer har det även framhållits att kompetensen uppfattas som god inom myndigheten, och att myndighetsledningen agerar på ett förtroendeingivande sätt.

Den bild av kontrollmiljön som framträder från intervjuerna speglar inte fullt ut de styr- och handledningsdokument som finns. I projekten finns både en projektägare och en projektledare. Projektägaren har ofta en överordnad ställning i förhållande till projektledaren, i form av formell chef inom

organisationen. De oklarheter som framkommit berör framför allt brister i ansvarsfördelning och roller. Detta anses vara ett problem som länge funnits, och som bottnar i att det i praktiken förekommer överlappning mellan projektägare och projektledare.

Inom projekten ingår normalt även en representant från Konkurrensverkets juridiska avdelning (JU). I likhet med oklarheten i ansvarsroller mellan projektägare och projektledare har det påfallande ofta framförts att relationen mellan JU och projekten är problematisk och oklar.

Det mest centrala dokumentet för att åstadkomma en god resursanvändning är Konkurrensverkets prioriteringspolicy. Något som framkommit i intervjuer är att dokumentets status är oklar. Det är även i flertalet fall oklart hur prioriteringspolicyen är tänkt att tillämpas genom hela tillsynsprocessen. Som framgått från iakttagelserna för revisionsfråga 1 ovan, finns även brister i hur välgrundad prioriteringspolicyen är.

För att den interna kontrollen ska vara god behöver varje process bygga på en ändamålsenlig riskanalys. Några sådana riskanalyser har inte gått att identifiera vid Riksrevisionens genomgång av styrdokument och enskilda ärenden inom konkurrenstillsynen.

4.1.2 Kontrollaktiviteter och uppföljningar av kontroller

De övriga två delkomponenterna av COSO-modellen är kontrollaktiviteter och uppföljning av införda kontrollaktiviteter. Granskningen har för dessa komponenter bestått i att identifiera och verifiera kontrollaktiviteter, bedöma effektiviteten av kontrollaktiviteter samt överväga huruvida andra kontrollaktiviteter borde föreligga.

Riksrevisionen har vid granskningen kartlagt Konkurrensverkets process för utredning av konkurrensärenden. Processen innehåller ett antal moment som Konkurrensverket angett som nyckelkontroller, det vill säga kontroller som är avgörande för att säkerställa en god tillsynsprocess. Typexempel på dessa nyckelkontroller är olika typer av avstämningar, såsom bevis- och ekonomiföredragning, gd-föredragning och vägvalsmöten. Vid granskningen har tillämpningen av dessa nyckelkontroller testats. I de allra flesta fall genomförs kontrollerna. Samtidigt finns det även ett antal fall där det saknas underlag till kontrollen, där kontrollen inte förekommit eller där det är oklart varför kontrollen inte ansetts som nödvändig att genomföra. Riksrevisionen bedömer att processen inte är helt igenom konsistent, och att det är tveksamt om de kontroller som angetts de facto är effektiva eller att betrakta som nyckelkontroller. Det har framkommit vid intervjuer att de införda kontrollaktiviteterna har tenderat att bromsa upp utredningarna, och att de inte nödvändigtvis bidrar till klarhet i hur och varför en utredning ska fortsätta eller om den bör avslutas. Detta är en bild

som framträder i de fördjupat granskade ärendena, där vissa kontrollaktiviteter framstår som diskussionstillfällen snarare än skarpa avstämningstillfällen med fokus på varför ärendena ska fortsätta att prioriteras. Exempelvis förekommer det vid avstämningsmöten att nya skadeteorier förs fram och driver utredningen vidare, trots tvivel hos projektteamet om värdet av att fortsätta prioritera utredningen.

Konkurrensverket har ett väl utvecklat metodstöd för konkurrenstillsynen. Riksrevisionens bedömning utifrån genomgångna ärenden och intervjuer är dock att metodstödet inte är tillräckligt integrerat i det praktiska utredningsarbetet. Riksrevisionen bedömer att Konkurrensverket sätter för stor tilltro till metodstödet, utan att i tillräcklig utsträckning införa tvingande mallar där stödet integreras. Den metod som Konkurrensverket tillämpar för intern dokumentation är en dokumentmappsstruktur, där filer sparas ner. Problemen att integrera metodstödet i det praktiska arbetet och åstadkomma en mer ändamålsenlig dokumentation skulle sannolikt minskas av ett bättre it-stöd i utredningarna.

Exempel på risker i Konkurrensverkets utredningar är den höga personalomsättningen, att utredningar inte blir enhetliga samt att utredningar drar iväg tidsmässigt och blir svårkontrollerade. Detta gäller särskilt i de utredningar som är av större omfattning. Exempel på typiska kontrollaktiviteter för hantering av sådana risker är tvingande systematik i form av mallar, checklistor, sätt att dokumentera ställningstaganden med mera. Riksrevisionen konstaterar att Konkurrensverket saknar den typen av tvingande kontrollaktiviteter. Detta har inneburit ineffektivitet vid byte av personal i projekten, att utredningar inte har genomförts enhetligt samt att utredningar pågått länge och upptagit stora resurser utan tillräcklig prövning av värdet i fortsatt prioritering. Samtidigt bör det tilläggas att fler kontrollaktiviteter och en mer standardiserad process också skulle innebära ökade kostnader för Konkurrensverket. Därför behöver effektiviteten i en sådan åtgärd vägas mot kostnaden, och mot andra behov som Konkurrensverket har.

