

Utvecklingen på upphandlingsområdet 2023

RAPPORT 2024:I



Upphandlingsmyndigheten januari 2024
ISBN: 978-91-986966-5-3
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Kinsey W

Innehåll

| | |
|---|----|
| Sammanfattning..... | 5 |
| 1. Inledning..... | 6 |
| 1.1 Bakgrund och syfte..... | 6 |
| 1.2 Metod och avgränsningar | 6 |
| 2. Särskilda händelser som påverkat upphandlingsåret 2023 | 8 |
| 2.1 Den offentliga köpkraften urholkas | 8 |
| 2.2 Översyn av nationella upphandlingsstrategin pågår | 9 |
| 2.3 Arbetslivskriminalitet är en växande utmaning | 9 |
| 2.4 En orolig omvärld påverkar leveranser och avtal | 9 |
| 2.5 Vikten av krisberedskap och insyn i leveranskedjor | 10 |
| 3. Regelverkens utveckling..... | 11 |
| 3.1 Ändringar i de nationella upphandlingsregelverken | 11 |
| 3.2 Andra regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet..... | 12 |
| 3.3 Lagstiftningsarbete nationellt | 14 |
| 3.4 Lagstiftningsarbete inom EU | 15 |
| 4. Utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror | 17 |
| 4.1 Upphandlingspliktiga inköp för 879 miljarder kronor | 17 |
| 4.2 Färre upphandlingar annonseras | 18 |
| 4.3 Statistiken visar inga större förändringar | 19 |
| 4.4 Konkurrensen i upphandlingar minskar..... | 20 |
| 4.5 Överprövning av upphandlingar minskar | 21 |
| 4.6 Handläggningstiden i domstol minskar | 23 |
| 4.7 Antalet valfrihetssystem oförändrat..... | 24 |
| 4.8 Upphandlingar ur ett EU-perspektiv | 24 |
| 4.9 Brister i efterannonseringen av upphandling | 26 |
| 5. Utvecklingen inom hållbar upphandling | 27 |
| 5.1 EU stärker styrningen för att nå klimatmål..... | 27 |
| 5.2 Nationellt pågår flera initiativ | 28 |
| 5.3 Näringslivet går före i hållbarhetsarbetet..... | 28 |
| 5.4 Uppföljning av hållbarhetskrav | 29 |
| 5.5 Bättre dialog för att förstå behov och utmaningar..... | 29 |
| 6. Mediebilderna inom upphandlingsområdet | 30 |

| | | |
|-----|--|----|
| 7. | Upphandlande organisationers perspektiv på offentlig upphandling | 32 |
| 7.1 | Många frågor om direktupphandlingar | 32 |
| 7.2 | Oklarhet om vilka tjänster som omfattas av bilaga 2 | 32 |
| 7.3 | Svårt att beräkna värdet av upphandling | 33 |
| 7.4 | Många söker information om hållbarhet..... | 33 |
| 7.5 | Färre frågor om sanktioner under året..... | 33 |
| 7.6 | Lågt intresse för efterannonsering och uppföljning | 34 |
| 7.7 | Forskning och analys bygger kunskap om den goda affären..... | 34 |
| 8. | Leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling | 36 |
| 8.1 | Det viktigaste är att vinna upphandlingar | 36 |
| 8.2 | För stort fokus på pris | 37 |
| 8.3 | Många frågor om direktupphandling och överprövning | 37 |
| 8.4 | Påtalandeskyldigheten har fått stort genomslag i praxis | 38 |
| 9. | Trender och framåtblick..... | 39 |

Sammanfattning

Upphandlingsåret 2023 präglades av en orolig omvärld. De senaste årens händelser med pandemi, krig, försämrat säkerhetsläge och tuff ekonomisk utveckling påverkade både upphandlande organisationer och leverantörer. Inflationen har fortsatt att tynga världsekonomin och även den svenska ekonomin. Förutsättningarna för leverans har snabbt kunnat förändrats, och det har funnits ett ökat behov av flexibilitet och utrymme att göra ändringar i avtal.

På EU-nivå beslutas och förhandlas allt fler unionsrättsakter som innehåller regler som påverkar upphandlingsområdet och som i de fall de beslutas kommer att gälla i tillägg till EU:s upphandlingsdirektiv. EU fortsätter bland annat att stärka sin styrning inom hållbarhet och cirkulär ekonomi. Utvecklingen med allt fler rättsakter medför att komplexiteten ökar och regelmassan riskerar att bli svåröverskådlig. Samtidigt indikerar det att de offentliga inköpen har en viktig roll och att upphandling betraktas som ett strategiskt verktyg för att driva på samhällets utveckling.

Fler regelverk ställer krav på ökad kännedom om vilka som levererar till offentlig sektor, det gäller även underleverantörsleden. Uppgifter tyder vidare på att välfärdsbrottslighet och arbetslivskriminalitet har ökat under de senaste åren. Generellt behöver uppföljningen av avtal bli bättre. En bristfällig uppföljning innebär flera risker, dels att leverantörerna faktiskt inte lever upp till de krav som ställts, dels att organisationen inte känner till hur väl inköpsverksamheten bidrar till att uppfylla organisationens målsättningar.

Upphandlingsstatistiken visar över lag på små förändringar jämfört med tidigare år. En förändring som visade sig i statistiken som publicerades 2023 är att något färre upphandlingar annonseras och att det genomsnittliga antalet anbudsgivare har minskat något under 2022. En sund konkurrens är grunden för att offentliga inköp i så hög utsträckning som möjligt ska vara träffsäkra och kunna bidra till att skattemedel ger nytta för medborgarna. För att åstadkomma det behöver en mångfald av leverantörer göra affärer med offentlig sektor.

1. Inledning

Sveriges upphandlingspliktiga inköp uppgår till närmare 900 miljarder kronor årligen. Det motsvarar cirka en sjättedel av BNP. Inköpen är avgörande för att kommuner, regioner och statliga myndigheter ska klara av sin verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten arbetar för att de offentliga affärerna ska göra största möjliga nytta för samhället. Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.¹ Upphandlingsmyndigheten är också statistikansvarig myndighet enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

1.1 Bakgrund och syfte

Upphandlingsmyndigheten verkar i skärningen mellan upphandlande organisationer och näringslivet och stöttar den långsiktiga utvecklingen av offentliga affärer. Myndigheten arbetar för att skapa bättre redskap och metoder för att offentliga affärer i högre grad ska användas strategiskt för att driva utveckling. Myndigheten ger också stöd för mer hållbara, effektiva och rättssäkra offentliga affärer.

För att åstadkomma en välfungerande marknad behövs en mångfald av seriösa och idérika företag. Marknaden kräver attraktiva möjligheter och en sund konkurrens för att skattemedel på bästa sätt ska kunna omvandlas till nytta för invånarna. Upphandlingsmyndighetens vision är sunda offentliga affärer för en hållbar framtid.

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion i uppdrag att årligen ge ut en rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet.² Uppdraget redovisas i denna rapport. Syftet med rapporten är att på ett kortfattat och övergripande sätt visa på utvecklingen och utmaningarna för den offentliga upphandlingen.

1.2 Metod och avgränsningar

Innehållet i rapporten består huvudsakligen av uppgifter som Upphandlingsmyndigheten tidigare har publicerat i olika sammanhang.

Uppgifterna avser både sådant som hänt under 2023 och tidigare händelser som påverkat de offentliga affärerna 2023. Rapporten innehåller också analyser och bedömningar av utvecklingen.

¹ Den nationella upphandlingsstrategin, <https://www.regeringen.se/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategi/nationella-upphandlingsstrategin.pdf>.

² Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Rapportens avsnitt om utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror utgår från den senaste tillgängliga statistiken som publicerats under 2023. Där det finns jämförande uppgifter för tidigare år redovisas dessa för att sätta statistiken i ett sammanhang.

I rapportens avsnitt om upphandlande organisationers respektive leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling används statistik om trafiken till Upphandlingsmyndighetens webbplats. En stor majoritet av besökarna av webbplatsen kommer via sökmotorn Google. Genom att exempelvis analysera vilka sökord som används ges en bild att vad besökarna av webben vill veta.

Därutöver används uppgifter från myndighetens tjänst Frågeservice. Uppgifterna ger vägledning om vilka frågor som varit i fokus hos upphandlande organisationer och leverantörer under året. Redogörelsen sker på en generell nivå och kan av flera skäl inte ses som fullständig eller rättvisande för alla upphandlande organisationer eller leverantörer.

2. Särskilda händelser som påverkat upphandlingsåret 2023

De offentliga affärerna påverkas precis som samhället i övrigt av händelser i omvärlden. Under senare år har det ofta handlat om kriser av olika slag. Pandemin följdes av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och under 2023 har de stora utmaningarna handlat om inflation, höga räntor, klimatförändringar och krisberedskap.

2.1 Den offentliga köpkraften urholkas

År 2023 har varit ett ekonomiskt utmanande år för både upphandlande organisationer och leverantörer. Inflationen tynger världsekonomin men också det svenska näringslivet och de upphandlande organisationerna. I två års tid har priserna ökat snabbare än Riksbankens inflationsmål. Kommunsektorns ekonomi är mycket ansträngd och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) ser en fortsatt minskad tillväxt av skatteunderlaget. SKR aviserar också hög prisuppgång i de kommunala utgifterna under 2023 och 2024.³

Den svaga växelkursen påverkar alla inköp som görs i annan valuta än svenska kronor. Därför har den offentliga köpkraften minskat på ett betydande sätt under året. Konjunkturinstitutet rapporterar i Konjunkturbarometern i augusti 2023 om dystra signaler från tjänstesektorn. Samtliga barometerindikatorer anger ett mycket svagt konjunkturläge och industriföretagens förväntningar på framtida produktion försvagas ytterligare.

Tillväxtanalys rapporterar om ett ovanligt stort antal företagskonkurser i Sverige. Konkurserna uppnår nu den högsta nivån på hela 2000-talet. Byggindustrin hade enligt uppgifter i augusti 2023 drabbats av flest konkurser under året.⁴ Riskerna för spridningseffekter till övriga delar av ekonomin är påtagliga. Företagens egna bedömningar av konjunkturutsikterna är fortsatt dystra, det framgår av svaren från Svenskt Näringslivs företagarpanel och av inköpschefsindex.⁵

Kostnadsutvecklingen påverkar ingångna avtal på flera olika sätt, bland annat i form av behov av avtalsändringar. Att använda index, som är en vanligt förekommande konstruktion i avtal, kan vara till nytta för både beställare och leverantör. Valet av index kräver god kompetens om både marknaden och om vad som bygger upp priset

³ Sveriges Kommuner och Regioner, Ekonomirapport maj 2023 och oktober 2023.

⁴ Tillväxtanalys, Konkurs i augusti 2023, <https://www.tillvaxtanlys.se/statistik/konkurser/konkurser-och-offentliga-ackord/2023-09-15-konkurser-i-augusti-2023.html>.

⁵ Svenskt Näringsliv, *Konjunkturrapport december 2023*, s.2 och 11, https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/5ez5u7_konjunkturrapport_december_webbpdf_1205619.html/Konjunkturrapport_december_webb.pdf.

på en vara eller tjänst. Ett stort antal index som har utarbetas av statistikmyndigheten SCB och använts i avtal kommer inte att beräknas efter 2025. Upphandlande organisationer har därför varit tvungna att se över vilka index som används och behövt omarbete sina indexstrategier.

