

*E*ffekter av
lagen om offentlig
upphandling

FÖRORD

Lagen om offentlig upphandling (LOU) har varit i kraft sedan den 1 januari 1994. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har därför utvärderat lagens effekter på offentlig upphandling.

Syftet med utredningen är dessutom att erhålla kunskap om vilken uppfattning som råder bland upphandlande enheter och leverantörer om hur NOU bedriver sin verksamhet. En ytterligare avsikt med projektet är att det sammantagna resultatet av utredningen skall kunna ligga till grund för att fastställa inriktningen på de informations- och tillsynsinsatser som bör göras för att åstadkomma en bättre efterlevnad av lagen och uppnå en effektivare upphandling.

Projektledare har varit civilekonomen Håkan Hellström, Vara.

Margareta Hentze
kanslichef

1	<i>Inledning</i>	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Effektiv upphandling	5
1.3	Avgränsningar	6
1.4	Metod	7
1.4.1	Upphandlande enheter	7
1.4.2	Leverantörer	8
1.4.3	Materialet	8
1.5	Disposition	10
2	<i>Lagen om offentlig upphandling</i>	11
2.1	Allmänt	11
2.2	A- och B-tjänster	12
2.3	Förfrågningsunderlaget	12
2.4	Rättsmedlen	13
2.5	Upphandling över tröskelvärdena	13
2.5.1	Annonsering	14
2.5.2	Tekniska standarder	14
2.5.3	Val av upphandlingsförfarande	14
2.5.4	Tidsfrister	15
2.6	Upphandling under tröskelvärdena	15
2.7	Nämnden för offentlig upphandling (NOU)	16
3	<i>Den offentliga upphandlingen och LOU:s övergripande effekter</i>	18
3.1	Omfattning och fördelning	18
3.2	Leverantörer	20
3.3	Övergripande effekter av LOU	21
3.4	Effekter sektorsvis	24
4	<i>Reglerna</i>	27
4.1	Attityder	27
4.1.1	Upphandling över tröskelvärdena	28
4.1.2	Upphandling under tröskelvärdena	31
4.2	Tillämpning	33
4.3	Information och kompetens	35
4.3.1	Nämnden för offentlig upphandling	36
4.4	Sanktionssystemet	40

5	<i>Organisation och ledning</i>	42
5.1	Effekter för olika organisationsformer	42
5.2	Samordning	44
6	<i>Marknadskommunikation</i>	47
6.1	Fler anbudsförfaranden i konkurrens	47
6.2	Ökad konkurrens i enskilda upphandlingar	50
6.3	Anbud begärs in genom annonsering (under tröskelvärdena)	54
6.4	Objektivitet	55
7	<i>Sammanfattning</i>	57
<i>Bilaga 1</i>	<i>Förteckning av tjänster</i>	61
<i>Bilaga 2</i>	<i>Fältarbetsresultat, enkät till upphandlande enheter</i>	63
<i>Bilaga 3</i>	<i>Fältarbetsresultat, enkät till leverantörer</i>	64
<i>Bilaga 4</i>	<i>Enkät till upphandlande enheter</i>	65
<i>Bilaga 5</i>	<i>Enkät till leverantörer</i>	82

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Lagen om offentlig upphandling¹ (LOU) trädde i kraft den 1 januari 1994. Införandet av det nya regelverket föranleddes av EES-avtalet som träffades mellan den Europeiska unionen, (EU) och de flesta EFTA-länderna. Genom de särskilda EG-direktiven på upphandlingsområdet har de länderna därmed ett gemensamt regelverk för stora delar av den offentliga upphandlingen och det är bl.a. dessa direktiv som ligger till grund för den nya lagen. Gemenskapsrätten i övrigt begränsar samtidigt de enskilda nationerna att fritt utforma egna regler på de områden som inte styrs av direktiven.

Direktiven syftar till att bryta ner handelshinder mellan länderna inom EU. På det sättet skall konkurrensmiljön för företagen förändras och det europeiska näringslivet stärkas inför en hårdnande global konkurrens. Dessutom skall en ökad priskonkurrens kunna möjliggöra besparingar i den offentliga sektorn.

Marknaden för offentlig upphandling hade vid undersökningens början reglerats av LOU i drygt fyra år. Även om man får räkna med att det tar lång tid innan denna typ av genomgripande reformer ger ordentliga effekter bedömer NOU att det är av intresse att redan nu göra en utvärdering. Att de europeiska upphandlingsreglerna innebär både hot och möjligheter för de svenska företagen är helt klart. Den frågan behandlas emellertid inte närmare i denna rapport.² Här fokuseras på den svenska offentliga upphandlingen och dess leverantörer.

Med offentlig upphandling menas anskaffning av varor, tjänster eller byggentreprenader som genomförs av statliga myndigheter, landsting, kommuner och kyrkliga kommuner m.fl. Många bolag, föreningar,

¹ SFS 1992:1528, senast ändrad och omtryckt SFS 1997:1068

² Den frågan behandlas t.ex. i *Offentlig upphandling på den inre marknaden – svenska intressen*, Kommerskollegium, mars 1997.

samfälligheter och stiftelser som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse räknas in i gruppen. En förutsättning är dock att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär.

Huvudfrågan i undersökningen är hur lagen har påverkat effektiviteten i upphandlingen. Därvidlag kan olika grupper av upphandlande enheter ha gjort skilda erfarenheter. Det kan bero på att de har haft olika utgångspunkter, nya grupper har t.ex. tillförts den krets som omfattas av regelverket för offentlig upphandling. Andra skillnader i utgångsläget kan vara organisatoriska, resursmässiga eller ha att göra med den affärsmässiga kulturen.

1.2 Effektiv upphandling

Med effektivitet avses i ekonomiska sammanhang i regel förhållandet mellan insatser i en verksamhet och verksamhetens resultat. I det här fallet bedömer vi hur LOU har påverkat behovet av arbetsinsats, om besparingar eller fördyringar har erfarits samt hur kvaliteten på erhållen leverans har påverkats. De enskilda enheterna skall inte väga in samhällsekonomiska effekter vilket framgick redan av den statliga upphandlingsförordningen.³ Däremot delar både köpar- och säljarsidan intresset av en effektiv marknad för offentlig upphandling.