Konkurrensverket har som rutin att utvärdera genomförda projektutredningar. Riksrevisionen bedömer att utvärderingarna ofta är översiktliga utan direkt koppling till hur kontrollaktiviteter är tänkta att fungera. En rimlig tolkning av detta är att utvärderingarna inte är inriktade på att följa upp kontroller, utan att det mer är fråga om att översiktligt utvärdera det enskilda projektet. Riksrevisionen bedömer att projektutvärderingarna görs pliktskyldigt och att de inte syftar till att kritiskt utvärdera enskilda steg i processen. Detta har också bekräftats i flertalet intervjuer. Någon återkoppling med effekt på efterkommande projekt är svår att se, då projektens arbetsmaterial ofta är bristfälligt dokumenterat. Bristerna i återkoppling av erfarenheter har i intervjuer uttryckts som att Konkurrensverket "har dåligt organisatoriskt minne".

Konkurrensverket har fått kritik av Justitieombudsmannen (JO) för långsam handläggning av ett ärende.⁴⁹ I svaret till JO anger Konkurrensverket att "Konkurrensverket ser löpande över sina rutiner för att se om hanteringen kan effektiviseras ytterligare och kommer vid översynen att ta dessa erfarenheter i beaktande."⁵⁰ Riksrevisionen har i granskningen inte funnit stöd för att Konkurrensverkets svar till JO i denna del stämmer.

I en uppdatering av prioriteringspolicyen under 2018 tillkom misstanke om korruption som kriterium för prioritering. Korruption har även lyfts fram som ett problem inom konkurrens- och upphandlingstillsyn.⁵¹ Under 2018 publicerade Konkurrensverket en rapport som indikerade frekvent förekomst av korruptionsmisstankar i tillsynen.⁵² Vid granskningen av fördjupade ärenden och kompletterande intervjuer har Riksrevisionen beaktat förekomsten av indikationer på korruption. Likaså har förutsättningarna i form av kontroller för att fånga och hantera korruptionsmisstankar beaktats. Det kan konstateras att korruptionsmisstankar nästan aldrig förekommer i de granskade ärendena. Merparten av intervjuerna bekräftar även bilden av att korruptionsmisstankar inte beaktas i utredningarna. Riksrevisionen har heller inte kunnat se att det föreligger kontrollaktiviteter i form av checklistor, mallstöd med mera för att identifiera, analysera och hantera typiska indikationer på korruption. I intervjuerna framkommer inga exempel på samsyn eller rutiner inom Konkurrensverket avseende vad som är indikationer på korruption, vilka åtgärder som är lämpliga att vidta, bedömning av misstankenivå, rättsäkerhetsaspekter med mera. Flera intervjuvar indikerar istället att korruption snarare är en fråga som diskuteras på högre nivå inom Konkurrensverket än i de faktiska utredningarna.

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att processen för konkurrenstillsyn präglas av brister i den interna kontroll som är nödvändig för att åstadkomma effektivitet i utredningarna. Relevanta riskanalyser och kontrollaktiviteter saknas i stor utsträckning, och de utvärderingar som genomförs är översiktliga. Riksrevisionen noterar också att prioriteringspolicyen till stor del lyser med sin frånvaro i dokumentationen av utredningarna. I de fall avskrivning sker med hänvisning till faktorer i prioriteringspolicyen är det svårt att förstå på vilken faktor avskrivningsbeslutet grundas, då dokumentationen från utredningen är knapphändig. Riksrevisionens bedömning är att prioriteringspolicyen snarare har en symbolisk betydelse som grund för avskrivning. Den bild av

⁴⁹ Justitieombudsmannen, *Kritik mot Konkurrensverket för ett flertal brister i handläggningen av ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning*, 2017.

⁵⁰ Justitieombudsmannen, *Kritik mot Konkurrensverket för ett flertal brister i handläggningen av ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning*, 2017 s. 4.

⁵¹ Konkurrensverket, *Konkurrensverkets årsredovisning 2018, 2019*, och Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019*, s. 19.

⁵² Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, 2018.

prioriteringspolicyn som Konkurrensverket ger utåt på sin webbplats motsvarar inte hur prioriteringspolicyn faktiskt tillämpas i det interna arbetet.

4.2 Upphandlingstillsyn

4.2.1 Kontrollmiljön och riskanalyser

Processen för upphandlingstillsynen är mindre komplicerad än för konkurrenstillsynen; projekten är ofta kortare och utredningarna genomförs ofta av en enskild handläggare (om än med stöd från närmsta chef). Även rättsområdet är annorlunda, genom att det är tydligare förbudsregler som lättare kan kopplas till utredningsåtgärder. De problem som noterats inom konkurrenstillsynen avseende rollfördelning, ansvar och prioriteringspolicyns funktion under utredningsfasen är därför inte lika framträdande inom upphandlingstillsynen. Kontrollmiljön förefaller därför vara relativt bättre inom upphandlingstillsynen. Den mest problematiska aspekten inom kontrollmiljön är den organisatoriska lösning som gäller mellan själva utredningsavdelningen och den juridiska avdelningen, se vidare nedan.

Liksom för konkurrenstillsynen är det svårt att identifiera tydliga riskanalyser för upphandlingstillsynen.⁵³

4.2.2 Kontrollaktiviteter och uppföljningar av kontroller

Även om tillsynsprocessen är enklare inom upphandlingstillsynen, bygger den på samma struktur som konkurrenstillsynen. De av Konkurrensverket identifierade nyckelkontrollerna liknar dem för konkurrenstillsynen. Samma upplägg tillämpas, det vill säga att en utredning genomförs för att sedan lämnas till den juridiska avdelningen, där ett nytt ärende skapas. Vid flertalet intervjuer har det framförts att Konkurrensverkets upphandlingstillsyn är anpassad efter konkurrenstillsynen. En naturlig konsekvens av att likartade processer skapas för olika områden är att kontrollaktiviteterna inte blir ändamålsenligt designade och effektiva.