2.2 Översyn av nationella upphandlingsstrategin pågår

Regeringen har under 2023 påbörjat en översyn av den nationella upphandlingsstrategin som är från 2016. Syftet är att göra den offentliga marknaden mer attraktiv och att öka mångfalden av leverantörer. Regeringen har under året genomfört en rad rundabordssamtal, kartläggningar och analyser. Resultatet av arbetet kan få stor påverkan på de offentliga inköpen då den nationella upphandlingsstrategin fungerar vägledande för målsättningar om inköp hos upphandlande organisationer.

2.3 Arbetslivskriminalitet är en växande utmaning

Utmaningarna kring välfärdsbrottslighet i allmänhet och arbetslivskriminalitet i synnerhet har ökat de senaste åren. I den senaste myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet beskrivs kriminella nätverks angrepp på välfärden som sannolikt systemhotande.⁶ Brottsförebyggande rådet (Brå) och andra myndigheter har framhållit att om större möda lades ner på säkrare upphandlingar borde det få stor betydelse för att minska den ekonomiska brottsligheten.⁷

Enligt LO har arbetslivskriminaliteten eskalerat under de senaste åren och Svenskt Näringsliv har uppgett att utvecklingen undergräver seriösa företags förutsättningar att verka.⁸ Flera aktörer anser att problemen spridit sig till fler branscher såsom vård- och omsorg. De pekar bland annat på utmaningar i form av en regelstyrd upphandlingsprocess, prispress och långa leverantörskedjor.

Upphandlingsmyndigheten har i uppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet. I uppdraget ingår att öka kunskaperna om hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Inom ramen för detta uppdrag överväger myndigheten att i samverkan med andra aktörer ta fram stöd om hur arbetslivskriminalitet i upphandlingar kan motverkas.

2.4 En orolig omvärld påverkar leveranser och avtal

Pandemin, kriget i Ukraina, det försämrade säkerhetsläget samt den ekonomiska utvecklingen har tydligt påverkat de offentliga inköpen. En omedelbar följd av

⁶ Polismyndigheten med flera, *Myndighetsgemensam lägesbild – Organiserad brottslighet 2023*, juni 2023.

⁷ Se till exempel ovan nämnda lägesbild samt Brottsförebyggande rådet, *Ekonomisk brottslighet – Kriminalpolitik, brottsutveckling och brottsbekämpning från 1980-talet till idag*, 2023, s. 12.

⁸ Landsorganisationen, *Arbetslivskriminalitet – Kampen för ordning och reda*, 2022, s. 5, och Svenskt Näringsliv, *Oseriösa företag i offentlig upphandling – Fler borde göra mer*, 2022, s. 7.

utvecklingen är att förutsättningarna för leverans enligt många ingångna avtal har förändrats, antingen till följd av att upphandlande organisationers behov har ändrats eller på grund av fördringar och andra utmaningar för leverantörerna.

Vad gäller det konkreta inköpsarbetet visar händelserna bland annat på behovet av flexibilitet och genomtänkt riskfördelning i avtal, samt insyn i och kontroll över leveranskedjor. Än viktigare är att inköpsfunktionen involveras i planeringen och ledningen av organisationens verksamhet, i syfte att skapa framförhållning vid ändrade behov och förutsättningar.

Utvecklingen visar även på de offentliga inköpsens betydelse för att hantera oförutsedda händelser. Inte minst genom att både kunna stimulera och utnyttja näringslivets förmåga till omställning, effektivisering och innovation.

2.5 Vikten av krisberedskap och insyn i leveranskedjor

Näringslivet och de offentliga inköpen har stor betydelse för Sveriges krisberedskap. Upphandlingsmyndigheten märker av en stadigt ökande efterfrågan på stöd i frågor om hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentlig upphandling. Resultatet i den Nationella upphandlingsrapporten 2023 visar att endast en femtedel av de upphandlande organisationerna anger att de har en god beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.⁹ Även närliggande frågor om till exempel säkerhetsskyddad upphandling och hur man främjar nationell produktion av kritiska produkter genom upphandling har fått en mer framträdande plats.

Det försämrade säkerhetsläget, förstärkningen av vår försörjnings- och krisberedskap samt utmaningarna med arbetslivskriminalitet har vidare ökat behovet av insyn och kontroll över leveranskedjor. Det gäller underleverantörsled och försörjningskedjor men även vilka som äger och kontrollerar företag som levererar till offentlig sektor. Som exempel kan nämnas sanktionerna mot Ryssland som inte bara omfattar ryska företag utan även företag som ägs och kontrolleras av ryska intressen eller som använder ryska underleverantörer. Ett annat exempel är säkerhetsskyddslagens (2018:585) bestämmelser om säkerhetsskyddsavtal som sedan den 1 december 2021 uttryckligen även omfattar underleverantörer i alla led.¹⁰

Utvecklingen kan i förlängningen påverka hur olika branscher är strukturerade, eftersom den medför ökade krav på att leverantörer i sin tur skapar insyn i och kontroll över sina underleverantörsled. Upphandlingsmyndigheten tror även att utvecklingen medför ett ökat behov av stöd och verktyg för att kunna granska vem som äger och kontrollerar leverantörer och underleverantörer av kritiska eller känsliga varor och tjänster.

⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, s. 133.

¹⁰ Se prop. 2020/21:194, *Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet*, s. 33 f., bet. 2021/22:JuU3, rskr. 2021/22:19.

3. Regelverkens utveckling

Upphandlingsreglerna har stor betydelse för de offentliga affärerna. Även en lång rad andra regelverk aktualiseras vid offentlig upphandling, allt från sektorsspecifika EU-rättsakter till den svenska civil- och förvaltningsrätten. På EU-nivå beslutas och förhandlas flera unionsrättsakter som innehåller förfaranderegler för upphandlingar som kompletterar EU:s upphandlingsdirektiv.

3.1 Ändringar i de nationella upphandlingsregelverken

Det har under året genomförts två, relativt sett mindre, ändringar i de nationella upphandlingslagarna.

Reserverad upphandling för vissa tjänster enligt bilaga 2

För att öka möjligheterna för idéburna organisationer att tillhandahålla offentligt finansierade välfärdstjänster finns sedan den 1 januari 2023 utökade möjligheter att reservera deltagandet i en upphandling.¹¹ Att reservera en upphandling innebär att den upphandlande organisationen gör en positiv särbehandling av vissa typer av leverantörer.

En upphandling kan sedan tidigare reserveras till organisationer som uppfyller vissa krav. Nu kan en upphandling även specifikt reserveras till idéburna organisationer som uppfyller vissa krav. Möjligheten till sådan reservation gäller vissa av de tjänster som omfattas av bilaga 2 till LOU, det vill säga vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster. En sådan motsvarande möjlighet till reservation har även införts i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) för sådana tjänster som inte avser primärvården.

I samband med dessa ändringar infördes även en särskild lag om möjlighet till registrering av idéburna organisationer.¹² I december 2023 hade 19 organisationer registrerats av Kammarkollegiet.¹³ Från och med årsskiftet 2023/2024 sänktes den årliga avgiften från 12 000 kronor till 1 600 kronor, något som kan medföra att antalet registrerade ökar. Ansökningsavgiften på 12 000 kronor kvarstår.¹⁴

¹¹ 19 kap. 25 a § LOU.

¹² Lag (2022:900) om registrering av idéburna organisationer.

¹³ Kammarkollegiet, Register över idéburna organisationer, <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/ideburna-organisationer/register-over-ideburna-organisationer>.

¹⁴ Kammarkollegiet, Register över idéburna organisationer: Den årliga tillsynsavgiften sänks, <https://www.kammarkollegiet.se/aktuellt/nyheter/2023-12-11-register-over-ideburna-organisationer-den-arliga-tillsynsavgiften-sanks>.

Utökade möjligheter att besluta om undantag från lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Den 1 juni 2023 fick Försvarsmakten samma möjlighet som Försvarets materielverk att i vissa enskilda fall besluta om undantag från lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Undantag får göras om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.¹⁵ Beloppsgränsen för när Försvarsmakten och Försvarets materielverk får besluta om undantag höjdes samtidigt till 200 miljoner kronor. Bakgrunden till regeländringen är en ändrad ansvarsfördelning för upphandling mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

3.2 Andra regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet

Under 2023 har flera regeländringar med betydelse för de offentliga affärerna börjat gälla.

Utländska subventioner ska anmälas till kommissionen

I januari 2023 trädde en ny EU-förordning om utländska subventioner i kraft.¹⁶ Reglerna började gälla stegvis under 2023 och innebär att Europeiska kommissionen (kommissionen) ska granska statsstöd från länder utanför EU. Syftet är att skapa rättvis konkurrens inom EU, bland annat i samband med offentlig upphandling. Kommissionen kan förbjuda att ett kontrakt tilldelas en viss leverantör i en upphandling. Leverantörer kan även bli föremål för åtgärder efter att ett kontrakt har tilldelats.

Bestämmelserna gäller upphandlingar av kontrakt eller ramavtal med kontraktsvärden som uppskattats till minst 250 miljoner euro exklusive mervärdesskatt. Vid sådana upphandlingar ska utländska ekonomiska bidrag som berörda företag erhållit anmälas till kommissionen i samband med anbud. Om de sammanlagda ekonomiska bidragen som berörda företag har erhållit under den senaste treårsperioden inte överstiger 4 miljoner euro från något enskilt land utanför EU ska anbudet innehålla en förklaring från berört företag om att så är fallet.

¹⁵ 1 kap. 9 §, 7 kap. 1, 17 §§ LUFS.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

EU:s förordning om en gemensam digital ingång – Single Digital Gateway

Single Digital Gateway (SDG) är en EU-förordning som beslutades 2018.¹⁷ Den syftar på ett övergripande plan till att tillgängliggöra information och myndighetsförfaranden för både företag och privatpersoner över landsgränser inom EU. Förordningen genomförs i flera steg under åren 2020–2023.

Till den 12 december 2023 skulle medlemsstaterna tillsammans med kommissionen införa ett tekniskt system för automatiskt utbyte av myndighetsbevis mellan medlemsstaterna i EU. Det tekniska systemet har dock försenats, och upphandlingsområdet har därtill prioriterats ner.

Vidare ställs vissa krav på myndighetsförfaranden inom EU som genomförs online. Upphandlingsmyndighetens preliminära bedömning är att dessa krav antingen redan gäller i upphandlingar, alternativt att bestämmelserna i upphandlingsdirektiven har företräde framför SDG-förordningen.¹⁸

Nya standardformulär för offentlig upphandling genom eForms

Den 25 oktober 2023 blev EU:s nya standardformulär för annonsering av offentliga upphandlingar, eForms, obligatoriska att använda vid annonsering av upphandlingar i EU:s gemensamma annonsdatabas TED.¹⁹ Formulären styr innehållet i och utformningen av annonser som publiceras i TED.

Målsättningen med de nya formulären är att göra det enklare för upphandlande organisationer att annonsera upphandlingar och göra det lättare för företag att hitta affärsmöjligheter. De nya formulären ska även ge bättre tillgång till uppgifter som behövs som underlag för statistik. Bättre statistik ska göra det möjligt för medlemsstaterna att förbättra styrningen och uppföljningen av den offentliga upphandlingen. Formulären innehåller exempelvis nya fält för att visa om upphandlingen syftar till att minska miljöpåverkan eller uppfylla sociala mål. Det ska underlätta uppföljning av samhällliga mål för den offentliga upphandlingen.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 av den 2 oktober 2018 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012.