Analysen av den offentliga upphandlingen struktureras här med hjälp av tre övergripande ramar: *Regelverket, organisation och ledning* samt *marknadskommunikation*. Dessa områden täcker in de för effektiviteten avgörande faktorerna.

Reglerna i LOU fastställs av riksdagen men styrs till en inte oväsentlig del av gemenskapsrätten och är opåverkbara för den enskilda enheten. Utredningen granskar aktörernas attityder till, och tillämpning av, regelverket. Vidare undersöks vilken uppfattning aktörerna har om tillsynsmyndigheten NOU:s insatser och sanktionssystemet. När det gäller organisation och ledning ankommer det givetvis på den enskilda enheten att forma en lämplig struktur för att effektivt kunna

³ Se RRV:s föreskrifter (1986:366) till den statliga upphandlingsförordningen (1986:612).

hantera flödet i anskaffningsprocessen. Utredningen koncentreras till själva upphandlingen. Här undersöks om det finns ett samband mellan organisation, ledning och samordning och effekterna som erfarits.

Slutligen handlar det om hur man exponerar sig mot och kommunicerar med marknaden. Grunden för detta utgörs naturligtvis av den upphandlande enhetens syn på affärsmässighet och utnyttjande av konkurrens. Här granskas bl.a. om andelen upphandlingar med anbudsförfarande i konkurrens har ökat, om konkurrensen i de enskilda upphandlingarna har påverkats samt vilka effekter detta har fått på utfallet av upphandlingen. En annan aspekt är om leverantörernas agerande har förändrats t.ex. vad gäller bevakning av annonsering. I det vidgade internationella perspektivet är också frågor om språk av intresse.

1.3 Avgränsningar

Utredningen fokuserar på upphandling inom staten, landstingen, kommuner, kommunala bolag och landstingsbolag.⁴ Som inte minst tidigare utredningar visat står dessa kategorier för den helt övervägande delen av den totala upphandlingen.⁵ Vidare koncentreras undersökningen till upphandling av varor och sk A-tjänster.⁶ Det finns flera skäl till en sådan avgränsning.

För det första genomförs inte sällan upphandling på olika håll inom en enhet och en skiljelinje bedöms gå mellan varor och A-tjänster å ena sidan och B-tjänster och byggtreprenader å andra sidan. En heltäckande enkät skulle på många håll ge ett betydligt merarbete för den upphandlande enheten för att besvara enkäten. Detta skulle riskera att drabba både svarsfrekvens och kvaliteten på svaren negativt.

⁴ Att de statliga bolagen inte finns med i undersökningen beror på att flertalet inte omfattas av LOU men också på att det finns oklarheter om vilka statliga bolag som är upphandlande enheter. NOU har uppmärksammat regeringen på problemet i skrivelse augusti 1997.

⁵ Se t.ex. SOU 1996:23.

⁶ Se Bilaga 1, Förteckning av tjänster.

För det andra har förändringarna i regelverket i praktiken varit mest omfattande när det gäller upphandling av varor och A-tjänster. Eventuella effekter borde därför i första hand vara märkbara inom de områdena.

1.4 Metod

För att kartlägga upphandlingen av varor och A-tjänster har två enkäter genomförts i samarbete med Statistiska centralbyrån (SCB). Den ena har riktats till upphandlande enheter och den andra till leverantörssidan. Kartläggningen har kompletterats med klargörande och fördjupande intervjuer av ett begränsat urval av de upphandlande enheter som svarat på enkäten samt Statskontoret.

1.4.1 Upphandlande enheter

Enkät nummer ett skickades ut till 395 upphandlande enheter inom staten, landstingen och kommunerna samt kommunala bolag och landstingsbolag.⁷ De representerar tillsammans 1204 enheter.

De 40 största statliga myndigheterna (mätt efter driftskostnad) valdes ut och därutöver ytterligare 40 mindre myndigheter samt 56 regionala statliga enheter. Likaledes har de 40 största kommunerna, mätt efter invånarantal, valts ut och därutöver ytterligare 40 mindre kommuner. Samtliga landstings centrala inköpsenheter ingår och dessutom ett slumpmässigt urval av medicintekniska chefer samt region- och länssjukhus. Vidare har 50 bolag från vardera kommunal sektor och landstingssektor valts ut. Bland de kommunala bolagen har de 25 med störst omsättning valts ut. Därutöver har ytterligare 25 ej storstadsbaserade bolag valts ut som har en omsättning över 10 miljoner kr per år och en omsättning per anställd på minst 0,5 miljoner kr. Svarsfrekvensen får anses som mycket god, 86 procent. Av dessa har svar motsvarande sju procentenheter inkommit i form av ej ifyllda blanketter. Vanliga motiveringar till detta har varit att de inte genomför någon självständig upphandling eller att privatisering av bolag har gjort att LOU inte längre anses tillämplig. För att förhindra att överlappande

⁷ Se Bilaga 2.

beräkningar sker har populationen i motsvarande grad justerats (till 1 137 upphandlande enheter). Den lägsta frekvensen återfinns bland små kommunala bolag men den ligger ändå klart över 50 procent.

1.4.2 Leverantörer

Enkät nummer två skickades ut till 310 företag. Urvalet gjordes i två grupper.⁸ Ett urval på 158 företag gjordes bland annonseringar av avslutade upphandlingar i Europeiska gemenskapernas officiella tidnings (EGT) databas TED (Tenders Electronic Daily). Vidare gjordes ett urval på 152 företag i SAF:s medlemsregister. Dessa representerar olika varubranscher och branscher inriktade på A-tjänster som bedömdes frekventa i den offentliga upphandlingen⁹.

Syftet med urvalet i de två grupperna var att dels säkerställa att enkäten ställdes till företag som uppenbarligen är involverade i offentlig upphandling och dels för att genom ett mer slumpmässigt urval öka chansen att nå företag som kanske har svårt att ta sig in på marknaden för offentlig upphandling. Ett problem med metoden är att populationerna överlappar varandra och att man inte utan vidare kan summera de viktade resultaten. För att förenkla framställningen består därför redovisningen av leverantörernas svar av summerade oviktade svar.

Cirka 50 procent besvarade enkäten, 41 procent från TED-urvalet och 66 procent från SAF-urvalet. Av dessa har motsvarande tolv procent svarat att de ej har någon försäljning av varor eller A-tjänster till den offentliga sektorn. Sammanlagt inkom således ca 120 svar.