Vid genomgången av upphandlingstillsynens process har nyckelkontrollerna för i princip samtliga ärenden kunnat verifieras såsom existerande och tillämpade i tillsynsprocessen. Den formella processen inom upphandlingstillsynen förefaller därför fungera väl. Däremot har genomgången av ärenden indikerat att det finns brister i utredningsarbetet, och att de formella kontrollerna inte är de mest lämpliga kontrollaktiviteterna. Utifrån vår genomgång av utredningar sticker tre risker ut i upphandlingstillsynen:

⁵³ Parallellt med Riksrevisionens granskning har Konkurrensverket genomfört en intern översyn med målet att effektivisera verksamheten. Se även Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018, 2019*, s. 21–23. Översynen initierades innan Riksrevisionen påbörjade granskningen. Översynen har dock inte varit föremål för Riksrevisionens granskning.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

1. systematik och enhetlighet i utredningarna
2. överlämning av utredningar till den juridiska avdelningen
3. ledtider och allokering av ärenden till handläggarna.

Ändamålsenliga kontroller för hantering av ovanstående risker skulle till exempel kunna vara:

1. tvingande mallar för hur utredningarna ska bedrivas och dokumenteras, som ligger till grund för kvalitetssäkring före överlämningen till den juridiska avdelningen (täckert risk 1 och 2 ovan)
2. stödande it-system för registrering av pågående utredningar kombinerat med tvingande successiv genomgång av ärenden, för att identifiera ärenden där utredningen inte går framåt (täckert risk 3 ovan).

Den fördjupade ärendegenomgången kunde inte identifiera ändamålsenliga kontrollaktiviteter för ovan nämnda risker. Det verktyg som finns som stöd för enhetlighet är en Wordbaserad utrednings-pm. Denna pm är en form av mall med fasta rubriker som stöd för utredningen. Mallen förefaller lämpligt utformad. Däremot visade genomgångarna att mallen ofta inte tillämpas, eller i varje fall inte fylls i. Detta innebär att det blir svårt att säkerställa enhetlighet och utvärdera eventuella brister i utredningarna. Dessutom har det framkommit att utrednings-pm skulle kunna användas för att underlätta överlämningen från utredningsavdelningen till den juridiska avdelningen. Idag förekommer en hel del onödigt dubbelarbete mellan avdelningarna, då den juridiska avdelningen gör om en del av utredningen på grund av oklarheter i vad som gjorts i utredningen. Detta dubbelarbete bedöms kunna minska om mallen tillämpas konsekvent.

Överlämningen till den juridiska avdelningen medför inte bara dubbelarbete, utan även att flaskhalsar uppkommer. De personer inom den juridiska avdelningen som arbetar med upphandlingstillsyn är klart färre än antalet personer på utredningsavdelningen. Detta medför att det är svårt att involvera den juridiska avdelningen redan under utredningsfasen, för att åstadkomma en löpande kvalitetssäkring. Intrycket är därför att den juridiska avdelningen inte är rätt dimensionerad i förhållande till utredningsavdelningen. Den otillräckliga kvalitetssäkringen mellan utredningsavdelningen och den juridiska avdelningen bidrar till osäkerhet och därmed dubbelarbete inom den juridiska avdelningen.

Det har även framkommit i merparten av intervjuerna att arbetet inom upphandlingstillsynen sker utifrån en mall som är skapad för konkurrenstillsynen. En intervjuperson uttryckte att "den beskrivna processen följer arbetsordningen, men det borde kanske vara tvärtom." Den organisatoriska lösningen för kontrollaktiviteter inom upphandlingstillsynen förefaller med andra ord inte vara ändamålsenliga.

Vid granskningen konstaterade Riksrevisionen även att ledtiderna mellan olika aktiviteter i utredningen förefaller omotiverat långa i flera ärenden. Vid

uppföljningen av ärendena noterades att förklaringen till de långa ledtiderna var att ärenden blir liggande. Orsaken tycks vara att det inte finns någon kontroll för att fånga upp ärendena och säkerställa att de drivs vidare. Det system som upphandlingstillsynen idag använder för att ha översyn och kontroll över pågående ärenden är ett Excelbaserat arbetsblad som sköts manuellt. Utifrån både intervju svar och granskade ärenden är bedömningen att det saknas ändamålsenlig kontroll för hantering av risk 3 ovan.

Liksom för konkurrenstillsynen innehåller prioriteringspolicyen för upphandlingstillsynen sedan 2018 en punkt om att prioritera misstanke om korruption. Förutsättningarna för att identifiera, analysera och hantera korruptionsmisstankar förefaller vara begränsade av motsvarande skäl som inom konkurrenstillsynen. 2018 års förändring av prioriteringspolicyen förefaller inte ha implementerats tillräckligt väl i tillsynen.

Utredningarna inom upphandlingstillsynen är oftast betydligt kortare än inom konkurrenstillsynen. Ur internkontrollhänseende bör dock ärendena ändå följas upp. En följd av den ofta bristfälliga dokumentationen i ärendena är att uppföljningen försvåras.

Upphandlingstillsynen är betydligt mindre än konkurrenstillsynen, varför mycket kan ske informellt mellan anställda. I intervjuer har Riksrevisionen noterat att det ofta finns ett nära samarbete mellan chefer och utredare, vilket borgar för att erfarenheter till viss del tas tillvara inom avdelningen. Samtidigt är det svårt att se att det går att göra någon mer systematiserad uppföljning av utredningarna, för att åstadkomma högre effektivitet, när dokumentationen är så bristfällig. Upphandlingstillsynen har därtill påpekat att det vore önskvärt med bättre stöd från Konkurrensverkets stödjande avdelningar (till exempel chefsekonomavdelningen). Ett sådant stöd skulle kunna höja förståelsen för vad som ska prioriteras för att få ut så mycket som möjligt av varje valt tillsyns ärende.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Konkurrensverkets tillsyn består av två delar, som skiljer sig en hel del åt vad gäller processer, komplexitet i ärendena, utredningsinsatser med mera. Detta får betydelse för hur den interna kontrollen för respektive tillsyn behöver utformas.

