

Kommittédirektiv



Utvärdering av upphandlingsregelverket och översyn av upphandlingsstatistiken

Dir.
2010:86

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv. Syftet är att utreda om upphandlingsreglerna i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda ekonomiska affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Utredaren ska ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder inom det aktuella området.

Vidare ska utredaren se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Syftet med statistikuppdraget är framför allt att förbättra möjligheterna till att prognostisera effekterna av reformer samt förbättra möjligheterna att följa upp och utvärdera den upphandlingspolitik som förs i EU och Sverige.

Utredaren ska bl.a.

- kartlägga och redovisa upphandlande myndigheters och enheters samt leverantörers användning och erfarenheter av förfaranden och krav som har sitt ursprung i upphandlingsregelverket,
- kartlägga och analysera erfarenheterna av att använda offentlig upphandling som medel för att verka för samhällspolitiska mål som avser miljöhänsyn, sociala och etiska

- hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar,
- analysera om det råder en balans mellan den ekonomiska nyttan med och transaktionskostnaderna för upphandlingsregelverkets huvudsakliga förfaranden,
- lämna förslag på åtgärder som kan förbättra den offentliga upphandlingens ekonomiska effektivitet,
- analysera behovet av ytterligare åtgärder för att upphandlande myndigheter och enheter ska kunna använda sin köpkraft i syfte att verka för att prioriterade samhällsmål uppnås,
- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling, samt
- utreda och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet.

Utredaren ska genomföra uppdraget på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag och intresseorganisationer. Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012.

Uppdraget att utvärdera upphandlingsregelverket

Utvärdering av regelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv

Målet för den offentliga upphandlingen är att den ska vara effektiv och rättssäker samt ha till syfte att ta till vara konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet (prop. 2009/10:1, bet. 2009/10:FiU1).

I olika sammanhang framförs det emellertid ibland kritik mot upphandlingsreglernas ekonomiska rationalitet, dvs. huruvida den relativt reglerade offentliga upphandlingen faktiskt lönar sig jämfört med en mer avreglerad form av upphandling.

Andra invändningar mot regelverket som uttalats är att det begränsar statens, kommunernas och landstingens möjligheter att använda sin köpkraft för att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag.

Den övervägande delen av bestämmelserna i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, förkortad LUF, är föranledda av genomförande av EU-direktiv. I 15 kap. LOU och LUF finns dock bestämmelser som reglerar upphandlingar som inte alls, eller endast i mycket begränsad omfattning, styrs av direktivens obligatoriska bestämmelser. Sådan upphandling omfattas emellertid av EU:s primärrätt och de grundläggande EU-rättsliga principerna om bland annat ickediskriminering, likabehandling, proportionalitet och ömsesidigt erkännande. Möjligheterna för regeringen och riksdagen att genomföra genomgripande reformer på upphandlingslagstiftningens område är således begränsade.

Europeiska kommissionen har meddelat att den har för avsikt att genomföra en utvärdering av EU:s upphandlingsregler (Evaluation of directives 2004/17/EC and 2004/18/EC, CC/2010/05). Kommissionen avser att bland annat

- beskriva den ekonomiska omfattningen av den offentliga upphandling som EU:s upphandlingsregelverk är tillämplig på,
- undersöka upphandlande myndigheters, leverantörers och andra huvudintressenters erfarenheter av krav och förfaranden som har sitt ursprung i EU:s upphandlingsreglering,
- kartlägga och analysera den administrativa börda som är kopplad till upphandlingsreglernas förfaranden och krav,
- kartlägga och analysera nationella erfarenheter av att bland annat använda upphandling för att nå olika samhällspolitiska mål,
- undersöka hur upphandlingsreglerna påverkat mönster och strukturer på upphandlingsmarknaden och vilka konsekvenser regelverket medfört för konkurrensen och den gränsöverskridande handeln, samt
- försöka analysera makroekonomiska konsekvenser av EU:s upphandlingsregler.

Den samlade informationen ska hjälpa kommissionen att utvärdera direktivens kostnadseffektivitet och upphandlingspolitikens användbarhet för att bidra till andra samhällspolitiska mål.

Europaparlamentet har lämnat synpunkter på upphandlingsregelverket i sitt betänkande om nya utvecklingstendenser inom offentlig upphandling (2009/2175 [INI]). Parlamentet anser att syftet med 2004 års översyn av upphandlingsdirektiven ännu inte uppnåtts. Det gäller särskilt beträffande målen att förenkla reglerna och att skapa ett tydligare rättsläge.

Kommissionens ordförande fick den 9 maj 2010 ett förslag till en ny strategi för den inre marknaden. Den s.k. Monti-rapporten innehåller rekommendationer om hur EU:s upphandlingsregler bör reformeras för att bli enklare, effektivare och mindre kostsamma för nationella och lokala myndigheter. Vid sidan av denna förändring rekommenderas i rapporten att små och medelstora företags medverkan i offentlig upphandling bör stärkas. Vidare anges att upphandlingen i ökad utsträckning, genom specifika och obligatoriska krav, bör kunna användas för att på EU-nivå uppnå mål om grön tillväxt, social integrering och främjandet av innovation.

Det finns anledning för regeringen att – mot bakgrund av kommissionens aviserade utvärdering, Europaparlamentets yttrande och Montirapporten – låta kartlägga, analysera och utvärdera vilka möjligheter och hinder som EU:s och Sveriges upphandlingsregelverk föranleder. Utredningens förslag ska således belysa relevant EU-rätt men även beakta internationella överenskommelser på området. Syftet är att ta fram underlag för eventuella författningsändringar och föreslå andra nödvändiga åtgärder på det aktuella området.

Upphandlingar enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem, förkortad LOV, omfattas inte av denna del av uppdraget.

Upphandlingsreglernas ekonomiska effektivitet

Den offentliga upphandlingen omfattar stora summor och sannolikt genomförs årligen i Sverige tiotusentals upphandlingar.

Upphandlingen är både omfattande och av varierande komplexitet. Den omfattar allt från inköp av kopieringspapper till byggande av nya sjukhus och genomförs av tjänstemän i offentliga och privata organisationer med olika erfarenheter och kunskaper

om upphandlingsförfaranden och regelverk. Även leverantörerna består av en heterogen samling av bland annat stora och små aktiebolag samt kooperativa och ideella föreningar, som alla har varierande kunskaper och erfarenheter av offentlig upphandling.

Det har emellanåt gjorts gällande att upphandlingsreglerna anses hindra de upphandlande myndigheterna från att göra goda ekonomiska affärer. Tillämpningen av regelverket anges också vara betungande för såväl dem som upphandlar som dem som lämnar anbud. Mot denna bakgrund är det av intresse att undersöka om den offentliga sektorns upphandlingar har lett till effektiviseringar. Effektiviseringar kan bestå av t.ex. besparingar eller att kvaliteten på varan eller tjänsten förbättras utan att priset höjs i motsvarande mån. Utebliven effektivisering skulle kunna bero på att exempelvis konkurrensen i vissa fall inte fungerar eller att transaktionskostnaderna för vissa upphandlingsförfaranden är alltför höga. Det är emellertid i det närmaste ogörligt att beräkna de samlade makroekonomiska effekterna av regelverket, bland annat på grund av avsaknaden av tillräcklig statistik på området. En analys av ett urval av strategiska varor och tjänster bör dock kunna ge en god bild av effektiviseringsmöjligheterna.

En annan invändning mot regleringen som ibland framförs är att den i vissa fall tvingar upphandlande myndigheter att, på grund av vad som uppfattas som "mindre angelägna" formella grunder, utesluta anbudsgivare som lämnat konkurrenskraftiga anbud. De begränsade möjligheterna att kunna förhandla med anbudsgivarna är en ytterligare invändning som ofta nämns som ett hinder vid upphandling över tröskelvärdena enligt bestämmelserna i LOU. Vidare har det framförts kritik mot att det exempelvis saknas tillräckligt empiriskt underlag för de tröskelvärden som valts i upphandlingsdirektiven. Det anges att regelverket är dåligt anpassat till upphandling av s.k. intellektuella tjänster och att det i många fall är svårt att definiera vad som avses med god kvalitet. Införande av elektroniska upphandlingssystem framförs i vissa fall som en möjlighet att tydliggöra och förenkla upphandlingsförfarandet.

På europeisk nivå har Europaparlamentet framfört kritik bland annat mot att tillämpningen av upphandlingsdirektiven är betungande. I Montirapporten påtalas ett behov av att omforma politiken för offentlig upphandling för att förenkla, effektivisera och minska kostnaderna för nationella och lokala myndigheter. Kommissionens utvärderingsinitiativ ger också uttryck för att det finns ett gemensamt europeiskt intresse att se över upphandlingsregelverket

ur ett kostnadseffektivitetsperspektiv. Sverige bör således ta tillfället i akt och försöka påverka det framtida EU-regelverkets utformning i syfte att få till stånd regeländringar som är motiverade ur ett effektivitetsperspektiv.

Bestämmelserna i 15 kap. LOU och LUF reglerar, både volym- och antalsmässigt, större delen av de offentliga upphandlingar som genomförs i Sverige. Det kan därför inte uteslutas att det finns problem i upphandlingssammanhang som behöver lösas genom förändringar av 15 kap. LOU och LUF.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa ett representativt urval av upphandlande myndigheters och enheters samt, särskilt mindre, leverantörers användning och erfarenheter av förfaranden och krav som har sitt ursprung i upphandlingsregelverket,
- med utgångspunkt i de regler som gäller sedan Sverige blev medlem i EU, redogöra för de strukturella förändringar och ändrade inköpsmönster som upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer anser att upphandlingsreglerna har medfört,
- redogöra för en representativ bild av
 - de annonserade upphandlingarnas antal och totala värde,
 - det totala antalet annonserade upphandlingar som görs enligt LOU respektive LUF uppdelade på upphandlingar över respektive under tröskelvärdena,
 - värdet och antalet annonserade upphandlingar fördelade på varor, A- respektive B-tjänster och byggentreprenader,
 - vilka upphandlingsförfaranden som tillämpats vid annonserad upphandling över respektive under tröskelvärdena, samt
 - hur de annonserade upphandlade kontraktet har fördelats på företag av olika storlek,
- beräkna transaktionskostnaderna för LOU:s och LUF:s huvudsakliga upphandlingsförfaranden,
- välja ut ett tiotal strategiska varor och tjänster för att beräkna och redogöra för vilka eventuella effektiviseringsvinster som upphandlande myndigheter och enheter har gjort genom att konkurrensutsätta upphandlingen enligt LOU respektive LUF

jämfört med att köpa varan eller tjänsten utan föregående konkurrensutsättning,

- analysera om det råder en balans mellan den ekonomiska nyttan med och transaktionskostnaderna för de huvudsakliga förfarandena som regleras i LOU och LUF,
- lämna förslag på åtgärder som kan förbättra den offentliga upphandlingens ekonomiska effektivitet, samt
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag.

Offentlig upphandling som medel för att uppnå samhällspolitiska mål

Den offentliga upphandlingen uppgår till stora belopp under direkt kontroll av offentliga organ. Det har lett till att upphandling betraktas som ett viktigt medel för att nå mål inom andra politikområden som inte är direkt kopplade till rättsområdet offentlig upphandling. De politikområden som ofta nämns i samband med offentlig upphandling är miljö, sociala och etiska frågor, innovation samt främjandet av små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar.

Även på EU-nivå vill man använda de upphandlande myndigheternas köpkraft för att påverka utvecklingen mot olika samhällspolitiska mål. I ”Europa 2020-strategin” anges att upphandling är ett av de marknadsbaserade instrument som bör användas för att förbättra innovation och bidra till omställningen mot en mer energieffektiv och klimatvänlig ekonomi. Kommissionen anger att utvärderingen av EU:s upphandlingsregelverk ska inkludera frågan om behovet av att på EU-nivå vidta åtgärder för att främja att offentlig upphandling används för att uppnå samhällspolitiska mål.

Regeringens målsättning på miljöområdet och det sociala området kommer till uttryck i LOU och LUF, där det anges att upphandlande myndigheter och enheter bör beakta miljöhänsyn och sociala hänsyn vid offentlig upphandling om upphandlingens art motiverar detta (1 kap. 9 a § LOU respektive 1 kap. 24 § LUF).

Sverige har en väl utvecklad nationell politik för miljövänlig offentlig upphandling genom bland annat den nationella handlingsplanen för miljöanpassad offentlig upphandling (skrivelsen Miljöanpassad offentlig upphandling, 2006/07:54) och det arbete som

AB Svenska Miljöstyrningsrådet bedriver. Även kommuner och landsting bedriver ett omfattande miljöarbete på upphandlingsområdet.

Det har dock framförts önskemål om att möjligheterna att inkludera sociala och etiska hänsyn i offentliga upphandlingar bättre bör tas till vara (Upphandling och arbete i EU, Sieps 2010:3).

Målet att öka innovationen i Europa har föranlett kommissionen att vidta åtgärder. Bland annat har kommissionen tagit fram ett meddelande om s.k. förkommersiell upphandling (KOM[2007] 799). Innovationsupphandlingsutredningen (N 2009:12) har utrett frågor om innovationsupphandlingen i Sverige (betänkandet Innovationsupphandling, SOU 2010:56). Betänkandet innehåller bland annat en redovisning av olika former av innovationsupphandling i och utanför Sverige, lagförslag och åtgärder för att öka innovationsupphandlingen i Sverige.

Små och medelstora företags ökade medverkan i offentlig upphandling är också föremål för både europeiskt och svenskt intresse. Kommissionens ansvariga avdelningar har inom ramen för ”tänk småskaligt först – En Small Business Act för Europa” bland annat tagit fram en europeisk kodex med bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling (SEC[2008] 2193). I Sverige har Konkurrensverket och Kammarkollegiet i uppgift att verka för att små och medelstora företag deltar i offentlig upphandling.

Emellanåt påtalas att målet att verka för små och medelstora företags medverkan i offentlig upphandling är svårt att förena med övriga prioriterade samhällspolitiska mål. I andra sammanhang anges att just småföretagen är vinnarna när upphandlande myndigheter ställer exempelvis tuffa miljökrav (Försäljning av miljöanpassade varor och tjänster – en bra affär för små-företagen! Tillväxtverket, rapport 0006, rev A).

För att kunna ta ställning till om det är motiverat att upphandlande myndigheter och enheter i sin upphandling ställer krav som tar hänsyn till miljö, sociala och etiska aspekter samt små och medelstora företag är det angeläget att veta vilka resultat sådana krav kan åstadkomma och har åstadkommit inom respektive politikområde. Det är dock en alltför omfattande uppgift att undersöka detta för varje prioriterat politikområde. Den nuvarande bristfälliga statistiken gör uppgiften närmast omöjlig. Genom att välja ut och redogöra för några olika exempel bör det dock vara möjligt att ge en inblick i vilka effekter som krav och kriterier i

samband med upphandlingar kan åstadkomma på miljön, det sociala och etiska området och beträffande små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar.

I sammanhanget är det angeläget att utredaren beaktar att den offentliga upphandlingen ska vara ekonomiskt hållbar och fokuserar på skattebetalarnas intresse av varor och tjänster av god kvalitet till ett ekonomiskt fördelaktigt pris.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera både positiva och negativa erfarenheter av att använda offentlig upphandling som medel för att verka för samhällspolitiska mål som avser miljöhänsyn, sociala och etiska hänsyn samt ökad medverkan av små och medelstora företag i offentliga upphandlingar,
- redogöra för olika exempel som ger en bild av vilka effekter som krav och kriterier i upphandlingar kan åstadkomma på miljön, det sociala och etiska området och beträffande små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar,
- analysera behovet av ytterligare åtgärder för att verka för de ovan angivna samhällspolitiska målen och lämna nödvändiga förslag med beaktande av de EU-rättsliga ramarna,
- beakta Innovationsupphandlingsutredningens förslag, samt
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag.

Uppdraget att se över upphandlingsstatistiken

Behovet av en förbättrad nationell upphandlingsstatistik

Att den offentliga upphandlingen har stor påverkan på samhälls-ekonomin är väl känt. En vanligt förekommande men inte statistiskt säkerställd uppgift är att den offentliga upphandlingen uppgår till ca 500 miljarder kronor årligen.

Medlemsstaterna är enligt upphandlingsdirektiven skyldiga att årligen lämna uppgifter för statistikändamål avseende kontrakt över tröskelvärdena som upphandlande myndigheter eller enheter tilldelat under föregående år. Uppgifter för upphandlingar över tröskelvärdena är hämtade framför allt från meddelanden om

efterannonsering av genomförda upphandlingar som publiceras i databasen Tender Electronic Daliy. Efterannonseringen är bristfällig vilket medför att statistiken för upphandlingar över tröskelvärdena inte är tillförlitlig. Den statistik avseende upphandlingar under tröskelvärdena som medlemsstaterna är skyldiga att lämna omfattar endast upphandlingar genomförda av statliga myndigheter och av enheter inom försörjningssektorerna. De uppgifter som lämnas bygger dessutom i många fall på myndigheternas och enheternas skönsmässiga bedömningar och sällan på uppgifter om vilka upphandlingar som faktiskt genomförts.

Det saknas också statistik som visar på företagens deltagande i offentliga upphandlingar. Vidare saknas statistik som över tid visar hur de upphandlande kontrakten fördelas på företag av olika storlek. Detsamma gäller uppgifter om i vilken utsträckning som små och medelstora företag deltar i offentliga upphandlingar.

LOV medger ett alternativ till upphandling enligt LOU och bör därför omfattas av statistikuppdraget. Valfrihetssystem enligt LOV får tillämpas på upphandlingar av bl.a. omsorgs- och stödverksamheter för äldre och för personer med funktionsnedsättning liksom på hälso- och sjukvårdstjänster. I augusti 2010 hade en majoritet av landets kommuner infört eller beslutat att införa valfrihetssystem enligt LOV. Genom en ändring i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) är det fr.o.m. den 1 januari 2010 obligatoriskt för landstingen att inrätta valfrihetssystem inom primärvården. Så kallade vårdvalssystem finns numera i hela landet. Det är, enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, även obligatoriskt för Arbetsförmedlingen att tillämpa LOV vid upphandling av s.k. etableringslotsar. Vidare får Arbetsförmedlingen, enligt lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen, tillämpa valfrihetssystem för att upphandla också andra tjänster inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Bristerna i den nationella statistiken försvårar uppföljning och utvärdering av den upphandlingspolitik som EU, regeringen, landstingen och kommunerna genomför. Lika svårt är det att prognostisera effekterna av den politik som dessa aktörer vill genomföra. Det går således inte att med trovärdighet ange exempelvis vilket aggregerat resultat som miljökrav i samband med offentlig upphandling har uppnått. Inte heller går det i dagsläget att beräkna i vilken omfattning kostnaderna för upphandlande

myndigheter och enheter samt leverantörer kan antas minska om regelverket förenklas.

Betungande att lämna statistiska uppgifter

Det har i olika sammanhang framhållits att upphandlande myndigheter, enheter och företag inte sällan upplever att uppgiftslämnandet är betungande. Statistik över upphandlande myndigheters och enheters tilldelade upphandlingar samlas in med hänvisning till framför allt LOU, LUF och LOV. Uttryckliga lagstadgade skyldigheter att bistå med statistikuppgifter finns dock inte i någon av dessa lagar. Konkurrensverket ansvarar för att samla in uppgifter som har med tilldelning av vissa kontrakt enligt LOU och LUF att göra, dvs. de uppgifter som Sverige enligt upphandlingsdirektiven är skyldig att lämna till kommissionen. Konkurrensverket, Tillväxtverket och Tillväxtanalys har i uppdrag att följa upp införandet av valfrihetssystem och vårdvalssystem vilket innebär att de bland annat samlar in uppgifter avseende tillämpningen av LOV (dnr S2008/7698, S2009/5070 och N2010/4747). Självklart minskar inte bördan av att flera olika statliga myndigheter samlar in statistiska uppgifter om upphandling enligt LOU, LUF och LOV. Det har även framförts kritik mot att ansvariga myndigheter samlar in samma sorts uppgifter. Vilken myndighet som ska ansvara för att samla in statistik utreds emellertid av Statskontoret (dnr Fi2010/2735).

I de fall företag berörs av statistikinsamlingen ska nyttan med statistikkraven vägas mot den administrativa börda som kraven innebär för företagen.

Synergieffekter vid insamling av lokal och nationell statistik

En viktig aspekt i sammanhanget är vilka behov och vilken nytta som de upphandlande myndigheterna, enheterna och företagen kan ha av att förbättra sin egen inköpsstatistik. Upphandlande myndigheter och enheter kan ha nytta av gemensam inköpsstatistik eftersom den gör det möjligt att sinsemellan jämföra priser, analysera inköpsmönster och leverantörsberoenden. Med en jämförbar inköpsstatistik kan upphandlande myndigheter och enheter, med liknande inköpsbehov, hitta samarbetspartner för att

exempelvis utbyta erfarenheter eller samordna sin upphandling med eller på annat sätt förbättra det inköpsstrategiska arbetet. En förbättrad inköpsstatistik som kopplas till den upphandlande myndighetens eller enhetens avtal ger också kontroll över avtalstrohet och direktupphandlingar. Statistikarbete på lokal nivå bedrivs av bl.a. Nacka, Östersunds och Jönköpings kommuner samt kommunalförbundet Inköp Gävleborg.

Det är angeläget att, så långt som möjligt, de uppgifter upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten. Erfarenheter från Skottland visar att en förbättrad inköpsstatistik kan vara ett användbart verktyg i upphandlande myndigheters inköpsverksamhet och samtidigt bidra till att insamlingen och kvaliteten på den nationella statistiken förbättras.

Utredaren ska därför

- utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling som möjliggör jämförelser över tid men även tillåter att nya uppgiftskrav läggs till eller att gamla ändras,
- utreda, tydligt motivera och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet,
- särskilt beakta behovet av att kunna följa upp i vilken omfattning företag av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar,
- så långt det är möjligt, redogöra för i vilken omfattning de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter ska lämna till den nationella upphandlingsstatistiken också har ett värde för myndigheten eller enheten,
- i de fall företag berörs, minimera den administrativa börda som statistikinsamlingen ger upphov till,
- överväga om, och i så fall i vilken omfattning, privatägda upphandlande enheter som omfattas av LUF bör omfattas av utredningens förslag, samt
- lämna sådana författningsförslag som anses motiverade.

Övrigt

Förslag som resulterar i eventuellt ökade kostnader ska finansieras inom nuvarande ekonomiska ramar för den offentliga upphandlingen. Om förslaget medför ökade kostnader utöver de ekonomiska ramarna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska genomföra uppdraget på ett utåtriktat sätt i kontakt med statliga myndigheter, kommuner, landsting, arbetsmarknadens parter, företag, och intresseorganisationer. Vidare ska utredaren ta initiativ till dialog med berörda intresseorganisationer för att uppmärksamma dem på möjligheten att bidra med underlag och förslag avseende de frågor som ingår i uppdraget. Samråd ska ske med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska också följa kommissionens utvärdering av EU-regelverket.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2012. Om utredaren anser det lämpligt, får delar av uppdraget redovisas i ett delbetänkande.