1.4.3 Materialet

Naturligtvis kan man ifrågasätta hur stor upphandling de som svarar på enkäten representerar. I enkäten till de upphandlande enheterna ingick en fråga som gällde hur stor del av enhetens totala upphandling

⁸ Se Bilaga 3.

⁹ Charkuterier, Mejerier, Kontorsutrustning, Livsmedelsgrossister, Möbelgrossister, Sjukvårdsartiklar, Bränsle, drivmedel mm, Dataföretag, Städentreprenad, Bussföretag, Miljöföretag, Taxiföretag, Revisionsbyråer och Saneringsföretag.

respondenterna kunde svara för. Av svaren framgick att 44 procent kunde svara för mer än två tredjedelar av upphandlingen i organisationen och knappt en fjärdedel kunde svara för mindre än en tredjedel. Det framgår också, föga överraskande, att de centraliserade enheterna oftare kan svara för en större del av upphandlingen än fallet är i decentraliserade enheter. Enkätsvaren representerar således en mycket stor del av de aktuella enheternas upphandling. Vid skattningar av aggregerade belopp har det antagits att enkätsvaren är representativa för hela upphandlingen av varor och A-tjänster som den upphandlande enheten står för.

Vidare kan man, som i de flesta enkäter, fråga sig i vilken utsträckning svaren är helt sanningsenliga. Ett exempel är frågor till de upphandlande enheterna huruvida man följer lagen eller inte. Ett annat exempel är frågor till leverantörerna där dessa eventuellt skulle kunna gynna de egna intressena genom att svara i den ena eller andra riktningen. Vi bedömer, och i viss mån bekräftar också svaren det, att respondenterna överlag har arbetat seriöst med att besvara enkäten.

När det gäller att bedöma belopp och även procentsatser finns det självklart en viss osäkerhet och den uppträder redan hos den som besvarar enkäten. Vi har varit väl medvetna om detta och heller inte väntat oss eller begärt att varje respondent skulle göra särskilda utredningar för att kunna besvara frågorna. De aggregerade belopp som presenteras i rapporten är uppskattningar med utgångspunkt från enkätmaterialiet.

Även andra faktorer än LOU, såsom allmänna konjunktursvängningar, kan naturligtvis påverka prisbilden och konkurrenssituationen vid offentlig upphandling. De upphandlande enheterna ombads ange effekter av att LOU infördes. Det har således varit upp till den som besvarat enkäten att rensa för eventuella konjunkturreffekter.

SCB:s medverkan har bestått i att dels granska enkäternas frågor och svarsalternativ och dels samlat in och sammanställt materialet. Dessutom har Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet samt Företagens uppgiftslämnardelegation getts möjlighet att lämna synpunkter på enkäternas utformning och lämnade synpunkter har också beaktats. Därutöver har också ett flertal andra företrädare för offentlig

upphandling och leverantörer fått ta del av utkast till frågeformulär och lämna synpunkter på dessa. Även synpunkter från dessa har vägts in vid arbetet med att utforma enkäterna.

NOU har beslutat om och är ansvarig för utredningen men den har genomförts av personal som inte är, eller har varit, engagerad i myndighetens löpande verksamhet. Ordinarie NOU-personal har tagit del av utkast och lämnat synpunkter. Nämndens ledamöter har underhand informerats och lämnat synpunkter.

Slutligen vill vi här ta tillfället i akt att tacka alla som på olika sätt har medverkat i undersökningen.

1.5 Disposition

Kapitel två innehåller en resumé över Lagen om offentlig upphandling. De övergripande effekterna av lagen redovisas i kapitel 3 där det också kort redogörs för omfattning och fördelning av Sveriges offentliga upphandling. Därefter analyseras data mot bakgrund av i tur och ordning regelverket (kapitel fyra), organisation och ledning (kapitel fem) och slutligen frågor om marknadskommunikation (kapitel sex). Rapporten avslutas med sammanfattande kommentarer (kapitel sju).

2 Lagen om offentlig upphandling

2.1 Allmänt

LOU reglerar i det närmaste all offentlig upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader (Tabell 2.1). Över de s.k. tröskelvärdena grundar sig lagen i huvudsak på EG-direktiv. Sverige har genom inträdet i EU (tidigare genom EES-avtalet) förbundit sig att med den svenska rätten införliva innehållet i EG-direktiven. Under tröskelvärdena motsvarar bestämmelserna i stort sett de som gällde tidigare för stat och kommun.

De upphandlande enheterna skall beräkna värdet av varje upphandling för att bedöma om det överstiger aktuella tröskelvärden. Tröskelvärdena omräknas från ECU till svenska kronor och fastställs i en regeringsförordning för två år i taget. Nya belopp gäller från och med den 1/1 1998. Under den just gångna perioden har tröskelvärdet för varor och tjänster varit drygt 1,8 miljoner kr (inom försörjnings-

Tabell 2.1 Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, kapitelindelning

1 kap	Gemensamma regler och definitioner
2 kap	Varuupphandling över tröskelvärdena
3 kap	Upphandling av byggtreprenader över tröskelvärdena
4 kap	Upphandling inom försörjningssektorerna (vatten-, energi-, transport-, och telekommunikationssektorerna) över tröskelvärdena
5 kap	Upphandling av A-tjänster över tröskelvärdena
6 kap	Upphandling under tröskelvärdena samt B-tjänster oavsett värde mm
7 kap	Överprövning och skadestånd mm

sektorerna gäller andra, högre värden, och för de statliga myndigheterna ett lägre, knappt 1,3 miljoner kr) och för byggtreprenader ca 46 miljoner kr.

All upphandling enligt LOU skall göras affärsmässigt och med utnyttjande av tillgänglig konkurrens. Anbudsgivare och anbudssökande och anbud skall behandlas objektivt. Det är sedan tidigare huvudprincipen för offentlig upphandling.

2.2 A- och B-tjänster

Tjänster är enligt en bilaga till lagen uppdelade i A- och B-tjänster där upphandling av A-tjänster över tröskelvärdet medför betydligt högre formkrav med bl.a. krav på annonsering. Vissa tjänster är helt undantagna från lagens bestämmelser, t.ex. hyresavtal avseende fastighet och telefonitjänster. Ett av skälen till att EG-direktiven delar upp tjänster är att A-tjänsterna typiskt sett lämpar sig mer än B-tjänster för handel över nationsgränserna.