¹⁸ Se bland annat Upphandlingsmyndighetens remissvar den 14 september 2023 över promemorian *Behöriga myndigheter enligt EU:s förordning om en gemensam digital ingång*, dnr UHM-2023-0103, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2023-0103-remissvar_promemorian-behoriga-myndigheter-enligt-eus-forordning-om-en-gemensam-digital-ingang.pdf.

¹⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 (eForms) samt upphandlingsförordningen 1 och 5 §§.

Ändringar i Upphandlingsmyndighetens föreskrifter för statistikinsamling

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet med ansvar för statistik på upphandlingsområdet. Inom ramen för uppdraget som statistikmyndighet samlar myndigheten in uppgifter från och om annonser om upphandling från registrerade annonsdatabaser.

Genom lagen om upphandlingsstatistik och dess förordning (2020:332) har myndigheten mandat att utfärda föreskrifter som reglerar insamlingen. Under 2023 har ändringar genomförts i föreskrifterna. Ändringarna innebär anpassningar till eForms och att något fler uppgifter ska rapporteras av de registrerade annonsdatabaserna. Vidare ska annonsdatabaserna lagra uppgifter under längre tid. Föreskrifterna trädde i kraft i oktober 2023.

3.3 Lagstiftningsarbete nationellt

Under året har flera förslag till regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet presenterats och i vissa fall beslutats.

Ändringar i upphandlingsförordningen

Den 1 januari 2024 trädde ändringar av upphandlingsförordningen i kraft. Ändringarna innebär att fler uppgifter än tidigare ska anges i annonser om upphandling som ska publiceras i registrerade annonsdatabaser. Det gäller upphandlingar både på det direktstyrda och icke direktivstyrda området. Det innebär bland annat att det i alla annonser om upphandling är obligatoriskt att ange om det ställs krav på hållbarhet eller innovation. Det är även obligatoriskt att ange vilka leverantörer som lämnat anbud. Förändringarna avser att leda till ökad transparens och bättre statistik på upphandlingsområdet och föräns av införandet av eForms.

En effektivare upphandlingstillsyn

Den 1 januari 2024 trädde nya regler i kraft som innebär att Konkurrensverket, i egenskap av tillsynsmyndighet över den offentliga upphandlingen, ges utökade befogenheter vid sin tillsyn.²⁰ Reglerna innebär att Konkurrensverket får besluta om upphandlingsskadeavgift som första instans, det vill säga utan ett ansökningsförfarande till allmän förvaltningsdomstol. Dessutom har tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift förlängts till två år och avgiftens tak höjts från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor.

²⁰ Prop. 2023/24:3, *En effektivare upphandlingstillsyn*.

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter

I den statliga utredningen om en samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter presenteras ett förslag på ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem.²¹ Reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Upphandlingsmyndigheten är mycket positiv till att frågan om registerkontroll har utretts och till förslaget att upphandlande organisationer ska bistås med att inhämta delar av relevant information ur befintliga myndighetsregister. Ett sådant stöd är ett viktigt steg i rätt riktning för att förbättra förutsättningarna för en effektiv leverantörskontroll.²²

3.4 Lagstiftningsarbete inom EU

Under de senaste decennierna har nya upphandlingsdirektiv antagits med ungefär tio års mellanrum. Det finns dock inte några indikationer på att EU påbörjat ett lagstiftningsarbete som syftar till nya upphandlingsdirektiv som ska ersätta de som beslutades år 2014. Däremot ser Upphandlingsmyndigheten som en övergripande utvecklingslinje att det förhandlas och beslutas allt fler rättsakter på EU-nivå som har påverkan på de offentliga inköpen.

Ett stort antal unionsrättsakter, beslutade och föreslagna, innehåller förfaranderegler för upphandlingar som kompletterar upphandlingsdirektiven. En del av dessa är i form av EU-förordningar, som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och där dessa förfaranderegler alltså inte implementeras i nationell lagstiftning.

Några exempel på sådana rättsakter som är beslutade och som kan få stor påverkan på inköpsområdet är de ovan nämnda förordningarna om utländska subventioner och SDG. Ett stort antal ytterligare rättsakter är också under förhandling.

På miljöområdet finns inom EU en tendens att gå mot ökad användning av tvingande regler i olika sektoriella rättsakter. Två exempel på detta är NetZero Industry Act²³ och kommissionens förslag om skärpning av de gällande koldioxidnormerna för tunga

²¹ SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.

²² Upphandlingsmyndighetens remissvar den 8 december 2023 över promemorian *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*, dnr. UHM-2023-0170, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2023-0170-remissvar-upphandlingsmyndigheten---en-samordnad-registerkontroll-for-upphandlande-myndigheter-och-enheter-sou-2023-43.pdf>.

²³ Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknikprodukter (rättsakt om nettonollindustrin).

fordonstillverkare till 2030.²⁴ I båda fallen föreslås att en utpekad utvärderingsgrund (bästa förhållandet mellan pris och kvalitet) måste tillämpas och därtill ska hänsyn till vissa utpekade aspekter viktas och tas hänsyn till vid anbudsutvärderingen.

Konsekvenser för upphandlande organisationer och leverantörer

Utvecklingen med allt fler rättsakter för upphandlingar medför att den totala regelmassan som påverkar upphandlingar ökar i komplexitet och riskerar att bli svåröverskådlig.

Utvecklingen kan dock också tolkas som ett erkännande av den offentliga upphandlingens viktiga roll för att möta olika samhällsutmaningar. Samtidigt finns det risker med att förfaranderegler sprids i flera olika regelverk. Det minskar överskådligheten i regelverket och vad gäller flera av dem begränsar de upphandlande organisationers handlingsutrymme. Uttolkningen av alltmer komplexa regelverk ställer också ytterligare krav på kompetens och kompetensutveckling hos upphandlande organisationer och leverantörer.

Ett återkommande inslag i flera av dessa regelverk är också att de innehåller bestämmelser som påverkar leveranskedjor och ägarförhållanden på leverantörssidan. Även det innebär en större komplexitet i upphandlingar. Det ställer också högre krav på kontroll och uppföljning.

²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) 2019/1242 vad gäller skärpning av normerna för koldioxidutsläpp från nya tunga fordon och införandet av rapporterings skyldigheter samt om upphävande av förordning (EU) 2018/956.

4. Utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror

Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet med ansvar för statistik på upphandlingsområdet. Myndigheten har under året publicerat statistik vid nio tillfällen. Upphandlingsstatistiken baseras på information från och om annonser om upphandling.²⁵ Rättsfallsstatistiken baseras på information om och ur domstolsavgöranden. Myndigheten publicerar även statistik om yrkesgruppen upphandlare/inköpare och om upphandlande organisationer samt om värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige.

Detta kapitel bygger på statistik som publicerats under 2023.

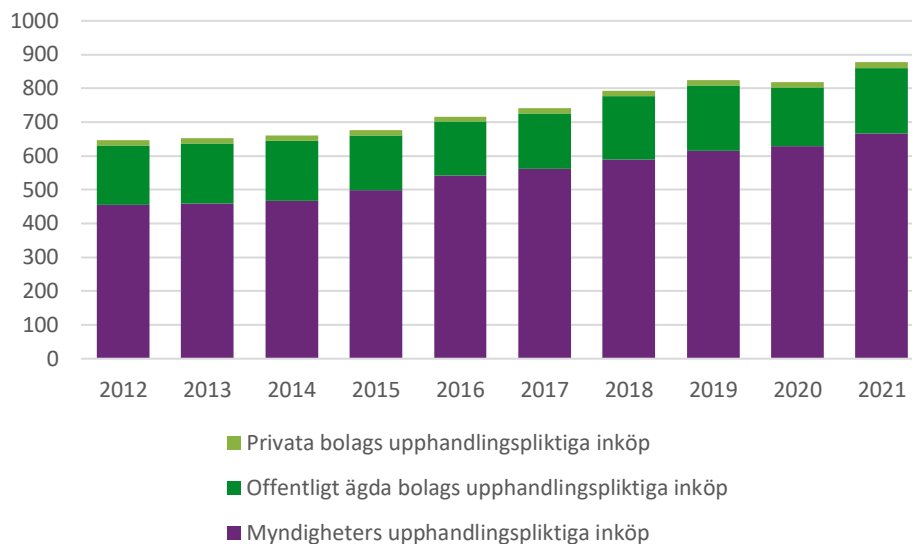
4.1 Upphandlingspliktiga inköp för 879 miljarder kronor

Värdet av de inköp som omfattas av upphandlingslagarna uppskattas till 879 miljarder kronor. Det motsvarar drygt en sjättedel (18 procent) av BNP till baspris. Nära 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagarna och hos dem finns drygt 3 800 anställda med yrkestiteln inköpare eller upphandlare.

Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen följer i stort utvecklingen av BNP. Mellan åren 2019 och 2020 minskade värdet till följd av pandemin. Det var första gången sedan mätningarnas början 2012 som värdet minskade. År 2021 visar på en återhämtning som nästan motsvarar ökningen av BNP.

²⁵ För en mer heltäckande bild av de offentliga inköpen behöver den statistik som bygger på uppgifter från annonser kompletteras med uppgifter om inköpsvärden. Se rapporten *Förberedande studie om vissa inköpsvärden* för mer utförligt resonemang om frågan, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/publikationer/slutrapport-vissa-inkopsvarden/>.

Diagram 1. Upphandlingspliktiga inköp 2012–2021 (miljarder kronor)



Källa: SCB (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2023. Not: Myndigheter avser statliga myndigheter, kommuner och regioner.

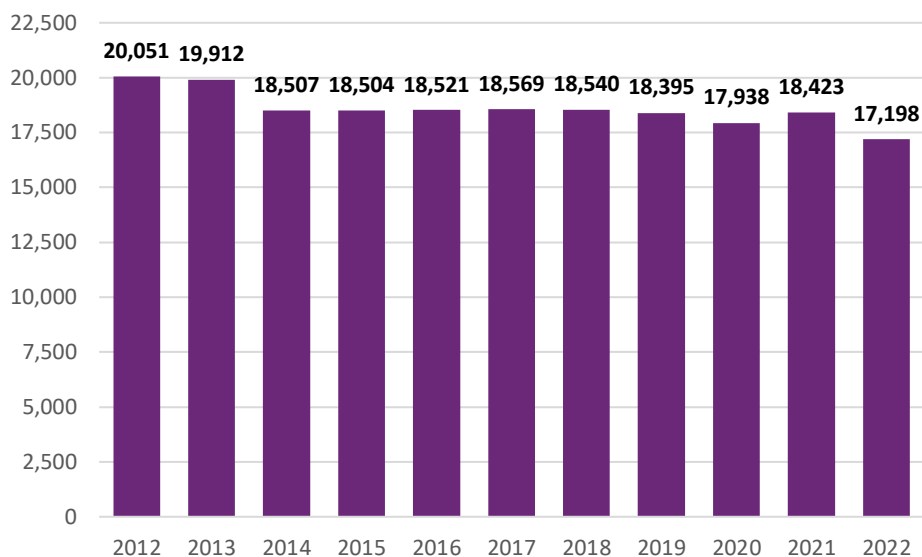
De upphandlingspliktiga inköpen för stat, kommuner och regioner uppskattas till 666 miljarder kronor 2021. Till det kommer de offentligt ägda bolagens och de privata bolagens upphandlingspliktiga inköp som sammanlagt uppgick till 213 miljarder kronor. De offentligt ägda bolagens upphandlingspliktiga inköp uppgick till 195 miljarder kronor och de privata bolagens till 18 miljarder kronor.