(Finansdepartementet)

Deltagare i Upphandlingsutredningens 2010 referensgrupper

Deltagare i referensgruppen för klassisk sektor

Anders Lunander – Örebro Universitet
Andrea Sundstrand – Stockholms Universitet
Anna Nitzelius – Offentliganställdas förhandlingsråd
Annika Bondesson – Kammarkollegiets statliga inköpssamordning
Bosse Bliderman – Partnerskapet för utveckling av sociala företag
Catharina Piper – Sjukvårdsleverantörerna
Dennis Pamlin – konsult
Elisabet Sundén Ingeström – Arbetsgivarverket
Eva Eiderström – Naturskyddsföreningen
Göran Söderlöf – Sveriges Kommuner och Landsting
Henrik Fröjmark – Svenska kyrkan
Ingemar Hamskär – Tjänstemännens Centralorganisation
Jan-Eric Nilsson – Statens väg- och transportforskningsinstitut
Jenny Oltner fram till september 2011
därefter Tomas Chicote – Naturvårdsverket
Kalle Krall – SKL Kommentus
Kenneth Nygren – Swedish Association for Testing,
Inspection and Certification
Kerstin Eriksson – Riksorganisationen för vård och omsorg
utan vinstsyfte
Lars Bager-Sjögren – Tillväxtanalys
Lena Svensson – Sveriges Kommuner och Landsting
Marcus Gränsmark fram till juni 2011
därefter Mats Assarsson – Företagarförbundet
Maria Losman – konsult
Maria Vredin Johansson – Konjunkturinstitutet
Mats Goffé – Ekonomistyrningsverket

Nils Fjelkegård – Kammarkollegiets upphandlingsstöd
(fram till september 2011 därefter E-legitimationsnämnden)
Niklas Tideklev – Tillväxtverket
Per-Olov Marklund – Umeå Universitet
Ronny Svensson – nätverket Småkom
Sofie Rehnström – Landsorganisationen
Stefan Jönsson – Konkurrensverket
Sven-Olof Ryding – AB Svenska Miljöstyrningsrådet
Torbjörn Andersson – Diskrimineringsombudsmannen

Deltagare referensgruppen försörjningssektorerna

Andrea Sundstrand – Stockholms Universitet
Andreas Lindström – Svensk Energi
Birgitta Laurent – Svenskt Näringsliv
Christina Nyberg – Stockholm Vatten AB
David Sundgren – Svenska Kraftnät
Jan Schönbeck – Trafikverket
Lars Sjövall – Svensk Kollektivtrafik, fram till juli 2011,
och därefter Anna Grönblad
Marcus Miettinen – Luftfartsverket
Pia Joutsenvirta – Luftfartsverket

Översikt över regelverk och historia

Fördragen och de grundläggande principerna

I EU-fördragen finns ingen artikel som uttryckligen reglerar offentlig upphandling. Fördragen innehåller dock flera bestämmelser som utgör grund för direktiven på upphandlingsområdet. Dessa, och de principer som utvecklats ur fördragets bestämmelser, kan även ha direkt betydelse för upphandlingar som inte eller endast i begränsad omfattning regleras i direktiven. Vad som avses är upphandlingar vars värde understiger tröskelvärdena eller upphandling av B-tjänster oavsett värde. Fördragsbestämmelserna och de grundläggande principerna, om exempelvis likabehandling och transparens, blir enligt EU-rätten tillämpliga om de kontrakt som upphandlas har ett bestämt gränsöverskridande intresse.¹

Av särskilt intresse på upphandlingsområdet är bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) om icke-diskriminering i artikel 18, om förbudet mot kvantitativa restriktioner i artiklarna 34 och 35, om etableringsrätt i artikel 49 och om fri rörlighet av tjänster i artikel 56.² Bestämmelserna ger uttryck för och har lett till utvecklingen av flera grundläggande unionsrättsliga principer som EU-domstolen ofta åberopar i upphandlingsmål. De som avses är principerna om icke-diskriminering, likabehandling, transparens och öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande.³ De kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

¹ Se bl.a. domarna i EU-domstolens mål C-59/00 Vestergaard, C-411/00 Felix Swoboda, C-264/03 kommissionen mot Frankrike, C-507/03 kommissionen mot Irland, C-532/03 kommissionen mot Irland och C-226/09 kommissionen mot Irland.

² Bestämmelserna återfanns tidigare i artiklarna 12, 28, 29, 43 och 49 EG-fördraget.

³ Kommissionens tolkningsmeddelande om gemenskapsrättens tillämplighet på upphandlingskontrakt som inte, eller bara delvis, omfattas av direktiven om offentlig upphandling, 2006/C 179/2.

- **Ickediskrimineringsprincipen** innebär ett förbud mot att diskriminera leverantörer på grund av deras nationalitet (medborgarskap, etablerings- eller verksamhetsland).
- **Likabehandlingsprincipen** innebär att leverantörer ska behandlas lika och utan ovidkommande hänsyn. En upphandlande myndighet får inte behandla lika fall olika eller olika fall lika, om det inte finns sakliga skäl för detta.
- **Transparensprincipen eller öppenhetsprincipen** innebär att upphandlingar ska präglas av öppenhet och förutsebarhet. Den upphandlande myndigheten får exempelvis inte väsentligt förändra förutsättningarna under pågående upphandling.
- **Proportionalitetsprincipen** innebär att åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i samband med en upphandling inte får gå utöver vad som är nödvändigt för den aktuella upphandlingen. Dessutom måste de krav som ställs vara effektiva, dvs. möjliga att kontrollera och ägnade att leda till att det avsedda syftet uppnås. Krav och kriterier i en upphandling ska ha ett samband med kontraktsföremålet och stå i rimlig proportion till det.
- **Principen om ömsesidigt erkännande** innebär att en EU-medlemsstats myndigheter är skyldiga att erkänna och acceptera handlingar, t.ex. betyg, intyg och certifikat, som utfärdats av behöriga myndigheter i de andra medlemsstaterna.

Dessa grundläggande principer är tillämpliga i alla skeden av ett upphandlingsförfarande och gäller i förhållande till alla leverantörer alldeles oavsett om dessa har lämnat anbud i upphandlingen eller inte. Så som svensk rätt genomför principerna gäller dessa oavsett om kontraktet har ett gränsöverskridande intresse eller inte.⁴

⁴ Prop. 2006/07:128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster*, s. 132 och s. 151.

EU:s upphandlingsdirektiv

Förfarandedirektiven

De fördragsfästa principerna om ickediskriminering och likabehandling ansågs inte tillräckliga för att skapa en gemensam marknad för offentlig upphandling. Olika nationella upphandlingsregelverk tillsammans med avsaknaden av en skyldighet att konkurrensutsätta upphandlingskontrakt på den inre marknaden ledde till att medlemsstaternas upphandlingsmarknader förblev nationella. Medlemsstaterna ansåg det därför vara nödvändigt att introducera gemensam lagstiftning på upphandlingsområdet. Rådet antog därför i början av 1970-talet direktiv 71/305/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader för att göra det lättare för företag att utöva sin etableringsrätt och frihet att tillhandahålla tjänster i konkurrensen om offentliga byggentreprenadkontrakt.

Några år senare antogs direktiv 77/62/EEG om samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av varor som komplement till förbudet mot restriktioner för den fria rörligheten för varor. Båda direktiven baserades på tre huvudprinciper:

- offentliggörande av upphandlingar inom hela gemenskapen i syfte att utveckla verklig konkurrens mellan leverantörerna i samtliga medlemsstater,
- förbud mot tekniska specifikationer som diskriminerar potentiella utländska anbudsgivare, samt
- tillämpning av objektiva kriterier för val av anbudsgivare och tilldelning av kontrakt.

Dessa direktiv ledde dock inte till önskat resultat. Tillämpningen på nationell nivå färgades fortfarande i allt för stor utsträckning av nationell protektionism. För att råda bot på detta reviderades direktiven och de viktigaste förändringarna rörde:

- Definition av direktivets tillämpningsområde,
- information om villkor för anbudsgivning,
- ett mer transparent, annonserat, förhandlat förfarande, och
- definition av de tekniska specifikationerna.

Nästa stora utveckling av sekundärrätten om offentlig upphandling kom när det första försörjningsdirektivet, direktiv 90/531/EEG, antogs. Detta var på många sätt en betydande förändring, inte minst på grund av direktivets tillämpningsområde. Det omfattade inte bara upphandlande myndigheter utan också offentliga och privata företag som bedrev verksamhet med stöd av särskilda eller exklusiva rättigheter. Ett annat villkor för tillämpningen av direktivet, var att de upphandlande enheterna skulle bedriva verksamhet inom någon av de fyra sektorer som omfattades av direktivet, dvs. vatten, energi, transporttjänster eller telekommunikation. Försörjningsdirektivet byggde på samma tre principer som direktiven för byggtreprenader och varor men dess konkreta genomförandet var något annorlunda. Med tanke på att flera av de upphandlande enheterna var privata företag angavs i skälen (skäl 33) till direktivet att reglerna bör upprätta en ram för god affärssed och vara så flexibla som möjligt. Det materialiserade sig i bl.a. ett högre tröskelvärde för varukontrakt, ett fritt val mellan öppet, selektivt och annonserat förhandlat förfarande, fler undantag, och möjligheten att använda kvalifikationssystem eller periodiska meddelanden som ett sätt att uppmana till anbudsgivning avseende i normalfallet mer än ett visst kontrakt.

Nästa väsentliga förändring skedde genom antagandet av rådets direktiv 92/50/EEG om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av tjänster. Direktivet byggde på samma principer som de tidigare direktiven och hade samma struktur. Vissa tjänster uteslöts helt och hållet, medan andra (B-tjänster) omfattades endast av ett fåtal regler. De tjänster (A-tjänster) som omfattades ansågs kunna bidra till att den gränsöverskridande handelns fulla potential skulle kunna förverkligas.

Under 1990-talet reviderades byggtreprenaddirektivet, varudirektivet och försörjningsdirektivet i omgångar bl.a. för att åter spegla innehållet i 1994 års Government Procurement Agreement (GPA, beskrivs nedan).

Förutom bl.a. materiella ändringar och tillägg innebar antagandet av det klassiska direktivet, 2004/18/EG, den 31 mars 2004 att regler i de tre äldre direktiven för klassisk sektor sammanfördes i en rättsakt. Genom direktivet introducerades nya upphandlingsförfaranden som konkurrenspräglad dialog och dynamiska inköpsystem. Elektronisk upphandling uppmuntrades genom möjligheten till elektroniska auktioner och annan elektronisk anbudsgivning. Vidare infördes bestämmelserna om ramavtal. Försörjningsdi-

rektivet 2004/17/EG av den 31 mars 2004 ersatte samtidigt det äldre försörjningsdirektivet. Telekommunikationssektorn utmönstrades och posttjänstesektorn inkluderades i direktivets tillämpningsområdet. Vidare infördes en möjlighet att ansöka om undantag från direktivets tillämpningsområde för verksamheter som är direkt konkurrensutsatta på marknader med fritt tillträde.⁵

Rättsmedelsdirektiv och annan sekundärrätt om offentlig upphandling

Erfarenheterna av de första förfarandedirektiven om offentlig upphandling visade att det fanns ett behov av att se till att företag i hela EU skulle få tillgång till effektiva metoder för prövning av upphandlingar som tilldelats i strid med förfarandebestämmelserna. Effektiva och rättvisa förfaranden är avgörande för att kontrakten i slutändan ska tilldelas de företag som har lämnat det bästa anbudet och syftar till att skapa förtroende för den offentliga upphandlingen bland företag och allmänhet. Det antogs således rättsmedelsdirektiv för den klassiska sektorn, 89/665/EEG, respektive försörjningssektorerna, 92/13/EG. Dessa direktiv har nyligen ändrats genom direktiv 2007/66/EG.

Den 13 juli 2009 utfärdades Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet. I sammanhanget infördes även vissa ändringar i det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet.

Slutligen kan nämnas att bestämmelser om tilldelning av avtal om allmän trafik finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69, och (EEG) nr 1107/70.

⁵ Commission staff working paper, *Evaluation report Impact and effectiveness of EU public procurement*, Part 2, SEC(2011) 853 final, 27 juni 2011, s. 175.

Government Procurement Agreement

Inom Världshandelsorganisationen finns sedan 1994 en mellanstatlig överenskommelse om offentlig upphandling – Government Procurement Agreement (GPA). Överenskommelsen syftar till att undanröja handelshindrande och diskriminerande upphandlingslagar i de anslutna medlemsstaterna. GPA trädde i kraft den 1 januari 1996 och har för närvarande 28 anslutna medlemmar, bland annat EU.

GPA är en överenskommelse med rättigheter och skyldigheter som gäller i förhållande till parternas nationella lagar och andra föreskrifter samt förfaranden och praxis för statlig upphandling, *government procurement*. Dessa rättigheter och skyldigheter är genomförda i upphandlingsdirektiven samt till följd av detta införlivade i LOU och LUF.

Viktiga grundprinciper i GPA är ickediskriminering och öppenhet. Det är exempelvis inte tillåtet att positivt särbehandla nationella företag och det ställs krav på publicering av lagar, andra föreskrifter, förfaranden och praxis kring den upphandling som omfattas av GPA. Det krävs att medlemsstaterna har nationella förfaranden i vilka förfördelade leverantörer kan begära prövning av upphandlingsbeslut. Vidare är medlemmarna skyldiga att lämna statistik till övriga avtalsparter avseende sådan upphandling som omfattas av avtalet.

GPA omfattar inte all offentlig upphandling i medlemsstaterna utan endast sådan upphandling som vissa särskilt listade upphandlande myndigheter och enheter gör. Vidare omfattar avtalet varor men enbart vissa listade tjänster och byggtreprenader. Avtalet blir tillämpligt först när de särskilt angivna tröskelvärdena överskrids. Vilka upphandlande myndigheter och enheter samt tjänster, byggtreprenader och tröskelvärden som avses framgår av bilagor till GPA. Inom GPA räknas tröskelvärdena i särskilda dragningsrätter. Särskilda dragningsrätter definieras i termer av en korg av större valutor som används i internationell handel och finans.

GPA lämnar i några begränsade avseenden större frihet för de upphandlande myndigheterna än vad upphandlingsdirektiven, LOU och LUF medger. Det är exempelvis tillåtet att förhandla och använda s.k. kvalifikationssystem inom den klassiska sektorn. Vidare finns utrymme för att ta sociala hänsyn vid anbudsutvärderingen.

Unionsrätten har en monistisk inställning gentemot folkrätten. De ingångna internationella avtalen utgör en del av unionens rättskällor. I händelse av konflikt mellan internationella förpliktelser och EU:s sekundärrätt har internationella bestämmelser i regel företräde, enligt artikel 260-267 FEUF.

Svensk upphandlingshistoria

Redan under 1800-talet fanns vissa bestämmelser för hur statliga myndigheter skulle genomföra sina upphandlingar. De äldsta bestämmelserna hade sin grund hos militära organisationer. Mer moderna upphandlingsregler beslutades genom 1920 års upphandlingsförordning.

Främst genom 1952 års upphandlingskungörelse infördes regler som uppvisar likheter med nuvarande regelverk. Exempelvis fanns i det regelverket inte längre några bestämmelser som gav svenska varor företräde framför utländska. Upphandlingskungörelsen utgjorde en instruktion för myndigheterna men innehöll också några bestämmelser som var direkt bindande för motparten. Fram till mitten av 1970-talet gällde även vissa företrädesrätter för några utpekade leverantörer, t.ex. fångvårdsanstalterna och Statskonsult.

Under 1973 fick de statliga myndigheterna en ny upphandlingskungörelse (1973:600) med anvisningar utfärdade av Riksrevisionsverket. Under 1980 års ändringar bytte regelverket namn till Upphandlingsförordningen. Därefter genomfördes ändringar, bl.a. på grund av nya regler om skattekontroll och genom riksdagens beslut om att Sverige skulle anslutas till det allmänna tull- och handelsavtalet, *General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*, om offentlig upphandling. Till regelverket hörde föreskrifter, allmänna råd och kommentarer som Riksrevisionsverket utgivit.

På grundval av Upphandlingskommitténs betänkande, SOU 1971:88, och efter en överenskommelse mellan kommittén, Riksrevisionsverket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet utarbetade de båda förbunden ett normförslag för ett kommunalt upphandlingsreglemente. Kommunförbundets styrelse beslöt 1973 att rekommendera samtliga kommuner och landsting att anta såväl reglementet som anvisningarna. När lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, äldre LOU, trädde i kraft hade samtliga landsting och i stort sett alla kommuner antagit upphandlingsreglementena. Dessa normer betraktades dock i praktiken

som mer eller mindre dispositiva. Upphandlingsreglementet och Upphandlingsförordningen var 1973 sakligt och språkligt i det närmaste identiska. De största skillnaderna var att statliga myndigheters upphandlingsbeslut inte fick överklagas medan den kommunala besvärsrätten var tillämplig också på beslut i upphandlingsärenden.

Den äldre LOU trädde i kraft den 1 januari 1994, väsentligen till följd av Sveriges anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och senare genom vårt medlemskap i EU. Sedan dess har upphandlingslagstiftningen genomgått relativt många förändringar. De har genomförts till följd av kommissionens krav på bättre överensstämmelse med upphandlingsdirektiven, förändrade och nya direktiv och nationell regelöversyn.⁶

Det svenska upphandlingsregelverket

Regler om upphandling återfinns i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF. Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte då lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

LOU reglerar förfaranden m.m. för offentlig upphandling som görs av, förenklat uttryckt, myndigheter och offentligt styrda organ. Genom LOU genomförs således det klassiska direktivet. LUF reglerar förfaranden m.m. för upphandling inom försörjningssektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. Liksom LOU gäller LUF för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ. Därutöver gäller LUF för upphandling som görs dels av företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över, s.k. offentliga företag, dels av privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna. Upphandling inom de områden som omfattas av LUF har undantagits från tillämpningsområdet för LOU. Genom LUF genomförs försörjningsdirektivet.

Utöver bestämmelser om upphandling på direktivstyrda områden innehåller LOU och LUF också regler som inte styrs eller endast delvis styrs av EU-direktiven (15 kap. i båda lagarna). Dessa bestämmelser reglerar bl.a. upphandlingar vilkas värde understiger

⁶ Hentze, Sylvén, *Offentlig upphandling – en lagkommentar*, u 1:4, Nordstedts juridik AB 1998, s. 11 ff.

de s.k. tröskelvärden som avgränsar tillämpningsområdet för direktiven samt upphandling av s.k. B-tjänster⁷ som huvudsakligen faller utanför direktivens tillämpningsområde. Tröskelvärdena publiceras i ett tillkännagivande.⁸

Lagbestämmelser på upphandlingsområdet finns även i lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som trädde i kraft den 1 januari 2009. I denna lag finns regler om vad som gäller för de kommuner och landsting som vill konkurrensutsätta kommunala verksamheter genom att överlåta valet av utförare av stöd, vård och omsorgstjänster till brukaren eller patienten. Kontrakt inom ett valfrihetssystem har i lagstiftningsarbetet bedömts vara tjänstekoncessioner.⁹ Enligt 5 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns en skyldighet för landstingen att organisera primärvården med tillämpning av LOV så att invånarna fritt kan välja utförare av primärvårdens tjänster. Det ska alltså finnas vårdvalssystem för primärvården i alla landsting.

Vidare finns bestämmelser i lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare om att Arbetsförmedlingen i vissa fall är skyldig att tillämpa LOV. Arbetsförmedlingen får också tillämpa valfrihetssystem för övrig arbetsmarknadspolitisk verksamhet med stöd av lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen.

⁷ Se Bilaga 3, LOU.

⁸ Tillkännagivande (2011:1037) av tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁹ Prop. 2008/09:29, *Lag om valfrihetssystem*, s. 52.

Upphandlingsprocessen

Upphandlingsprocessen

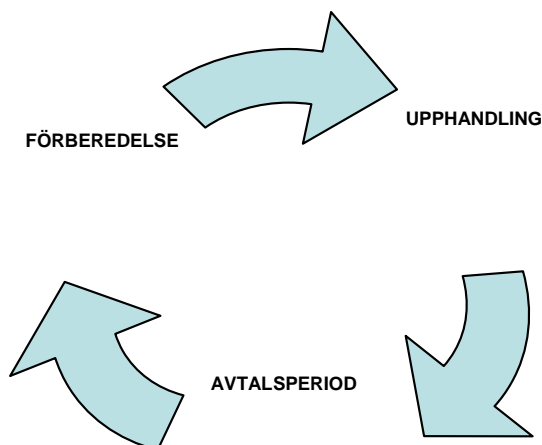
I denna bilaga återfinns en beskrivning av upphandlingsprocessen. Syftet med beskrivningen är att ge en bakgrund och referensram till de frågeställningar som beskrivs i kapitel 4–6. Beskrivningen återspeglar till stor del upphandlingsprocessen utifrån ett legalt och avtalsmässigt perspektiv. Upphandlingsprocessen kan dock givetvis även beskrivas på andra sätt, t.ex. med tyngdpunkt i ett effektiviseringsperspektiv.¹

Upphandlingsprocessen kan delas in i tre faser: förberedelsen, upphandlingen, uppföljningen/utvärderingen.² Hur omfattande den upphandlande myndighetens eller enhetens arbete är i den enskilda upphandlingen beror på olika omständigheter, exempelvis varans eller tjänstens ekonomiska och strategiska betydelse, den aktuella marknaden eller den upphandlande myndighetens eller enhetens upphandlingsresurser.

¹ Ett exempel på det senare är den beskrivning av upphandlingsprocessen som återfinns i Ekonomistyrningsverkets förstudierapport ESV 2008:14. Där ligger fokus på de delar som inträffar efter kontraktstilldelningen, dvs. beställning och e-faktura.

²Informationen kommer huvudsakligen från Krall, Kalle & Sandberg, Eva-Lotta, *Strategiska offentliga inköp – en praktisk vägledning*, Solna 2010, Kammarkollegiets webbplats upphandlingsstod.se och Konkurrensverkets webbplats kkv.se.

Figur 1



Upphandlingsutredningen vill understryka vikten av att se upphandlingsprocessen som en cyklisk process där erfarenheter från tidigare upphandlingar och avtalsperioder tillvaratas i efterkommande upphandlingar och avtal. Upphandlingsprocessen är, utöver en metod att anskaffa varor och tjänster, en lärande process som ständigt kan utvecklas och förbättras.

Förberedelsen

I förberedelsefasen ingår att analysera den aktuella situationen för det som ska upphandlas. I en **nulägesbeskrivning** analyseras för- och nackdelar med det avtal som den upphandlande myndigheten eller enheten har avseende den aktuella varan eller tjänsten som har betydelse för den kommande anskaffningen.

Därefter följer en **behovsanalys** som omfattar en genomgång av resultatet från nulägesanalysen samt en analys och sammanställning av de faktiska behoven som den upphandlande myndigheten eller enheten har. Behovsanalysen beskriver de övergripande kraven på det som behöver anskaffas och när behovet kommer att uppstå.

Upphandlingar kan leda till förändringar. Inför betydelsefulla förändringar bör en **konsekvensanalys** genomföras. Vid upphandling av exempelvis ett äldreboende kan analysen belysa konsekvenserna för de äldre, deras anhöriga och de anställda. Konsekvens-

analysen kan även beskriva olika alternativ till att genomföra en upphandling. Resultatet av konsekvensanalysen beaktas vid utformningen av förfrågningsunderlaget.

Därefter vidtar en **marknads- och omvärldsanalys** som går ut på att belysa leverantörsmarknaden och om den kan tillgodose den upphandlande myndighetens eller enhetens behov. I marknadsanalysen ingår också att ta fram information om priser och sådant som kan påverka kostnadsstrukturer, utvärderingsmodeller och andra aspekter i förfrågningsunderlaget. Marknadsanalysen kan föranleda bedömningen att ett kontrakt ska delas in i mindre delar för att exempelvis åstadkomma en fungerade konkurrens.

I en **investeringsanalys** klargörs budgetramarna för upphandlingen. En sådan analys består av investeringskalkyl, nyttokalkyl och fastställande av mål för det affärsresultat som ska uppnås. Det finns flera vedertagna kalkylmetoder för investeringsbedömningar. I nyttokalkylen redovisas besparingar eller intäkter som en upphandling kan leda till. De affärsmässiga och ekonomiska ramarna för en planerad upphandling formuleras utifrån investerings- och nyttokalkylerna.

Den upphandlande myndigheten eller enheten kan därtill utforma **mål för upphandlingsprocessen** som följs upp vid leveransen. En realistisk och detaljerad **tid- och aktivitetsplan** för upphandlingsprocessen tydliggör viktiga kontrollpunkter, dvs. när vissa aktiviteter ska vara genomförda för att varorna och tjänsterna ska kunna levereras när verksamhetens behov uppstår.