Bland A-tjänster märks underhåll av motorfordon och maskiner, datatjänster, redovisning, marknadsundersökningar, konsulttjänster för administration, arkitekttjänster, reklamtjänster, fastighetsförvaltning inklusive städning och löpande underhåll, förlags- och tryckeritjänster, sophantering m.fl.

Bland B-tjänster finns säkerhets- och bevakningstjänster, utbildning, hälso- och sjukvård samt socialtjänster, tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet m.fl. Om en tjänst inte ingår under rubrikerna i bilagan anses den vara en B-tjänst under rubriken "Andra tjänster."

2.3 Förfrågningsunderlaget

De upphandlande enheterna måste noggrant planera och formulera underlaget för upphandlingen, det s.k. förfrågningsunderlaget. Detta får inte hänvisa till ett visst märke, process eller liknande så att endast en leverantör kan komma i fråga. Ett förfrågningsunderlag består av:

- kravspecifikation
- kommersiella villkor
- administrativa bestämmelser om vad som gäller t.ex. för att lämna anbud, samt

- utvärderingskriterier

Den upphandlande enheten får inte göra prövningen mot andra kriterier än de som funnits med i annonsen eller i förfrågningsunderlaget.

2.4 Rättsmedlen

I LOU infördes speciella rättsmedel för att ge en förfördelad leverantör möjlighet att få rättelse.

Under pågående upphandling, dvs fram till dess att avtal träffas, kan en leverantör, som anser att han lidit eller kommer att lida skada, ansöka om överprövning hos länsrätt. Länsrätten kan besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Länsrättens dom kan överklagas till kammarrätt.

När upphandlingen är avslutad, dvs. när avtal har träffats, kan en leverantör som anser sig ha lidit skada föra talan om skadestånd mot den upphandlande enheten vid tingsrätt. Tingsrättens dom kan överklagas till hovrätt. Leverantörer som anser sig felbehandlade har även möjlighet att klaga till EG-kommissionen.

2.5 Upphandling över tröskelvärdena

EG-direktiven tar endast sikte på större upphandlingar, dvs. över de s.k. tröskelvärdena. Det finns EG-direktiv för vardera områdena varor, tjänster, byggtreprenader och inom försörjningssektorerna samt för rättsmedel.¹⁰ Syftet med direktiven är att ge leverantörerna lika möjligheter att lämna anbud på offentliga upphandlingskontrakt. Med bl.a. en större öppenhet och publicitet skall handeln över gränserna uppmuntras och underlättas.

¹⁰ De EG-direktiv, angående offentlig upphandling, som Sverige måste följa är 93/36/EEG (varor), 93/37/EEG (byggtreprenader), 92/50/EEG (tjänster), 93/38/EEG (varor, byggtreprenader och tjänster inom försörjningssektorerna vatten, energi, transport och telekommunikation), 89/665/EEG och 92/13/EEG (rättsmedelsdirektiven).

2.5.1 Annonsering

Annonsering skall ske i Tillägg till Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT, efter särskilda förlagor enligt följande:

- Budgetårsvis för planerade upphandlingar över vissa belopp inom varje varuområde och A-tjänstekategori samt planerade byggtreprenader, förhandsannonsering
- Den aktuella upphandlingen
- Resultatet av upphandlingen, efterhandsannonsering

2.5.2 Tekniska standarder

Om en kravspecifikation innehåller en teknisk beskrivning skall denna hänvisa till europeiska specifikationer om sådana finns på området. De upphandlande enheterna är därför skyldiga att hålla sig informerade om dessa.

2.5.3 Val av upphandlingsförfarande

Tre nya upphandlingsförfaranden kan användas över tröskelvärdena.

Öppen upphandling innebär att alla leverantörer får lämna anbud. Efter annonsering begär leverantören förfrågningsunderlaget och detta sänds ut efter hand som begäran kommer in. Några förhandlingar med leverantören får inte förekomma.

Selektiv upphandling innebär att en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Efter annonsering, i vilka kraven på leverantören skall finnas, begär leverantören att få delta i anbudstävlingen samt styrker sin förmåga genom olika intyg. Den upphandlande enheten väljer sedan ut de leverantörer, minst fem och högst 20, som får lämna in anbud. Inga andra anbud än från leverantörer som inbjudits får prövas av den upphandlande enheten. Några förhandlingar med leverantören får inte förekomma.

Förhandlad upphandling innebär att en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud. Proceduren är densamma som i selektiv upphandling med den skillnaden att den upphandlande enheten kan ta upp förhandlingar med en eller flera av dem. Förhandlad

upphandling utanför försörjningssektorerna får endast väljas i få, särskilt uppräknade upphandlingssituationer. Reglerna är därmed mer restriktiva på den punkten än tidigare regelverk på området.

2.5.4 Tidsfrister

Lagen har fastställda tidsfrister, minimitider, för anbud och anbudsansökningar. Vid öppen upphandling är minsta tid för att lämna anbud 52 dagar och vid selektiv och förhandlad upphandling är tiden normalt 37 dagar för att ansöka om att få delta i upphandlingen samt vid selektiv upphandling ytterligare 40 dagar att lämna anbud. Inom försörjningssektorerna gäller andra tidsfrister.

2.6 Upphandling under tröskelvärdena

Reglerna under tröskelvärdena som finns i kapitel sex är till stor del desamma som gällde i den statliga upphandlingsförordningen och det kommunala upphandlingsreglementet. Några ändringar och tillägg har dock gjorts för att nå en viss överensstämmelse med reglerna över tröskelvärdena.

Normalt skall s.k. *förenklat upphandlingsförfarande* tillämpas. Anbud infordras genom annons eller skrivelse. Enheten skall vända sig till så många leverantörer som erfordras för att uppnå tillräcklig konkurrens med hänsyn till upphandlingens storlek och karaktär. En leverantör som inte särskilt tillfrågats har rätt att på begäran få förfrågningsunderlaget på samma villkor som andra leverantörer. Deltagande leverantörer skall lämna skriftligt anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Av tidigare regelverk, t.ex. den statliga upphandlingsförordningen, framgår för vilka situationer förhandlingar är avsedda.