Riksrevisionen kan konstatera att processerna för både konkurrens- och upphandlingstillsynen har brister inom den interna kontrollen. För konkurrenstillsynen finns brister inom merparten av COSO-modellens delkomponenter. Tydligast är bristerna i kontrollmiljön, med oklara ansvarsroller tillsammans med avsaknad av lämpligt utformade kontrollaktiviteter för att framtvinga prioritering av utredningsresurser. Vidare görs inte tillräckliga uppföljningar, där erfarenheter återspeglas i hur kommande utredningar kan effektiviseras. Den prioriteringspolicy som Konkurrensverket lyfter fram i den



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

externa kommunikationen förefaller inte vara en del av det löpande utredningsarbetet.

Inom upphandlingstillsynen är de noterade bristerna i intern kontroll delvis annorlunda än inom konkurrenstillsynen. Bristerna kan främst hänföras till avsaknad av kontrollaktiviteter som säkerställer likformighet i utredningarna. Detta bidrar till flaskhalsar och ineffektivitet i överlämningen av utredningen från utredningsenheten till den juridiska avdelningen. Slutligen är brister i den löpande kontrollen över ärendeflöden något som medfört att ledtiderna kan bli betydande i utredningarna.

5 Slutsatser och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen har varit att bedöma Konkurrensverkets förmåga till effektivt resursutnyttjande i myndighetens tillsynsverksamhet.

Granskningen har identifierat ett antal problem med Konkurrensverkets nuvarande arbetssätt. Den övergripande slutsatsen är att Konkurrensverkets resursutnyttjande kan förbättras. Prioriteringspolicyn, som är ett av myndighetens viktigaste verktyg för att prioritera rätt i det stora inflödet av tips och förfrågningar, bidrar endast marginellt till effektivt resursutnyttjande, och den interna kontrollen i tillsynsverksamheten ger inte tillfredsställande förutsättningar för effektivt tillsynsarbete.

5.1 Prioriteringspolicyn bidrar marginellt till effektiviteten i Konkurrensverkets tillsynsarbete

Riksrevisionen bedömer att prioriteringspolicyns bidrag till ett effektivt prioriteringsarbete på Konkurrensverket är marginellt. Detta är problematiskt eftersom Konkurrensverket har behov av att på ett enhetligt sätt prioritera vilka ärenden som ska utredas. Riksrevisionen konstaterar att prioriteringspolicyn inte används konsekvent i dokumentationen av prioriteringar, och nästan aldrig förekommer vid avstämningar i utredningar som pågår länge och upptar stora resurser, vilket främst gäller konkurrenstillsynen.

Riksrevisionen bedömer inte vilka faktorer som bör ingå i prioriteringspolicyn eller hur dessa faktorer sinsemellan ska viktas, men konstaterar att det finns faktorer som i princip aldrig åberopas i de dokumenterade prioriteringsbedömningar som använder prioriteringspolicyn, medan andra faktorer återkommande utgör grund för prioritering. Det finns inget egenvärde i att använda alla faktorer lika ofta, men skillnaden i faktorernas tillämpning är påfallande. Samtidigt finns det implicita kriterier och praxis som inverkar på prioriteringarna, men som inte tydligt ingår i policyn. De brister i återkoppling från ärenden, som uttryckts som dåligt organisatoriskt minne, tillsammans med brister i bakomliggande dokumentation, ger även anledning att ifrågasätta hur välgrundad prioriteringspolicyn är.

Riksrevisionen bedömer att det finns besvärande förutsättningar för konsekvent tillämpning av prioriteringspolicyn. Detta gäller främst skillnader mellan ärendetyper inom konkurrenstillsynen och den information som krävs för att tidigt bedöma policyns faktorer. Följden av detta blir enligt Riksrevisionen att prioriteringspolicyn är svåränvänd, särskilt för de ärenden som är mest resurskrävande för Konkurrensverket att utreda.

Prioriteringsarbetets centrala men mindre transparenta aspekter förefaller vara tjänstemännens bedömningar grundande i erfarenhet, liksom myndighetens fördelning av resurser, exempelvis mellan upphandlings- och konkurrenstillsynen och mellan proaktiv och reaktiv tillsyn på upphandlingstillsynen. Det innebär enligt Riksrevisionen att Konkurrensverkets bidrag till effektiv tillsyn i begränsad utsträckning beror på vilka faktorer som inkluderas i prioriteringspolicyn, och att policyn i praktiken inte har den betydelse som anges i myndighetens externa kommunikation.

Utöver prioritering av och inom enskilda ärenden behöver Konkurrensverket göra en övergripande prioritering av resurser mellan konkurrens- och upphandlingstillsynen. Denna fördelning av resurser är idag (liksom tidigare) ojämn, så till vida att konkurrenstillsynen har en betydligt större del av Konkurrensverkets samlade anslag. Någon underbyggd förklaring till fördelningen har inte kunnat erhållas i granskningen. Riksrevisionens sammantagna bedömning är att det finns behov av att analysera den nuvarande fördelningen av resurser mellan konkurrenstillsynen och upphandlingstillsynen, i förhållande till Konkurrensverkets förutsättningar att genomföra sitt uppdrag. Regeringens styrning av Konkurrensverket har inte ingått i granskningen, men Riksrevisionen bedömer att det kan finnas skäl för Regeringskansliet att i sin kontakt med Konkurrensverket följa upp hur förvaltningsanslaget fördelas internt, och ställa tydligare krav på utvärdering av Konkurrensverkets tillsyn.