Resultaten av de genomförda analyserna i förberedelsefasen sammanställs i ett **förslag till anskaffningsbeslut** som därefter tillställs behörig beslutsfattare.

Upphandlingen

Val av upphandlingsförfarande

När upphandlingsfasen påbörjas ska den upphandlande myndigheten eller enheten besluta om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas.

Det **öppna förfarandet** kännetecknas av att alla leverantörer får delta och lämna anbud. I det **selektiva och förhandlade förfarandet med föregående annonsering** får alla leverantörer ansöka om att få lämna anbud., men endast de anbudssökande som kvalificerat

sig inbjuds av den upphandlande myndigheten att delta i upphandlingen och får lämna anbud. Förhandling får inte ske vid det öppna eller det selektiva förfarandet. **Konkurrenspräglad dialog** får tillämpas vid särskilt komplicerade kontrakt och innefattar en möjlighet för den upphandlande myndigheten att föra en dialog med utvalda leverantörer för att identifiera och definiera hur myndighetens behov bäst ska kunna tillgodoses. Med **projekttävling** menas en tävling som är öppen för alla och som anordnas av en upphandlande myndighet för att förvärva en ritning eller en projektbeskrivning som en jury utsett till vinnande bidrag.

Vid upphandling som omfattas av LOU, dvs. i den klassiska sektorn, blir valet av upphandlingsförfarande beroende av vem som upphandlar (statliga myndigheter eller övriga), vad som upphandlas (byggtreprenad, vara, A- eller B-tjänst³) och kontraktets uppskattade värde. Vid upphandling enligt LOU av kontrakt som överskrider EU:s tröskelvärden⁴ gäller som huvudregel att öppet eller selektivt förfarande ska tillämpas. Förhandlat förfarande med eller utan föregående annonsering får tillämpas undantagsvis och under i lagen särskilt angivna omständigheter. Från och med 15 juli 2010 får även konkurrenspräglad dialog tillämpas vid upphandling oavsett värde i den klassiska sektorn. Det gäller även projekttävlingar.

Vid upphandling enligt LUF, i försörjningssektorerna, beror förfarandena på föremålet för upphandlingen och kontraktets uppskattade värde. Som huvudregel får öppet förfarande, selektivt förfarande men även förhandlat förfarande med föregående annonsering tillämpas. Förhandlat förfarande utan föregående annonsering får dock endast undantagsvis tillämpas.

Vid upphandling enligt både LOU och LUF som understiger tröskelvärdena och upphandling av B-tjänster oavsett värde, får förenklat förfarande och urvalsförfarande tillämpas. Det finns inte heller något legalt hinder mot att använda de förfaranden som är tillämpliga vid upphandling över tröskelvärdena.

I ett **förenklat förfarande** har alla leverantörer rätt att delta och lämna anbud. I **urvalsförfarandet** har samtliga leverantörer rätt att ansöka om att få lämna anbud men endast de som kvalificerar sig inbjuds att delta och lämna anbud. Det förenklade förfarandet och urvalsförfarandet utgör mindre reglerade varianter av det öppna

³ B-tjänster finns definierat i bilaga 3 till LOU respektive LUF.

⁴ Tillämpliga tröskelvärden framgår av tillkännagivandet (2010:53) av tröskelvärden vid offentlig upphandling.

och selektiva förfarandena. En viktig skillnad är dock att förhandling är tillåten vid förenklat förfarande och urvalsförfarande.

Med **direktupphandling** avses upphandling utan krav på ett särskilt anbuds förfarande. Många upphandlande myndigheter och enheter har dock riktlinjer för hur direktupphandlingar får genomföras. Direktupphandling får användas om kontraktets värde uppgår till högst vissa angivna beloppsgränser. Beloppsgränsen vid direktupphandling enligt LOU är ca 287 000 kronor och ca 577 000 kronor gäller som högsta beloppsgräns enligt LUF.⁵ Direktupphandling får, vid upphandling under EU:s tröskelvärden eller av B-tjänster oavsett värde, tillämpas om det föreligger sådana särskilda omständigheter som anges i LOU eller vid synnerliga skäl.⁶

Andra strategiska frågeställningar i upphandlingsfasen

Senast i det inledande skedet av upphandlingsfasen bör den upphandlande myndigheten eller enheten ta ställning till om anbud från egenregiverksamhet ska tillåtas. Det är också nödvändigt att senast i detta skede ta ställning till om anbud ska kunna lämnas på hela upphandlingen eller om anbud ska tillåtas på enskilda delar eller kombinationer av delar av upphandlingen. Beslut bör också fattas bland annat om upphandlingen ska resultera i ett avtal för en enskild vara eller tjänst eller om ett ramavtal ska tecknas som omfattar flera olika varor eller tjänster.

Annonseringen och förfrågningsunderlaget

I princip ska all offentlig upphandling som omfattas av LOU och LUF annonseras. Annonseringen görs på olika sätt beroende på vilket upphandlingsförfarande som tillämpas. Direktupphandlingar behöver inte annonseras och annonsering behöver inte heller ske i vissa särskilt i lagen angivna situationer vid förhandlat förfarande.

Förfrågningsunderlaget är det underlag för anbud som en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller en leverantör inför

⁵ Beloppsgränsen är högst 15 procent av ett visst angivet tröskelvärde vilket framgår av 15 kap. 3 § LOU respektive LUF samt tillkännagivande (2010:53) av tröskelvärden vid offentlig upphandling.

⁶ Se 15 kap. 3 § LOU som hänvisar till 4 kap. 5–9 §§ LOU och 15 kap. 3 § LUF som hänvisar till 4 kap 2 och 3 §§ LUF.

en upphandling. Till förfrågningsunderlaget hör även de handlingar som kompletterar det.

Ett förfrågningsunderlag består normalt av en **anbudsinbjudan** som beskriver den vara eller tjänst som upphandlingen avser och vilka administrativa krav som gäller i den aktuella upphandlingen, exempelvis vilket förfarande som tillämpas, anbudstider, hur länge anbudena ska vara giltiga, om alternativa anbud tillåts, och om förhandling kan komma att ske.

Vid selektivt och förhandlat förfarande och urvalsförfarande ska bl.a. **kraven på leverantören** framgå av annonsen. Vidare ska det framgå hur många som kommer att väljas ut för att få lämna anbud och vilka krav som gäller för att väljas ut, dvs. leverantörskrav/kvalifikationskrav. Vid öppet och förenklat förfarande ska kraven på leverantören framgå av förfrågningsunderlaget. Kraven kan exempelvis gå ut på att leverantören ska ha tillräcklig teknisk kompetens och viss ekonomisk ställning för att kunna genomföra kontraktet.

Av förfrågningsunderlaget ska **kraven på varan eller tjänsten** framgå. Kraven kan exempelvis vara funktionella, resultatriktade eller tekniska. Att formulera kraven faller normalt på de verksamheter som har behov av varan eller tjänsten. Ofta kan dock extern expertis behöva tillfrågas för att exempelvis formulera krav gällande form, design eller arkitektur.

Anbudsutvärderingen ska resultera i att anbudet med det lägsta priset eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet antas. Det ska framgå av förfrågningsunderlaget vilken av grunderna som används. Om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ska antas, ska det framgå av förfrågningsunderlaget vilka kriterier som tillmäts betydelse. Exempel på tilldelningskriterier är pris, leveranstid, driftkostnader, miljöegenskaper eller kvalitet. Dessa kriterier ska som huvudregel viktas eller, i undantagsfall, rangordnas.

De **kommersiella villkoren** samlas ofta i en avtalsförlaga som bifogas förfrågningsunderlaget. Exempel på kommersiella krav är avtalstid, leverans- och betalningsvillkor.

Den upphandlande myndigheten eller enheten får ställa särskilda sociala, miljömässiga eller andra **villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras**. Sådana villkor ska anges i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandlingen. Exempel på särskilda villkor kan vara att en antagen leverantör ska tillhandahålla praktikplatser för arbetslösa eller att en transporttjänst ska genomföras med fordon med viss miljöprestanda.

Anbudsöppning, anbudsprövning och förhandling

Minst två personer som utsetts i förväg öppnar och förtecknar inkomna anbud i ett öppningsprotokoll. Därefter vidtar anbudsprövningen som omfattar prövning om kraven på leverantören uppfyllts, om kraven på varan eller tjänsten uppfyllts, att de kommersiella villkoren accepterats samt därefter utvärdering av anbudet.

Vid förhandlat och förenklat förfarande, urvalsförfarande och direktupphandling finns möjlighet att förhandla. Förhandlingen kan ske med en eller flera anbudsgivare som uppfyller de ställda kraven i förfrågningsunderlaget. Utgångspunkten ska vara att en förhandling inte får innebära risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning. Syftet med förhandlingen är enligt 4 kap. 3 § LOU att anpassa anbudet till de krav som den upphandlande myndigheten har angett i annonsen om upphandling och i förfrågningsunderlaget, samt för att få fram det bästa anbudet enligt den utvärderingsmodell som valts.

Upphandlingens avslutande

Snarast möjligt efter fattat beslut ska samtliga anbudsgivare och anbudssökanden underrättas om skälen till **tilldelningsbeslutet**. Underrättelsen ska skickas samtidigt till alla anbudsgivare. Även vid ett beslut om att avbryta en upphandling eller att upphandlingen ska göras om, ska samtliga anbudsgivare underrättas. Underrättelsen ska innehålla skälen till beslutet och information om under vilken tid kontrakt inte får ingås, dvs. avtalsspärrens längd.⁷ Till och med avtalsspärrens utgång har anbudsgivare som anser sig ha blivit förfördelade möjlighet att ansöka om **överprövning** i allmän förvaltningsdomstol.

Efter att avtalsspärren löpt ut och om upphandlingen inte blivit föremål för överprövning **får upphandlingskontrakt** ingås genom att parterna undertecknar det skriftliga avtalet eller signerar det med en elektronisk signatur.

Om upphandlingens värde överstiger tröskelvärdena upprättas en **annons över resultatet** som skickas till Europeiska unionens tidning. En upphandlande myndighet eller enhet ska **dokumentera** skälen för sina beslut och vad som i övrigt förekommit av betydelse

⁷ 9 kap. 9 § LOU respektive LUF.

vid upphandlingsförfarandet. I arkivlagen (1990:782), LOU och LUF finns krav på **arkivering** av handlingar som förevarit under upphandlingsprocessen.

Avtalsperioden

Avtalsadministration

Under avtalsperioden administreras upphandlingskontraktet. De som har möjlighet och skyldighet att avropa på eventuella ramavtal behöver informeras om dessa. De behöver få information om hur avrop ska ske, exempelvis vilken slags avropsordning som gäller, och om elektroniska beställningssystem ska tillämpas. Vidare ska fakturering ske enligt kontraktet eller ramavtalet och interna fakturahanteringsrutiner, exempelvis gäller sedan 2008 elektronisk fakturahantering inom staten.

Leveranskontroller och annan kontrakts- eller avtals- och leverantörsuppföljning

För att fastställa om den upphandlande myndigheten eller enheten får det som det upphandlande kontraktet omfattar finns anledning att systematiskt genomföra leveranskontroller och följa upp dem. I samband med leverans kontrolleras exempelvis om den levererade varans typ och kvantitet överensstämmer med beställning och kontrakt eller ramavtal, om målet med tjänsten uppfyllts och att leveransen sker i rätt tid.

Uppföljningsåtgärderna kan behöva varieras utifrån vilket slags kontrakt som följs upp. Kontrakts eller avtalsuppföljningen kan behandla frågor om ställda mål har uppnåtts, om leverantören utför leveranserna enligt avtalade villkor, om leverantörens utfästelser uppfylls, ekonomisk revision, leverantörskontroller etc.

Intern kontroll

Ibland ansvarar upphandlingsavdelningarna för att genomföra interna kontroller av att verksamhetens köp av varor och tjänster sker i enlighet med upphandlingslagstiftningen och interna upphandlingspolicydokument. Det kan handla om att göra stickprov-

kontroller av att fakturering sker mot upphandlade kontrakt eller att avrop sker i enlighet med upphandlade ramavtal och interna delegationsordningar.

Utvärdering av upphandlingen

Med utvärdering avses en systematisk efterhandsbedömning av utfallet av en genomförd upphandling. En systematisk utvärdering bidrar till att höja upphandlingsverksamhetens kvalitet och resultat. Syftet med utvärderingen är framåtsyftande – att utveckla och förbättra upphandlingsrutinerna inför framtida upphandlingar. Utvärderingen kan avse olika aspekter av en upphandling, exempelvis i vilken utsträckning upphandlingen har uppfyllt verksamhetens behov eller om eventuella kvalitetsbrister uppmärksammas. I det sammanhanget kan det vara lämpligt att genomföra en analys av varans eller tjänstens kvalitetsbristkostnad för att komma fram till vilka åtgärder som bör förbättras till nästa upphandling.⁸

Utvärderingen kan även inkludera hur dialogen med anbudsgivarna fungerat, om förfrågningsunderlaget varit tydligt och förståeligt för leverantörerna, hur effektiv konkurrensen var vid upphandlingen, hur den valda utvärderingsmodellen fungerade, att upphandlingen har följt lagbestämmelser och interna riktlinjer på den upphandlande myndigheten m.m.

⁸ Svenska Kommunförbundet, *Brister i kvaliteten – kostar det? Metoder och erfarenheter i kvalitetsarbetet*, nr 11, 2004.

Omfattningen av den offentliga upphandlingen

Hur genomförs upphandlingar i Sverige? Resultat från en stickprovsundersökning

Rapporten är framtagen av professor Mats Bergman, Södertörns Högskola och professor Jan-Eric Nilsson, Statens väg- och transportforskningsinstitut på uppdrag av Upphandlingsutredningen.

Rapporten är baserad på ett slumpmässigt urval av offentliga upphandlingar som upphandlande myndigheter, och upphandlande enheter i begränsad omfattning, har genomfört under åren 2007 och 2008. Samtliga upphandlande myndigheter ingår dock inte i urvalet, utan endast statliga myndigheter, kommuner och landsting. Detta innebär att offentligt styrda organ¹ inte ingår i studien. Eftersom flertalet upphandlingar enligt LUF görs av bolag är antalet upphandlingar enligt denna lag mycket litet i materialet och de redovisas därför inte separat. Hädanefter betecknar begreppet upphandlande myndighet därför endast de aktörer som ingått i undersökningen.

Metod

Bergman/Nilsson har använt följande metod vid framtagande av statistiken. Med hjälp av ett slumpmässigt sannolikhetsurval valdes 20 statliga myndigheter och 20 kommuner och landsting ut. Metoden innebär i korthet att stora myndigheter valdes ut med en högre

¹ Offentligt styrda organ är sådana bolag, föreningar och stiftelser som tillgodoser behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och där staten, en kommun, ett landsting eller en annan upphandlande myndighet till största delen finansierar eller kontrollerar verksamheten, 2 kap. 12 § LOU respektive LUF.

sannolikhet än små myndigheter och syftar till att öka effektiviteten i den statistiska skattningen.

De utvalda myndigheterna ombads upprätta en förteckning över samtliga upphandlingar, utom direktupphandlingar, som genomförts under åren 2007 och 2008. Om en myndighet genomfört 20 eller färre upphandlingar inkluderades samtliga upphandlingar i urvalet. Från myndigheter som genomfört fler än 20 upphandlingar drogs ett slumpmässigt urval av 20 upphandlingar. Totalt resulterade detta i ett datamaterial som omfattar ca 650 upphandlingar.

För varje utvald upphandling begärdes kopior in av förfrågningsunderlag, samtliga inkomna anbud, och tilldelningsbeslut.² Ett stort antal uppgifter hämtades från underlagen och omvandlades sedan till de variabler som återfinns i datamaterialet, exempelvis typ av produkt, det i förväg uppskattade värdet, inkomna anbud, upphandlingsförfarande, avtalsform och så vidare. För utredningens räkning tillfördes kompletterande uppgifter om anbudsgivarna.³ I den följande redovisningen har i flertalet fall en korrigerings gjorts för urvalsmetoden – sannolikhetsurvalet.

Enligt Bergman/Nilsson är det rimligt att anta att den beskrivna metoden innebär att antalet upphandlingar och värdet av dessa underskattats. Ett av skälen till detta är att vissa myndigheter inte lyckats identifiera samtliga upphandlingar som man faktiskt har genomfört under den efterfrågade perioden. Detta kan enligt Bergman/Nilsson bero på att upphandlingarna har genomförts på decentraliserad nivå, av en extern konsult eller av ett kommunalförbund eller motsvarande.

I cirka en tredjedel av de 650 undersökta upphandlingarna finns ingen uppskattning av det totala värdet i något av de efterfrågade dokumenten. Myndigheten har i stället angivit ett pris per enhet eller motsvarande och har inte alltid angett hur många enheter som behovet omfattar. Bergman/Nilsson ser tecken på att en uppskattning av värdet ofta saknas i större upphandlingar än i mindre, vilket i så fall resulterar i att även värdet per upphandling underskattas. I viss mån är det enligt författarna möjligt att kompensera för denna effekt, se vidare under nästföljande rubrik. Vidare menar Bergman/Nilsson att eftersom bortfallet är mindre för övriga

² Rapportförfattarnas avsikt var från början att få med statistik om avrop från ramavtal. Eftersom uppgifter om avrop från ramavtal så ofta helt saknades och informationen i övrigt var så bristfällig att den inte kunde användas beslutade Bergman/Nilsson att inte ta med avrop från ramavtal i det redovisade materialet.

³ Uppgifterna om anbudsgivarna tillfördes av företaget Infotorg AB genom ett särskilt uppdrag.

variabler är det troligt att resultaten från undersökningen är mer tillförlitliga exempelvis vad gäller fördelningen mellan olika upphandlingsförfaranden.

Resultat

Rapporten visar att myndigheter, dvs. statliga myndigheter, kommuner och landsting, under de aktuella åren 2007 och 2008 genomförde närmare 8 700 offentliga upphandlingar per år. Statliga myndigheter svarar för 36 procent av dessa, eller drygt en tredjedel. Bergman/Nilsson menar, som nämnts, att antalet troligen är underskattat.

Enligt statistiken för 2009 uppgick antalet annonser införda i TED av kommuner, statliga myndigheter och landsting till drygt 3 200 och av dessa var ca 31 procent statliga.⁴ Det bör observeras att de upphandlingar som annonseras i TED endast är sådana vars värde överstiger tröskelvärdena medan stickprovsundersökningen avser upphandlingar såväl över som under tröskelvärdena. Bergman/Nilsson menar att eftersom ca två tredjedelar av stickprovsundersökningens upphandlingar avser kontrakt vars värden understiger tröskelvärdena är överensstämmelsen mellan denna studie och den officiella statistiken god. För detta talar enligt författarna också att antalet annonserade upphandlingar år 2009 var ca tre till fyra procent högre än de två föregående åren. Den slutsats som rapportförfattarna drar av detta är att bortfallet av *antal* upphandlingar är litet ovan tröskelvärdena och att detta sannolikt gäller även under tröskelvärdena.

Det genomsnittliga värdet per upphandling uppskattar Bergman/Nilsson uppgår till knappt 18 miljoner kronor för statliga myndigheter och drygt 16 miljoner kronor för upphandlingar genomförda av kommuner och landsting. Detta innebär att staten skulle stå för ca 38 procent av *värdet* av upphandlingar som genomförs av statliga myndigheter, kommunala myndigheter och av landsting.

Det totala värdet av de offentliga upphandlingar som myndigheterna upphandlar för skulle enligt denna beräkning uppgå till ca 145 miljarder kronor per år. Skulle det vara möjligt att anta att urvalet är statistiskt representativt innebär detta enligt

⁴ Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, Rapportserie 2011:1, 2011, utdrag ur tabell s. 17.

Bergman/Nilsson att den statistiska säkerheten i skattningen är plus/minus ca 15 miljarder kronor. Rapportförfattarna menar dock att det finns en tydlig tendens att det vid ramavtalsupphandlingar och andra upphandlingar som resulterar i många delkontrakt inte anges något uppskattat värde. Samtidigt representerar sådana upphandlingar i genomsnitt större värden. Bergman/Nilsson menar att en korrigering för denna effekt höjer det uppskattade värdet från 145 miljarder kronor till ca 215 miljarder kronor. Därtill kommer att den statistiska undersökningen troligen underskattar det totala antalet upphandlingar, om än inte så mycket, varför 215 miljarder kronor enligt Bergman/Nilsson bör ses som en *undre* gräns för värdet av offentliga upphandlingar genomförda av de myndigheter som ingår i studien. Till denna summa kommer således offentliga upphandlingar genomförda av offentligt styrda organ och bolag som har att tillämpa LOU och LUF och vars upphandlingar inte ingått i studien. Vidare omfattas – som tidigare nämnts – inte direktupphandlingar av studien.

Upphandlingar över och under tröskelvärdena samt fördelning mellan varor, A- och B-tjänster och byggtreprenader

Av tabell 1 framgår hur upphandlingarna fördelar sig mellan olika typer av produkter – varor, A- och B-tjänster och byggtreprenader. Även fördelningen över och under tröskelvärdena framgår av tabellen. De summor som redovisas i tabellen är lägre än de 145 och 215 miljarder kronor som ovan angivits. Detta beror enligt Bergman/Nilsson på att bortfallet blir större när flera variabler studeras samtidigt. Det är, enligt författarna därför mer relevant att se på andelar i de olika kategorierna, än på värden i tabellen nedan.

Tabell 1 Värde för olika kategorier, under och över tröskelvärde, Miljarder kronor per år, andelar i procent

	Under tröskelvärdena				Över tröskelvärdena			
	Antal	Andel, %	Värde	Andel %	Antal	Andel %	Värde	Andel %
Bygg entreprenad	880	25	6,3	21	159	8	8,6	13
A-tjänst	385	11	0,9	3	669	24	15,1	23
B-tjänst	575	17	20,1	69	-	-	-	-
Varor	1615	47	2,0	7	991	54	43	64
Totalt*	3 609		29,3		1 819		66,7	

Tabell 1 visar att ca två tredjedelar av antalet och knappt en tredjedel av värdet ligger utanför det direktivstyrda området. Varor står för den största delen av värdet, ca två tredjedelar, av upphandlingar över tröskelvärdena. Denna andel är väsentligt högre än andelen enligt den officiella statistiken som för år 2009 var 26 miljarder kronor av totalt 155 miljarder kronor vilket motsvarar mindre än en femtedel. Bergman/Nilsson menar att detta möjligen kan bero på de bortfallsproblem som stickprovsstudien har. Av tabellen framgår vidare att det område som dominerar utanför det direktivstyrda området utgörs av upphandling av B-tjänster.

Upphandlingsförfaranden

Enligt Bergman/Nilsson har det förenklade förfarandet använts i uppskattningsvis 95 procent av alla upphandlingar under tröskelvärdena. Urvalsförfarande har använts i två procent och öppet förfarande också i två procent av upphandlingarna som ingått i studien. Vidare har selektivt förfarande respektive förhandlat förfarande använts i knappt en halv procent vardera av alla upphandlingar under tröskelvärdena.⁵ Med förhandlat förfarande avses

⁵ Bergman/Nilsson menar att kodningsrutinerna kan vara en orsak till att till att dessa förfaranden observeras under tröskelvärdet. När den upphandlande myndigheten inte uppgett om upphandlingen är över eller under tröskelvärdena och om värdet inte har kunnat observeras har upphandlingen nämligen kodats som härrörande under tröskelvärdet. Detta kan vara ett felaktigt antagande i ett fåtal fall uppger författarna.

här både när upphandlingen har föregåtts av en annons och när så inte skett.

Det öppna förfarandet har använts mest frekvent i upphandlingar över tröskelvärdena, ca 81 procent. Därtill har det förhandlade förfarandet använts i uppskattningsvis 12 procent av fallen och selektivt förfarande i ca fyra procent av de observerade upphandlingarna ovan tröskelvärdena. Den förhållandevis högt uppskattade andelen förhandlat förfarande har enligt Bergman/Nilsson till större delen orsakats av en enda myndighet, dåvarande Banverket⁶ som använde metoden i flera av de observerade upphandlingarna. Om Banverkets upphandlingar inte räknas med minskar den skattade andelen där förhandlat förfarande använts till ca 4 procent. Anmärkningsvärt är att det förenklade förfarandet har använts i ca tre procent av upphandlingarna över tröskelvärdena trots att detta inte är tillåtet. Författarna till rapporten uppger att de inte haft möjlighet att utröna skälen till detta.