4.2 Färre upphandlingar annonseras

År 2022 annonserade upphandlande organisationer drygt 17 200 upphandlingar. Antalet annonserade upphandlingar har i stort sett varit oförändrat under den senaste 10-årsperioden fram till 2022.

Beloppsgränsen för direktupphandlingar höjdes den 1 februari 2022. Den relativt stora minskningen av annonser 2022 jämfört med tidigare år kan förklaras av att färre upphandlingar nu behöver annonseras. Det är troligt att höjningen 2022 inneburit att upphandlingar som tidigare annonserades nu genomförs som direktupphandlingar. När direktupphandlingsgränsen höjdes den 1 juli 2014 minskade också antalet annonserade upphandlingar jämfört med året före.

Diagram 2. Antal annonserade upphandlingar 2012–2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023).

Det finns inga uppgifter om hur många direktupphandlingar som genomförs i Sverige eller hur utvecklingen har sett ut över tid. Det beror bland annat på att det inte finns någon skyldighet att annonsera direktupphandlingar i en registrerad annonsdatabas.

4.3 Statistiken visar inga större förändringar

Statistiken visar att det inte skett några större förändringar under de senaste åren sett till vem som upphandlar vad från vem, till vilket värde och hur. Den vanligaste typen av upphandlande organisation är kommuner. Kommunsektorn annonserar sju av tio upphandlingar.

Majoriteten av de upphandlande organisationerna annonserar relativt få upphandlingar. Nära hälften av de upphandlande organisationer som annonserar genomför årligen 1–5 upphandlingar. Ett fåtal upphandlande organisationer står för en stor del av alla upphandlingar som annonseras på den offentliga marknaden.

Värdet av den genomsnittliga upphandlingen uppgår till drygt 26 miljoner kronor. De flesta annonserade upphandlingar uppgår till mellan 1–10 miljoner kronor och nästan alla understiger 100 miljoner kronor.

Nära hälften av alla upphandlingar som annonseras avser primärt tjänster. Tre av tio upphandlingar som annonseras avser anläggningsarbete.

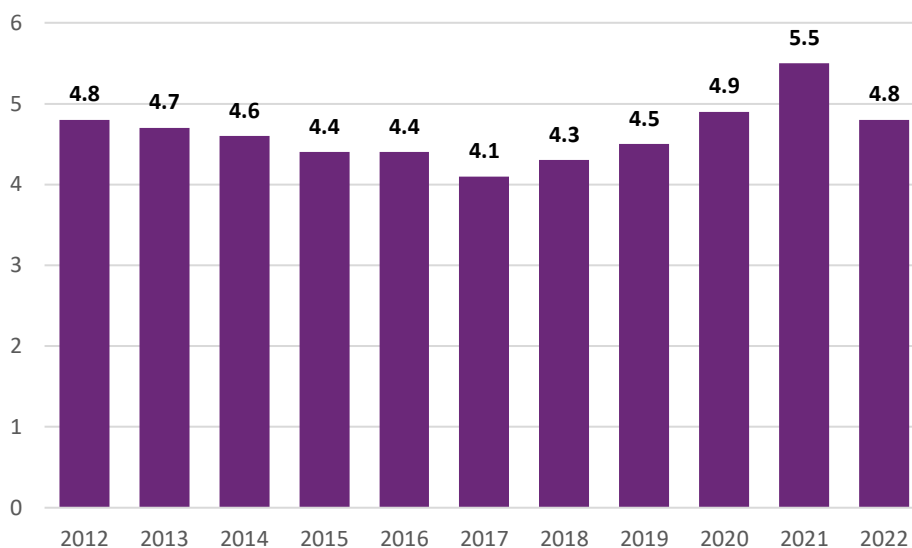
Drygt hälften av de upphandlingar som annonseras är direktivstyrda och det är vanligast att upphandlingar genomförs med öppet förfarande. I nära 9 av 10 upphandlingar tillämpas lagen om offentlig upphandling (LOU).

Fyra av tio anbud resulterar i avtal. Den vanligaste leverantören är ett aktiebolag med färre än 50 anställda.

4.4 Konkurrenten i upphandlingar minskar

Den långsiktiga trenden visar att företagens intresse av att lämna anbud i upphandlingar har ökat under flera år. Trenden har varit uppåtgående sedan 2017. År 2022 minskade dock antalet anbud per upphandling till 4,8 jämfört med 5,5 föregående år. Det är för tidigt att avgöra om detta utgör ett trendbrott. Det genomsnittliga antalet anbud per upphandling ger en indikation om hur konkurrensen utvecklas inom den offentliga upphandlingen.

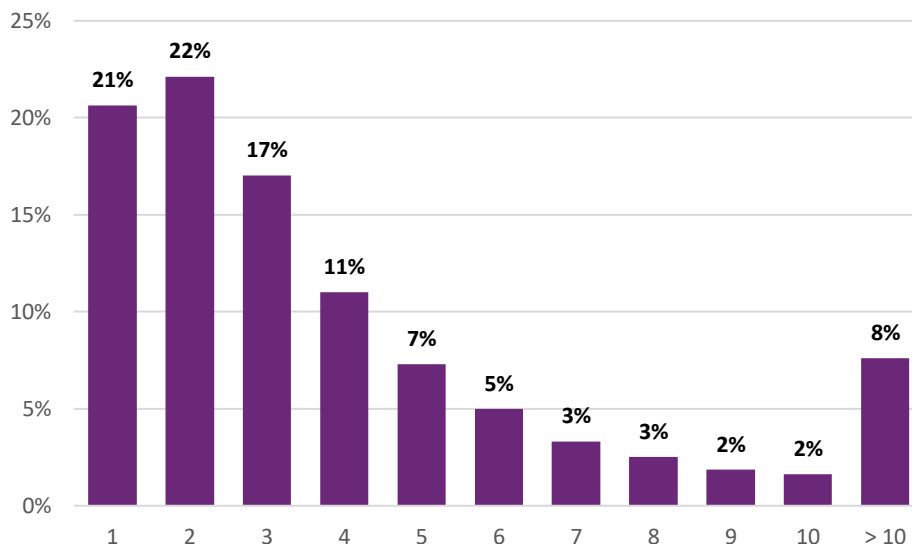
Diagram 3. Genomsnittligt antal anbud per upphandling 2012–2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023)

I praktiken varierar konkurrensen avsevärt. I många upphandlingar inkommer fler eller färre anbud än genomsnittet. Det vanligaste antalet anbud per upphandling är 2. Men i var femte upphandling inkommer endast 1 anbud. Det tyder på bristande intresse och konkurrens i många upphandlingar. Andelen upphandlingar med endast 1 anbud har varit drygt 20 procent sedan 2017.

Diagram 4. Fördelning av antal anbud per upphandling 2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023)

Fler anbud per upphandling inkommer i direktivstyrda upphandlingar än vid upphandlingar som inte är direktivstyrda. I genomsnitt inkom 4,4 anbud per upphandling vid direktivstyrd upphandling 2022 och 3,3 vid upphandling som inte var direktivstyrd. En anledning kan vara att fler företag är intresserade av att konkurrera om de värdemässigt stora avtalen.

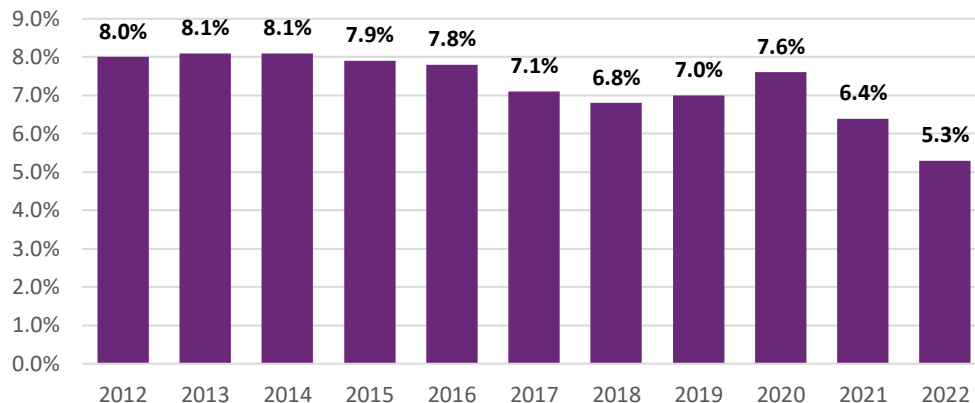
Det finns även tydliga skillnader i konkurrensen på olika upphandlingsmarknader. Vid upphandlingar av fritids-, kultur- och sporttjänster inkom exempelvis 10,8 anbud per upphandling 2022 att jämföra med exempelvis upphandling som rör anläggningsarbete där 4,0 anbud per upphandling inkom.

4.5 Överprövning av upphandlingar minskar

Den långsiktiga trenden visar att andelen upphandlingar som överprövas är förhållandevis stabil. Andelen har varierat mellan 6–8 procent under den senaste 10-årsperioden. År 2022 annonserades drygt 17 200 upphandlingar, av dem överprövades 911. Det motsvarar 5,3 procent av alla annonserade upphandlingar 2022 och är en minskning jämfört med året före. Den kortsiktiga trenden visar på en tydlig minskning i antalet upphandlingar som överprövas.

Direktivstyrda upphandlingar överprövas i betydligt högre utsträckning än upphandlingar som inte styrs av EU:s upphandlingsdirektiv. En förklaring kan vara att direktivstyrda upphandlingar handlar om stora värden och att det därför finns större ekonomiska incitament att begära överprövning. Upphandlingar med fler anbudsgivare har generellt sett en större andel överprövningar. Ett större antal anbudsgivare innebär att det i regel finns fler som kan ha ett intresse av att ansöka om överprövning.

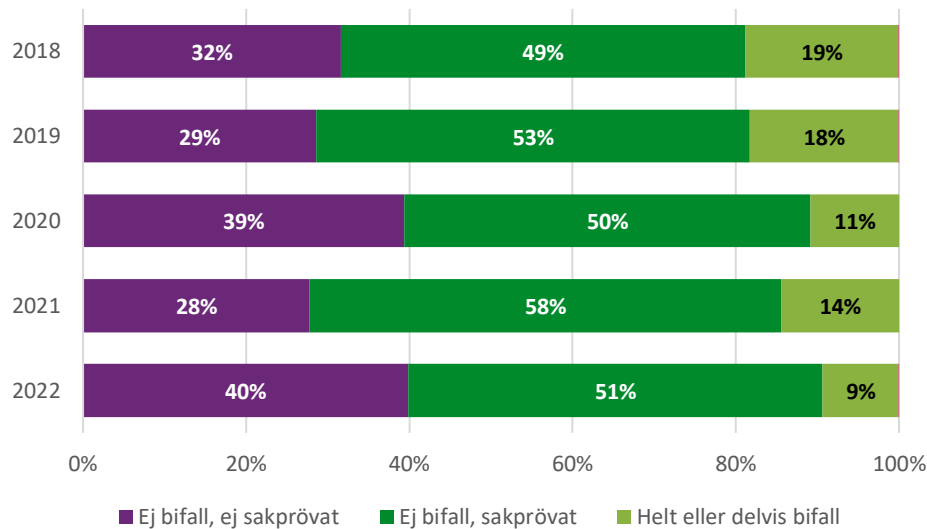
Diagram 5. Andel överprövade upphandlingar 2012–2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023).