5.2 Brister i den interna kontrollen i Konkurrensverkets tillsynsprocesser försämrar förutsättningarna för effektivt tillsynsarbete

För att tillsynsarbetet ska vara effektivt och prioriteringar vara möjliga krävs en god intern kontroll. Riksrevisionens bedömning är gjord utifrån COSO-modellen. Utifrån COSO-modellen är det tydligt att det finns brister i Konkurrensverkets interna kontroll. Bristerna innebär att det inte går att säkerställa ett effektivt resursutnyttjande.

Bristerna är som mest tydliga inom konkurrenstillsynen, där utredningarna oftast är betydligt mer omfattande än inom upphandlingstillsynen. Otydlighet i roller och ansvar bedöms ha bidragit till att vissa utredningar blivit mycket omfattande. Dessutom har brister i dokumentation och avstämningar inneburit att en hårdare prioritering inte tvingats fram under utredningens gång. Samtidigt skulle en mer standardiserad användning av kontrollaktiviteter kunna innebära ökade kostnader för Konkurrensverket. Därför behöver effektivitetsvinsten med sådana åtgärder vägas mot åtgärdernas kostnad. En översyn av Konkurrensverkets interna kontroll innebär dock även att nuvarande kontrollaktiviteter bör ses över, vilket kan medföra att myndighetens slutliga processer blir mindre resurskrävande, trots att en bättre intern kontroll uppnåtts.

Slutsatsen grundas i att prioriteringspolicyn, såsom ett viktigt verktyg för effektivt resursutnyttjande, bara verkar finnas med i början respektive i slutet av utredningarna. Som framgår ovan är det dessutom tveksamt vilken roll prioriteringspolicyn faktiskt spelar i början och i slutet av utredningarna. Att det varit svårt att vid intervjuerna få klarhet i vilken roll och status prioriteringspolicyn har, bekräftar problem i den viktigaste delen av COSO-modellen, nämligen kontrollmiljön. Förutsättningarna för en god prioritering bedöms därför inte vara tillfredsställande inom konkurrenstillsynen.

Inom upphandlingstillsynen bedöms också brister finnas inom den interna kontrollen. I denna del är det dock snarast indikationer på att verksamheten inte är strukturerad för en effektiv upphandlingstillsyn. Sättet att arbeta med upphandlingstillsyn har likheter med konkurrenstillsynen. Dock är det oklart varför detta arbetssätt även skulle passa för upphandlingsärendena, när dessa tydligt skiljer sig från konkurrensärendena. Tvärtom bedöms sättet att organisera upphandlingstillsynen vara en delförklaring till de identifierade bristerna i den interna kontrollen. Detta blir särskilt tydligt i hur ärendeflödet kontrolleras, för att ärenden inte ska bli liggande, och i skärningen mellan utredningsavdelningen och den juridiska avdelningen.

5.3 Rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer till Konkurrensverket:

1. Förbättra den interna kontrollen i myndighetens tillsynsverksamhet. Detta bör exempelvis innefatta att:
 - a. se över nuvarande ansvars- och rollfördelning mellan utredningsavdelningen och den juridiska avdelningen, för båda tillsynsområdena och inom utredningarna på konkurrenstillsynen
 - b. överväga att införa tvingande interna tidsfrister i alla utredningar
 - c. införa kontroller för kritisk prövning av fortsatt utredning vid väsentliga förändringar i pågående ärenden
 - d. se över befintligt utredningsstöd och då särskilt tillämpning av mallar och it-stöd.
2. Formalisera återkopplingen till prioriteringspolicyn från tillsynsarbetet. Detta bör exempelvis innefatta att:
 - a. tydligt återkoppla till policyn i projektavstämningar och i de projektutvärderingar som genomförs efter avslutade tillsynsärenden
 - b. förtydliga och komplettera prioriteringspolicyn utifrån erfarenheterna i tillsynsprocessen.
3. Utvärdera om nuvarande fördelning av resurser mellan konkurrens- respektive upphandlingstillsyn är ändamålsenlig, givet myndighetens uppdrag och tillförda resurser.

Referenslista

Litteratur

- Arwinge, O., *Internrevision – en introduktion*, Sanoma Utbildning AB, 2016.
- Gölstam, C.M., *Konkurrensrättens grunder*, Lustus Förlag, 2012.
- Pedersen, Kristian., *Upphandlingens grunder*. Stockholm: Jure Förlag AB, 2017.
- Wikland, Torbjörn., *Intern styrning och kontroll – både lönsamt och säkert*. FAR Akademi, 2014.

Artiklar

- Arwinge, Olof och Wikland Torbjörn. Utvecklingen av intern styrning och kontroll – reflektioner utifrån uppdaterat ramverk. *Tidningen Balans*, #8, 2013.
- Wils, W.P. J., "Discretion and Prioritisation in Public Antitrust Enforcement, in Particular EU Antitrust Enforcement", *World Competition*, vol. 34, nr 3, 2011.

Utredningar

- Europeiska revisionsrätten, *Europeiska kommissionens förvaltning – bästa praxis?*, särskild rapport 27, Europeiska revisionsrätten, 2016.
- Justitieombudsmannen, *Kritik mot Konkurrensverket för ett flertal brister i handläggningen av ett ärende om misstänkt missbruk av dominerande ställning*, JO dnr 1145–2016, Justitieombudsmannen, 2017.
- Konkurrensverket, *Korruption som begränsar konkurrensen*, rapport 2018:10, Konkurrensverket, 2018.
- Konkurrensverket, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018*, rapport 2019:1, Konkurrensverket, 2019.
- Regeringskansliet, *Förslag till direktiv om stärkta befogenheter för nationella konkurrensmyndigheter*, faktagromemoria 2016/17:FPM8484, Regeringskansliet, 2017.
- SOU 2016:49, *En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket*.
- SOU 2006:99, *En ny konkurrenslag*.