Ramavtal, delkontrakt och multipla vinnare

Ramavtal kan tecknas antingen med en leverantör eller med flera. Avrop från ett ramavtal som har flera anslutna leverantörer kan ske antingen genom en förnyad konkurrensutsättning eller genom den rangordning eller fördelningsnyckel som angivits i ramavtalet. Även vid upphandlingar som inte rubricerats som ramavtalsupphandlingar finns ibland möjligheter att lämna anbud på delar.

I tabell 2 nedan redovisas antal upphandlingar och värde uppdelat på ramavtal och övriga avtal, samt upphandlingar som resulterat i ett enda eller i flera delkontrakt. Ramavtalsupphandlingar står enligt tabellen för knappt en tredjedel av antalet upphandlingar men för drygt 40 procent av värdet. På ungefär motsvarande sätt står upphandlingar som har delats upp i delkontrakt bara för ca sju procent av antalet upphandlingar, men för drygt 20 procent av värdet. Enligt tabellen är kombinationen av upphandlingar som är uppdelade i delkontrakt och som leder till ett traditionellt avtalsslutande mycket ovanlig. Denna typ står dock för en inte obetydlig andel av värdet.⁷ I praktiken torde ramavtalsupphandlingar och upphandlingar som resulterar i flera kontrakt per upphandling vara underrepresenterade i tabellerna nedan.

⁶ Banverket ingår fr.o.m. 1 april 2010 i Trafikverket.

⁷ Bortfallet är också här större när data redovisas i kategorier.

Anledningen till detta är att det är mer sannolikt att värdet inte anges för dessa typer av upphandlingar och då uppstår ett bortfall i denna analys. Detta bortfall är också förklaringen till att det totala antalet upphandlingar är mindre än i tidigare skattningar.

Tabell 2 Värde och antal upphandlingar för ramavtal, respektive delkontrakt. Miljarder kronor.

	ANTAL			ANDEL (av antal)			
	Ramavtal	Ej ramavtal	Totalt	Ramavtal	Ej ramavtal	Totalt	
Delkontrakt	340	73	413	Delkontrakt	6	1	7
Ej delkontrakt	1 211	3 944	5 155	Ej delkontrakt	22	71	93
TOTALT	1 551	4 017	5 568	Totalt	28	72	100

	Värde (mdr kr)			Andel (av värde)			
	Ramavtal	Ej Ramavtal	Totalt	Ramavtal	Ej ramavtal	Totalt	
Delkontrakt	9,6	11,2	20,8	Delkontrakt	10	12	22
Ej delkontrakt	29,4	43,2	72,6	Ej delkontrakt	31	46	77
TOTALT	39,0	54,4	93,4	TOTALT	41	58	99

I följande tabell redovisas antal upphandlingar och värdet av dessa, uppdelat på typ av vinnare. Det stora flertalet upphandlingar resulterar således i att avtal skrivs med en enda leverantör. Värdemässigt är upphandlingar som resulterar i multipla kontrakt dock lika betydelsefulla.

Tabell 3 Värde och antal upphandlingar med olika antal vinnande bud (värde i miljarder kronor)

	Unik vinnare	Flera likställda	Flera rangordnade
Medelvärde per upph.	12,0	138	42,7
Totalt värde	88,9	49,2	37,7
Antal	7 420	355	882

Av rapporten framgår att vid ramavtalsupphandling som delats upp i flera olika delar, utses flera vinnare i merparten av upphandlingarna. När ramavtalsformen används i sammanhållna upphandlingar, dvs. utan möjlighet för anbudsgivarna att lämna anbud på och få kontrakt på delar, har flertalet av dessa

upphandlingar bara en vinnare. Beträffande *värdet* står dock upphandlingar med multipla vinnare för merparten av värdet även i sammanhållna upphandlingar. Räknat i antal är det enligt Bergman/Nilsson vanligare att antagna leverantörer till ramavtal är rangordnade än att de antagna leverantörerna är likställda och en förnyad konkurrensutsättning ska ske vid avrop. Undersökningen visar dock att den senare varianten värdemässigt är mer betydande.

Antal anbud

Rapporten visar att det i medeltal lämnas 5,5 anbud per upphandling. Det är emellertid stor skillnad mellan upphandlingar som resulterar i flera kontrakt och upphandlingar som resulterar i ett. I den förra kategorin är det uppskattade medeltalet anbud ca 14, medan antalet i den senare är något mindre än fyra anbud enligt rapporten.

Anbudsgivarnas storlek

De vinnande anbudsgivarna i studien omsätter i medeltal ca 1,75 miljarder kronor, medan anbudsgivarna i medeltal omsätter ca 1 miljard kronor.⁸ Rapporten redovisar således en tendens att de större företagen i större utsträckning än de mindre är framgångsrika i offentliga upphandlingar. Medelvärdet påverkas enligt Bergman/Nilsson i hög grad av ett relativt litet antal anbudsgivare med mycket hög omsättning.

Ett annat sätt att belysa konkurrensen mellan stora och små företag är att se på antalet anbud och antalet vinnande anbud för företag i olika storleksklasser. Detta visas i tabell 4 som baseras på information om den undersökta populationen och den är inte justerad för urvalsmetoden. Bergman/Nilsson menar att det är rimligt att anta att små företag är mer framgångsrika i upphandlingar som genomförs av små myndigheter. Detta innebär enligt författarna att andelen upphandlingar som resulterar i kontrakt med små företag sannolikt underskattas i tabellen.

Det tycks inte spela någon större roll om det företag som lägger ett anbud ingår i en koncern eller inte av tabell 4 att döma. Detta

⁸ Dessa värden gäller för de studerade upphandlingarna och är alltså inte, till skillnad från övriga resultat av undersökningen, en uppskattning av medelvärdena för hela populationen.

gäller dock inte de största företagen för vilka detta tycks vara en nackdel.

För mikroföretagen⁹ gäller enligt tabellen, att ett anbud i medeltal är ett vinnande anbud med en sannolikhet på endast 19 procent, medan andelen för övriga storlekskategorier varierar mellan 32 och 35 procent. Trots detta står mikroföretagen, enligt tabellens sista kolumn, för den största andelen av samtliga anbud, ca 42 procent. Det förhållande att mikroföretagen lämnar så många anbud leder till att de trots allt vinner 30 procent av alla kontrakt (772/2650). Detta är ungefär lika mycket som de små företagen. För de medelstora företagen gäller att de vinner ca en femtedel av alla upphandlingar och samma siffra gäller för de stora företagen.

Tabell 4 Antal bud och antal vinnande bud per storleksklass.

Företagsstorlek	Koncern-förhållande	Totalt antal anbud	Antal vinnande anbud	Andel vinnande anbud	Andel av alla anbud
Mikroföretag (0–9 anst)	Ej koncern	3 015	576	19	31
	I koncern	1 123	196	17	11
	Totalt	4 138	772	19	42
Småföretag (10–49 anst)	Ej koncern	1 358	444	33	14
	I koncern	1 094	337	31	11
	Totalt	2 452	781	32	25
Medelstora företag (50–249 anst)	Ej koncern	863	280	32	9
	I koncern	814	280	34	8
	Totalt	1 677	560	33	17
Stora företag (<250 anst)	Ej koncern	719	290	40	7
	I koncern	837	247	30	9
	Totalt	1 556	537	35	16
Summa		9 823	2 650	27	

Rapport om statistik från Konkurrensverkets

Konkurrensverket har i rapporten ”Bättre statistik om offentliga upphandlingar” bl.a. redovisat en sammanställning av information om upphandlingar som genomförts under perioden 1 januari–30

⁹ Med mikroföretag avses här företag med noll till nio anställda, med småföretag tio till 49 anställda, medelstora företag 50 till 249 anställda och stora företag minst 250 anställda.

juni 2010.¹⁰ Sammanställningen har genomförts av företaget Visma Opic AB på uppdrag av Konkurrensverket.¹¹

Databasen som Visma Opic AB tagit fram innehåller uppgifter om 10 442 annonserade upphandlingar. I dessa ingår dock 269 upphandlingar som ligger utanför annonseringskravet.¹² Som jämförelse annonserades 4 265 upphandlingar i TED och 13 300 upphandlingar under tröskelvärdena för hela 2009.¹³

För varje upphandling har flera uppgifter samlats in. Bl.a. uppgifter om vilken upphandlande myndighet som genomfört upphandlingen, vilket förfarande och vilken tilldelningsgrund som använts, om upphandlingen blivit överprövad, leveransort, avtals-tid, antal anbudsgivare och information om antagen anbudsgivare. Uppgifter om kontraktsvärden eller om ramavtal har enligt Konkurrensverket inte kunnat samlas in då några sådana uppgifter inte har registrerats i annonsdatabasen som uppgifterna hämtas från under perioden. Några uppgifter om samordnade upphandlingar har inte heller kunnat erhållas ur databasen eftersom den endast innehåller uppgift om en upphandlande myndighet per upphandling. Rapporten saknar av samma anledning uppgifter om vilka upphandlingar som genomförts enligt LOU och vilka som genomförts enligt LUF.

Under det första halvåret 2010 har varje upphandlade myndighet som ingår i databasen annonserat 9,5 upphandlingar i genomsnitt. Större delen av myndigheterna har genomfört ett fåtal upphandlingar. Trettio procent, 328 myndigheter, har bara genomfört en enda annonserad upphandling. De 834 myndigheter som genomfört tio eller färre upphandlingar, har tillsammans genomfört 2 615 upphandlingar under perioden vilket motsvarar 25 procent. Detta innebär att 75 procent av upphandlingarna har genomförts av myndigheter som står för fler än tio annonserade upphandlingar. Den myndighet som annonserat flest upphandlingar är Vägverket med 294 upphandlingar, Göteborg Stad kommer som tvåa med 239, därefter Banverket med 132, tätt följd av Fortifikationsverket med

¹⁰ Denna statistikinsamling ska inte blandas samman med den officiella statistikinsamling som Konkurrensverket genomför, den officiella statistiken och hur den samlas in redovisas i kapitel 6.

¹¹ Syftet med sammanställningen är att visa vilken information som kan hämtas ur de befintliga annonsdatabaserna utan att det krävs någon lagändring och utan några merkostnader för upphandlande myndigheter.

¹² I de 10 442 annonserna ingår tio annonser genomförda av organ som inte omfattas av LOU eller LUF, 154 annonser som gäller direktupphandlingar och 105 annonser som avser upphandlingar publicerade den 1 juli 2010, dvs. efter den studerade tidsperioden.

¹³ Konkurrensverket, *Siffror och fakta om offentlig upphandling*, Rapportserie 2011:1, 2011.

131 och Stockholms stad med 130 antal annonserade upphandlingar. Härfter följer Kommunalförbundet Inköp Gävleborg med 120 annonserade upphandlingar och Stockholms läns landsting med 112.

Upphandlingsförfaranden

Nedan följer en tabell över vilka förfaranden som använts i de 10 442 annonserade upphandlingarna för perioden 1 januari–30 juni 2010.

Tabell 5 Använt förfarande – första halvåret 2010

Förfarande	Antal upphandlingar	Andel
Förenklat förfarande	7 555	72 %
Öppet förfarande	2 185	21 %
Förhandlat förfarande	246	2 %
Urvalsförfarande	191	2 %
Direktupphandling ¹⁴	154	1 %
Selektivt förfarande	73	1 %
Tjänstekoncessioner	25	0 %
Projekttävling	2	0 %
Konkurrenspräglad dialog	1	0 %
Övriga ¹⁵	10	0 %
Totalt	10 442	100 %

Eftersom uppgifter om kontraktsvärdena saknas finns heller ingen uppdelning som visar hur många annonser som avser upphandlingar som genomförts inom respektive utanför det direktivstyrda området.

Antal anbudsgivare

Uppgifter om hur många anbudsgivare som lämnat anbud finns med i Konkurrensverkets rapport. Sammanställningen visar att det inkom anbud från 4,4 anbudsgivare i genomsnitt per upphandling. Se vidare tabell 6 nedan. Det bör observeras att i den ovan

¹⁴ Med direktupphandling avses enligt 2 kap. 23 § LOU en upphandling utan krav på anbud i viss form, det ställs således exempelvis inte krav på att upphandlingen annonseras.

¹⁵ I de 10 upphandlingarna ingår sådana genomförda av aktörer som inte omfattas av LOU eller LUF men som ändå annonserat.

refererade rapporten av Bergman/Nilsson redovisas i stället antal inkomna anbud. Skälet till varför Konkurrensverkets rapport grundar sig på antalet anbudsgivare är att en anbudsgivare endast registreras en gång per upphandling i den databas som sammansättningen baseras på. Detta gäller oavsett om anbudsgivaren lämnar fler anbud än ett. Rapporterna är således inte jämförbara i denna del.

Av Konkurrensverkets rapport framgår att i genomsnitt utsågs 1,5 anbudsgivare till vinnare per upphandling. Detta innebär att 37 procent av alla anbudsgivare är vinnare av ett kontrakt.

Tabell 6 Genomsnittligt antal anbudsgivare

Förfarande	Antal anbudsgivare per upphandling i genomsnitt
Projekttävling	31,0
Selektivt förfarande	7,8
Påskyndat förhandlat förfarande ¹⁶	7,3
Direktupphandling	5,3
Tjänstekoncession	5,1
Konkurrenspräglad dialog	5,0
Öppet förfarande	4,7
Urvalsförfarande	4,4
Förenklat förfarande	4,2
Förhandlat förfarande	3,8
Totalt	4,4

Konkurrensverket menar att hur många anbudsgivare som lämnar anbud skiljer sig åt mellan olika branscher och också mellan olika delar av landet. Av rapporten framgår vidare att den upphandling som genererat flest antal anbudsgivare under perioden, 183 stycken, genomfördes av Försvarmaktens logistik. 151 anbudsgivare antogs i den upphandlingen.

¹⁶ Detta är egentligen ingen särskild upphandlingsform utan det fråga om användandet av förhandlat förfarande i 4 kap. LOU men med förkortning av tidsfristen att komma in med anbud p.g.a. tidsbrist i enlighet med 8 kap. 8 § LOU.

Hur kan upphandlande myndigheter/enheter öka företagens deltagande i offentliga upphandlingar? Rapport från Tillväxtverket

Tillväxtverket har på utredningens uppdrag tagit fram en rapport för att bl.a. belysa företagens erfarenheter av upphandlingsregelverket och dess tillämpning.¹⁷ Rapporten bygger på en enkätstudie som kompletterats med intervjuer samt till viss del tidigare framtagna rapporter. Enkätstudien, Företagens villkor och verklighet, är en rikstäckande studie som Tillväxtverket har genomfört tre gånger tidigare (2002, 2005 och 2008 av dåvarande Nutek) och som omfattar många fler frågor än det uppdrag som Tillväxtverket fått av Upphandlingsutredningen. Statistiska Centralbyrån har på uppdrag av Tillväxtverket genomfört enkätundersökningen. Urvalet har omfattat omkring 30 000 företag med upp till 249 anställda och svarsfrekvensen har uppgått till ca 60 procent.

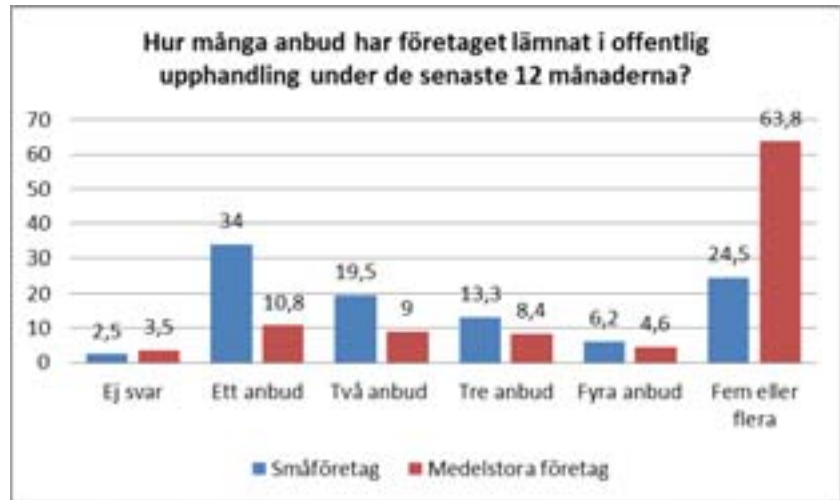
Resultatet av Tillväxtverkets undersökning

Resultatet från enkätundersökningen visar att 34 procent av de små företagen med 0 till 49 anställda har lämnat ett anbud under de senaste 12 månaderna.¹⁸ Av de medelstora företagen med mellan 50 och 249 anställda har störst andel, ca 64 procent lämnat fem eller fler anbud under perioden.

¹⁷ Se vidare avsnitt 5.18 för en mer utförlig redogörelse för Tillväxtverkets rapport.

¹⁸ Enkäten sändes ut under september 2010 fram till mars 2011 och omfattar den föregående 12 månadersperioden.

Diagram 1 Antal anbud som företag lämnat i en offentlig upphandling under de senaste 12 månaderna



När det gäller fördelningen av kontrakt så har ca 33 procent av de små företagen svarat att de fått ett kontrakt. Av de medelstora företagen har ca 34 procent svarat att de fått fem kontrakt eller fler.

Diagram 2 Antal kontrakt som företag fått i en offentlig upphandling under de senaste 12 månaderna



Diagrammen visar att en större andel av de små och medelstora företagen har lämnat flera anbud men inte erhållit kontrakt i samma omfattning. Det bör noteras att 34,3 procent respektive 18,9 procent inte har besvarat frågan om företaget har erhållit något kontrakt.

Kommissionens utvärdering

Som en del i kommissionens utvärdering har flera studier genomförts. Studierna bygger på olika källor som exempelvis data från Tender Electronic Daily, befintliga studier, enkäter, intervjuer och specifika fallstudier. I denna bilaga redogörs för den del av dessa studier som ytterligare kan belysa hur den offentliga upphandlingen organiseras i Sverige. Det bör observeras att Tender Electronic Daily sällan innehåller några uppgifter om kontraktsvärden varför angivna värden bygger på skattningar.¹⁹

Fördelning mellan varor, tjänster och byggtreprenader

En studie visar fördelningen av det totala (uppskattade) kontraktsvärdet fördelat på tjänster (28 procent), varor (38 procent) och byggtreprenader (34 procent) för Sverige för åren 2006–2009.²⁰ Siffrorna gäller upphandling inom det klassiska direktivet.

Samma studie visar att fördelningen mellan de tre olika kategorierna varierar mycket mellan olika medlemsländer. I exempelvis Liechtenstein uppgår andelen för byggtreprenader till hela 86 procent och i Portugal till 60 procent. Som jämförelse kan nämnas Danmark där andelen för byggtreprenader uppgår till 15 procent och i Malta endast 2 procent. Andelen tjänstekontrakt är högre i till exempel Estland (57 procent), i Storbritannien (46 procent) och i Bulgarien och Danmark (44 procent).

¹⁹ Public procurement indicators 2009, Brussels, 11 november 2010.

²⁰ European Commission staff working paper, *Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation*, del 1, Brussels 27.6.2011 SEC (2011) 853 final, figur 6. Jämför Tabell 1.

Upphandlingsförfaranden

Av en studie som behandlar upphandlingsprocessens kostnader och effektivitet finns en del statistik gällande användandet av olika upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena. Analysen grundar sig på uppgifter från Tender Electronic Daily som byggts på med uppskattade kontraktsvärden.²¹ Statistiken visas i tabeller där användandet av de olika förfarandet redovisas både med avseende på frekvens och på värde, med angivandet av median, för perioden 2006–2010.

Medianvärdet för öppet förfarande låg på ca 350 miljoner euro och Sverige ligger över detta värde på ca 500 000 euro (högst hade Danmark med ca 800 000 euro). Totalt användes öppet förfarande i medeltal i strax över 70 procent av alla upphandlingar över tröskelvärdena medan det för Sverige redovisade användandet uppgick till ca 85 procent.

Selektivt förfarande användes i Sverige enligt studien i ca 4 procent av upphandlingarna och medianen uppgick till ca 600 000 euro vilket också är medianen för samtliga medlemsstater. Förhandlat förfarande med föregående av en annons användes i Sverige i 8 procent av upphandlingarna 2006–2010 vilket också var medeltalet för hela unionen.

Beträffande värdet för förhandlat förfarande med föregående av en annons låg dock Sverige över medianen på en nivå om ca 1 100 000 euro medan median för hela unionen uppgick till ca 800 000 euro. I studien finns också en redogörelse för förhandlat förfarande utan föregående annonsering. Detta förfarande användes under perioden i ca 1 procent medan det användes i genomsnitt i ca 6 procent i samtliga medelstater. Beträffande värdet var medianen för Sverige ca 300 000 euro, vilket också var medianen totalt.²²

²¹ PwC, London Economics and Ecorys, *Public Procurement in Europe – Cost and effectiveness*, s. 13 ff m. hänvisningar.

²² Jämför tabell 5 ovan.

Fördelning av kontrakt på företag av olika storlek

En annan studie²³ visar bl.a. hur kontrakt fördelats på företag av olika storlekt. Grunduppgifterna härrör från Tender Electronic Daily och avser åren 2006 till 2008. För Svensk del var fördelningen 41 procent till SME-företag avseende värdet av tilldelade kontrakt över tröskelvärdena för den aktuella perioden. I studien redovisas också en finare nedbrytning utvisande att mikroföretagen får 7 procent, de små företagen 19 procent och de medelstora företagen 15 procent.²⁴ Som en jämförelse kan nämnas att medelvärdet inom unionen enligt studien uppgick till följande: mikroföretagens andel var 6 procent, de små företagens andel 11 procent, de medelstora företagens andel 17 procent (totalt till SME-företag 34 procent) innebärande att de stora företagens andel var 66 procent för den undersökta perioden 2006 till 2008.

I samma studie redovisas att SME-företagens andel av kontrakt i Sverige förefaller att minska. Detta gäller om tvåårsperioden 2005–2006 jämförs med tvåårsperioden 2007–2008. En annan jämförelse visar skillnaden mellan SME-företagens andel av totalekonomin och andelen av offentlig upphandling i genomsnitt för åren 2006–2008. För svensk del visar denna jämförelse -11 procent.

Upphandling inom försörjningssektorerna

En studie redovisar att det i Sverige upphandlades inom försörjningssektorerna för 1 820 000 euro under tröskelvärdena 2008.²⁵ Summan över tröskelvärdena uppgick till 1 545 000 euro för samma period.

²³ DG Enterprise and Industry, *Evaluation of SME's access to public procurement markets in the EU*, Final Report, September 2010.

²⁴ Jämför med tabell 4. Siffrorna skiljer sig åt en hel del. Observera att kommissionen, förutom antal anställda, även använder omsättningssiffror för att kategorisera företagen storleksmässigt. För mikroföretagen gäller färre än tio anställda och högst 2 miljoner euro i omsättning, för små företag 10–49 anställda och högst 10 miljoner euro i omsättning och för medelstora företag mellan 50–249 anställda och omsättningen får uppgå till högst 50 miljoner euro eller ha balansomslutning på högst 43 miljoner euro.

²⁵ Europe Economics, *Taking stock of utilities procurement – a report for DG Internal Market*, 11 february 2011.

En analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling

En rapport författad av

Jerker Holm

på uppdrag av Upphandlingsutredningen vid Socialdepartementet

2011-10-19

1 Introduktion

All upphandling är förknippad med någon form av kostnader som själva transaktionen ger upphov till. Denna rapport syftar till att analysera transaktionskostnaderna i offentlig upphandling i Sverige och är skriven på uppdrag av Upphandlingsutredningen vid Socialdepartementet. Uppsatsen består av ett par huvudmoment. Det första är en kortfattad litteraturgenomgång av transaktionskostnadslitteraturen samt en teoretisk analys av transaktionskostnader i offentlig upphandling och hur dessa kan beräknas. I detta sammanhang betonas hur svåra sådana bestämningar kan vara. Utifrån den teoretiska analysen och en enkät som utformats av SCB i samråd med Upphandlingsutredningen tas statistik fram som utgör underlag för beräkningar av transaktionskostnader samt effektivitetskonsekvenser. Dessa beräkningar vilar på hur mycket tid olika förfarande tar samt hur många olika upphandlingar som de olika myndigheterna och enheterna uppskattar att de har.

1.1 Uppdraget och begränsningar

Uppskattningen av transaktionskostnaderna bygger på enkätsvar. Ett problem med dessa är att svarsfrekvensen på enkäten var tämligen låg (cirka 36 %). Detta gör att frågor kring de svarandes representativitet är berättigade. Ett annat problem är att kvaliteten på svaren från de upphandlande organisationerna är av varierande kvalitet. Dessa problem påtalades tidigt av rapportförfattaren och efter diskussioner med uppdragsgivaren blev beslutet att utifrån föreliggande material trots allt försöka slutföra uppdraget och göra dessa beräkningar. För att hantera de största problemen med enkäten inom en begränsad tidsperiod har en kortfattad bortfallsanalys genomförts samt vissa uppenbara felaktiga svar i enkäten korrigerats och andra har utelämnats. Där det har varit möjligt har vidare jämförelser gjorts med de siffror som tas fram i EU-kommissionens utvärderingsrapport. Varken bortfallsanalysen eller jämförelserna med EU-kommissionens siffror ger anledning till att misstänka att de siffror som tas fram i rapporten är helt felaktiga. Det måste emellertid betonas att man bör tolka de siffror som presenteras med stor försiktighet.

1.2 Upplägg

Rapporten inleder med en teori och litteraturgenomgång av transaktionskostnadsanalysen. Här framgår bland annat att begreppet inte är lätt att operationalisera samt att det finns flera konkurrerande definitioner i litteraturen. I nästföljande kapitel presenteras SCBs enkät och för att undersöka om de svarande avviker från de icke-svarande görs en bortfallsanalys. Därefter följer ett kapitel som beräknar transaktionskostnaderna på upphandlingssidan. Dessa bygger på vilken tidsåtgång som ett mindre antal varor och tjänster förbrukar hos de organisationer som är skyldiga att tillämpa LOU eller LUF enligt enkäten. Utifrån samma enkät görs i det följande kapitlet som följer en effektivitetsanalys av upphandlingsregleringen. Här studeras även överprövningarnas resursförbrukning samt hur tidsåtgången fördelar sig på olika delmoment i upphandlingsprocessen. Rapporten avslutar med några sammanfattande slutsatser.

2 Transaktionskostnader och upphandling: teori och problem

Länge bortsåg ekonomisk teori från att det faktiskt tar resurser i anspråk att köpa och sälja varor och tjänster. Detta är inte så konstigt eftersom många av vardagens upprepade transaktioner är ganska okomplicerade och kräver små resurser att genomföra. Saken blir emellertid genast annorlunda när något mindre vanligt och mer komplicerat ska köpas eller säljas. Ett exempel kan vara att sälja en villa. Många säljare väljer att mot en ganska hög avgift anlita en mäklare som underlättar transaktionen. Hade denna transaktion varit riskfri och okomplicerad, det vill säga förenad med försumbara transaktionskostnader är det svårt att tro att människor skulle varit beredda att betala tiotusentals kronor för denna tjänst. Transaktionskostnader är en realitet och i detta avsnitt ska något kort sägas om litteraturen om detta begrepp. I samband härmed ska forskningen kring transaktionskostnader och upphandling kommenteras.

2.1 Transaktionskostnader – bakgrund

Den som på allvar först introducerade transaktionskostnader i ekonomisk teori är Ronald Coase.¹ I den klassiska artikeln ”The Nature of the Firm” frågar sig Coase varför vissa aktiviteter organiseras inom ett företag och andra utanför företaget via prismekanismen på olika marknader. Om det inte fanns några kostnader förknippade med marknadstransaktioner är det inte uppenbart varför något alls skulle organiseras inom företag och därmed skulle deras existens bli något av en gåta. I artikeln används inte transaktionskostnadsbegreppet direkt, istället talas om ”the cost of organizing a transaction”. Coase gör ej heller något verkligt försök att definiera dessa kostnader men talar bland annat om kostnaden att använda prismekanismen (Coase, 1937, s. 390).

Efter att Coase introducerat sin teori att olika allokeringsystem ger upphov till olika transaktionskostnader har en mängd ekonomer försökt definiera begreppet och även utvecklat det. Oliver Williamson (1985) liknar transaktionskostnader med friktion i fysiken och hänvisar bland annat till Kenneth Arrows tämligen abstrakta beskrivning av dessa kostnader som ”the costs of running the economic system”. Mer handfasta definitioner ges t.ex. av Cooter och Ulen (1997, s.84) som menar att transaktionskostnader helt enkelt är ”byteskostnader” och kan kategoriseras som sökkostnader, förhandlingskostnader, och kostnader att genomdriva bytet. De abstrakta och delvis olika definitionerna har lett till viss kritik mot begreppet. Exempelvis har vissa ekonomer menat att då transaktionskostnader inte tydligt avgränsats kan det mesta förklaras av dem (se Fisher, 1977). Samtidigt finns det vissa aspekter som begreppets förespråkare menar att det råder konsensus om. Williamson (1979, p. 234) nämner att man är överens om följande: 1. Opportunism är centralt i transaktionskostnadsanalys. 2. Opportunism är särskilt viktigt för ekonomiska aktiviteter när transaktionsspecifika investeringar måste göras. 3. Effektiv informationshantering är en väsentlig komponent i transaktionskostnadsanalyser. 4. Transaktionskostnadsanalyser ska ses som komparativa studier av olika institutionella lösningar.

¹ Det finns vissa kontroverser om vem som först introducerade detta begrepp (se t.ex. Klaes, 2000). Ekonomer hade diskuterat denna typ av kostnader innan Coase artikel från 1937. Få torde dock hävda att någon innan 1937, analyserat transaktionskostnaderna och dess konsekvenser lika djupgående som Coase gjorde i sin artikel.

En ytterligare komponent i transaktionskostnadsanalys är att man antar att det sker en selektion av institutionella lösningar som ekonomiserar transaktionskostnaderna. De lösningar som karaktäriseras av höga transaktionskostnader antas försvinna och ersättas av institutioner med lägre transaktionskostnader. Hur denna selektion går till i detalj har dock inte riktigt förklarats (se Shelanski och Klein, 1995).

2.2. Empirisk forskning om transaktionskostnader

De senaste decennierna har stor möda lagts ned på empiriska studier där transaktionskostnader utgör en central förklaringsvariabel. Det man försöker förklara är den institutionella lösningen som kan sägas vara den typiska ”beroende variabeln” i dessa studier. Detta gör att man brukar inordna transaktionskostnadsanalyser under den riktning som går under samlings termen ”den nya institutionella ekonomiska teorin”. De institutionella lösningar som undersökts är bland annat beslutet att köpa en vara externt, att tillverka varan inom företaget, eller att integrera företaget med producenten av denna vara (se t.ex. Monteverde och Teece, 1982). Även olika utformningar av kontrakt har studerats. Joskow (1985) och Pirrong (1993) studerar hur transaktionskostnader påverkar kontraktslängden, Williamson (1976) samt Gallick (1984) undersöker förekomsten av franchisekontrakt respektive exklusivitetskontrakt som lösningar på vissa transaktionskostnadsrelaterade problem.

Bortsett från i de enklaste marknadstransaktionerna kan transaktionskostnader inte direkt observeras. Man måste istället uppskatta dessa baserat på antal faktorer som det finns skäl för att tro är viktiga för transaktionskostnaderna. De ”oberoende variablerna” i de empiriska studierna utgörs därför av faktorer som antas påverka transaktionskostnaderna. Dessa faktorer utgörs framför allt: av 1. investeringarnas grad av transaktionsspecificitet, 2. graden av osäkerhet, 3. transaktionens komplexitet, 4. transaktionernas frekvens (se Shelanski och Klein, 1995). Det torde inses att bortsett från den sista faktorn rör det sig om svåråtgörbara faktorer. Man använder sig därför av diverse proxyvariabler som antas samvariera med faktorerna. Exempelvis har arbetsspecifikt humankapital och fysiska avstånd mellan produktionsenheter utgjort proxyvariabler på investeringars grad av transaktions-

specificitet. I andra studier har man använt enkäter där representanter i den bransch som undersöks får ange hur transaktions-specifika investeringarna är och om transaktionen karaktäriseras av stor osäkerhet (se *ibid.*).

För denna rapport har denna tidigare litteratur relevans, men det bör påpekas att den i första hand baseras på lösningar på privata marknader och framför allt i USA. Dessutom är inte frågeställningen för denna rapport i första hand är att undersöka varför en viss institutionell lösning valts utan snarare vilka transaktionskostnader som är förknippade med den föreliggande upphandlingsregleringen inom den offentliga sektorn i Sverige. Detta är relativt outforskat område. Det finns forskning om olika aspekter inom offentlig upphandling.² Däremot saknas forskning som direkt koncentrerar sig på transaktionskostnaderna. Det finns emellertid en nyligen publicerad rapport från EU-kommissionen (EU-kommissionen, 2011) som i ett kapitel just behandlar den offentliga upphandlingens transaktionskostnader inom EU. Den föreliggande rapporten kommer att referera till denna längre fram i rapporten.

2.3 Transaktionskostnader i upphandling – problem och avgränsningar

Det torde ha framgått att det finns en del problem med att bestämma transaktionskostnader empiriskt. Det finns olika definitioner och vissa är genuint svåra att operationalisera. Det är rimligt att anta att (åtminstone i samband med offentlig upphandling) transaktionskostnaden huvudsakligen består av den tid som förbrukas i olika moment i samband med upphandlingen. Denna utgångspunkt ligger närmast Cooters och Ulens (1997) definition av transaktionskostnader (se avsnitt 2.1. ovan).

² Exempelvis undersöker Lundberg (2005) hur olika restriktioner i kontraktspecifikationer kan påverka graden av konkurrens i kommunala upphandlingar i Sverige, Dalen, Moen och Riis (2006) studerar olika teoretiska modeller för att bibehålla kvalitet i offentliga upphandlingar, Uyarra och Flanagan (2010) analyserar hur offentlig upphandling inverkar på innovationer. För en litteraturgenomgång om utvärdering av offentlig upphandling, se Mukhopadhyay (2011).

Det finns transaktionskostnader både på upphandlingssidan och på försäljningssidan.³ Att skatta försäljningssidans transaktionskostnader ingick inte i uppdraget varför fokus ligger på upphandlingssidans transaktionskostnader. Det finns dock viss information i EU-kommissionens rapport om försäljningssidans transaktionskostnader. Dessa baseras i sin tur på siffror från en rapport av PriceWaterhouse Coopers, London Economics och Ecorys (som fortsättningsvis betecknas PWC, 2011). Enligt den senare rapporten utgjorde försäljnings- och upphandlingssidans nedlagda arbetstid i genomsnitt 85 % respektive 15 % av den totala tid som lades ner i upphandlingsprocessen i Sverige (se PWC, figur 2.9, s. 83).⁴ Då det ur ett helhetsperspektiv finns ett värde i att inkludera företagets transaktionskostnader när olika institutionella lösningar jämförs återkommer vi till dessa siffror när en sammanfattande bedömning görs.

2.4 Effektivitetskonsekvenser och transaktionskostnader – problem och avgränsningar

Studier av effektivitetskonsekvenser förutsätter att olika upphandlingsformer och eventuellt organisationsformer jämförs, vilket i Williamsons terminologi (se avsnitt 2.1. ovan) motsvaras av komparativa studier av institutionella lösningar. Denna typ av studier är förenade med ett par ytterligare komplikationer. Den första avser vilka effektivitetsvinster respektive förluster som ska inbegripas. En fullt inkluderande studie bör inbegripa samtliga kostnads- och kvalitetsförändringar som uppstår när man går från ett alternativ till ett annat. En sådan studie är mycket svår att genomföra eftersom den kräver information om alternativa lösningars konsekvenser och även om de upphandlande organisationernas värdering av varornas eller tjänsternas olika egenskaper. Dessutom bör dessa konsekvenser kunna värderas mot varandra i pekuniära termer. Även om det är möjligt att få fram detaljerad information om den upphandlingsform som för tillfället tillämpas,

³ Dessa kan vara betydande på försäljningssidan då det är normalt är flera leverantörer som tävlar om ett potentiellt värdefullt kontrakt och därför har anledning att investera tid i att lägga bud som har en positiv sannolikhet att vinna kontraktet. Inom den så kallade "contest-teorin" kan det visas att de deltagandes resursförbrukning i vissa tävlingar kan bli betydande och i vissa fall motsvara det totala värde som man tävlar om (se t.ex. Tullock, 1980).

⁴ Anledningen till att huvuddelen av den nedlagda arbetstiden återfinns hos leverantörerna är att det är flera företag (i genomsnitt 5,6) som lägger ned arbete på att vinna varje upphandling.

kan det vara mycket svårt att få fram säker information om hypotetiska alternativ eller om sådana som inte har tillämpats sedan lång tid tillbaka. Exempelvis skulle det krävas att man har kunskap om hur säljande företag skulle agera ifall andra hypotetiska upphandlingsförfarande brukades, vilket man naturligtvis inte kan veta med säkerhet. Ett sätt att minska informationskraven är att jämföra olika kostnadskomponenter för de upphandlingsformer som används mot motsvarande komponenter hos ett givet rimligt alternativ och anta att allt annat är lika (*ceteris paribus*). Detta innebär att det råder en viss osäkerhet om alternativet är det bästa, men sådana jämförelser är åtminstone möjliga att göra. I denna studie har alternativet som valts varit att upphandla direkt från leverantören utan krav på anbud i viss form. Dessutom avgränsas jämförelsen i första hand till olika transaktionskostnader på beställarsidan.

2.5 Beräkning av transaktionskostnaderna i teorin

I detta avsnitt presenteras ett sätt att bestämma transaktionskostnaderna hos de upphandlande organisationerna i teorin givet att all relevant information vore tillgänglig. I kapitel 4 beskrivs hur skattningar gjorts utifrån den information som finns i SCBs enkät, vilket avviker något från det som presenteras här. Detta avsnitt tjänar därmed främst som en teoretisk bakgrund till dessa skattningar och kan hoppas över.

Det antas att transaktionskostnaden ges av den arbetstid som läggs ned på upphandlingen. I denna tid inkluderas samtliga delmoment som upphandlingen ger upphov till. Detta innebär att delmoment innan (t.ex. behovsidentifiering), under (t.ex. förhandling) och efter (t.ex. arbete med överprövningar) upphandlingen görs ingår. Kostnaden bestäms av den totala tid som läggs ned på upphandlingarna multiplicerat med lönekostnaden. Detta kan uttryckas mer formellt genom att numrera de olika typer av varor och tjänster som organisationerna upphandlar. Detta kan göras med en lista $i=1,2,3,\dots, V$ där i betecknar en viss vara (t.ex. lokalvård) och V betecknar den vara med högst nummer (och därmed också antalet olika varutyper).⁵ På samma sätt kan man göra en lista över alla organisationer som lyder under LOU eller

⁵ För att förenkla framställningen betecknas det som upphandlas som "varor" trots att upphandlingen kan avse även tjänster och byggtreprenader.

LUF. En sådan lista ges av $j=1,2,3,\dots, M$ där j betecknar en organisation (t.ex. Tullverket) och M numret på den sista organisationen och även det totala antalet sådana organisationer.

Den arbetstid som behövs för upphandlingen av de olika varorna samt den lönekostnad organisationen har för denna tid måste även betecknas. Med t_i^j betecknas det totala antalet timmar som organisationen j använder för att upphandla varan i och w^j betecknar den lönekostnad per timme som organisationen j har för sin upphandlande personal. För att bestämma total upphandlingskostnad för varorna $i=1,2,3,\dots, V$ på organisationen j summeras helt enkelt produkten av lönekostnaden och arbetstiden för de varor som upphandlas enligt följande formel: $C^j = \sum_{i=1}^{i=V} t_i^j w^j$.

Notera att för vissa varor är t_i^j , då organisationen inte upphandlar samtliga varor.

Total upphandlingskostnad för hela landet och därmed transaktionskostnaden kräver att man summerar över samtliga organisationer som omfattas av LOU/LUF. Detta ges av följande uttryck:

$$C = \sum_{j=1}^{j=M} C^j = \sum_{j=1}^{j=M} \sum_{i=1}^{i=V} t_i^j w^j$$

För att bestämma detta uttryck krävs information om samtliga organisationers tidsanvändning för samtliga varor som upphandlas samt den organisationsspecifika upphandlingslönen. Den senare torde vara mindre svår att få en uppfattning om eftersom den finns tillgänglig. Dessutom finns aggregerad lönestatistik att utgå ifrån vid skattningar. Tidsanvändningen mäts dock normalt inte i organisationerna och finns således inte tillgänglig. Denna information skulle vidare sannolikt vara mycket kostsam att inhämta om det krävdes att den skulle vara heltäckande för samtliga varor och tjänster samt för samtliga organisationer.⁶ Konsekvensen av detta innebär att transaktionskostnaderna måste vila på mer eller mindre säkra uppskattningar, vilket kommer att framgå i kapitlen framöver.

⁶ Dessutom skulle information om olika upphandlingsförfarandens tidsförbrukning vara nödvändig. Detta kommer att tydliggöras i avsnitt 4.1.

3 Data och material

SCB hade i samråd med Upphandlingsutredningen uppgiften att utforma en enkät som skulle skickas ut till de viktigaste typerna av organisationer som är skyldiga att följa LOU eller LUF.^{7, 8} Antalet sådana organisationer var initialt av 891 organisationer. Av dessa uppgav sex att de var nedlagda eller av någon anledning inte hade upphandlingar. Dessutom angav fem att de hade någon form av samordnade upphandlingar med en organisation som skulle svara. Om dessa tas bort är 880 organisationer är skyldiga att följa LOU/LUF och gör upphandlingar. Denna siffra bygger emellertid på antagandet att samtliga organisationer som av olika anledningar inte upphandlar har svarat. Sannolikt finns det fler sådana organisationer. Om det antas att andelen (som ej upphandlar) är samma bland de svarande som de icke-svarande, försvinner ytterligare 19 organisationer. Om hänsyn till detta tas blir det skattade antalet organisationer som är skyldiga att följa LOU eller LUF 861. Denna siffra kommer att användas i fortsättningen.

Det fanns flera syften med enkäten och analys av transaktionskostnader var endast ett. När enkäten utformades gjordes också ett val mellan en mindre omfattande enkät med potentiellt högre svarsfrekvens och en mer omfattande med lägre svarsfrekvens. Valet föll på det senare alternativet. Svar kom in från 324 organisationer, vilket utgör drygt 36 % av de organisationer som fick en enkät. Denna relativt låga svarsprocent är naturligtvis problematisk när det gäller skattningar av olika kostnader som avses gälla hela landet och därmed samtliga upphandlande organisationer. SCB gjorde ingen bortfallsanalys varför det också är svårt att med säkerhet veta hur pass representativa de organisationer är som har svarat.

För att få någon uppfattning om respondenternas grad av representativitet kommer därför här göras en rudimentär bortfallsanalys där respondenternas fördelning av organisationstyper jämförs med motsvarande fördelning bland de icke-svarande. Dessutom jämförs respondenterna mot icke-svarande i en organisationstyp som kan förväntas vara jämförbara och som dessutom utgör en viktig grupp, nämligen kommunerna. Av denna bort-

⁷ Enkäten gick ut till alla kommuner, landsting och statliga myndigheter. Dessutom fick de som är upphandlande enheter i försörjningssektorerna (och som får Konkurrensverkets statistikenkät) utredningens enkät.

⁸ Det generella samlingsbegreppet "organisation" kommer att användas för att beteckna de myndigheter och enheter som är skyldiga att följa LOU eller LUF.

fallsanalys framgår att det finns vissa skillnader mellan de svarande och icke-svarande, vilket motiverar att man är försiktig med siffror som förutsätter att de svarande utgör en representativ grupp. Samtidigt är skillnaderna tämligen begränsade och knappast alarmerande.

3.1 Bortfallsanalys avseende organisationstyp

Man kan tänka sig att olika kategorier av organisationer har olika upphandlingsbehov och även genomför upphandlingar på olika vis. Det är därför av intresse att veta hur pass representativa de svarande är i detta avseende. I ett dokument om enkäten som Upphandlingsutredningen ställt till förfogande framgår att det bland de svarande finns 97 kommuner (eller inköpsförbund), 10 länsstyrelser, 126 statliga myndigheter, 83 aktiebolag samt åtta landsting (eller regionförbund). I samma dokument finns svarsfrekvenser för de olika organisationstyperna som framgår av nedanstående tabell.

Tabell 1

Kategori	Antal svar	Antal utskick	Svarsfrekvens	Andel svar	Andel i utskick
Kommuner	97	300	32,3	29,9	33,7
Landsting	8	27	29,6	2,5	3,0
Länsstyrelser	10	21	47,6	3,1	2,4
Aktiebolag	83	298	27,9	25,6	33,4
Myndighet annan	126	245	51,4	38,9	27,5
Totalt	324	891	36,4	100	100

Svarsfrekvens baserat på organisationskategori

I Tabell 1 framgår att vissa kategorier av respondenter har högre svarsfrekvens än andra. Statliga myndigheter och länsstyrelser är överrepresenterade bland de svarade medan kommuner, landsting samt aktiebolag är underrepresenterade. Även om dessa skillnader bör noteras så bör det också uppmärksammas att samtliga organisationstyper är väl representerade och att variationen i svarsfrekvenserna trots allt är begränsad.

3.2 Bortfallsanalys avseende budget och upphandlingsandel

En viktig aspekt i transaktionskostnadsanalysen är hur omfattande upphandlingsprocessen är bland de svarande. En grundläggande restriktion för organisationernas upphandling är deras budget. Det är därför viktigt att det inte finns någon stor skevhet i urvalet i detta avseende, t.ex. att endast organisationer med en stor budget och resurser svarar medan de mindre låter bli. För att undersöka detta valdes undergruppen kommuner ut för att undersöka huruvida det finns skillnad mellan de svarande kommunernas budgetar och de icke-svarandes. Kommuner valdes ut bland annat då verksamheterna i denna kategori organisationer är likartade och även de regleringar som de lyder under. Dessutom finns data om budget lättillgänglig hos SCB för samtliga kommuner. Från årsredovisningar kan man få fram varje kommuns totala kostnader under 2010, vilket ger en god indikation på omfattningen av verksamheten och därmed också upphandlingsbehovet.

Genomsnittskostnaden bland kommuner som svarade var 1,6 miljarder och den var 1,8 miljarder bland de icke svarande. Detta är en tämligen marginell skillnad och man kan alltså sluta sig till att omfattningen på verksamheten bland de svarande och icke-svarande är ungefär lika stor. Det ska dock noteras att gruppen som svarat är mer homogen än gruppen som inte svarat. Gruppen som svarat innehåller ingen riktigt stor kommun (varken Stockholm, Göteborg eller Malmö tillhör de som svarat), men heller inte oproportionerligt många små. Det innebär att variansen i kostnadsfördelningen i denna grupp är väsentligt lägre än motsvarande varians i gruppen som inte svarat.⁹

Även om den totala omfattningen av de svarande kommunernas verksamhet är ungefärligen lika stor som de som inte svarat är det möjligt att de svarande kommunerna har en högre andel upphandling. Exempelvis är det inte omöjligt att kommuner som anser att upphandling är ett bra sätt att sköta delar av den offentliga verksamheten också är mer motiverade att svara på en omfattande enkät. Det finns ingen lättillgänglig statistik över hur mycket kommunerna upphandlar totalt. Däremot har SCB statistik på hur stor andel av kommunernas verksamhetsbudget för ett antal verksamhetsområden som är upphandlad. Detta kan användas som en grov indikator på kommunernas upphandlingsbenägenhet. Om man studerar andelen som är upphandlad inom verksam-

⁹ Ett så kallat Kolmogorov-Smirnov test förkastar att de två kostnadsfördelningarna är lika.

hetsområdet infrastruktur så framgår att gruppen som svarat har en genomsnittlig andel upphandlad verksamhet på 17,3 %. Motsvarande siffra är något högre bland de som inte svarat (20,5 %). Dessa siffror ger inte stöd åt att de kommuner som svarat skiljer sig markant i upphandlingsbenägenhet från övriga.