En och samma upphandling kan ge upphov till flera mål i domstol. Under 2022 inkom 3 359 överprövningsmål till förvaltningsdomstolarna. Det är en ökning med 6 procent jämfört med 2021. Statistiken visar att leverantörer får helt eller delvis bifall i nio procent av alla mål i förvaltningsrätterna. Det är en minskning jämfört med 2021 då andelen var 14 procent. Den långsiktiga trenden är nedåtgående.

Diagram 6. Utgång i överprövningsmål i förvaltningsrätterna 2018–2022



Källa: Domstolsverket (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2023.

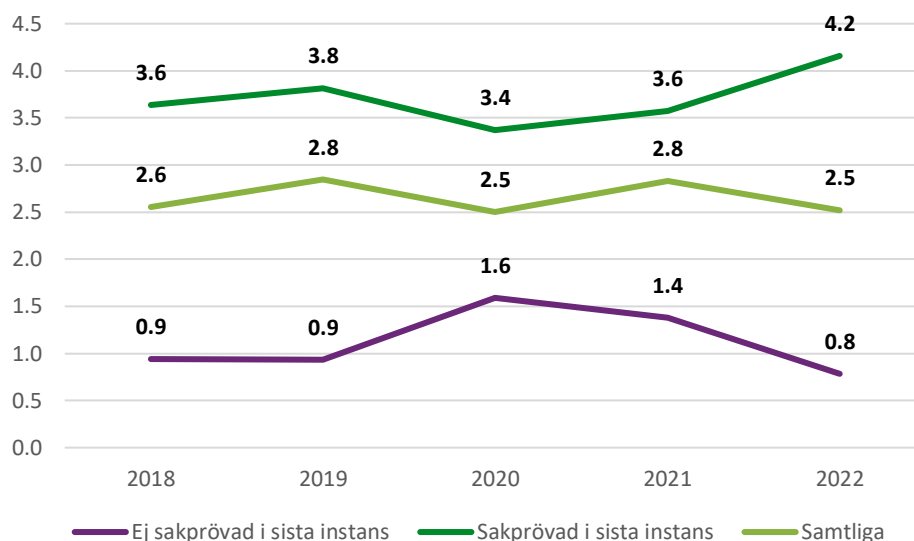
4.6 Handläggningstiden i domstol minskar

Möjligheten till överprövning av upphandlingar är viktig för rättssäkerheten vid offentlig upphandling. Samtidigt kan en överprövning innebära förseningar och osäkerhet för både upphandlande organisationer och leverantörer.

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla upphandlingsmål som avgjordes i förvaltningsrätterna under 2022 var 2,5 månader. Det är en minskning med drygt 0,3 månader jämfört med året innan. I praktiken varierar handläggningstiden avsevärt. Många mål har kortare eller längre handläggningstider än den genomsnittliga.

Det finns en stor skillnad mellan mål som sakprövats av domstol jämfört med mål som inte sakprövats. De mål som sakprövats av förvaltningsrätt under 2022 hade en genomsnittlig handläggningstid på cirka 4,2 månader, vilket kan jämföras med handläggningstiden på ungefär 1 månad för de mål som inte sakprövats.

Diagram 7. Genomsnittlig handläggningstid för överprövningsmål som avgjordes i förvaltningsrätt 2018–2021

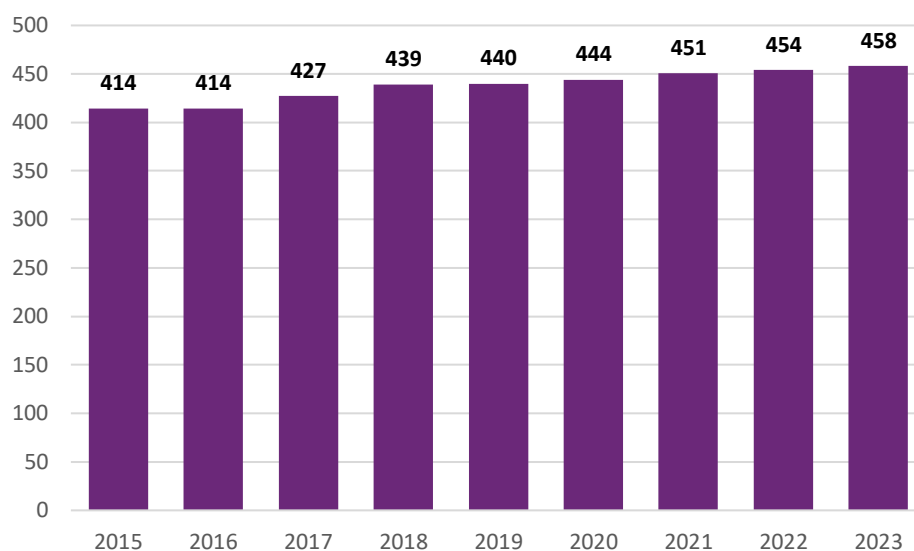


Källa: Domstolsverket (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2023.

4.7 Antalet valfrihetssystem oförändrat

Valfrihetssystem kan tillämpas på vissa tjänster inom vård och omsorg och vissa tjänster som avser arbetsmarknadspolitiska insatser. År 2023 fanns 458 valfrihetssystem i Sverige. Det vanligaste området avser hemtjänst. Antalet annonserade valfrihetssystem har i stort sett varit oförändrat under den senaste 10-årsperioden. Det finns inga uppgifter om hur stora värden valfrihetssystemen omfattar men det är sannolikt att det rör sig om betydande värden.

Diagram 8. Antal valfrihetssystem enligt LOV och eLOV 2015–2023



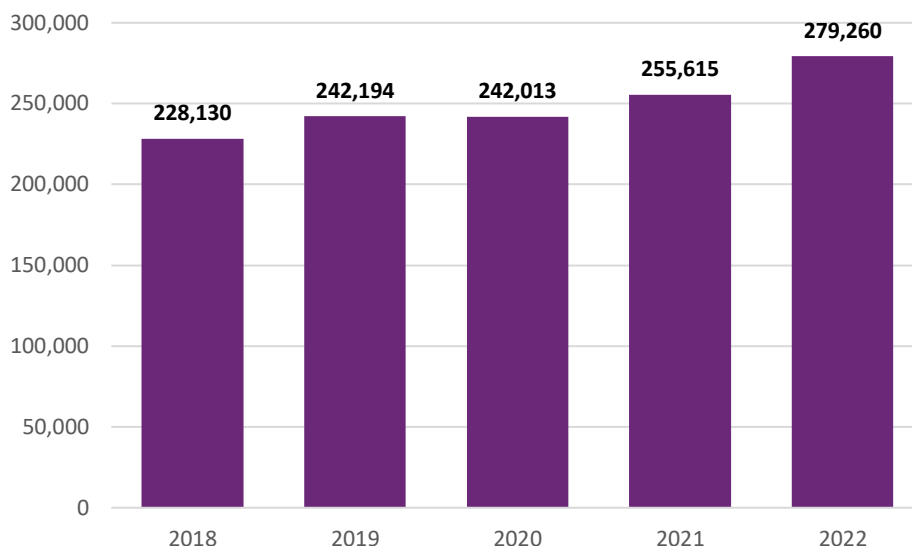
Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023).

4.8 Upphandlingar ur ett EU-perspektiv

Offentliga upphandlingar i EU:s medlemsstater, som överstiger de tröskelvärden som EU-kommissionen beslutar om, ska annonseras i EU:s gemensamma annonsdatabas TED. Regelverket för upphandlingar över tröskelvärdena är gemensamt för samtliga EU-länder.

Under 2022 annonserades drygt 279 000 upphandlingar i TED. Det är en ökning med 9,3 procent jämfört med 2021 då nästan 256 000 upphandlingar annonserades. Det är ett litet antal folkrika EU-länder som står för huvuddelen av upphandlingarna. Tyskland, Frankrike samt Polen står för hälften, och tillsammans med Spanien och Italien står de fem länderna för drygt 6 av 10 upphandlingar i TED.

Diagram 9. Antal upphandlingar annonserade i TED 2018–2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten (2023).

De flesta upphandlingar avser tjänster och det vanligaste är att upphandla anläggningsarbete eller närliggande tjänster som exempelvis arkitekt- och byggtjänster.

I nio av tio upphandlingar tillämpas LOU-direktivet. Öppet förfarande används i nio av tio upphandlingar. Nära en fjärdedel av alla upphandlingar resulterar i ramavtal. Trenden visar att inrättandet av dynamiska inköpssystem har ökat kraftigt. År 2022 inrättades 1 336 nya dynamiska inköpssystem jämfört med 150 nya 2013. Den långsiktiga trenden visar annars på små förändringar i upphandlingsregelverkets tillämpning inom EU under de senaste åren, även om det finns skillnader mellan EU-länderna.

Europeiska revisionsrätten har publicerat statistik baserat på annonser om upphandling i TED. Rapporten *Offentlig upphandling i EU*, som bygger på annonser i TED, visar att konkurrensen i upphandlingar över tröskelvärdena har minskat under perioden 2011–2021. Revisionsrätten konstaterar även i rapporten att viktiga mål för 2014 års reform av upphandlingsdirektiven ännu inte har uppnåtts. Det handlar bland annat om att offentlig upphandling inte har blivit enklare att administrera, att andelen kontrakt som tilldelas små och medelstora företag inte har ökat och att strategisk upphandling genomförs i begränsad omfattning.²⁶

²⁶ Europeiska revisionsrättens rapport, *Offentlig upphandling i EU*, s. 16 och s. 27–32 https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_SV.pdf. Med strategisk upphandling avses i rapporten att hänsyn tas till miljömässiga, sociala och innovativa aspekter vid upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster.

4.9 Brister i efterannonseringen av upphandling

Alla upphandlingar över och under EU:s tröskelvärden som inte är direktupphandlingar ska efterannonseras (även direktupphandlingar över 700 000 kronor ska efterannonseras). Huvudsyftet med efterannonsering av upphandlingar är att skapa insyn och transparens. Genom efterannonsering publiceras information om genomförda upphandlingar. Det ger också ett bättre underlag för statistik och vidareutveckling av de offentliga affärerna.

Informationen i efterannonserna kan även underlätta sådan försörjningsanalys som föreslagits av Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen²⁷ och sannolikt även användas för att motverka arbetslivskriminalitet i upphandlingar. Detta eftersom statistiken kan användas för att skapa en överblick över offentlig sektors inköpsmönster men även visa vilka upphandlande organisationer som har avtal med vilka leverantörer.²⁸ För att kunna fylla detta syfte behöver statistiken göras mer tillförlitlig, inte minst genom förbättrad efterannonsering.

Statistiken visar att information om resultatet av upphandlingen saknas för många upphandlingar. År 2022 annonserade upphandlande organisationer drygt 17 000 upphandlingar. Av dessa har drygt 12 000 upphandlingar efterannonserats. Det motsvarar 71 procent av de upphandlingar som annonserades 2022. Motsvarande andel för upphandlingar annonserade 2021 är 69 procent. Många annonserade upphandlingar saknar därmed en efterannons.