Riksdagstryck

- Prop. 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten*.
- Bet. 1996/97KU03, *Lag om statsbudgeten*.

Övrigt

Ekonomistyrningsverket, *Idéskrift – Systematiserat sunt förnuft*, ESV 2011:02, Ekonomistyrningsverket, 2011.

Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

Konkurrensverket, *Konkurrensverkets årsredovisning 2018*, 2019.

Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, admnr 177/2018, Konkurrensverket, 2018.

Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, admnr 67/2016, Konkurrensverket, 2016.

Konkurrensverket, *Konkurrensverkets prioriteringspolicy för tillsynsverksamheten*, admnr 94/2014, Konkurrensverket, 2014.

Regeringsbeslut, regleringsbrev för åren 2009–2019 avseende Konkurrensverket.

Regeringskansliet, *En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket*, dir. 2015:48, Regeringskansliet, 2015.

Bilaga 1. COSO-modellen

COSO-modellen är en modell för bedömning av intern styrning och kontroll. Modellen har alltmer kommit att bli bästa praxis inom både privat och offentlig verksamhet. Modellen har sedan dess tillkomst reviderats ett antal gånger. Syftet och målet med modellen är att åstadkomma korrekt finansiell rapportering, att regler efterlevs och att verksamheten bedrivs effektivt. I denna granskning är det endast modellens mål om hög effektivitet som är relevant.

Den modellversion som använts i denna granskning är den normalt tillämpade versionen som omfattar följande delar:⁵⁴

- kontrollmiljö
- riskanalys
- kontrollaktiviteter
- information och kommunikation
- uppföljning.

COSO-modellen innebär att intern kontroll är en process där ovan listade delkomponenter hänger ihop och utgör en helhet. För att den interna kontrollen ska vara god måste varje del fungera och vara sammankopplad med övriga delkomponenter. Mest avgörande är kontrollmiljön, som utgörs av hur myndigheten styrs, inklusive styrdokument, agerande från ledningen, kompetenstillförsel, fördelning av roller och ansvar med mera. Den mer konkreta delkomponenten är kontrollaktiviteter. För att kontrollaktiviteterna ska vara bra krävs dels att de är utformade för att möta de risker som identifierats i verksamheten, dels att de faktiskt tillämpas. Rätt utformade kontrollaktiviteter benämns nyckelkontroller. En självklar del vid införandet av kontroller enligt COSO-modellen är att kostnaden för införandet av ytterligare en kontroll ställs mot nyttan av kontrollen.⁵⁵ Centralt blir därmed även vilken risknivå (riskaptit) som myndigheten anser vara rimlig.

Intern kontroll enligt COSO-modellen utgör inte något självändamål eller en isolerad del av en myndighets verksamhet. Istället ska den interna kontrollen vara ett stöd för verksamheten och de processer som verksamheten utgörs av.⁵⁶

Att COSO-modellen fått stort genomslag bekräftas av två av Sveriges främsta experter på intern kontroll:

⁵⁴ Den version som tillkom 2013 bygger på 17 principer och är mer utförlig än tidigare. Den modell som utgör stöd för denna granskning är den ursprungliga COSO-modellen, som publicerades 1992.

⁵⁵ Arwinge, *Internrevision – en introduktion*, 2016, s. 118.

⁵⁶ Arwinge, *Internrevision – en introduktion*, 2016, s. 118.

KONKURRENSVERKETTS TILLSYN – FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIVT RESURSNYTTJANDE

”COSO:s ramverk utgör i dag en de facto-norm för att utforma och upprätthålla effektiv intern styrning och kontroll, vilket även syns tydligt i såväl svensk som utländsk normgivning. Det tillämpas inte bara i börsnoterade aktiebolag utan även i andra bolag, offentliga myndigheter och frivilliga organisationer.”⁵⁷

Det framhålls om COSO-ramverket att:

”Det ger ett fullgott stöd vid inventering av viktiga komponenter och kontrollattribut som lämpligen bör finnas i en organisation.”⁵⁸

COSO-modellen så som den var utformad före 2013 års revidering är svår att tillämpa fullt ut. I granskningen har modellen därför varit mer av ett analytiskt stöd än en detaljerad manual över hur den interna kontrollen bör utformas. Detta har bedömts vara en rimlig nivå att utgå från, då Konkurrensverket inte behöver tillämpa Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll (FISK) och då granskningen inte syftar till att bedöma efterlevnaden i sig av ett internkontrollregelverk.

⁵⁷ Arwinge och Wikland, ”Utvecklingen av intern styrning och kontroll – reflektioner utifrån uppdaterat ramverk”, 2013, s. 1.

⁵⁸ Arwinge och Wikland, ”Utvecklingen av intern styrning och kontroll – reflektioner utifrån uppdaterat ramverk”, 2013, s. 3.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 2. Genomförda intervjuer