4 Uppskattning av transaktionskostnader

I detta kapitel beskrivs hur transaktionskostnaderna skattas utifrån svar på SCBs enkät och siffror inhämtade från Visma Opic AB. Metoden är att skatta kostnaden genom att välja ut upphandlingen av ett fåtal varor och tjänster enligt de olika upphandlingsförfaranden som kan tillämpas enligt LOU/LUF. Genom att studera det antal timmar som genomsnittsorganisationen behöver för att göra en upphandling av olika varor och enligt olika upphandlingsförfaranden kan man få en uppfattning om vilket spann upphandlingskostnaderna rör sig inom. När dessa uppgifter är framtagna kommer olika sammanvägningar att diskuteras som baseras på att den ”vägda” tiden för en typisk upphandling multipliceras med det antal upphandlingar som görs. I samband med att siffrorna tas fram och skattningarna görs, problematiseras vissa aspekter i metoden.

4.1 Tidsåtgång

Ett huvudproblem i en uppskattning av transaktionskostnaden på det sätt som presenterades i det teoretiska avsnittet (se avsnitt 2.5) är att bestämma upphandlingarnas tidsåtgång. Antag att det totala antalet timmar en organisation ägnar åt upphandling under ett år ges av $T^j = \sum_{i=1}^{i=v} t_i^j$. Då t_i^j anger den totala tid organisationen lägger ner på upphandling av en viss vara under ett år kan man förmoda att denna är starkt beroende av antalet sådana upphandlingar organisationen gör.¹⁰ Om n_i^j är antalet upphandlingar organisationen gör av vara i under ett år och τ_i^j är tidsåtgången för en genomsnittlig (eller typisk) upphandling av denna vara i orga-

¹⁰ I enlighet med avsnitt 2.5 och för att förenkla framställningen betecknas det som upphandlas som ”vara” trots att upphandlingen också kan avse såväl tjänster som byggtrenader.

nisationen kan tidsåtgången skattas av $t_i^j \approx n_i^j \tau_i^j$. En komplikation avseende τ_i^j är att man kan förmoda att denna beror på vilket upphandlingsförfarande (direktupphandling, öppet förfarande m.m.) som tillämpas. För upphandlingsförfarandet u har vi information om tidsåtgången för organisationen j avseende vara i . Denna kan betecknas med $\tau_{i,u}^j$. Vi kan använda dessa observationer till att få fram organisationernas genomsnittliga tidsanvändning för en typisk upphandling av varan i med förfarandet u genom att utgå från formeln: $\bar{\tau}_{i,u} = \sum_{j=1}^M \tau_{i,u}^j / M$.¹¹ I Tabell 2 framgår skattningar av tidsanvändning till upphandling för olika varor baserat på upphandlingsform.

De formella kraven på de olika upphandlingsförfarandena (förenklat, urval, öppet, selektivt samt förhandlat) finns reglerat i LOU samt LUF. När det gäller direktupphandling ”avses en upphandling som genomförts utan krav på anbud i viss form”.¹²

Tabell 2

	Dir.upph.	Förenkl.	Urval	Öppet	Selektivt	Förhandl.	Vägt genomsn.*
Lokalvård	15 (29)	98 (50)	91 (5)	333 (59)	200 (1)	100 (1)	177 (145)
Datorer	23 (25)	77 (9)	50 (1)	306 (16)	50 (1)	250 (1)	123 (53)
Int. tjänster	26 (82)	102 (77)	114 (5)	197 (49)	123 (6)	120 (12)	97 (231)
Fastigh.sk.	17 (11)	112 (9)	125 (2)	221 (18)	-	290 (2)	143 (42)
Avfall	22 (8)	57 (13)	117 (3)	142 (28)	50 (1)	-	100 (53)
Livsm.	22 (4)	71 (7)	-	327 (17)	-	-	219 (28)
Vägt genomsn.**	23 (159)	95 (165)	105 (16)	255 (187)	117 (9)	148 (16)	

Organisationernas genomsnittliga tidsanvändning i timmar för olika förfarande och olika varor ($\bar{\tau}_{i,u}$). Siffror i parentes anger antal organisationer som genomsnittet bygger på. * Vägt genomsnitt för vara baserat på frekvens av upphandlingsformer. ** Vägt genomsnitt för upphandlingsform baserat på frekvens av varor ($\bar{\tau}_u$).

¹¹ Denna formel gäller för det fall att samtliga M organisationer svarar samt har uppgivit att de har haft upphandling av en viss vara (i) upphandlingsform (u). Då inte alla organisationer svarat på enkäten samt endast en begränsad andel av dessa har genomfört upphandlingar av en viss vara och upphandlingsform betecknar vi antalet organisationer som har sådana upphandlingar med $M_{i,u}$. När vi bestämmer denna utifrån enkätsvaren blir formeln något modifierad till

$\bar{\tau}_{i,u} = \sum_{j=1}^M \tau_{i,u}^j / M_{i,u}$ där $\tau_{i,u}^j = 0$ för organisationer som inte svarat eller uppgett att de haft någon upphandling av denna typ.

¹² ordalydelse följer LOU (2 kap. 23§) och användes genomgående i enkäten.

När man läser tabellen bör man vara försiktigt med de siffror som endast baseras på ett fåtal observationer. Det finns emellertid en del viktig information i tabellen. För det första uppvisar olika upphandlingsförfaranden en stor variation i hur mycket tid som organisationerna lägger på dem. Det upphandlingsförfarande som tar minst tid är inte oväntat direktupphandlingar med minsta genomsnittsanstal timmar för lokalvård på 15 timmar och högsta för intellektuella tjänster på 26 timmar. Det vägda genomsnittet för upphandlingsformen som kan betecknas med $\bar{\tau}_u$ erhålls om man tar genomsnittet över de olika varorna men låter varornas vikt bestämmas av hur vanliga eller frekventa de är. Det vägda genomsnittet för direktupphandling är 23 timmar. Detta kan jämföras med öppet förfarande där det lägsta genomsnittet ligger på 142 timmar (för avfall) och det högsta på 333 timmar (för lokalvård). Det vägda genomsnittet för detta förfarande är 255 timmar vilket är drygt elva gånger högre än för direktupphandling. Man kan även notera att det förenklade förfarandet har en genomsnittlig tidskostnad som ligger någonstans mittemellan direktupphandling och öppet förfarande med ett vägt genomsnitt om 95 timmar. Detta är logiskt då syftet med detta förfarande är att vara något enklare än det öppna men ändå uppfylla vissa krav (för upphandlingar under tröskelvärdena).¹³ När det gäller de övriga upphandlingsförfarandena bör man vara försiktig med att dra några slutsatser då antalet observationer för dessa är lågt. Ett tydligt mönster är dock att upphandlingsförfarandena som tillåts under tröskelvärdena (direktupphandling, förenklat förfarande samt urvalsförfarande) kräver samtliga mindre tid än de som måste tillämpas för upphandlingar över tröskelvärdena. Detta är fullt begripligt då den förra typen av upphandlingar gäller mindre kontraktsvärden än de senare.¹⁴ Dessutom genererar upphandlingar över tröskelvärdena sannolikt fler anbud än de som ligger under,

¹³ Det finns något olika tröskelvärden för statliga myndigheter och övriga upphandlande myndigheter (kommuner, landsting m.fl.). För de förra är tröskelvärdet drygt 1,2 miljoner och för de senare är det drygt 1,9 miljoner kronor avseende upphandling av varor och tjänster. För upphandling av byggtreprenader gäller ett väsentligt högre tröskelvärde.

¹⁴ Det finns ingen ekonomisk "naturlag" som säger att högre kontraktsvärden kräver mer tidsåtgång av upphandlaren. Dock finns några troliga mekanismer som leder till detta. Man kan exempelvis förmoda att variansen (mätt i kronor) i de flesta fall är positivt korrelerad med kontraktsvärdet och om då sannolikheten att hitta det bästa anbudet är bestämd av den tid som organisationen lägger ner i upphandlingen (oavsett kontraktsvärde), kommer det att vara lönsamt att spendera mer tid på upphandlingar med höga kontraktsvärden än på upphandlingar med låga kontraktsvärden.

vilket borde göra att vissa moment (som t.ex. utvärdering av leverantörer) tar längre tid.

Det kan här vara på sin plats att jämföra dessa siffror med EU-kommissionens som rapporterar att en upphandling i Sverige kräver 21 arbetsdagar hos den upphandlande organisationen.¹⁵ Med åtta timmars arbetsdag motsvarar detta 168 timmar. Denna siffra gäller emellertid de mer reglerade upphandlingsförfarandena över tröskelvärdena (dvs. motsvarande öppet, selektivt och förhandlat) där antalet anbud i genomsnitt är 5,6. Om vi tar ett vägt genomsnitt över dessa förfaranden (igen baserat på frekvens) erhålls 239 arbetstimmar, vilket är en högre siffra än den som anges i EU-kommissionens rapport. De två siffrorna är emellertid inte väsensskilda och vilken oro man bör hysa över skillnaderna beror på den precision man behöver i sina siffror.

Avseende upphandlingen av olika typer av varor och tjänster är det viktigt att notera att även om det finns en viss variation i tidsåtgången så är denna väsentligt mindre än den mellan upphandlingsförfarandena. Det går naturligtvis även att beräkna den vägda genomsnittliga tidsåtgången för olika varor och tjänster (där de olika upphandlingsförfarandenas vikt bestäms av deras respektive frekvens). Om vi bortser från de varor som har mindre än 50 observationer (dvs. portionsförpackad livsmedel och fastighetskötsel) används i genomsnitt 97 timmar vid upphandling av intellektuella tjänster, vilket har lägst tidskostnad och 177 timmar på lokalvård som har högst tidskostnad. Detta innebär att den vara med högst genomsnittlig tidskostnad har knappt dubbelt så hög tidskostnad som den vara med lägst. Om det kan antas att detta mönster även gäller för de varor som inte tagits med i enkäten så har det den viktiga implikationen att upphandlingsformen är viktigare att ta hänsyn till än varutyp när det gäller uppskattningar av tidskostnader.

4.2 Antal upphandlingar

I enkäten ingick frågor om antalet upphandlingar som gjordes vid organisationen under 2010 (dvs. *n'*). Ett problem med dessa frågor är dock att de är tämligen informationskrävande vilket innebär att kvaliteten på svaren varierar mycket. För att säkerställa en högre tillförlitlighet i antalet upphandlingar har därför siffror inhämtats

¹⁵ Se PWC, 2011, figur 2.9, s. 83.

från Visma Opic AB som räknat samtliga upphandlingar som under 2010 annonserats i kända databaser och upphandlingssystem.¹⁶ Denna statistik avser fem av de reglerade förfaranden som behandlats tidigare, nämligen förenklat, urval, öppet, selektivt och förhandlat. Dessa står för merparten av antalet reglerade upphandlingar (se Tabell 3). Utöver detta har Visma Opic registrerat 344 upphandlingar. Av dessa utgör 326 upphandlingar under tröskelvärden (45 tjänstekoncessioner, 176 ersättningsetableringar och 105 "ej angivna") och 18 över tröskelvärden (6 kvalifikationssystem, 8 konkurrenspräglade dialoger och 4 byggkoncessioner).

Det finns emellertid inga uppgifter om antalet direktupphandlingar i Visma Opics statistik. För att få en uppskattning av dessa används uppgifterna från SCBs enkät. Om det antas att genomsnittet av samtliga organisationernas uppgifter om andelen direktupphandlingar är korrekt kan denna siffra i kombination med Visma Opics siffror användas för att få erhålla en uppskattning över antalet direktupphandlingar.

Ett problem med SCBs enkät är att begreppet direktupphandling kan tolkas på olika sätt. Enligt enkäten klargjordes att "Med direktupphandling avses upphandlingar som genomförts utan krav på anbud i viss form". Denna definition utesluter i princip inte högst vardagliga inköp (som t.ex. kaffebröd till fikarasten). Då enkäten ställts till upphandlingsansvariga har emellertid inte avsikten varit att få in uppgifter om denna typ av inköp utan upphandlingar av sådan betydelse att ansvariga för upphandling engageras i dem. Efter en del korrigeringar av enkätsvaren för att utesluta bl.a. denna typ av tolkningar kan man komma fram till att direktupphandlingarna utgörs av cirka 73 procent av det totala antalet upphandlingar.¹⁷ Det ska sägas att denna siffra är osäker och beror något på vilka svar som inkluderas i SCBs enkät. Vid framräkandet av andelen direktupphandlingar har två inkluderings-

¹⁶ Detta inkluderar bl.a. Allegos och Mercells databaser samt upphandlingssystemen e-Avrop, EU-Supply, samt Avantra.

¹⁷ Det finns en mängd olika sätt att missförstå frågorna om antalet upphandlingar i SCBs enkät. Därför har endast svar som är trovärdiga och någorlunda konsistenta tagits med. Ett antal olika problem upptäcktes vid en genomgång av svaren. Vanliga fel var att respondenten inte inkluderade direktupphandlingarna i det totala antalet upphandlingar, att man angav antal när man skulle ange procentandel, att andelarna för de olika upphandlingsformerna ej summerade till 100%, att man i direktupphandlingar sannolikt tog med alla typer av inköp, att man angav "noll" som svar p.g.a. att man inte ansåg sig kunna svara på frågan om antal. Efter att korrigeringar för svar där det fanns uppenbara missuppfattningar, inkluderades endast svar där andelar summerade till 100% och där svaren om antal i övrigt bedömdes som någorlunda rimliga.

metoder använts, den första tillämpade ”generös” inkludering och resulterade i andel på 79 procent, den andra som ställde något mer strikta krav gav andelen 67 procent. Siffran som används (73 procent) är ett vägt genomsnitt av dessa uppskattningar. Om antalet upphandlingar som inte är direktupphandlingar uppgår till 19089 innebär det att antalet direktupphandlingar kan skattas till 51 611 och att det totala antalet upphandlingar blir 70 700 (se Tabell 3).

Tabell 3

	Dir upph	Förenkl	Urv	Öppet	Selekt	Förh	Övr	Summa
Antal (totalt, n_u)	51 611	13 526	310	4 326	140	443	344	70 700
Andel (%)	73,0	19,2	0,4	6,1	0,2	0,6	0,5	100

Antal (totalt) anger hur många upphandlingar av en viss form respondenterna hade. Genomsnittsantal anger det genomsnittliga antalet upphandlingar av en viss form för en organisation. Andel anger det totala antalet upphandlingar av en viss form dividerat med det totala antalet upphandlingar (70 700).

Av Tabell 3 bör det omedelbart stå klart att direktupphandling är det vanligaste upphandlingsförfarandet och att det förenklade förfarandet är näst vanligast med 19 procent. Därefter kommer det öppna förfarandet med 6 procent.¹⁸ De övriga upphandlingsformernas antal utgör endast någon enstaka procentenhet tillsammans.

4.3 Uppskattning av tidsåtgång och transaktionskostnader

Vi använder de uppgifter om antal timmar som de olika upphandlingsförfarandena tar enligt Tabell 2. För att betona osäkerheten i uppskattningen återges i Tabell 4 dels det lägsta genomsnittliga antal timmar (Min tid) som ett upphandlingsförfarande tar för en vara och dels det högsta (Max tid). Vi använder även det vägda antal timmar som ett upphandlingsförfarande (Vägt) tar. Därefter multipliceras antalet upphandlingar av varje förfarande med de olika tiderna och olika totaltider erhålls, vilka i sin tur summeras över samtliga upphandlingsförfaranden (i kolumnen längst till höger i Tabell 4 nedan). Den totaltid som erhålls när man

¹⁸ Det kan noteras att i EU-kommissionens rapport som inte hade med direktupphandlingar och förenklade upphandlingar, var även öppet förfarande det vanligaste upphandlingsformen inom EU.

tar den minsta upphandlingstiden för varje vara bör kunna betraktas som en undre gräns för den tid som upphandlingen tar.¹⁹ Enligt denna uppskattning ligger den undre gränsen för den tid som används till upphandling på cirka 2,3 miljoner arbetstimmar, vilket motsvarar cirka 1 250 heltids årsarbeten (beräknat på 1 800 timmar/år). Den övre gränsen ligger på ungefär det dubbla nämligen 4,5 miljoner arbetstimmar år eller cirka 2 500 heltids årsarbeten. Någonstans mellan dessa gränser bör den totala upphandlingstiden ligga under ett år. Använder man de vägda tidsuppgifterna blir siffran 3,7 miljoner arbetstimmar eller 2 075 heltids årsarbeten. Denna siffra bedöms som den bästa uppskattningen utifrån det material som föreligger.²⁰

Tabell 4

	Dir.upph	Förenkl	Urval	Öppet	Selekt	Förh	Övr	Summa
Antal (totalt)	51 611	13 526	310	4 326	140	443	344	70 700
Min tid	15	57	50	142	50	100	76*	-
Max tid	26	112	125	333	200	290	165*	-
Vägt tid	23	95	105	255	117	148	131*	-
Totaltid min	774 165	770 982	15 500	614 292	7 000	44 300	26 168	2 252 407
Totaltid max	1 341 886	1 514 912	38 750	1 440 558	28 000	128 470	56 778	4 549 354
Totaltid vägd	1 187 053	1 284 970	32 550	1 103 130	16 380	65 564	45 099	3 734 746

Antal upphandlingar samt tider (mätt i timmar) som olika upphandlingsformer tar genomsnittligen och totalt. Tiden för kolumnen med övriga upphandlingar (Övr) har skattats som ett vägt genomsnitt av de fem förfaranden som tas upp i Visma Opics statistik och vars tidsåtgång finns i Tabell 2.

Det är okomplicerat att omvandla denna tidsåtgång i kronor om vi utgår från att detta arbete utförs av upphandlare och att det antas att kostnaden helt enkelt består av lönekostnaden för dessa. Medellönen för upphandlare är ungefär 30 000 kr/månaden. Detta är en siffra som är medvetet ungefärlig och väger in olika

¹⁹ Det är återigen viktigt att påminna om att detta resonemang förutsätter bland annat att de som svarat på enkäten och vars svar kan användas är någorlunda representativa. Det förutsätter också att de varor som vi har tidsuppgifter om också är någorlunda representativa för de upphandlingar som görs.

²⁰ Givet att antaganden om representativitet m.m. är uppfyllda så skulle detta vara den siffra som användes.

aspekter.²¹ Den totala lönekostnaden inkluderar emellertid även arbetsgivaravgifter samt avtalsförsäkringar som tillsammans innebär ett påslag om cirka 45 % av lönen (för tjänstemän). Lönekostnaden per månad blir därmed $30\,000 \cdot 1,45 = 30\,000 \cdot 1,45 = 43\,500$ kr/månad. Används denna siffra får vi en lönekostnad per år om 522 000 för varje heltids årsarbete och i Tabell 5 har kostnaden räknats fram baserat på olika förfarande med de vägda tidsuppgifterna. Den vägda uppskattningen av kostnaden blir cirka 1,1 miljard. Om den undre respektive den övre gränsen för arbetstiden används erhålls drygt 0,6 miljarder samt 1,3 miljarder som gränser för upphandlingssidans årliga totala transaktionskostnader.

Tabell 5

	Dir.upph	Förenkl	Urval	Öppet	Selekt	Förh	Övr	Summa
Antal årsarbeten	659	714	18	613	9	36	25	2 075
Kostnad (Mkr)	344	373	9	320	5	19	13	1 083

Antal heltids årsarbete och kostnader för olika upphandlingsformer.

Med tanke på den osäkerhet som råder kring siffrorna om direktupphandlingarna kan det vara befogat att även ange vilka transaktionskostnader som avser samtliga upphandlingsförfaranden exklusive direktupphandlingarna. Dessa siffror måste naturligtvis bli lägre men samtidigt kan de betraktas som säkrare. Det totala (vägda) antalet arbetstimmar blir i detta fall drygt 2,5 miljoner vilket motsvarar drygt 1400 heltidsarbeten. I kronor blir den (vägda) totala transaktionskostnaden knappt 740 miljoner.

²¹ Uppgifterna bygger på en artikel i upphandling24 från 2009-04-09. Den exakta genomsnittslönen var 30 443 kr/månaden. Denna siffra är något hög eftersom den inkluderar även privata upphandlare, vilka har en något högre lön än de offentligt anställda. Samtidigt är löneuppgifterna två år gamla varför lönerna torde ha stigit ett par procentenheter. Det skall också påpekas att olika grupper är inblandade i olika stadier i upphandlingsprocessen. Detta gäller såväl upphandlingschefer och upphandlingsjurister med högre löner som upphandlingsassistenter med lägre löner. Om detta vägs samman är det rimligt att utgå från upphandlarens lönekostnad, vilken ligger mellan de med höga och låga lönerna. Sammantaget och för att göra läsaren uppmärksam på att siffran är ungefärlig väljs 30 000 kr/månaden.

5 Effektivitetskonsekvenser

Olika upphandlingsregleringar torde ha en mängd olika konsekvenser. Exempelvis kan en reglering som tvingar till mer transparenta förfaranden leda till fler anbud, ökad konkurrens och därmed lägre priser. Vidare, kan reglering få upphandlande organisationer att mer noggrant specificera klausuler om varors egenskaper som leder till högre kvalitet. Ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv innebär, grovt uttryckt, en effektiv upphandlingsreglering att uppdraget att producera varan allokeras till den leverantör som kan tillhandahålla varan med en acceptabel kvalitet till lägst kostnad samt att själva upphandlingsprocessen kräver så litet resurser som möjligt. En jämförande analys mellan olika upphandlingsregleringar kräver då information om regleringens konsekvenser i termer av de upphandlade varornas kvalitet och pris samt om resurserna upphandlingsprocessen kräver. Denna information finns inte tillgänglig i sin helhet och har dimensioner som kan vara svårfångade. I enkäten finns emellertid en del frågor som möjliggör en viss analys givet att förväntningarna på precision är rimliga. När effektivitetsvinster analyseras ska här tas upp följande frågor: 1. Vilka effekter ger LOU och LUF på pris och kvalitet? Denna fråga analyseras utifrån upphandlarnas egna erfarenheter. 2. Vilka effektivitetsvinster eller förluster innebär LOU och LUF på den tid som används på anbudssidan vid de olika förfarandena? När denna fråga analyseras kommer jämförelsealternativet att vara direkta inköp av leverantörer. Vi kommer att utgå från den framräknade tidsåtgången för de olika förfarandena under rådande reglering och jämföra med oreglerade direkta inköp. Vi kommer även här att analysera siffror på de olika upphandlingsmomentens andelar av tidsåtgången. Då överprövningar är en del av den föreliggande upphandlingsregleringen kommer kostnaden för dessa också att analyseras. Avslutningsvis kommer försäljningssidans transaktionskostnader att kort diskuteras samt en sammanvägning av olika konsekvenser analyseras, vilket bland annat har implikationer för vilka tröskelvärden som kan motiveras ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv.

5.1 Effekter av LOU och LUF på pris och kvalitet enligt upphandlarna

I enkäten fick upphandlarna jämföra pris och kvalitet mellan upphandling enligt LOU eller LUF och direktinköp utan någon formaliserad konkurrensutsättning. Respondenterna ombads utgå från den erfarenhet som fanns från deras respektive enheter. Detta torde vara den grupp som har bäst information om vilka konsekvenser olika upphandlingsformer får.