Endast om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl, såsom synnerlig brådska orsakad av omständigheter som inte har kunnat förutses och inte heller beror på enheten kan upphandling ske utan skriftligt infordrande av skriftligt anbud, *direktupphandling*. Om den upphandlande enheten avser att använda möjligheten att

direktupphandla varor och tjänster skall den fastställa beloppsgränser eller på annat sätt fastställa när direktupphandling får ske.¹¹

Under tröskelvärdena finns inte några särskilt angivna minimitider för att lämna anbud. Kravet är att den upphandlande enheten anger en skälig tid för att lämna anbud.

2.7 Nämnden för offentlig upphandling (NOU)

I samband med det nya regelverkets införande inrättades NOU, en särskild tillsynsmyndighet för offentlig upphandling. NOU är en statlig myndighet som består av ett kansli och en nämnd. Kansliet som har nio anställda sköter den löpande verksamheten och svarar för kontakten med upphandlande enheter, andra organisationer och enskilda.

NOU:s uppgifter delas in i tre verksamhetsgrenar: *information och rådgivning, tillsyn* samt *utveckling*. Ambitionen när det gäller information och rådgivning är att nämnden skall lämna muntlig och skriftlig information till främst upphandlande enheter för att underlätta tillämpningen av upphandlingsreglerna. När det gäller tillsyn sägs det i regleringsbrevet att NOU skall på annat sätt än genom information och rådgivning se till att regelsystemet efterlevs. I utvecklings-verksamheten ingår att NOU ska följa direktivförändringar och rättstillämpning inom EU. Nämnden ska också följa den allmänna utvecklingen inom offentlig upphandling i syfte att föreslå nödvändiga förändringar i LOU samt bidra till att skapa en effektivare och mer miljömedveten offentlig upphandling.

Information och rådgivning sker huvudsakligen genom nyhetsbrevet NOU-info och information i telefon. Renodlad tillsyn initieras främst genom skriftliga klagomål. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 1998 skall den individuella informationen minskas till förmån för ökad tillsyn.

NOU-info ges ut fyra gånger per år. Ett exemplar sänds gratis ut till 4 000 upphandlande enheter. En upphandlande enhet som önskar fler

¹¹ 6 kap 2§ LOU "Den upphandlande enheten skall vid behov fastställa riktlinjer för användning av direktupphandling."

exemplar kan teckna en prenumeration. NOU-info kommer under första halvåret 1998 att förmedlas genom en hemsida på Internet. Möjligheten att prenumerera på en papperskopia kommer dock att kvarstå tills vidare.

3 Den offentliga upphandlingen och LOU:s övergripande effekter

3.1 Omfattning och fördelning

Uppskattningar som har gjorts under senare år värderar marknaden för offentlig upphandling till runt 300 miljarder kronor per år.¹² Staten beräknas stå för cirka en tredjedel, kommunerna tillsammans med kommunala bolag för omkring hälften och landstingen för cirka en femtedel av upphandlingen. Kyrkliga kommuner, stiftelser, föreningar, samfälligheter m.fl. står för en mycket begränsad del. Ungefär halva upphandlingen utgörs av olika typer av tjänster, ca en tredjedel är byggtreprenader medan varor utgör omkring en femtedel av den totala upphandlingen.

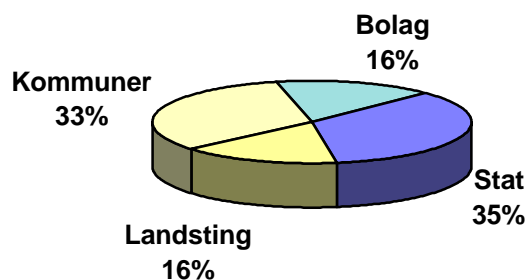
Med stöd av enkätsvaren kan vi uppskatta att de drygt 1 100 enheterna som representeras av de svarande upphandlar varor och A-tjänster till ett värde av ca 114 miljarder kr per år, varav staten och kommunerna står för ungefär en tredjedel vardera (Figur 3.1).

När det gäller upphandlingens fördelning efter enheternas storlek råder ett 80/20 förhållande, dvs. 80 procent av antalet enheter står för 20 procent av värdet på upphandlingen (Tabell 3.1). Omvänt svarar således drygt 200 enheter för 80 procent av värdet på hela den offentliga upphandlingen. En dryg tredjedel (443 st) av samtliga enheter har ingen upphandling över tröskelvärdena och berörs därmed inte av reglerna som följer av EG-direktiven.

Hur upphandlingen är organiserad varierar. Delvis beror det naturligtvis på att förutsättningarna för olika verksamheter kan vara vitt skilda. Det vanligaste är att upphandlingen är centralt organiserad (Tabell 3.2). Ungefär hälften av de upphandlande enheterna har helt centraliserad upphandling medan var fjärde enhet är helt decentraliserad. Dock står de senare endast för knappt tio procent av det totala värdet på upphandlingen.

¹² Se t.ex. SOU 1996:23.

Figur 3.1 **Fördelning av offentlig upphandling per sektor**
 Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
 Upphandlingens värde i %



Källa: SCB enkät

Tabell 3.1 **Fördelning av offentlig upphandling efter storleken på enheternas upphandling**
 Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

<i>Upphandling, miljoner kr</i>	<i>Antal enheter</i>	<i>%</i>	<i>Total upphandling, miljarder kr</i>	<i>%</i>
< 100	918	82	24	21
> 100	208	18	91	79
Total	1 126	100	115	100

* Tolv enheter har inte angivit storleken på sin upphandling.

Källa: SCB enkät

Tabell 3.2 Fördelning av offentlig upphandling efter organisationstyp
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

Organisationstyp	Antal enheter	%	Total upphandling, miljarder kr	%
Central upphandling	519	47	56	50
Delvis decentraliserad	230	21	41	37
Helt Decentraliserad	256	23	10	9
Annat sätt*	104	9	5	4
Total	1 109**	100	112	100

* Olika varianter anges t.ex.: 1) två centrala inköpsenheter, 2) har haft central inköpsenhet men nu bytt, 3) företagsledningen, 4) annan myndighet sköter upphandlingen 5) kommunförbund.