Tabell B 1 Genomförda intervjuer

Nr	Befattning	Datum
1	Avdelningschef, konkurrenstillsyn	2018-08-30
2	Avdelningschef, konkurrenstillsyn	2018-09-06
3	Enhetschefer, konkurrenstillsyn (enheten för karteller och förvärv, enheten för missbruk av dominerande ställning)	2018-09-10
4	Chefsekonom/avdelningschef, chefsekonomavdelningen	2018-09-10
5	Chefsjurist/avdelningschef, juridiska avdelningen, biträdande avdelningschef, juridiska avdelningen	2018-09-10
6	Funktionsansvarig för internationellt arbete och general contact point för ECN-samarbetet	2018-09-12
7	Generaldirektör	2018-09-12
8	Avdelningschef, analysavdelningen	2018-09-21
9	Funktionsansvarig för tipsfunktionen, t.f. funktionsansvarig för tipsfunktionen	2018-09-21
10	Personalansvarig/funktionsansvarig för HR	2018-09-25
11	Biträdande enhetschef, enheten för missbruk av dominerande ställning, it-forensiker	2018-09-25
12	Generaldirektör, avdelningschef, konkurrenstillsyn	2018-10-17
13	Avdelningschef, konkurrenstillsyn	2018-10-22
14	Avdelningschef, konkurrenstillsyn	2018-10-24
15	Biträdande avdelningschef, juridiska avdelningen	2018-11-27
16	Biträdande enhetschef, enheten för missbruk av dominerande ställning	2018-12-12
17	Sakkunnig jurist, enheten för karteller och förvärv	2018-12-12
18	Enhetschefer, upphandlingstillsynen (enheten för upphandlingsskadeavgift, enheten för upphandlingstillsyn)	2018-12-17
19	Föredragande jurist, enheten för upphandlingsskadeavgift	2018-12-19
20	Avdelningschef, konkurrenstillsyn, controller	2019-01-07
21	Enhetschef, enheten för missbruk av dominerande ställning, enhetschef, enheten för karteller och förvärv, biträdande avdelningschef, juridiska avdelningen, enhetschef, enheten för upphandlingsskadeavgift	2019-01-19
22	T.f. funktionsansvarig för tipsfunktionen	2019-01-31
23	Föredragande jurist, tipsfunktionen, upphandling	2019-02-07
24	Råd, tipsfunktionen, konkurrens	2019-02-07
25	Processråd, juridiska avdelningen, konkurrens	2010-02-13
26	Processråd, juridiska avdelningen, konkurrens	2019-02-13

KONKURRENSVERKETTS TILLSYN – FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIVT RESURSNYTTJANDE

Nr	Befattning	Datum
27	Processråd, juridiska avdelningen, konkurrens	2019-02-13
28	Processråd, juridiska avdelningen, upphandling	2019-02-13
29	Föredragande, tipsfunktionen, omvärldsbevakning	2019-02-13
30	Föredragande jurist, enheten för missbruk av dominerande ställning	2019-02-14
31	Sakkunnig jurist, enheten för missbruk av dominerande ställning	2019-02-14
32	Föredragande jurist, enheten för upphandlingstillsyn	2019-02-14
33	Biträdande enhetschef, enheten för upphandlingstillsyn	2019-02-14
34	Processråd, juridiska avdelningen, konkurrens	2019-02-20
35	Föredragande jurist, enheten för karteller och förvärv	2019-02-20
36	Kommunikatör	2019-02-20
37	Sakkunnig jurist, enheten för missbruk av dominerande ställning	2019-02-20
38	Konkurrensråd, analysavdelningen	2019-02-20
39	Föredragande ekonom, enheten för karteller och förvärv	2019-02-21
40	T.f. funktionsansvarig för tipsfunktionen	2019-02-21
41	Biträdande enhetschef, enheten för upphandlingsskadeavgift	2019-02-27
42	Processråd, juridiska avdelningen, upphandling	2019-02-27
43	Råd, analysavdelningen	2019-02-27
44	Sakkunnig jurist, enheten för karteller och förvärv	2019-02-28
45	Sakkunnig jurist, enheten för karteller och förvärv	2019-02-28
46	T.f. funktionsansvarig för tipsfunktionen	2019-02-28
47	Biträdande chef, juridiska avdelningen	2019-03-06
48	Biträdande enhetschef, enheten för karteller och förvärv	2019-03-13
49	Föredragande jurist, enheten för upphandlingsskadeavgift	2019-03-14
50	Processråd, juridiska avdelningen, upphandling	2019-03-14
51	T.f. funktionsansvarig för tipsfunktionen	2019-03-20
52	Enhetschefer, upphandlingstillsyn (enheten för upphandlingsskadeavgift, enheten för upphandlingstillsyn)	2019-03-21
53	Chefsekonom/avdelningschef, chefsekonomavdelningen	2019-03-27
54	Avdelningschef, analysavdelningen	2019-03-28
55	Avdelningschef, konkurrenstillsynen	2019-04-03
56	Generaldirektör	2019-04-09
57	Handläggare från Finansdepartementet och Näringsdepartementet	2019-05-10

Bilaga 3. Urval för dokumentstudier

I denna bilaga presenteras de urval av dokument som Riksrevisionen gjort för att kartlägga effektiviteten i Konkurrensverkets tillsynsarbete.

För att besvara revisionsfråga 1 har Riksrevisionen gått igenom Konkurrensverkets dokumentation av tips från myndighetens tipsregister och från prioriteringsmöten. Urvalet av tips från tipsregistret sträcker sig från maj till december 2018. Riksrevisionen började med de senast inkomna tipsen och fortsatte med tidigare tips tills mättnad i urvalet uppnåts, i meningen att ett tydligt resultat framträtt och bekräftats. För konkurrensärenden summerar urvalet till 86 tips och för upphandlingsärenden till 203 tips. De tips som Konkurrensverket bedömer som intressanta hanteras oftast på ett efterföljande prioriteringsmöte. Riksrevisionen har gått igenom mötesanteckningar från samtliga prioriteringsmöten 2017 och 2018 för att studera hur tipsen bedömts. För konkurrensärenden summerar detta till 84 bedömningar och för upphandlingsärenden till 303 bedömningar.

Riksrevisionen bedömer att urvalet är tillräckligt för att svara på revisionsfrågan. Syftet med urvalet har varit att få en bild av hur Konkurrensverket använder sin prioriteringspolicy. Om urvalet går långt tillbaka i tiden kan slutsatserna baseras på ett inflöde av tips som är inaktuellt. Exempelvis har antalet upphandlingsrelaterade tips minskat kraftigt till följd av att Konkurrensverket utvecklat sitt frågeforum på webbplatsen och till följd av att Upphandlingsmyndigheten bildats och tar emot frågor som tidigare hade skickats till Konkurrensverket.