Det framgår tydligt att upphandlarna har olika uppfattning om vilket förfarande som ger bäst kvalitet. Av de drygt 300 som svarade denna fråga så anser 19 % att direktinköp leder till bäst kvalitet, medan 31 % anser att upphandling enligt LOU/LUF ger det. Den största gruppen (49 %) anser dock att det inte finns någon skillnad mellan dessa former i detta avseende.

Om vi går vidare och undersöker huruvida de olika upphandlingsformerna leder till lägre eller högre priser bibehålls den splittrade bilden. Av de 293 som svarat på frågan om prisförändringar anger 125 (42,7 %) att priset blir lägre med upphandlingar enligt LOU/LUF medan 40 (13,7 %) anser att direktinköp leder till lägre priser. Den största gruppen, 128 (43,7 %), anser att det inte blir någon prisskillnad. Även om uppfattningarna skiljer sig åt bör det noteras att det är tre gånger fler som anser att formaliserad upphandling enligt LOU/LUF ger lägre priser än direkta inköp. Vidare, om man ser på den grupp som anser att båda sätten ger likvärdig kvalitet, anser här mer än tre gånger fler att formaliserad upphandling leder till lägre priser.

I Tabell 6 sammanfattas svaren avseende hur stora prisförändringar man uppskattar att olika upphandlingsformer leder till. Svaren är indelade i olika grupper betingat av huruvida respondenten anser att direktinköp ger bättre, sämre eller lika god kvalitet (kolumnindelning). Därefter är svaren uppdelade utifrån om de anger att direktinköp leder till högre, lägre eller lika priser jämfört med upphandling enligt LOU/LUF. Siffrorna som anges är uppskattade genomsnittliga prisskillnader för respektive grupp. Siffrorna inom parentes anger storleken på respektive svarsgrupp, vilka är intressanta i sig.

Tabell 6

Kvalitetseffekt	Direkt upphandling ger bäst kvalitet	Offentlig upphandling ger bäst kvalitet	Ingen skillnad i kvalitet	Antal svar
Priseffekt				
% prisskillnad om $p^{DIR} \geq p^{OU}$	8,3 (9)	12,0 (71)	10 (45)	125
% prisskillnad om $p^{DIR} \leq p^{OU}$	-10,4 (24)	-11,2 (4)	-11,7 (12)	40
$p^{DIR} = p^{OU}$	0 (26)	0 (22)	0 (80)	128
Antal svar	59	97	137	293

Siffrorna anger den genomsnittliga procentuella prisskillnaden för den grupp som svarat: i) att priset för direktinköp är minst lika högt priser som offentlig upphandling ($p^{DIR} \geq p^{OU}$) ii) att priset för offentlig upphandling är minst lika högt priser som vid direktinköp ($p^{DIR} \geq p^{OU}$) samt iii) priset ej skiljer sig åt mellan upphandlingsformerna. Den genomsnittliga prisskillnaden anger direktinköpspriset minus upphandlingspriset via LOU/LUF ($p^{DIR} - p^{OU}$). Ett negativt värde betyder att direktinköp anses billigast. Siffrorna i parentes anger antal svar i respektive grupp.

En sak som måste kommenteras i Tabell 6 är att svaren på vad respondenterna anser om prisskillnaderna har ett starkt samband med deras uppfattning avseende kvalitetsskillnaderna, vilket framgår av siffrorna inom parentes. I den grupp som anser att direktinköp ger bäst kvalitet anger 41 % att priserna blir lägre vid direktinköp och 15 % att de blir lägre vid formell upphandling. Motsvarande siffror i gruppen som anser att formell upphandling ger bäst kvalitet är 4 % respektive 73 %. En möjlig förklaring till detta är att många upphandlare har sina "favoritupphandlingsformer" som de anser fördelaktiga ur flera dimensioner.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att även om det finns olika uppfattningar bland de svarande så är den dominerande uppfattningen att formell offentlig upphandling enligt LOU/LUF ger bättre eller likvärdig kvalitet samt att denna form av upphandling ger lägre eller samma priser.

5.2 Effekter av LOU/LUF avseende transaktionskostnader

I detta avsnitt ska LOU/LUFs konsekvenser för transaktionskostnaden analyseras. I kapitel 4 framgick att olika upphandlingsförfarandena förbrukar olika lång arbetstid. Ur detta perspektiv leder en förändring till upphandlingsformer som tar kortare tid en effektivitetsvinst medan en förändring som leder till längre tider blir en effektivitetsförlust. Tabell 2 kan användas för att sätta siffror på dessa vinster eller förluster. Om det vore lagligt skulle exempelvis en organisation som endast tillämpar öppet förfarande (som förbrukar 255 timmar i genomsnitt) göra en genomsnittlig effektivitetsvinst på 160 timmar på varje upphandling om den övergick till förenklat förfarande (som tar 95 timmar). Av det hypotetiska resonemanget ovan framgår att effektivitetskonsekvenser beror på vilka alternativ som jämförs.

De intressantaste alternativen att jämföra är rimligen den nuvarande mixen av upphandlingsförfaranden med oreglerade direkta inköp från leverantörer. Det är viktigt att notera att det senare alternativet också kräver arbetstid. Exempelvis krävs tid till behovsidentifiering och uppföljning i båda fallen. Det finns inga direkta uppgifter vilka resurser oreglerade direkta inköp skulle kräva eftersom de upphandlingsförfaranden som enkäten samlat uppgifter om är mer eller mindre reglerade. I denna rapport approximeras tiden för oreglerade direkta inköp från leverantörer med den tid direktupphandling tar eftersom detta förfarande är minst reglerat och det finns inga särskilda krav på anbud. En sådan approximation är emellertid inte oproblematisks eftersom direktupphandling främst sker för upphandlingar där kontraktets värde understiger 15 % av tröskelvärdet (vilket för närvarande innebär upphandlingar som understiger 287 000kr för de flesta upphandlande organisationer).²² Sannolikt lägger upphandlare ner mer tid på upphandlingar gällande stora kontraktsvärden än på små och detta indikerades i avsnitt 4.1. Om detta är fallet kommer den tid direktupphandlingar tar (enligt enkätsvaren) att underskatta den tid direkta inköp skulle förbruka eftersom detta förfarande då också måste tillämpas på väsentligt större kontraktsvärden. Det finns emellertid andra mekanismer som talar för att direktupphandlingar skulle kunna överskatta tiden direkta inköp skulle

²² Den upphandlande organisationen kan tillämpa direktupphandling för högre belopp om synnerliga skäl föreligger. Det kan även noteras att det finns ett separat gränsvärde för direktupphandling inom försörjningssektorerna, (dvs. inom LUF) som för närvarande uppgår till 577 000 kr.

ta. Om exempelvis en organisation är mycket nöjd med en leverantör är det möjligt att organisationen vid nästa upphandling skulle låta denne utföra uppdraget igen utan att göra de prisjämförelser som bör göras (när så är möjligt) under direktupphandling.²³

Nu görs en grov uppskattning av effektivitetskonsekvenserna av LOU/LUF jämfört med direkta inköp. De vägda siffrorna i Tabell 4 används och om samma antal upphandlingar skulle göras i de olika alternativen skulle fortfarande 70 700 inköp göras men genomsnittstiden för varje upphandling skulle krympa till 23 timmar om direktupphandling istället tillämpas. Den totala upphandlingstiden skulle då bli 1626100 timmar, vilket ska jämföras med de 3734746 timmar som det nuvarande systemet förbrukar. Effektivitetsförlusten av LOU/LUF blir med denna uppskattning ungefär 2,1 miljoner arbetstimmar, vilket motsvarar 1170 heltidsarbeten. I kronor blir denna kostnad drygt 600 miljoner.²⁴

Uppskattningen ovan är beroende av tidsdifferensen mellan direktupphandling och de övriga förfarandena. Då uppgifterna om direktupphandlingarnas tidsåtgång är något osäkra kan det vara värt att notera att då samtliga upphandlingar (exklusive direktupphandlingar) har en tidskostnad om knappt 740 miljoner (se avsnitt 4.3) så kan denna siffra i viss mening betraktas som en övre gräns för effektivitetsvinsterna. Denna siffra anger nämligen vad effektivitetsvinsten skulle bli om alternativets tidskostnad var noll. Det ska noteras att siffran inte är baserad på uppgifter om direktupphandlingarna.

5.3 Upphandlingens delmoment och deras tidsåtgång

I samband med effektivitetsanalysen är det intressant att studera tidsåtgången i upphandlingens delmoment. I enkäten ingick en uppgift att fördela tidsåtgången procentuellt. Utifrån denna presenteras i Tabell 7 hur stor andel av tiden olika moment tar för

²³ Detta är naturligtvis ett tveksamt sätt att upphandla på men ganska troligt.

²⁴ Det skall understrykas att då direktupphandlingar används som jämförelsealternativ påverkas inte den uppskattade effektivitetsvinsten av osäkerheten kring antalet direktupphandlingar. En konsekvens av detta är att den skattade effektivitetsvinstens storlek i termer av minskade transaktionskostnader är säkrare än uppskattningen av transaktionskostnadernas totala storlek (i avsnitt 4.3).

de tre olika varor som hade flest respondenter.²⁵ Det ska sägas att det även här finns osäkerhet när det gäller dessa siffror eftersom vissa respondenter tycks ha missuppfattat frågorna. Svaren ger ändå en ganska sammanhållen bild av vilka moment som är tidskrävande. Ur tabellen framgår att behovsidentifiering, utformning av förfrågningsunderlag samt utvärdering av leverantörer är de delmoment som kräver mest tid. Tillsammans förbrukar dessa moment ungefär två tredjedelar av den tid som används i upphandlingen. Det framgår också att vissa moment tar tämligen kort tid som annonsering, uteslutning samt eventuell förhandling. Att eventuella förhandlingar tar så kort tid är värt att notera då en köpare med starka drivkrafter att få en vara eller tjänst av bästa kvalitet ofta torde ha en viss möjlighet att förbättra sina villkor i en förhandling, åtminstone när upphandlingsförfarandet tillåter detta (som t.ex. vid direktupphandling, förenklat förfarande och förhandlat förvarande), vilket är fallet i majoriteten av upphandlingarna. Möjligen finns det utrymme att förbättra rutinerna för de upphandlande organisationerna i detta avseende.

Tabell 7

Vara / Tjänst Delmoment	Lokalvård	Datorer	Intellektuella Tjänster
Behovsidentifiering	18	21	19
Annonsering	2	4	3
Utf. av förfrågn. underl.	33	22	30
Publ/distr av förfrågan	2	2	2
Besvara frågor från anbg	4	5	4
Uteslutning	1	1	1
Kvalificering leverantör	5	5	5
Utvärdering av lev.	12	17	19
Ev. förhandling	1	3	2
Val av leverantör	4	7	4
Ingående av avtal	4	8	6
Avtalsuppföljning	13	5	4

Procentuella andelar av hur lång tid olika moment tar²⁶

²⁵ Det kan noteras att "inköp av datorer" hade lika många respondenter som "transport av hushållsavfall". Den förstnämnda varan valdes för att erhålla variation då såväl "lokalvård" och "intellektuella tjänster" redan representerar typiska tjänster.

²⁶ Dessa siffror bygger på att respondenternas svar om procentsatser tidsandelar har summerats för varje moment och sedan divideras med den summan av procentsatser för alla moment. Ett problem här är att vissa respondenter har fördelat mer eller mindre än och

Ett annat intressant delmoment är avtalsuppföljning eftersom hantering av opportunistik efter att ett kontrakt ingåtts är ett centralt tema i transaktionskostnadsanalysen (se avsnitt 2.1).²⁷ En allmän fråga om detta delmoment ställdes speciellt i enkäten. Trots att viss tid läggs på detta moment tycks uppföljningen variera starkt mellan organisationerna då 51 % anser att de har en önskan att följa upp avtal men att de inte har resurser till detta. Detta torde lämna utrymme för opportunistiskt beteende bland leverantörerna.²⁸ Den rimliga hållningen är att kontinuerligt följa upp sina avtal, men detta gör endast 24 % av organisationerna. Om man studerar andelen kontrakt som upprättats under 2010 och som utförts på ett bristfälligt sätt så ger siffrorna en skenbart positiv bild då den stora majoriteten organisationer angav att denna andel var noll. Tyvärr, tycks den dominerande anledningen till detta vara att man inte följer upp avtalen och det är naturligtvis svårt att hitta brister när ingen ordentlig uppföljning görs. Om man tittar på den minoritet organisationer som angav en positiv andel av kontrakt som utförts på ett bristfälligt sätt så är det talande att samtliga dessa också kontinuerligt följer upp sina avtal. Ett annat sätt att uttrycka det att inte en enda organisation som inte kontinuerligt följer upp avtalen har hittat brister. Man tycker att någon upphandlande organisation av tillfällighet borde upptäcka någon leverantör som inte sköter sina åtagande, men detta är alltså inte fallet. Det är därför troligt att det även när det gäller uppföljning finns utrymme till förbättrade rutiner.

Avslutningsvis kan man utifrån tidsanvändningen resonera om vilka moment som skulle bli mindre eller mer tidskrävande med en alternativ upphandlingsreglering. Vissa moment torde vara svåra att göra något åt som behovsidentifiering, utvärdering av leverantör, ingående av avtal, avtalsuppföljning, medan andra som annonsering, utformning av förfrågningsunderlag, val av leverantör möjligen kunde förenklas eller i vissa fall undvikas. Det kan emellertid inte bortses från att vissa moment som förhandling skulle kunna kräva

100%. Detta torde dock inte vara ett större problem om dessa respondenter i övrigt är representativa med avseende på tidsfördelningen.

²⁷ Med opportunistik avses här att leverantören efter att ha vunnit upphandlingen ej fullföljer kontraktet helt, vilket ofta är lönsamt för densamme (åtminstone på kort sikt). Avvikelse från kontraktet kan framförallt förväntas avseende dimensioner som är svåra att kontraktera och kontrollera (som t.ex. kvalitetsegenskaper).

²⁸ Utrymmet till opportunistisk beteende beror naturligtvis på varan eller tjänstens karaktär och kräver därmed olika grad av uppföljning. Det är exempelvis naturligt att mer tid läggs ned på uppföljning lokalvårdstjänster än på uppföljning av datorinköp, vilket också framgår i Tabell 6.

mer tid och andra som exponering för marknadsföring skulle möjligen tillkomma. Det är emellertid inte meningsfullt att spekulera i några siffror i detta avseende då tidsanvändningen i alternativet direkta oreglerade inköp är förenat med en rad andra frågetecken.

5.4 Överprövningar

Den analys som hittills gjorts har inte tagit hänsyn till att anbudsgivare kan överpröva upphandlingar i Förvaltningsrätten. Denna typ av processer förbrukar resurser och man kan anta att under alternativet (oreglerat direkt inköp av leverantör) skulle denna resursförbrukning inte ske. Det är därför rimligt att ta hänsyn till dessa resurser vid effektivitetsanalyser av transaktionskostnaderna.

Av de organisationer som svarade på enkäten angav 49 % att någon upphandling under 2010 hade överprövats i förvaltningsrätten. Det totala antalet överprövningar bland dessa var 626 och det genomsnittliga antalet överprövningar hos de organisationer som hade någon överprövning var 3,96. I en rapport av Konkurrensverket (se Jönsson och Eriksson, 2011) framgår att antalet mål om överprövning som avgjorts i förvaltningsrätt under 2010 var 3 154 i hela landet.²⁹ Det framgår vidare i samma rapport att det vanligaste utfallet av en överprövning är att den avslås eller ej sakprövas (73 procent av målen) samt att i 31 procent av målen bifalls leverantören helt eller delvis. Det sistnämnda indikerar att det finns utrymme för vissa organisationer att förbättra sina upphandlingsrutiner.

Enkäten innehöll också frågor om överprövningar för de varor och tjänster vars tidsåtgång analyserades i kapitel 4. Uppgifterna i Tabell 8 bygger delvis på en fråga där respondenterna ombads att utgå från en "typisk" upphandling av varan eller tjänsten och därefter ange hur många upphandlingar som överprövades av tio upphandlingar. De flesta organisationer anger siffran noll här. Andelen som anger minst ett överklagande per tio varierar mellan varorna (från 13 % för fastighetsskötsel till 35 % för portionsförpackad livsmedel) och har ett genomsnitt på 22 %. En intressant uppgift är sannolikheten för att en upphandling ska bli överprövad.

²⁹ Nu överskattar denna siffra antalet överprövade upphandlingar eftersom en överprövad upphandling kan få flera målnummer. Detta sker när flera organisationer samordnat sin upphandling och denna överprövas. Varje organisation kan då erhålla ett separat målnummer (se *ibid.*).

En uppskattning av denna erhålls om man summerar det genomsnittliga antalet överprövningar (per typisk upphandling) och dividerar med det totala antalet organisationer som upphandlar varan i fråga. Sannolikheten ligger som lägst på 2 % (för fastighetsskötsel) och som högst på 14 % (för portionsförpackad livsmedel). Man kan med utgångspunkt från dessa siffror hävda att överprövningar är mer undantag än regel.³⁰

I enkäten samlades även uppgifter in om hur mycket extra arbetstid en typisk överprövning kräver. I tabellen framgår att den genomsnittliga tidsåtgången för en överprövning ligger mellan 46 timmar (fastighetsskötsel) och 124 timmar (portionsförpackad livsmedel), vilket alltså handlar om mellan en och tre arbetsveckor. Ett förhållande att betona är att det finns en stor variation i hur mycket arbetstid de olika organisationerna lägger ner på överprövningarna. Exempelvis angav en organisation att en överprövning endast krävde två timmars extra arbete medan en annan menade att den krävde 580 timmar. Det är möjligt att det finns en naturlig förklaring till detta, men det kan också avspegla stor variation i effektivitet och/eller ambition när det gäller hur överprövningar hanteras.

Tabell 8

	Lokal- vård	Datorer	Int. tjänst	Fastigh.sk.	Transport hush.avf.	Livsm. portion	Genom- snitt
Antal sompupphandlar	168	80	207	52	79	43	104
Antal som anger minst 10 % öv.pr.	31	15	59	7	13	15	23
Andel med minst 10 % öv.pr.	0,18	0,19	0,29	0,13	0,16	0,35	0,22
Andel öv.pr. per upphandl.*	0,07	0,07	0,06	0,02	0,06	0,14	0,07
Genomsnittlig arbetstid för öv.pr.	61,3	51,0	46,7	46,4	77,3	124	68

Uppgifter om antal överprövningar samt arbetstidsåtgång för en typisk överprövning för sex olika varor och tjänster. *Anger genomsnittligt antal överprövningar som en "typisk" upphandling leder till bland samtliga organisationer som upphandlar varan eller tjänsten.

³⁰ Detta hindrar emellertid inte att upphandlande organisationer kan påverkas av överprövningar. Exempelvis kan risken för överprövning driva upphandlare till en överdriven försiktighet, vilket kan leda till ekonomiskt ofördelaktiga upphandlingar.

De siffror som här tagits fram kan användas för en grov uppskattning av hur kostsamt överprövningarna är för de organisationer som lyder under LOU/LUF. Det totala antalet överprövningar i Sverige 2010 var 3154. Av dessa blev 27 procent inte i prövade i sak t.ex. på grund av att ansökan om överprövning kommit in för sent (se *ibid.*). Då dessa överprövningar knappast krävde några resurser av de upphandlande organisationerna är det rimligt att räkna bort dessa. Kvar blir då 2302 överprövningar i sak. Om vi tar ett genomsnitt för vilken extra arbetstid som en överprövning kräver bland de sex varor och tjänster i tabellen erhålls 68 arbetstimmar. Multipliceras detta antal timmar med antal överprövningar erhålls 156565 timmar, vilket motsvarar 87 heltids årsarbete. Detta är naturligtvis en betydande mängd arbetstid, men ställs den i relation till tiden som själva upphandlingsprocessen kräver (2 075 årsarbete) så är den relativt marginell och utgör endast fyra procent av denna tid. Av den uppskattade effektivitetsvinsten (1 070 årsarbete) som direkta inköp av leverantör skulle leda till utgör den drygt åtta procent.

Avslutningsvis kan det konstateras att överprövningar leder till extraarbete för de upphandlande organisationerna och förseningar avseende tillhandahållandet av vissa varor och tjänster, vilket inte ska försummas och det är vidare oroande att antalet överprövningar tycks ha ökat kraftigt (se *ibid.*).³¹ Samtidigt är den totala tid som förbrukas i dessa processer ännu så länge tämligen begränsad och inte svår att motivera ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

5.5 Effekter för företagen

En fråga som undvikits är hur olika former av upphandling påverkar försäljningssidans kostnader. Det är rimligt att anta att försäljarsidans transaktionskostnader är inbegripet i varans eller tjänstens jämviktspris. Frågan är då i vilken grad olika upphandlingsformer påverkar dessa priser. Det finns skäl att tro att den reglerade offentliga upphandlingen inom EU leder till fler anbud och därmed till ökad konkurrens (se EU-kommissionen, 2011). Allt annat lika, torde detta leda till att fler företag har kostnader för att förbereda bud m.m., vilket ökar jämviktspriserna jämfört med

³¹ Det skall också nämnas att överprövningar kräver resurser av anbudsgivarna samt av rättssystemet (i Förvaltningsrätterna, Kammarrätterna samt i Regeringsrätten). Det är möjligt att resursförbrukningen i form av tid är större här, men denna fråga ligger utanför uppdraget och lämnas därför obesvarad.

ett oregrerat förfarande där den upphandlade sidan direkt vänder sig till en eller ett fåtal leverantörer. Samtidigt är antagandet att allt annat är lika inte realistiskt då ett oregrerat förfarande sannolikt via den mindre konkurrensen skulle leda till högre jämviktspriser på grund av att företagen då får ökad marknadsmakt. Detta resonemang illustrerar att man i en heltäckande effektivitetsanalys inte bara kan studera upphandlingslagstiftningens konsekvenser på transaktionskostnaderna, effekterna på jämviktspriserna av förändringar i konkurrens måste också inbegripas.

Olika upphandlingsregler kan också ha andra effekter. Exempelvis torde risken för korrupcion vara lägre vid reglerade upphandlingsförfaranden, vilket ger lägre priser och högre kvalitet. Samtidigt kan man inte bortse från möjligheten att leverantörerna hade valt en annan form av marknadsföringsstrategi om beställarna inte varit bundna av upphandlingslagstiftningen. Exempelvis är det inte omöjligt att leverantörerna på ett annat sätt försökt klarlägga köparnas behov och även i större utsträckning använt standardiserade kontrakt som i mindre utsträckning exponerade leverantörerna för olika former av risker. Det skulle kunna ligga vissa kostnadsbesparingar både på köpar- och säljarsidan här. När det gäller behovsidentifiering kan man tänka sig att en kommun som ska göra en upphandling av en tjänst som sällan upphandlas, måste spendera relativt mycket resurser på att utröna vilka behov som föreligger. Om denna del istället hanterades av en leverantör som kanske redan hade levererat samma tjänst till ett hundratal kommuner, kan man förvänta sig att leverantören har bättre information om vilka behov som kommunen har. Med en reglerad upphandling under LOU/LUF är det vidare inte omöjligt att säljaren måste anpassa sig till olika former av irrationella egenheter hos den upphandlande parten som kan bero på oerfarenhet. Man kan även tänka sig att på sikt skulle en friare upphandlingsform kunna påverka leverantörerna produktutvecklingsstrategi.

Ovanstående resonemang har försökt tydliggöra att upphandlingslagstiftningen sannolikt har en mängd konsekvenser för företagen på säljarsidan och att bena ut dessa är en omfattande uppgift. Det finns emellertid vissa intressanta uppgifter i PWC (2011) om företagens kostnader som kort bör nämnas. I denna rapport framkommer att den genomsnittliga tid som företagen på försäljningssidan lägger ner på en upphandling är uppskattad till 116 arbetsdagar, vilket kan jämföras med de 21 dagar som de upphandlande organisationerna behöver per upphandling (se PWC,

2011, figur 2.9, p.83). Denna siffra är baserad på den tid ett genomsnittligt företag säger sig lägga på en upphandling (över tröskelvärdet). Därefter har man multiplicerat denna tid med det antal bud som läggs fram i genomsnitt. I samma rapport presenteras även vad företagen i de olika medlemsländerna anser om den offentliga upphandlingsprocessen när denna jämförs med den privata. Det framkommer att de anser att privat upphandling är snabbare och mer effektiv, men också att den karaktäriseras av mindre konkurrens och lägre grad av transparens.