Att en upphandling inte har efterannonserats kan bero på att ingen tilldelning skett eftersom upphandlingen fortfarande pågår eller att upphandlingen har avbrutits utan att avtal har tecknats (och utan att resultatet efterannonserats). Att nära 30 procent av alla upphandlingar ännu inte har efterannonserats indikerar dock att det finns brister i efterlevnaden av regelverket. Det är troligt att många tilldelade upphandlingar inte har efterannonserats trots kravet på efterannonsering.²⁹

²⁷ SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

²⁸ I fråga om upphandlingsstatistikens användning för försörjningsanalysen, se Upphandlingsmyndighetens remissvar över betänkandet *En modell för svensk försörjningsberedskap* (SOU 2023:50), dnr. UHM-2023-0173, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/remissvar/uhm-2023-0173-remissvar-upphandlingsmyndigheten-en-modell-for-svensk-forsorjnings-beredskap.pdf>.

²⁹ Bristerna vad gäller efterannonsering har även identifierats i en fristående rapport från Konkurrensverket, se Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:6, *Forskning om offentlig upphandling*.

5. Utvecklingen inom hållbar upphandling

Offentliga inköp är ett viktigt verktyg för att möta miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska mål, bland annat generationsmålet för miljöarbetet och miljökvalitetsmålen samt målen i Agenda 2030. Ett helhetsperspektiv där alla tre hållbarhetsdimensioner ryms lyfts fram i allt fler sammanhang och den ekonomiska dimensionen av hållbarhet får mer uppmärksamhet än tidigare.

I ljuset av inflation, välfärdsutmaningar, krig och energi- och råvaruutmaningar blir det allt viktigare att stärka synergier och hantera målkonflikter. Hållbarhetsfrågorna har närmat sig frågor om beredskap, leveranskedjor, leveranssäkerhet och handelspåverkande regleringar. Många kris- och katastrofscenarion har en tydlig koppling till klimatförändringar eller miljöförstöring.³⁰ Detta visar på vikten av att använda offentliga affärer som ett strategiskt verktyg för en hållbar omställning. Ett ökat fokus på arbetslivskriminalitet gör även att hållbarhetsfrågor lyfts utifrån perspektiv så som vikten av att motverka korruption och osund konkurrens.

5.1 EU stärker styrningen för att nå klimatmål

Den rättsliga utvecklingen visar att EU fortsätter att stärka sin styrning inom hållbarhet och cirkulär ekonomi. Förflyttningen kopplar bland annat till EU:s gröna giv³¹ och Fit-for-55-paketet.³² Syftet med paketet är att tillhandahålla ett sammanhängande och stabilt ramverk för att uppnå EU:s klimatmål om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030. Ramverket ska leda till en rättvis och socialt jämlik omställning, upprätthålla och stärka EU-industrins innovation och konkurrenskraft samtidigt som lika villkor säkerställs gentemot ekonomiska aktörer i tredjeländer. Ramverket avser även stärka EU:s ställning i den globala kampen mot klimatförändringar.

Kopplat till den gröna given har EU lanserat en rad förslag inom cirkulär ekonomi som berör upphandlingsområdet. Det handlar bland annat om förslag till reviderad byggproduktförordning samt förordning om ekodesign för hållbara produkter. Syftet är att ge möjlighet att reglera produkters hållbarhet genom hela deras livscykel.

Därtill ökar krav om hållbarhetsrapportering och insyn i värdekedjor för företag. Två exempel är EU:s nya direktiv om företagens hållbarhetsrapportering (CSRD)³³, och

³⁰ Se till exempel Totalförsvarets forskningsinstitut, *Klimatförändringar och svensk säkerhet*, FOI Memo 8189, juni 2023.

³¹ Meddelande (COM (2019) 640) från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, Den europeiska gröna given.

³² Europeiska rådet, 55%-paketet, [55 %-paketet – EU:s plan för en grön omställning - Consilium \(europa.eu\)](#).

³³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2464 av den 14 december 2022 om ändring av förordning (EU) nr 537/2014, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och direktiv 2013/34/EU vad gäller företagens hållbarhetsrapportering.

förslaget till direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (CSDD)³⁴. Avsikten är att motverka negativa effekter för mänskliga rättigheter och miljö. Den stärkta EU-styrningen inom hållbarhet kommer sannolikt att skapa bättre förutsättningar för hållbara offentliga inköp.

5.2 Nationellt pågår flera initiativ

Nationellt pågår förberedelser av olika slag för att harmonisera och möta upp mot kommande EU-lagstiftning inom flera områden, till exempel utifrån CSDD. Det pågår även flera nationella initiativ som kan komma att påverka området hållbar upphandling. Det handlar bland annat om regeringens nya klimatpolitiska handlingsplan, livsmedelsstrategi 2.0 samt pågående översyn av den nationella upphandlingsstrategin.

I den klimatpolitiska handlingsplanen framhåller regeringen att offentlig sektor bör efterfråga klimatsmarta produkter och tjänster samt att den offentliga efterfrågan behöver vara tydlig, enhetlig och långsiktig. En samordnad kravställning i offentliga upphandlingar inom olika sektorer kan öka förutsebarheten för leverantörerna och förbättra näringslivets förutsättningar att möta det offentligas efterfrågan.³⁵

Regeringen har aviserat att man inte avser att gå vidare med förslaget om att införa en skyldighet att vid offentlig upphandling beakta klimatet, miljön, människors hälsa, djuromsorg samt sociala och arbetsrättsliga aspekter - om upphandlingens art motiverar det.³⁶ Regeringen kommer dock att arbeta vidare med frågorna, bland annat genom den pågående översynen av den nationella upphandlingsstrategin.

5.3 Näringslivet går före i hållbarhetsarbetet

Den privata sektorn går generellt sett före offentlig sektor i arbetet med omställningen till cirkulär ekonomi och fossilfrihet. Detta gäller särskilt företag som har identifierat att det är strategiskt viktigt att jobba mot hållbarhet och cirkulära affärsmodeller. Dels för att efterfrågan på hållbara produkter och tjänster ökar, dels för att locka till sig ny personal då val av arbetsgivare allt oftare är värderingsstyrt.

Leverantörer som intervjuats inom Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag om cirkulär och fossilfri upphandling tenderar att se offentlig sektor som långsam och krånglig att göra affärer med. Leverantörerna anser även att upphandlande organisationers kunskapsnivå på området generellt sett är låg.

³⁴ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937.

³⁵ Regeringens skrivelse, skr. 2023/24:59, *Regeringens klimathandlingsplan – hela vägen till netto noll*.

³⁶ Lagrådsremiss, *En skyldighet att beakta vissa samhällsintressen vid offentlig upphandling*, publicerad 16 juni 2022.

Upphandlingsmyndigheten ger stöd till upphandlande organisationer i hela inköpsprocessen och tillhandahåller cirka 600 hållbarhetskriterier som beaktar miljö- och social hänsyn i offentliga upphandlingar. Genom ökad kunskap om hållbarhetsfrågor och ensad kravställning kan den gemensamma köpkraften stärkas vilket underlättar för leverantörsmarknaden att möta upp. Här kan även standarder vara ett kompletterande verktyg för att underlätta för marknaden att göra upphandlingar mer tydliga, effektiva och transparenta.

5.4 Uppföljning av hållbarhetskrav

I Nationella upphandlingsrapporten 2023 framgår att många upphandlande organisationer ställer såväl miljö- som klimatkrav men det är inte lika vanligt att följa upp kraven och att analysera inköpsens miljö- och klimatpåverkan. Det är exempelvis 81 procent av regionerna som uppger att de i hög utsträckning ställer miljökrav men det är bara 44 procent som uppger att de i samma utsträckning följer upp kraven.

I rapporten ses samma trend för social hänsyn. Många organisationer ställer krav på arbetsrättsliga villkor i offentlig upphandling men färre än hälften följer i hög utsträckning upp kraven. Att inte följa upp kraven innebär en risk för oskäligen arbetsvillkor och att leverantörerna inte lever upp till innehållet i avtalen. Det kan även i sin tur bidra till ökad arbetslivskriminalitet. Leverantörerna förväntar sig att vinnande kontrakt följs upp. I Upphandlingsmyndighetens näringslivsenkät från 2022 ansåg bara 2 av 10 leverantörer att det sker en tillräcklig uppföljning av vinnande kontrakt.

5.5 Bättre dialog för att förstå behov och utmaningar

Upphandlingsmyndighetens förstudie inom regeringsuppdraget för cirkulär och fossilfri upphandling visar att leverantörer efterfrågar en närmare dialog om nya hållbara lösningar med beställare inom den offentliga sektorn. Genom dialog kan leverantörer och upphandlande organisationer förstå varandras behov och utmaningar, bidra till innovation och skapa nya möjligheter och lösningar. Det kan också påverka hur offentlig sektor uppfattas av leverantörer. En bättre dialog mellan leverantörer och offentliga upphandlare kan även påverka den privata sektorns beslut att ställa om till cirkulära och mer hållbara lösningar. En sådan förflyttning kan i förlängningen stärka företagets konkurrenskraft.

En viktig del handlar om att inför en upphandling analysera utbudet på marknaden samt varors och tjänsters miljö- och klimatpåverkan. Det utgör grunden för att kunna ställa relevanta miljö- och klimatkrav. Utan kunskap om varors och tjänsters inverkan på miljön är risken att upphandlande organisationer ställer verkningslösa eller ouppnåeliga krav gentemot leverantörsmarknaden. Nationella upphandlingsrapporten visar på förbättringspotential när det gäller analysfasen både avseende miljö och social hänsyn.

6. Mediebilden inom upphandlingsområdet

Medierna påverkar bilden av verkligheten. Det är få som har egen erfarenhet av upphandling och offentliga inköp. De flesta får sin uppfattning från tidningar, inslag i radio och tv samt sociala medier. Därför är det viktigt för alla som arbetar med offentliga inköp att följa mediernas rapportering. Dels för att förstå vilka frågor som lyfts fram och diskuteras i media, dels för att kunna bemöta de myter och missuppfattningar som finns. Det senare givetvis utan att blunda för att det finns reella utmaningar.

Media har en granskande uppgift och journalister är intresserade av hur våra gemensamma resurser och skattemedel används. När media rapporterar om offentlig upphandling är det därför ofta med en negativ vinkel. Rapporteringen handlar inte sällan om otillåtna direktupphandlingar, jäv och misstänkta mutor. Ett annat vanligt ämne är infrastruktursatsningar som är försenade eller överskrider budgeten. Det är en viktig rapportering och många gånger är det media som avslöjar oegentligheter.

Det finns en skillnad mellan branschpressens och dagspressens rapportering. Den förra ger en mer positiv bild av upphandling och ser potentialen i att arbeta strategiskt med inköp. Stora delar av näringslivet går före när det kommer till hållbarhet och ser gärna att det offentliga blir mer pådrivande. Det är en fråga som lyfts fram i branschpress.

En annan fråga som relativt ofta tas upp till diskussion i media är pris som tilldelningsgrund eller att pris har för stor betydelse för vilket anbud som vinner³⁷. Det finns en missuppfattning om att det bara är priset som avgör vilket anbud som vinner en upphandling. Det finns skäl att tro att många leverantörer inte förstår att en upphandling som innehåller tuffa obligatoriska krav innebär att kvaliteten på leveransen värderas högt även om utvärderingsgrunden är pris.