För att besvara revisionsfråga 2 har fördjupade ärenden inom konkurrens- och upphandlingstillsynen valts ut för att testa Konkurrensverkets kontrollaktiviteter. Gällande konkurrenstillsynen har samtliga ärenden, inkomna via tips, som avslutats under 2016–2018 valts ut och testats. Eftersom upphandlingstillsynen genomför betydligt fler tillsynsärenden per år gjorde Riksrevisionen ett slumpmässigt urval av 30 fördjupade ärenden av totalt 133 avslutade ärenden från perioden 2016–2018. Vissa av de ärenden som ingår i Riksrevisionens granskning inleddes tidigare än 2016. Testningen av kontrollerna har omfattat samtliga genomförda kontroller i de utvalda ärendena. Detta innebär att det testats betydligt mer än det normalt tillämpade storleksurvalet för testning av intern kontroll inom finansiell revision.

Dessutom har ett urval av fördjupade ärenden valts ut för att granska effektiviteten i Konkurrensverkets tillsynsarbete. För konkurrenstillsynen valdes 13 avslutade konkurrensärenden ut från 2017–2018. Alla ärenden inkomna via tips och avslutade under 2017 granskades, plus de tre största ärendena som avslutades under 2018.

KONKURRENSVERKETTS TILLSYN – FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR EFFEKTIVT RESURSNYTTJANDE

För upphandlingstillsynen valdes sammanlagt 12 ärenden ut från perioden 2016–2018.⁵⁹ Två ärenden från 2016 studerades, medan resterande togs från 2017 och 2018. Riksrevisionen har framför allt studerat de största upphandlingsärendena, i syfte att få en tydlig bild av hur ärendehantering har sett ut i de ärenden då antalet arbetade timmar har varit flest. För att få kännedom om effektiviteten i Konkurrensverkets arbete har även ärenden som gått långt i myndighetens utredningsprocess prioriterats.

Tabell B 2 Urvalskriterier och antal granskade tips och fördjupade utredningar

	Konkurrensärenden	Upphandlingsärenden
Totalt antal inkomna tips 2018.	544	518
Antal granskade dokumenterade bedömningar av tips. Urval: bedömningar under maj–december 2018 tills mättnad uppnåtts.	86	203
Antal granskade prioriteringar från prioriteringsmöten 2017–2018.	84	303
Antal granskade mötesanteckningar från prioriteringsmöten (samtliga).	84	303
Antal avslutade fördjupade utredningar 2016–2018.	32	133
Antal granskade fördjupade utredningar avseende nyckelkontroller. Urval: samtliga respektive slumpvis urval.	32	30
Antal granskade fördjupade utredningar avseende dokumentation. Urval: samtliga respektive större ärenden.	13	12

⁵⁹ Därutöver studerades 28 mindre upphandlingsärenden (20–40 timmars arbetstid) utifrån indikationer om långa ledtider.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Bilaga 4. Granskade fördjupade ärenden

Tabell B 3 Fördjupade ärenden, konkurrenstillsyn

Nr	Ärende	Ärendetyp
1	318–2017	Missbruk av dominerande ställning
2	339–2015	Missbruk av dominerande ställning/kartell
3	741–2016	Missbruk
4	688–2016	Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS)
5	601–2015	Missbruk
6	749–2015	Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS)
7	723–2016	Missbruk av dominerande ställning
8	583–2016	Missbruk av dominerande ställning
9	752–2016	Kartell
10	263–2013	Missbruk av dominerande ställning
11	657–2017	Konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet (KOS)
12	358–2017	Missbruk av dominerande ställning
13	301–2016	Missbruk av dominerande ställning/kartell

Tabell B 4 Fördjupade ärenden, upphandlingstillsyn

Nr	Ärende
1	254–2015
2	57–2017
3	400–2017
4	336–2018
5	252–2017
6	251–2017
7	10–2015
8	221–2017
9	306–2015
10	297–2016
11	562–2016
12	21–2017

En konkurrensmyndighet som har företagets och allmänhetens förtroende är en förutsättning för konkurrensreglernas genomslag. Ineffektiv konkurrenstillsyn kan till exempel innebära att företag tillåts ta ut överpriser genom samordning och missbruk av dominerande ställning. En ineffektiv upphandlingstillsyn ökar risken för felaktiga offentliga upphandlingar. Sämre konkurrens skulle kunna leda till högre priser på varor och tjänster, och i förlängningen till en sämre fungerande samhällsekonomi.

Riksrevisionen har granskat Konkurrensverkets tillsynsarbete. Granskningen har omfattat såväl konkurrens- som upphandlingstillsyn, och hur Konkurrensverket löser problemet att utföra så bra tillsyn som möjligt givet de resurser myndigheten har till sitt förfogande. Riksrevisionen bedömer att det finns brister i förutsättningarna för en effektiv tillsynsverksamhet. En av granskningens slutsatser är att Konkurrensverkets prioriteringspolicy bara i begränsad utsträckning hjälper Konkurrensverket att prioritera bland tips.

Riksrevisionen rekommenderar Konkurrensverket att förbättra myndighetens interna kontroll i tillsynsverksamheten. Rekommendationen gäller processen för såväl konkurrens- som upphandlingstillsynen. Dessutom rekommenderar Riksrevisionen att Konkurrensverket skapar en tydligare återkoppling mellan tillsynen och myndighetens verktyg för prioritering av inkomna tips. Slutligen rekommenderar Riksrevisionen att Konkurrensverket utvärderar fördelningen av resurser mellan de två tillsynsområdena.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-534-3

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 januari 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Dahlgren, Nilsson, Ernkrans, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Baylan

Regeringen beslutar skrivelse 2019/20:76 Riksrevisionens rapport om Konkurrensverkets tillsyn