Man kan använda ovanstående uppgifter tillsammans med de uppgifter som tagits fram i rapporten för att få fram en mycket grov uppskattning av de totala transaktionskostnaderna för företagen. Det antas att samtliga reglerade upphandlingar över tröskelvärdet (dvs. motsvarande öppet, selektivt och förhandlat) förbrukar 116 arbetsdagar, vilket antyder att företagen förbrukar 85 % och de upphandlande organisationerna 15 % av den totala tid som dessa upphandlingar kräver. Om det antas att detta förhållande är konstant över upphandlingsförfarandena kan man från värdena i Tabell 5 få fram att företagen lägger ner knappt 11 760 heltidsårsarbeten på de offentliga upphandlingarna.³² För att ta fram en siffra på hur mycket extra arbetstid företagen lägger ner under rådande reglering jämfört med att upphandlingarna gjorts som direktupphandling antas att tiden i det senare fallet skulle vara 130 timmar per upphandling.³³ Detta oreglerade upphandlingssätt skulle då kräva drygt 5 100 årsarbete varför effektivitetsvinsten för leverantörerna stannar vid drygt 6 600 årsarbete, eller knappt 2 900 miljoner kronor.³⁴

5.6 Sammanvägning av olika effekter

Regleringen av den offentliga upphandlingen enligt LOU och LUF påverkar med stor sannolikhet transaktionskostnaderna. Alternativet med enbart direktupphandling skulle ge organisationerna en rejäl tidsbesparing som här uppskattats till drygt 1 170 heltidsarbeten om året. Dessutom skulle arbetet med överprövningar

³² Om antalet arbetsdagar som företagen lägger ner betecknas med x kan det antagna procentförhållandet användas för att lösa ut x : $2\,075/(2\,075 + x) = 0,15$.

³³ Om direktupphandling tar 23 timmar (vägt) för den upphandlande organisationen tar det $23/0,15=153$ timmar för företagen och den upphandlande organisationen totalt. Vidare, är 85 % av 153 lika med 130.

³⁴ Denna siffra är baserad på att anbudslämnarnas tjänstemän har en lön på 35 000 kr i månaden, vilket avser avspeglar att lönerna i den privata sektorn ligger något högre än i den offentliga sektorn.

motsvarande 87 heltidsarbeten kunna sparas in på organisationerna. I kronor motsvarar detta totalt ungefär 650 miljoner kronor årligen. Det är vidare så att företagens arbete med reglerade offentliga upphandlingar blir större än det varit vid direkta inköp. Enligt ekonomisk teori måste denna kostnad täckas på sikt och inkluderas i det så kallade jämviktspriset. Kostnaden på försäljnings- sidans extra arbete har uppskattats till 2 900 miljoner, vilket alltså torde övervältras på de upphandlande organisationerna i form av högre priser. Den totala kostnaden för ökningen av arbetstid på grund av LOU/LUF uppskattas därmed vara 3 550 miljoner. Detta är ett betydande belopp, men det måste ställas i relation till de övriga effekter som uppnås med offentlig upphandling.

De är väsentligt fler upphandlare som anser att upphandling enligt LOU/LUF leder till högre kvalitet och lägre priser än de som anser det motsatta. I EU-kommissionens rapport framkommer vidare att man under de senaste åren försökt skatta hur mycket lägre priserna blir med reglering av upphandlingen. De siffror som nämns ligger mellan 2,5 och 10 procent av upphandlingens värde (se EU-kommissionen, kapitel 8).³⁵ Det totala värdet av den offentliga upphandlingen har skattats på olika vis (se Bergman, 2008) men de siffror som ofta nämns ligger runt 500 miljarder. Om vi försiktigt antar att priserna sjunker med 2,5 procent motsvarar det en kostnadsbesparing inom den offentliga sektorn på 12,5 miljarder. Denna siffra ska ställas mot de 650 miljoner som upphandlingslagstiftningen kostar extra.³⁶ Även om omfattningen av den offentliga upphandlingen vore mindre och transaktionskostnaderna något högre så är det högst osannolikt att kostnadsbesparingen skulle vara mindre än de enstaka miljarder som LOU/LUF uppskattas kosta i termer av ökade transaktionskostnader.³⁷ Läger man där till att de flesta upphandlare anser

³⁵ Man hävdar vidare att denna prissänkning till största del består i att företagen ökar sin effektivitet på grund av den ökade konkurrensen. Prissänkningen skall alltså inte ses som en ren överföring från den privata sektorn till den offentliga. Det bör emellertid påpekas att skattningar av dessa effekter är metodmässigt utmanande och vilar på en rad olika antaganden. Detta framkommer inte minst i Europe Economics (2011) senaste rapport.

³⁶ Det bör noteras att företagens 2 900 miljoner utgör ett antaget prispålägg. Dessa skall inte räknas in när man väger transaktionskostnader mot prissänkningvinster efter detta skulle leda till att företagens kostnader räknades ”dubbelt”. Prissänkningar på grund av t.ex. ökad konkurrens vid reglerad upphandling sker ju trots att företagen samtidigt kompenserar sig för de ökade transaktionskostnaderna.

³⁷ Enligt en preliminär rapport av professorerna Mats Bergman och Jan-Eric Nilsson för Upphandlingsutredningen bedöms den undre gränsen för värdet av den offentliga upphandlingen vara 215 miljarder kronor. Även med ett så lågt värde på upphandlingen skulle kostnadsbesparingen (5,4 miljarder) klart överstiga ökningen i transaktionskostnaden.

att LOU/LUF leder till samma eller högre kvalitet och att företag inom EU anser att regleringen ökar transparensen blir bilden att upphandlingsregleringen är en tydlig vinst för såväl de offentliga finanserna som för samhället i stort.

5.7 Samhällsekonomiska tröskelvärden

Informationen om de förväntade prissänkningarna och transaktionskostnaderna kan även användas i en analys av de kontraktsvärdeströsklar som i dag bestämmer inom vilka intervall vissa förfaranden är tillåtna. Mot förfarandenas tidskostnader (i Tabell 2) kan man nämligen ställa de besparingar som väntas bli följden av lägre priser genom att mer reglerade förfaranden tillämpas. Detta har implikationer för vilka tröskelvärden som är samhällsekonomiskt effektiva. Det är naturligtvis önskvärt att offentligt finansierade organisationer använder förfaranden som leder till låga upphandlingspriser men detta måste balanseras mot hur administrativt kostsamma förfarandena är. I detta avsnitt ska vi anta att övergången från ett mindre reglerat förfarande till ett mer reglerat ger en prissänkning om ett visst antal procentenheter. Vi låter prissänkningen variera mellan en och fem procent och vi beräknar vid vilket kritiskt kontraktsvärde tidskostnaden hos den upphandlande organisationen exakt motsvaras av prissänkningen. Vi studerar två ”kritiska kontraktsvärde”, ett lägre (som i dag motsvaras av 287 000kr och 15 % av det av EU reglerade tröskelvärdet, vilket gäller för de flesta upphandlande organisationer) och ett högre (motsvarande 1,9 miljoner kronor, motsvarande det så kallade tröskelvärdet).³⁸

Vid det lägre tröskelvärdet är det relevant att jämföra direktupphandling mot de förfaranden som är tillåtna i detta intervall, nämligen det förenklade förfarandet samt urvalsförfarandet. Det vägda antalet timmar som en direktupphandling förbrukar är 23 timmar motsvarande en arbetskostnad på 6 670 kr. Den vägda tiden av en kombination av det förenklade förfarandet och urvalsförfarandet blir 95,8 timmar, vilket motsvarar en kostnad om

³⁸ Som antytts tidigare finns också ett tröskelvärdet för statliga myndigheter. Detta är något lägre (drygt 1,2 miljoner) än för övriga myndigheter. För att förenkla framställningen utgår diskussionen främst från det tröskelvärdet som gäller för övriga myndigheter (kommuner, landsting, allmännyttiga bolag och stiftelser) då dessa är flest.

27 806 kr.³⁹ Nettokostnaden för en övergång till dessa förfaranden blir då 21 136 kr. Denna extra kostnad kan motiveras om prissänkningen som väntas bli följd av dessa något mer reglerade förfaranden är tillräckligt stor. Denna beror på kontraktsvärdets storlek samt den procentuella prissänkningen. För en given prissänkning om x % kan det kritiska kontraktsvärdet (b) beräknas som $b=100c/x$, där c är nettokostnaden. Exempelvis blir det kritiska beloppet 845 440 kr om vi använder siffrorna ovan och antar att den procentuella prissänkningen blir 2,5 procent. I Tabell 9 nedan finns beräkningar av dessa kritiska värden.

Vid en övergång från direktupphandling till en kombination av de än mer reglerade förfarandena (dvs. öppet, selektivt, samt förhandlat) stiger tidskostnaden ytterligare. Man kan då göra liknande beräkningar avseende de kritiska kontraktsvärden som beskrivs ovan. Den vägda förbrukade tiden av en kombination av de mer reglerade förfaranden blir 241 timmar per upphandling, vilket motsvarar en kostnad om 69 909 kr. En övergång från direktupphandling till dessa förfaranden kostar då i genomsnitt 63 239 kr per upphandling. Följaktligen blir de kritiska kontraktsvärden där en viss procentuell minskning av upphandlingspriset balanserar den högre transaktionskostnaden högre detta fall, vilket framgår av tabellen nedan.

Tabellen visar att de kritiska värdena i de flesta fall understiger de gränser eller "trösklar" som i dag gäller för de olika förfarandena. I synnerhet är detta fallet för den lägre gränsen där direktupphandling blir otillåten. Vi ser här att även om prissänkningen blir så pass stor som fem procent så motsvarar denna prissänkning ändå inte de extra upphandlingskostnader som de mer arbetskrävande förfarandena ger upphov till. En slutsats är då att den övre beloppsgränsen för att tillåta direktupphandling (som i dag är 287 000kr) är för låg och borde höjas. När det gäller den övre gränsen så är slutsatsen mindre uppenbar. Det nuvarande tröskelvärdet på drygt 1,9 miljoner balanserar upphandlingskostnaderna om prissänkningen ligger på 3,3 procent. Detta är inte en realistisk siffra och ligger inte långt ifrån vissa skattningar av vilka prissänkningar som de mer reglerade förfarandena leder till.⁴⁰ Möjligen kan man hävda att tröskelvärdet för statliga myndigheter

³⁹ Notera att det här vägs in att det förenklade förfarandet är mycket vanligare en urvals-förfarandet och därför får en större vikt.

⁴⁰ Europe Economics (2011) uppskattar att det vanligaste reglerade förfarandet över tröskel-värdena (dvs. öppet förfarande) leder till en prissänkning på ungefär tre procent.

borde höjas något, då detta ligger så lågt som 1,2 miljoner och ”kräver” 5 procents prissänkning för att motivera de extra kostnaderna. Baserat på dessa siffror finns det inte skäl att höja tröskelvärde nämnvärt, däremot borde man överväga att höja gränsen för direktupphandlingar så att dessa tillåts upp till mellan 20–40 % av tröskelvärde.

Tabell 9

	Dir.upph.	Kritiskt värde*	Förenkl/Urv.	Kritiskt värde**	Öppet/Sel./Förh.
vägd tid (tim)	23		95,8		241,1
kostnad (kr)	6 670		27 806		69 909
Nettokostnad			21 136		63 239
prissänkning (1 %)		2 113 600		6 323 900	
prissänkning (2,5 %)		845 440		2 529 560	
prissänkning (5 %)		422 720		1 264 780	

Jämförelse avseende olika förfaranden. Kritiska värden anger belopp där upphandlingskostnaden balanseras av prissänkningen.*Anger kritiskt värde vid övergång från direktupphandling till en kombination av förenklat förfarande och urvalsförfarande. **Anger kritiskt värde vid övergång från direktupphandling till en kombination av öppet, selektivt samt förhandlat förfarande.

6 Sammanfattande slutsatser

Denna rapport analyserar de transaktionskostnader som är förknippade med offentlig upphandling. Vid en genomgång av den grundläggande teorin kring transaktionskostnader framkommer att begreppet inte har en självklar definition samt att det inbegriper kostnader som kan vara svåra att fånga och mäta. Samtidigt är det ett viktigt begrepp som framgångsrikt använts i ekonomisk analys av olika institutionella lösningar.

Data om transaktionskostnader vid offentlig upphandling finns inte tillgänglig i den befintliga statistiken varför rapporten analyserar dessa kostnader med hjälp av svar från en enkät. Dessa svar kommer från 324 organisationer som lyder under LOU eller LUF. I enkäten finns uppgifter om antalet upphandlingar som de olika organisationerna gör och även tidsuppgifter avseende hur lång tid olika delmoment (som t.ex. behovsidentifiering, val av leverantör, ingående av avtal) tar för ett antal varor samt tjänster. Dessa

uppgifter är dessutom uppdelade på olika upphandlingsförfaranden. Medan det inte föreligger några stora skillnader i upphandlingstiden mellan olika varor så är skillnaderna stora mellan de olika förfarandena. Direktupphandling utan krav på formell anbuds-givning tar i genomsnitt 23 timmar medan öppet förfarande, vilket är det mest tidskrävande, tar 255 timmar. Rapporten använder vidare dessa uppskattade tider för att beräkna den totala transaktionskostnaden för de upphandlande organisationerna som lyder under LOU eller LUF. Denna uppskattas till ungefär 1,1 miljard eller 2075 heltids årsarbeten. Dessa siffror bör tolkas med försiktighet då de vilar på en rad antaganden om att organisationerna som svarat på enkäten utgör ett representativt urval samt att upphandlingsprocessen för de varor som valts ut inte avviker från organisationernas upphandling av andra varor. En analys av den arbetstid som de upphandlande organisationerna lägger ned på överprövningar görs också, och kostnaden för denna tid utgör ungefär fyra procent av de totala transaktionskostnaderna.

Rapporten innehåller vidare en effektivitetsanalys där den föreliggande lagreglerade upphandlingen jämförs med direkt inköp av leverantör. Det senare alternativet förväntas bli väsentligt enklare och leda till lägre transaktionskostnader hos såväl upphandlande organisationer som för de levererande företagen. Man kan vidare förvänta sig att företagen kompenserar sig för denna transaktionskostnad genom högre anbudspriser i jämvikt. Det ska betonas att transaktionskostnaderna även med direkta inköp av leverantör inte skulle vara försumbara. Dock kommer besparingarna hos såväl de upphandlande organisationerna som de levererande företagen att vara betydande. Upphandlingssidan förväntas spara 600 miljoner och anbudssidan 2900 miljoner. Om dessutom besparingar avseende avskaffande av överprövningar räknas in blir den totala besparingen 3550 miljoner. Denna siffra ska dock ställas i relation till de övriga konsekvenser som upphandlingsregleringen ger upphov till. De upphandlande organisationerna som anser att reglerad upphandling enligt LOU/LUF leder till lägre priser och högre kvalitet är väsentligt fler än de som anser att regleringen ger högre priser och lägre kvalitet. Även undersökningar som refererats till av EU-kommissionens senaste rapport om upphandling inom EU gör gällande att regleringen leder till lägre priser. Med tanke på den offentliga upphandlingens stora omfattning räcker en högst marginell prissänkning på anbudet för att motivera de högre transaktionskostnaderna. Bedömningen blir därför att även om

regleringen av den offentliga upphandlingen leder till betydande extra transaktionskostnader så kan dessa ses som en god investering för att erhålla billigare samt bättre varor och tjänster till den offentliga sektorn.

Slutsatsen att regleringen av den offentliga upphandlingen kan motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv får dock inte skymma att regleringen och rutinerna kring densamma kan förbättras. Exempelvis påpekas i rapporten att rutinerna kring uppföljning sannolikt kan förbättras i många av de upphandlande organisationerna. Beräkningar i denna rapport antyder vidare att det kan finnas skäl att höja beloppsgränsen för direktupphandlingar.

7 Litteratur

- Bergman, Mats, 2008, "Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning", Forskningsrapport: Konkurrensverket.
- Coase, Ronald. 1937. "The Nature of the Firm." *Economica* 4: 386–405.
- Cooter Ulen, 1997, *Law and Economics*. Addison-Wesley:Reading: Mass.
- Dalen, Dag, Moen, Espen och Riis, Christian, 2006, Dalen, "Contract renewal and incentives in public procurement." *Journal of Industrial Organization* 24: 269–285.
- EU-kommissionen, 2011, Evaluation Report, Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation, *Commission staff working paper* (utkast).
- Europe Economics, 2011, "Estimating the Benefits from the Procurement Directives – A Report for DG Internal Market" (www.europe-economics.com).
- Klaes, Matthias. "The History of the Concept of Transaction Costs: Neglected Aspects." *Journal of the History of Economic Thought* 22(2): 191–216.
- Gallick, Edward, 1984, "Exclusive Dealing and Vertical Integration: The Efficiency of Contracts in the Tuna Industry." *Bureau of Economics Staff Report to the Federal Trade Commission*.
- Jönsson, Stefan och Eriksson, Anette, 2011, "Bättre statistik om offentliga upphandlingar". *Konkurrensverkets rapportserie* 2011:15.

- Joskow, Paul, 1985, "Vertical Integration and Long-Term Contracts: The Case of Coal Burning Electric Generating Plants." *Journal of Law, Economics & Organization* 1: 33–80.
- Monteverde, Kirk och Teece, David, 1982, "Supplier Switching Cost and Vertical Integration in the Automobile Industry," *Bell Journal of Economics* 13: 206–213.
- Mukhopadhyay, Bappaditya, 2011, "Evaluating Public Procurement," *Review of Market Integration* 3: 21–68.
- Fischer, Stanley, 1977, "Long-Term Contracting, Sticky Prices, and Monetary Policy: Comment." *Journal of Monetary Economics* 3: 317–323.
- Lundberg, Sofia, 2005, "Restrictions on Competition in Municipal Competitive Procurement in Sweden." *International Advances in Economic Research* 11(3): 353–366.
- Pirrong, Stephen, 1993, "Contracting Practices in Bulk Shipping Markets: A Transactions Cost Explanation." *Journal of Law and Economics* 36: 937–76.
- PWC, 2011, "Public Procurement in Europe Cost and Effectiveness – A study on procurement regulation." Rapport framställd av PricewaterhouseCoopers, London Economics, Ecorys på uppdrag av EU-kommissionen.
- Shelanski Howard och Klein, Peter, 1995, "Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment", *Journal of Law, Economics & Organization* 11:335–361.
- Tullock, Gordon, 1980, "Efficient Rent Seeking i James M. Buchanan, Robert D. Tollison och Gordon Tullock (red.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. Texas A&M University Press: College Station: TX, 97–112.
- Uyarra, Elvira och Flanagan, Kieron, 2010, "Understanding the Innovation Impacts of Public Procurement." *European Planning Studies* 18: 123–143.
- Williamson, Oliver, 1976, "Franchise Bidding for Natural Monopolies-in General and with Respect CATV," *The Bell Journal of Economics* 7, 73–104.
- , 1979, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law, Economics & Economics* 22: 233–261.
- , 1985, *The Economic of Institutions of Capitalism*. The Free Press: New York, NY.

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individen, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslastik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.

40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.
41. Alkoholserving på särskilda boenden. S.
42. En reformerad domstolslagstiftning. Ju.
43. Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. Fi.
44. Fjärrvärme i konkurrens. N.
45. Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. Ju.
46. FRANS
Framtida regelverk och ansvars-
förhållanden på naturgasmarknaden i
Sverige. N.
47. En samlad ekobrottsbekämpning. Ju.
48. Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. S.
49. Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. N.
50. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s
Fud-program 2010. M.
51. Fortsatt föräldrar - om ansvar, ekonomi,
och samarbete för barnets skull. S.
52. Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäk-
ringen. A.
53. Ny instansordning för va-målen. S.
54. Större ekonomisk trygghet för
förtroendevalda. Rätt till ersättning vid
arbetslöshet. A.
55. Kommunaliserad hemsjukvård. S.
56. Kunskap på djupet – kunskapsunderlag
för havsplanering. M.
57. En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. A.
58. Skolans dokument – insyn och sekretess.
U.
59. Spara i goda tider
– för en stabil kommunal verksamhet
+ Bilagedel. Fi.
60. Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. A.
61. Vanvård i social barnavård. Slutrapport. S.
62. Underhållsansvaret för statens renskötsel-
anläggningar. L.
63. Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. S.
64. Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. Ju.
65. Statens roll i framtidens vård- och
omsorgssystem – en kartläggning. S.
66. Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. S.
67. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt – vägen till effektivare
e-förvaltning. N.
68. Rörelse reglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. Fi.
69. Olagligt statsstöd. N.
70. Sänkt moms på vissa tjänster? Fi.
71. Utlämning. Del I + II. Ju.
72. Gymnasial lärlingsutbildning
– med fokus på kvalitet! Hur stärker vi
kvaliteten i gymnasial lärlingsutbildning?
U.
73. På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. S.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökad polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]
En reformerad domstolslagstiftning. [42]
Förundersökning
– objektivitet, beslag, dokumentation
m.m. [45]
En samlad ekobrottsbekämpning. [47]
Asylsökande ensamkommande barn.
En översyn av mottagandet. [64]
Utlämning. Del I + II. [71]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelse i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

- Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]
Alkoholservering på särskilda boenden. [41]
Vård efter behov och på lika villkor
– en mänsklig rättighet. [48]
Fortsatt föräldrar – om ansvar, ekonomi och
samarbete för barnets skull. [51]
Ny instansordning för va-målen. [53]
Kommunaliserad hemsjukvård. [55]
Vanvård i social barnavård. Slutrapport. [61]
Framgångsrik företagshälsovård
– möjligheter och metoder. [63]
Statens roll i framtidens vård- och omsorgs-
system – en kartläggning. [65]
Sveriges internationella engagemang på
narkotikaområdet + Bilagor 4 och 5. [66]
På jakt efter den goda affären
– analys och erfarenheter av den offentliga
upphandlingen. [73]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den
kommunala utjämningen + Bilagor. [39]
Offentlig upphandling från eget företag?!
– och vissa andra frågor. [43]
Spara i goda tider – för en stabil kommunal
verksamhet + Bilagedel. [59]
Rörelsereglering för försäkring och
tjänstepension. Del 1 + 2. [68]
Sänkt moms på vissa tjänster? [70]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör
specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missför-
hållanden – för barns och elevers bästa. [33]
Skolans dokument – insyn och sekretess. [58]
Gymnasial lärlingsutbildning – med fokus
på kvalitet! Hur stärker vi kvaliteten i
gymnasial lärlingsutbildning? [72]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]
Underhållsansvaret för statens
renskötselåtgärder. [62]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]
Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-
program 2010. [50].
Kunskap på djupet
– kunskapsunderlag för havsplanering. [56]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt. – En bit på väg. [27]
Fjärrvärme i konkurrens. [44]
FRANS
Framtida regelverk och ansvarsförhållanden
på naturgasmarknaden i Sverige. [46]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– Ett nytt system för den långsiktiga
planeringen av transportinfrastruktur
samt riktlinjer och processer för med-
finansiering. [49]

Så enkelt som möjligt för så många som
möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning.
[67]

Olagligt statsstöd. [69]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]
Samlat, genomtänkt och uthålligt?
En utvärdering av regeringens nationella
handlingsplan för mänskliga rättigheter
2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punkt-
skrift. [29]
Uppdragstagare i arbetslöshetsförsäkringen.
[52]
Större ekonomisk trygghet för förtroendevalda.
Rätt till ersättning vid arbetslöshet. [54]
En bättre arbetsmiljö genom effektivare
sanktioner. [57]
Ett nationellt kunskapscentrum
för arbetsmiljö
– behov och förutsättningar. [60]