** 29 enheter har inte angivit vilken organisationsform man har.

Källa: SCB enkät

3.2 Leverantörer

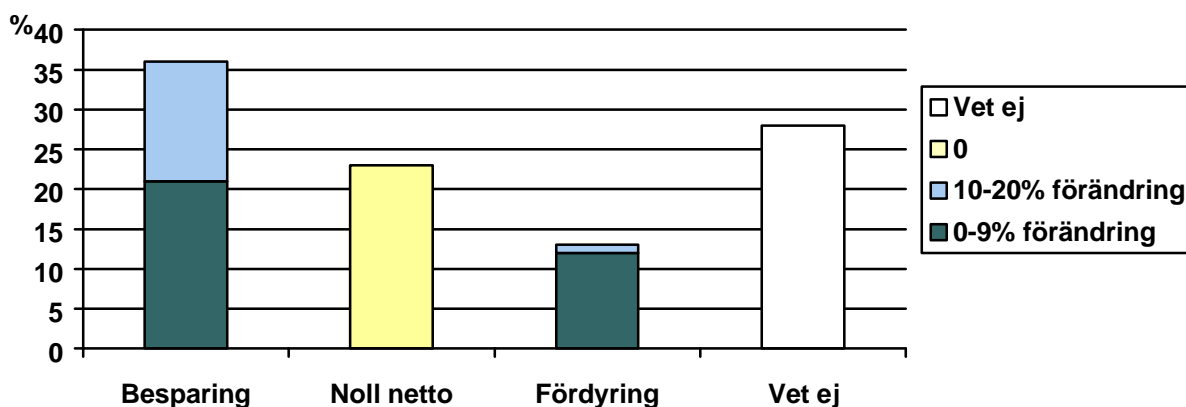
De flesta leverantörer som besvarat enkäten har en omfattande försäljning till den offentliga sektorn. Cirka två tredjedelar har en försäljning till den offentliga som är större än fem miljoner kr. I SAF-urvalet finns det en större andel stora leverantörer till den offentliga sektorn jämfört med TED-urvalet men mer än hälften i båda grupperna har en försäljning till den offentliga sektorn som överstiger 50 procent av deras totala försäljning. SAF-företagen är emellertid i högre grad involverade i upphandling över tröskelvärdena än leverantörerna i TED-urvalet.

Ungefär hälften i vardera gruppen har en försäljning till den kommunala sektorn som är 25 procent eller högre av den totala försäljningen. Det gör kommunerna till den vanligaste kundgruppen för dessa företag. Landstingen är den näst vanligaste kundgruppen medan det är förhållandevis få företag som har affärer med statliga myndigheter.

3.3 Övergripande effekter av LOU

Enkätsvaren visar att en övervägande del av antalet upphandlande enheter anser att införandet av LOU har haft positiva effekter (Figur 3.2). En åttondel av enheterna menar att man har haft negativa effekter medan en fjärdedel anser att LOU inte har gett några nettoeffekter alls.

Figur 3.2 LOU:s ekonomiska nettoeffekter
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %



Källa: SCB enkät, intervjuer

De positiva effekterna är särskilt vanliga bland större enheter och sådana som har upphandling över tröskelvärdena (Tabell 3.3 & 3.4). Att besparingar har varit vanligare för de större upphandlingarna kan tyckas logiskt eftersom LOU i praktiken inte medförde någon mer omfattande förändring vad gäller reglerna för upphandling under tröskelvärdena.

Tabell 3.3 LOU:s ekonomiska nettoeffekter efter storlek på upphandlingen

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

<i>Upphandling, miljoner kr</i>	<i>Besparing</i>	<i>+/- 0</i>	<i>Fördyring</i>	<i>Vet ej</i>	<i>Total</i>
<i>< 100</i>	34	22	13	31	100
<i>> 100</i>	40	26	14	19	100
Totalt	36	23	13	28	100

Källa: SCB enkät

Tabell 3.4 LOU:s ekonomiska nettoeffekter efter typ av upphandling

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

<i>Upphandling</i>	<i>Besparing</i>	<i>+/- 0</i>	<i>Fördyring</i>	<i>Vet ej</i>	<i>Total</i>
<i>Endast under tröskelvärdena</i>	24	28	18*	31	100
<i>Övriga</i>	44	19	11	27	100
Totalt	36	23	13	28	100

*Fördyringarna har till 85 procent uppkommit bland små kommunala bolag. Det bör påpekas att det är mycket få kommuner som inte har upphandling över tröskelvärdena. För sektorsvis jämförelser se vidare avsnitt 3.4.

Källa: SCB enkät

Som framgår av Tabell 3.5 har lagen medfört både besparingar och fördyringar men den årliga nettoeffekten vid upphandling av varor och A-tjänster kan uppskattas till en besparing på ca 1,8 miljarder kr eller 1,6 procent av den totala upphandlingen av varor och A-tjänster. Även om man bör betrakta sådana här uppskattningar med en viss försiktighet är det ändå tydligt vilken riktning och styrka effekterna har.

En mycket liten del av de upphandlande enheterna menar att LOU har lett till att kvaliteten eller ändamålsenligheten på upphandlade varor och tjänster har påverkats negativt. Enligt majoriteten har det inte skett någon förändring alls. Bland leverantörerna är det emellertid en betydande andel som anser att avvägningen mellan pris, innehåll och kvalitet har blivit sämre. Skälen till detta diskuteras närmare i kapitel 4.

Effekterna på upphandling av B-tjänster och byggtreprenader framgår inte av enkäten. Ett rimligt antagande är att effekterna i varje fall har varit desamma som för upphandling under tröskelvärdena. B-tjänster omfattas av samma regler som upphandling under tröskelvärdena och det är ett mycket litet antal upphandlingar av byggtreprenader som har annonserats enligt reglerna över tröskelvärdena. En mycket stor del av den här upphandlingen bör alltså ske enligt reglerna i LOU:s sjätte kapitel.

Av Tabell 3.4 framgår att andelen enheter som inte har upphandling över tröskelvärdena och som anger besparingar endast uppgår till hälften jämfört med gruppen övriga enheter. Vi antar således att vid upphandlingen av B-tjänster och byggtreprenader uppgår nettobesparingen till 0,8 procent, dvs. hälften av besparingen vid upphandling av varor och A-tjänster. Eftersom upphandlingen av B-tjänster och byggtreprenader bör motsvara ett värde på omkring 200 miljarder kronor uppgår nettobesparingen till ca 1,5 miljarder kr.