Det saknas många gånger också en förståelse för att det finns målkonflikter som upphandlande organisationen måste ta hänsyn till. I en upphandling av bygget av en hyresfastighet som har stor klimatpåverkan är det rimligt att ställa hållbarhetskrav. Men det är också viktigt att kostnaden inte blir för hög eftersom det påverkar hyresnivån för hyresgästerna. Aktörer som arbetar med offentliga inköp och affärer bör därför ta del i det offentliga samtalet och debatten. Det handlar om en samhällsekonomiskt viktig fråga och om närmare 900 miljarder kronor eller en sjättedel av BNP. Därför är det viktigt att kunskap och fakta dominerar debatten och mediernas rapportering.

³⁷ Aktuell Hållbarhet, *Lägsta pris driver inte omställning i byggbranschen – så kan Sveriges byggbolag lockas tillbaka*, debattartikel, <https://www.aktuellhallbarhet.se/alla-nyheter/debatt/lagsta-pris-driver-inte-omstallning-i-byggbranschen-sa-kan-sveriges-byggbolag-lockas-tillbaka/>.

Allmännyttan driver opinionsbildning för att undantas LOU.³⁸ Organisationen använder sig av både debattartiklar och intervjuer i media för att sprida budskapet att LOU gör det dyrare för Allmännyttan att bygga och att processen drar ut på tiden. Upphandlingsmyndigheten har bemött kritiken och menar att Allmännyttan dels bortser från syftet med regelverket – bland annat att motverka korruption – dels att LOU inte är ett hinder för att göra goda affärer.

³⁸ Dagens Samhälle, *Undanta de allmännyttiga bostadsbolagen från LOU*, debattartikel, <https://www.dagenssamhalle.se/opinion/debatt/undanta-de-allmannyttiga-bostadsbolagen-fran-lou/>.

7. Upphandlande organisationers perspektiv på offentlig upphandling

De frågeställningar som Upphandlingsmyndigheten mött under året kan visa på utvecklingstrender och problemområden som de upphandlande organisationerna själva identifierat. Områden där frågeställningar mer sällan förekommer kan i sin tur visa på att området upplevs mindre problematiskt. Det kan dock även vara så att kunskapen är hög inom området eller att befintligt stöd är tillräckligt, vilket innebär att det saknas skäl att ställa frågor. Det kan även vara så att området av någon anledning inte prioriteras av upphandlande organisationer.

7.1 Många frågor om direktupphandlingar

Den vanligaste kategorin av frågor som ställs till Upphandlingsmyndigheten har någon koppling till direktupphandling. Direktupphandling är dessutom ett vanligt sökord på Google för att ta sig till myndighetens webbplats och i webbplatsen egen sökfunktion. Frågorna handlar ofta om när det finns grund för direktupphandling och hur värdet av en direktupphandling ska beräknas. Även frågor om hur en direktupphandling i praktiken får genomföras och vad tröskelvärden är, är vanligt förekommande.

Bakgrunden till varför frågorna uppkommer hos de upphandlande organisationerna skiljer sig åt. I vissa fall handlar det om tidsbrist och ett behov av att få ett avtal på plats så snart det går. Upphandlingsmyndighetens bedömning i den Nationella upphandlingsrapporten är att det finns en viss utvecklingspotential för de upphandlande organisationernas planering.

7.2 Oklarhet om vilka tjänster som omfattas av bilaga 2

En betydande del av de frågor som ställts 2023 har avsett det förenklade regelverket för upphandlingar på det icke direktivstyrda området. Även under 2022 ställdes ett stort antal frågor till Upphandlingsmyndigheten om det, då nya, förenklade regelverket. Ett övergripande syfte med regeländringarna var att göra reglerna enklare, både vad gäller utformning och innehåll.

Frågor om vilka typer av tjänster som omfattas av bilaga 2 till lagen om offentlig upphandling (LOU) återkommer ofta. Efter regeländringarna har klassificeringen av en tjänst kommit att få större betydelse, särskilt vad gäller utrymmet för direktupphandling. Direktupphandlingsgränsen för dessa tjänster är detsamma som tröskelvärdet, vilket var cirka 7,8 miljoner kronor under 2023. För andra tjänster är direktupphandlingsgränsen 700 000 kronor vid upphandling enligt LOU. På ett år ökade besöken till Upphandlingsmyndighetens webbsida med information om bilaga 2 med 65 procent.

7.3 Svårt att beräkna värdet av upphandling

En annan frågeställning som förekommer i större utsträckning än tidigare är i Upphandlingsmyndighetens Frågeservice är hur värdet av en upphandling ska beräknas. Enligt de förenklade reglerna ska beräkningen av värdet av en upphandling ske på samma sätt för både direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar. Det har bland annat medfört att antalet frågor om beräkning av värdet vid återkommande behov av liknande kontrakt har ökat.

Avtalsrättsliga frågor förekommer i relativt stor utsträckning. En kategori av frågor handlar om hur kontrakt och ramavtal kan och får ändras, vilket delvis är en avtalsrättslig fråga. Upphandlingsmyndigheten bedömde 2022 att omvärldsläget till viss del bidrog till att fler frågor berörde ändringar av upphandlade avtal och tolkning av avtalsrättsliga villkor, till exempel vad gäller frågor om prisjusteringar. Även under 2023 bedömer myndigheten att omvärldsläget är ett skäl till att frågorna fortsätter att vara vanligt förekommande.

7.4 Många söker information om hållbarhet

Upphandlande organisationer ställer i relativt hög utsträckning frågor om hållbarhet i upphandlingar. Frågorna handlar främst om myndighetens hållbarhetskriterier inom miljö, till exempel omfattningen av specifika krav och vilka bevis som kan användas för att visa att kravet är uppfyllt. Kriteriesidor inom bygg, livsmedel och sjukvård har flest besökare på myndighetens webbplats.

Frågor ställs även om social hållbarhet, främst om arbetsrättsliga villkor och de villkorsmallar som Upphandlingsmyndigheten tagit fram för vissa riskområden. Under 2023 har ett stort antal kollektivavtal löpt ut och ersatts av nya avtal. Det har medfört att uppdateringar har krävts av de villkorsmallar som myndigheten erbjuder som stöd till upphandlande organisationer. En följd av detta är att upphandlande organisationer själva har behövt utreda lämpliga nivåer på arbetsrättsliga villkor inom aktuella områden. Andelen frågor som ställts tyder på att området kan upplevas som komplext.

7.5 Färre frågor om sanktioner under året

I samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 införde EU ett stort antal sanktioner mot både Ryssland och Belarus. En del av sanktionerna har direkt påverkan på den offentliga upphandlingen. Det medförde att ett stort antal frågor ställdes till Upphandlingsmyndigheten om sanktionerna och deras betydelse. Myndigheten publicerade i början av maj 2022 ett stöd om tolkning och tillämpning av de sanktioner som är viktigast ur ett upphandlingsperspektiv.

Under 2023 har det inte förekommit frågor om sanktionerna i någon större utsträckning. Skälet till det kan vara att publicerat stöd ger tillräcklig vägledning eller att upphandlande organisationer har implementerat fungerande rutiner för hantering av sanktionerna.

7.6 Lågt intresse för efterannonsering och uppföljning

Upphandlingsmyndigheten får relativt få frågor om reglerna för efterannonsering. Det är även få som söker efter information om efterannonsering på myndighetens webbplats. Uppgifterna som myndigheten samlar in för statistikändamål visar samtidigt att många upphandlingar inte efterannonseras. Det kan finnas flera skäl till utebliven efterannonsering, till exempel att upphandlingar ännu inte har avslutats genom tilldelning eller att de avbrutits utan att resultatet efterannonserats. Det kan även bero på att utebliven efterannonsering inte ger några särskilda konsekvenser för den upphandlande organisationen, och att frågan därför inte prioriteras.³⁹

Även om det förekommer ett stort antal frågor om utrymmet för ändringar i kontrakt och ramavtal ställs det få frågor om uppföljning av upphandlade avtal. Upphandlingsmyndighetens bedömning i den Nationella upphandlingsrapporten är att det generellt finns en stor utvecklingspotential för de upphandlande organisationernas uppföljning.

7.7 Forskning och analys bygger kunskap om den goda affären

I Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport från 2023, *Forskning om offentlig upphandling*, anges att praktiker efterfrågar mer forskning om ”den goda affären” och hur stora upphandlade projekt ska organiseras och styras. Enligt rapporten önskar praktikerna konkreta råd om hur man gör en god affär. Önskemål på forskningsområden innefattar bland annat organisation av inköpsverksamhet.⁴⁰

Upphandlingsmyndigheten har tidigare uppmärksammat att det finns flera områden där den offentliga upphandlingen kan och behöver utvecklas för att bli mer träffsäker – det vill säga möta behoven och samtidigt vara effektiv, hållbar och uthållig. Ett av områdena är inköpsledning. Träffsäkra upphandlingar förutsätter en ändamålsenlig inköpsledning, något som saknas i många upphandlande organisationer idag.⁴¹

Med rätt förutsättningar finns stor potential hos upphandlande organisationer att göra upphandlingar som är mer träffsäkra än i dag. Upphandlingar ska möta inköpsbehoven och vara effektiva, men det räcker inte om de ska vara träffsäkra. För att nå dit behöver upphandlingarna dessutom bidra till ett samhälle som är

³⁹ Upphandlingsmyndigheten har tidigare påtalat vikten av att upphandlande organisationer fullgör sina skyldigheter vad gäller efterannonsering. Se Upphandlingsmyndighetens yttrande över promemorian *En effektivare upphandlingstillsyn* (Ds 2022:5).

⁴⁰ Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport 2023:6, *Forskning om offentlig upphandling*, s. 32-34, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/rapportlista/forskning-om-offentlig-upphandling/>.

⁴¹ Upphandlingsmyndighetens rapport 2022:1, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/rapport-andamalsenliga-inkopsorganisationer.pdf>.

ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart och därtill uthålligt i händelse av kris eller krig.

I rapporten *Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet*⁴² skriver Ekonomistyrningsverket (ESV): ”genom att arbeta med inköpsanalyser kan [myndigheter] effektivisera inköpsverksamheten. Inköpsanalyser kan också hjälpa myndigheten att nå sina effektivitetsmål genom att komplettera befintliga strategier och metoder”. ESV skriver också att stödet till myndigheter för hur arbetet med inköpsanalyser kan bedrivas behöver utvecklas.

Upphandlingsmyndighetens bedömning i Nationella upphandlingsrapporten är att det framför allt finns stor utvecklingspotential för organiseringen när avtalen implementeras och uppföljningen görs. Brister i uppföljningen innebär att den upphandlande organisationen inte kan vara säker på att få det som avtalats. Hur implementering och uppföljning görs har dessutom stor betydelse för leverantörernas bild av den offentliga upphandlingen.

⁴² Ekonomistyrningsverket, *Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet*, 2023
<https://www.esv.se/contentassets/96eb28f181cf44f49c7c595e557624a1/2023-48-inkopsanalyser-effektiviserar-statlig-inkopsverksamhet.pdf> .

8. Leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling

En sund konkurrens är grunden för att offentlig upphandling i så hög utsträckning som möjligt ska vara träffsäker och kunna omvandla skattemedel till optimal nytta för invånarna. För att åstadkomma detta behöver en mångfald av seriösa och idérika leverantörer, små som stora, lockas av att göra affärer med offentlig sektor och kunna lämna anbud som får konkurrera på lika villkor.