En försiktig uppskattning av den sammanlagda årliga nettoeffekten av att LOU infördes ger alltså en nettobesparing på ca 3,3 miljarder kr, dvs. ungefär en procent av den totala upphandlingen. Därutöver är det fullt troligt att LOU har gett vissa indirekta effekter t.ex. genom att egenregiverksamhet omprövats i effektiviserande riktning.

Tabell 3.5 **Upphandling och LOU:s ekonomiska effekter per sektor, grupp och år**

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Miljarder kr

*Upphandling Besparing Fördyring Netto**

<i>Staten</i>	39,9	0,5	0,6	0
- <i>Stora myndigheter</i>	28,8	0,3	0,1	0,3
- <i>Små myndigheter</i>	9,0	0,1	0,5	-0,4
- <i>Regionala enheter</i>	2,1	0,1	0,0	0,1
<i>Landsting</i>	18,2	0,2	0,1	0,1
- <i>Centrala inköpsenheter</i>	11,2	0,2	0,1	0,1
- <i>Med. Tekn. chefer</i>	1,0	0,0	0,0	0,0
- <i>Sjukhus</i>	6,0	0,0	0,0	0,0
<i>Kommuner</i>	37,6	1,4	0,2	1,2
- <i>Stora kommuner</i>	20,0	0,5	0,1	0,4
- <i>Små kommuner</i>	17,6	0,9	0,1	0,8
<i>Bolag</i>	18,5	0,8	0,3	0,5
- <i>Landstingsbolag</i>	3,9	0,1	0,1	0,0
- <i>Kommunala bolag, stora</i>	9,4	0,5	0,1	0,3
- <i>Kommunala bolag, små</i>	5,2	0,2	0,1	0,2
Total	114,2	3,0	1,2	1,8

* *Avvikelser p.g.a. avrundning förekommer.*

Källa: SCB enkät, intervjuer

3.4 Effekter sektorsvis

Kommunerna står för en stor andel av besparingarna såväl i absoluta belopp som relativt värdet på upphandlingen (Tabell 3.5). I synnerhet de små kommunerna har gjort stora besparingar. Även när det gäller gruppen bolag redovisas goda besparingseffekter, särskilt då stora kommunala bolag.

Tabell 3.6 LOU:s nettoeffekter per sektor och grupp
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

Besparing %			+/- 0	Fördyring %			Vet ej	Total
>20	10-20	1-9		1-9	10-20	>20		

<i>Staten</i>	0	20	25	14	3	3	0	35	100
- Stora myndigheter	0	16	21	21	10	0	0	32	100
- Små myndigheter	0	16	29	13	3	5	0	34	100
- Regionala enheter	1	30	17	14	1	0	0	37	100
<i>Landsting</i>	0	0	13	32	29	1	0	24	100
- Centrala inköpsenheter	0	0	37	38	4	4	0	17	100
- Med. tekn. chefer	0	0	0	20	60	0	0	20	100
- Sjukhus	0	0	5	42	16	0	0	37	100
<i>Kommuner</i>	0	15	32	21	8	0	0	24	100
- Stora kommuner	0	5	47	30	10	0	0	8	100
- Små kommuner	0	16	30	19	8	0	0	27	100
<i>Bolag</i>	0	13	10	30	20	1	0	26	100
- Landstingsbolag	0	3	26	42	13	0	3	13	100
- Kommunala bolag, stora	0	14	24	33	10	5	0	14	100
- Kommunala bolag, små	0	14	7	29	21	0	0	29	100
Totalt	0	15	21	23	12	1	0	28	100

Källa: SCB enkät

De största fördyringarna har uppstått i statliga myndigheter. I förhållande till sin andel av upphandlingen svarar den statliga sektorn således för en relativt stor del av fördyringarna. Vidare härrör nästan 90 procent av fördyringarna i den statliga sektorn från små myndigheter.

Tabell 3.6 redovisar hur motsvarande fördelning ser ut när det gäller antalet enheter. Genom att studera den kan man bedöma hur allmängiltiga förhållandena är. Ett stort antal av kommunerna bidrar till de stora besparingar som redovisats för den kommunala sektorn. Att betydande besparingar gjorts bland stora kommunala bolag kan också tillskrivas en stor andel av enheterna i den gruppen.

Andelen små statliga myndigheter som anger att LOU har lett till fördyringar är däremot mindre än åtta procent, dvs. 18 stycken av

myndigheterna. Den stora fördyringen bland små myndigheter tycks således inte bero på generella problem för den typen av enhet.¹³

Bland statliga myndigheter som inte har någon upphandling över tröskelvärdena har det knappast förekommit några fördyringar alls utan tvärtom rapporterar en mycket stor andel av dessa besparingar. Det rör sig om ett hundratal små och regionala enheter som tillsammans upphandlar för omkring en miljard kr.

När det gäller små kommunala bolag har en stor andel upplevt fördyringar. Det är framförallt de enheter som inte har någon upphandling över tröskelvärdena som menar att LOU har medfört negativa effekter. Här är bilden alltså rakt motsatt jämfört med den som framtonar för den statliga sektorn. Det är frågan om något färre än 100 enheter som tillsammans upphandlar för drygt en miljard kr. Övriga bolag rapporterar fördyringar i mycket mindre utsträckning. Istället har en stor andel av dessa gjort besparingar.

Inom landstinget är man tämligen positiv från centralt håll medan medicintekniska chefer och sjukhus visar mer negativa resultat. Enkätundersökningen visar att en stor del av de medicintekniska cheferna inte genomför någon självständig upphandling alls utan förlitar sig på de centrala inköpsenheterna. Av de som gör upphandlingar själva, ungefär varannan, visar de flesta negativa effekter.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att många enheter, små och stora, tillsammans har gjort betydande besparingar. Det är i den kommunala sektorn inklusive bolagen som de stora nettobidragen till besparingar har tillkommit. Det framgår vidare att det är ett fåtal myndigheter som står för huvuddelen av fördyringarna. I kommunal och statlig sektor är den positiva trenden utbredd bland det stora flertalet enheter medan bilden är mer splittrad när det gäller landsting och bolag.

¹³ I själva verket står *en* liten myndighet med en upphandling som värdemässigt överstiger vad många enheter i gruppen stora myndigheter har för nästan hela fördyringen. På grund av att de små myndigheterna viktas upp med faktorn 6 får den aktuella myndigheten en stor genomslagskraft på fördyringarna (som den anger till 10-20 procent).