8.1 Det viktigaste är att vinna upphandlingar

Från företagens perspektiv är inte det viktigaste att lämna anbud i upphandlingar utan att vinna upphandlingar och tilldelas kontrakt eller ramavtal. Chansen att vinna en upphandling är förhållandevis god för de företag som lämnar anbud. Fyra av tio anbud resulterar i avtal. Statistiken visar att såväl stora som små företag lämnar anbud och vinner upphandlingar. Små- och medelstora företag stod tillsammans för 74 procent av alla kontrakterade anbud 2022.

En förutsättning för att kunna vinna upphandlingar är att leverantörerna kan och vill delta. Upphandlingsmyndigheten har i en rapport⁴³ undersökt företagens syn på offentlig upphandling. En av slutsatserna i rapporten är att bra upphandlingar är viktigast för att företag ska kunna delta.

Företagen har svårt att påverka förutsättningarna i en offentlig upphandling. Ofta handlar det om att antingen acceptera innehåll i en upphandling som ett fullbordat faktum i samband med annonsering, eller att helt avstå från att delta som anbudsgivare. De stora skillnaderna mellan små och stora företag gör det eftersträvansvärt att ta fram åtgärder för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för företag, oavsett storlek.

Mot bakgrund av den ensidiga maktfördelning som generellt sett råder mellan parterna, är det inte förvånande att företag återkommande framför att bra upphandlingar är det bästa stödet för företagen. Det är de upphandlande organisationerna som har makten att förenkla, förbättra eller minska hinder för företagens deltagande i offentliga upphandlingar, oavsett om de väljer att använda den makten eller inte.

Ur ett företagsperspektiv handlar en välfungerande marknad om att företagen ska vilja, kunna och ha möjlighet att göra affärer med offentliga köpare. Det är också betydelsefullt att upphandlingar genomförs på ett sätt som upplevs vara tillförlitligt.

⁴³ Upphandlingsmyndighetens rapport 2023:2, *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*.

8.2 För stort fokus på pris

Upphandlingsmyndighetens näringslivsenkät gjordes första gången 2017 och följdes upp 2022. Syftet med enkäten är att undersöka företagens bild av offentlig upphandling. Det är små förändringar över tid.

Enkätundersökningen visar att det finns tydliga skillnader mellan stora och små företags bild av offentlig upphandling. Analysen i Nationella upphandlingsrapporten visar att den offentliga marknaden upplevs som mer attraktiv ju större företagen är. Analysen visar också att företag som är aktiva anbudsgivare har en mer positiv syn på upphandling jämfört med de som inte är det.

Gemensamt för det absoluta flertalet av företagen är att de anser att det är för stort fokus på pris i offentliga upphandlingar. Det bekräftas även i de undersökningar som Svenskt Näringsliv, Almega och Företagarna gör bland sina medlemmar. Uppfattningarna om pridfokus ser likadana ut oavsett företagsstorlek eller om egen erfarenhet som anbudsgivare finns eller inte.

Den senaste statistiken över utvärderingsgrund avser 2019. Den visar att för 60 procent av alla annonserade upphandlingar används pris som utvärderingsgrund. I 40 procent av upphandlingar är det bästa förhållande mellan pris och kvalitet som avgör vilket eller vilka anbud som antas. Det är rimligt att anta att en del av kritiken som handlar om att pris har för stor betydelse i upphandling beror på att företagen saknar kunskap om hur utvärderingen görs. Oavsett om kritiken är befogad eller inte påverkar uppfattningen företagets vilja att lämna anbud.

Andra frågor som leverantörerna ser som problem är bristen på uppföljning, att det kan upplevas som komplicerat att lämna anbud samt att det tar lång tid.

Slutsatsen i den Nationella upphandlingsrapporten är att det finns stor potential för upphandlande organisationer att bidra till en mer välfungerande marknad, inte minst vad gäller små och medelstora företag. Åtgärder som förbättrar de mindre företagens bild av den offentliga marknadens möjligheter kan göra skillnad för deras intresse att lämna anbud.

8.3 Många frågor om direktupphandling och överprövning

I Upphandlingsmyndighetens tjänst Frågeservice ställs uppskattningsvis 30 procent av frågorna av leverantörer. Även när det gäller leverantörer berör den vanligaste frågeställningen på något sätt reglerna för direktupphandling. Visst intresse har under det senaste året noterats vad gäller frågan om vad som utgör sociala och andra särskilda tjänster. Eftersom det för dessa tjänster finns större utrymme för direktupphandling kan framför allt små och nystartade företag se ökade möjligheter att erbjuda sina tjänster till upphandlande organisationer, utan att behöva delta i en annonserad upphandling som kan upplevas mer komplicerad.

En stor andel av de frågor som ställs berör reglerna för överprövning och hur en missnöjd leverantör kan gå vidare för att få en upphandling granskad. Typiskt sett ställs i dessa sammanhang även frågor om offentlighet och sekretess. En del leverantörer upplever att det kan vara svårt att få insyn i hur en upphandling har gått till när uppgifter om anbud omfattas av sekretess. En särskild problematik upplevs när uppgifter som varit avgörande för tilldelningen av kontrakt inte är möjliga att ta del av för leverantören själv. Avsaknad av information i en sådan situation bidrar i viss mån till misstro i förhållande till den upphandlande organisationen.

Avslutningsvis ställer även leverantörer frågor om utrymmet för att göra ändringar i ett upphandlat kontrakt eller ramavtal. En förklaring kan vara omvärldsläget, som bland annat medfört ett ökat behov av prisjusteringar och andra ändringar i avtal.

8.4 Påtalandeskyldigheten har fått stort genomslag i praxis

I början av 2022 publicerades två domar från Högsta förvaltningsdomstolen om vad som kan kallas för en påtalandeskyldighet eller aktivitetsplikt (HFD 2022 ref. 4 I och II). Av målen framgår att leverantörer har en skyldighet att påtala brister i upphandlingsdokumenten till den upphandlande organisationen under upphandlingens gång. Om det inte görs och leverantören ansöker om överprövning av upphandlingen, finns det en risk att domstolen kommer fram till att leverantören inte kan anses lida skada. Detta eftersom leverantören kanske inte anses ha gjort det som kan krävas för att undvika att skada uppkommer.

Påtalandeskyldigheten har fått stort genomslag i praxis. Svenskt näringsliv har riktat kritik mot utvecklingen mot bakgrund av de långtgående krav som ställs på leverantörernas aktivitet.⁴⁴ Det är dock färre än förväntat som hör av sig till Upphandlingsmyndigheten med frågor om påtalandeskyldigheten, även om ett stort antal frågor från leverantörer handlar om möjligheten till överprövning av en upphandling. Eventuell osäkerhet om skyldighetens omfattning hanteras möjligen genom att fler frågor ställs till de upphandlande organisationerna.

I samband med regelförändringarna i början av 2022 infördes vidare vissa preklusionsfrister i upphandlingsmål. Innebörden är bland annat att den leverantör som ansöker om en överprövning som huvudregel ska åberopa alla omständigheter till grund för sin talan inom tre veckor från den dag då ansökan om överprövning kom in till förvaltningsrätten. Det är dock få leverantörer som ställer frågor till Upphandlingsmyndigheten om preklusionsfristerna.

⁴⁴ Svenskt näringsliv, *Påtalandeskyldigheten i offentlig upphandling*, https://www.svensktnaringsliv.se/sakomraden/arbetsratt/patalandeskyldigheten-i-offentlig-upphandling_1204887.html

9. Trender och framåtblick

De offentliga affärerna i Sverige påverkas i stor utsträckning av händelser i omvärlden. Det försämrade säkerhetsläget, klimatkrisen, den ekonomiska krisen och problem med arbetslivskriminalitet påverkar inköpsområdet. Sverige har även ett stort beroende till globala leveranskedjor, större än många andra länder. Det gör landet sårbart. Fokus på att säkerställa en ansvarsfull och robust försörjning förväntas fortsätta att öka de kommande åren.

Den EU-gemensamma regleringen förväntas också öka. Det påverkar såväl upphandlande organisationer som leverantörer. Ett antal direktiv och förordningar som verkar för att värna den inre marknaden väntas beslutas och implementeras de kommande åren. Detta kan i sin tur medföra att de emellanåt låga priser som kunnat erhållas från länder utanför EU inte längre är möjliga att uppnå.

Upphandlande organisationer väntas fortsatt ha höga ambitioner inom hållbarhetsområdet samtidigt som den överstatliga regleringen ökar. Klimatfrågan är fortsatt relevant, med ökat fokus på klimatanpassning, samtidigt som även ekonomisk hållbarhet och social hållbarhet är dimensioner som vinner mark. Stärkt styrning kommer från EU med flera aktuella lagförslag, bland annat med ökade krav på hållbarhetsrapportering och insyn i värdekedjorna.

Näringslivet väntas vidare bli alltmer drivande inom hållbarhetsområdet. Implementering av cirkulära affärsmodeller och att minska det totala resursutnyttjandet är möjliga strategier för både beställare och leverantörer. Att nyttja marknadens innovationskraft blir viktigt för många upphandlande organisationer. Nya affärsmöjligheter förväntas när varor och tjänster integreras till erbjudanden som skapar värde för kunderna.

Framåt väntas det nya fokuset på uppbyggnaden av totalförsvaret påverka såväl militära som civila myndigheter och en stor del av leverantörsmarknaden. Inom ramen för en avtalsbaserad beredskap väntas också näringslivets del i uppbyggnaden av totalförsvaret tydliggöras de kommande åren. Frågor om transporter och logistik kommer sannolikt att få större fokus framöver och kravet på att genomföra försörjningsanalyser införs.

Att bekämpa brottslighet står också högt på den politiska dagordningen. För de offentliga affärerna handlar det inte minst om att motverka arbetslivskriminalitet och korruption. Hur skattemedel används och till vilka leverantörer de går blir en allt viktigare fråga. Att säkerställa att de inköp som görs är sunda och trygga är avgörande för den offentliga sektorn. Lika viktigt är det för leverantörerna som i sin tur behöver säkerställa att de har insyn i och kontroll över sina leveranskedjor.

Möjlighet till ett utökat informationsutbyte är ett viktigt första steg för en effektiv kontroll av leverantörer i samband med upphandling. Ytterligare åtgärder behövs dock för att åstadkomma en effektiv leverantörskontroll. Resurser kommer även behöva

riktas till arbetet med uppföljning av leverantörer, särskilt i utpekade högriskbranscher.

De senaste åren har förståelsen ökat för att offentliga inköp kan användas som ett strategiskt verktyg för att lösa samhällsutmaningar. I tider när upphandlande organisationer möter stora ekonomiska utmaningar blir det ännu viktigare att bedriva ett strategiskt inköpsarbete. Att arbeta med faktabaserade metoder för att förstå hur skattemedel används blir sannolikt också viktigare och de ekonomiska utmaningarna ger förutsättningar för att tänka nytt.

Framåt väntas ett ökat fokus för att underlätta för leverantörer att delta i offentliga upphandlingar. Offentlig sektor bör kunna ses som en attraktiv, stabil och likvid köpare. En välfungerande marknad med låga trösklar för små företag ger förutsättningar för sunda offentliga affärer. Rätt använd kan kraften i offentliga inköp minska effekterna av negativa omvärldshändelser och också förebygga att nya negativa händelser uppstår.