4 Reglerna

4.1 Attityder

Enkäterna innehöll en undersökning av aktörernas attityder till LOU. De upphandlande enheterna tillfrågades hur de anser att vissa regler påverkar effektiviteten i upphandlingen (Tabell 4.1).¹⁴ Det framgår att kommunerna är mest positiva till lagens inverkan på upphandlingen medan bolagen förefaller vara mest negativa. Mer än hälften av bolagen tycker att inte en enda av reglerna som det frågades om höjer effektiviteten.

Tabell 4.1 **Antal LOU-regler* som upphandlande enheter anser höja effektiviteten**

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

	<i>Ingen</i>	<i>1-2</i>	<i>3-4</i>	<i>5-6</i>	<i>7-9</i>
<i>Staten</i>	40	29	14	15	2
<i>Landsting</i>	37	41	12	9	0
<i>Kommuner</i>	28	18	29	20	5
<i>Bolag</i>	54	29	9	7	0
Total	42	27	16	13	2

* De regler som frågades om framgår av Tabell 4.3

Källa: SCB enkät

¹⁴ Vilka regler det frågats om framgår av Tabell 4.3.

Leverantörerna tillfrågades om deras generella uppfattning om LOU. Som väntat var man totalt sett mer positiv än negativ i båda grupperna (Tabell 4.2). Leverantörerna som ingick i SAF-urvalet var emellertid betydligt mer positiva till lagen än de som plockats ur TED.

Tabell 4.2 **Leverantörernas uppfattning om LOU**

Antal leverantörer i %

	<i>Positiv</i>	<i>Negativ</i>	<i>Neutral</i>	<i>Ingen uppfattning</i>	<i>Total</i>
<i>TED</i>	24	18	45	12	100
<i>SAF</i>	45	4	34	17	100

Källa: SCB enkät

De upphandlande enheterna är övervägande positiva till reglerna om leverantörskontroll medan man är övervägande negativa till reglerna om tidsfrister (Tabell 4.3). Reglerna om tekniska standarder, val av upphandlingsförfarande och upphandling under tröskelvärdena anser de flesta inte påverka effektiviteten alls. Detsamma gäller reglerna om förhandsannonsering och annonsering av avslutad upphandling.

4.1.1 Upphandling över tröskelvärdena

När det gäller reglerna om annonsering av aktuell upphandling så är det fler som anser att LOU:s regler höjer än som anser att de sänker effektiviteten. Vid intervjuer har det emellertid också framkommit att annonseringen i EGT ibland upplevs som "ett spel för galleriet". Man har pekat på sådana fall då karaktären på det som skall levereras i praktiken förutsätter en lokal leverantör. Ett exempel på detta är skolskjutsar, ett annat är ramavtal för reparationer och underhåll på fastigheter. Enheterna som yttrat sig menar att hela proceduren med annonsering i EGT känns onödig i ett sådant fall.

Tabell 4.3 Upphandlande enheters attityder till lagstiftningen

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

Antal enheter i %

Reglerna om...	Höjer	Sänker	Påverkar ej	Vet ej
	effektiviteten			
...förhandsannonsering	4	11	39	46
...annonsering av aktuell upphandling	30	10	30	30
...annonsering av avslutad upphandling	1	12	40	47
...tekniska standarder	19	9	38	34
...leverantörskontroll	41	7	36	16
...val av upphandlingsförfarande	28	13	41	18
...tidsfrister	13	35	32	20
...upphandling under tröskelvärdena	29	14	41	16
...överprövning och skadestånd*	14	13	26	46

Källa: SCB enkät

En grupp som är särskilt negativ till de olika reglerna om annonsering är de medicintekniska cheferna. Kommunerna däremot är mer positiva och i synnerhet då till reglerna om annonsering av aktuell upphandling. Nästan varannan kommun anser att de reglerna höjer effektiviteten.

När det gäller tekniska standarder anser landsting och kommuner i stor utsträckning att de reglerna höjer effektiviteten. Reglerna om tidsfrister är minst populära bland kommunerna. Nästan hälften anser att effektiviteten sänks genom de reglerna. Vid intervjuer har man överlag anfört skälet att de är för långa. Bland leverantörerna upplever man väldigt olika hur de faktiska tidsfristerna har förändrats. En knappt övervägande del, drygt 40 procent, anser dock att de har blivit längre. De stora flertalet leverantörer anser att tidsfristerna är lagom. Omkring en femtedel anser emellertid att de är för korta medan ytterst få menar

att tidsfristerna är för långa. Mönstret ser likadant ut både över och under tröskelvärdena.

En särskilt omdebatterad fråga är lagens restriktiva regler för när man får förhandla med anbudsgivaren. Hälften av de upphandlande enheterna menar att reglerna påverkar det slutliga priset negativt, dvs. det blir dyrare. Bland landstingens centrala inköpschefer anser hela 83 procent att det slutliga priset påverkas negativt. Att priserna skulle kunna pressas ytterligare genom förhandlingar hävdas från många håll och man har i princip samma uppfattning i alla sektorer. De minskade möjligheterna att förhandla framhålls också som den främsta orsaken till de kraftiga fördyringar i gruppen små statliga myndigheter som redovisats i avsnitt 3.4.

Bland leverantörerna hävdar en övervägande andel att priskonkurrensen ökar när förhandlingar inte tillåts. Nästan hälften av de som tillhandahåller A-tjänster anser att priskonkurrensen ökar medan ca en tredjedel av varuleverantörerna hävdar detsamma.

Det är samtidigt förhållandevis många som inte uttrycker någon åsikt i frågan.

Uppfattningarna om hur priserna påverkas går isär bland leverantörerna. Å ena sidan anser cirka en tredjedel av A-tjänstleverantörerna och en femtedel av varuleverantörerna att priserna överlag blir lägre tack vare färre förhandlingar. Å andra sidan menar en femtedel i båda kategorierna av leverantörer att priserna blir högre på grund av att förhandlingar inte äger rum. Det väger således över en aning åt att priserna blir lägre.

Det är emellertid en mycket stor andel av leverantörerna som anser att reglerna om förhandlingar leder till att avvägningen mellan pris, kvalitet och innehåll blir sämre till nackdel för kunden. Nästan 60 procent av A-tjänstleverantörerna och något mindre än hälften av varuleverantörerna har den uppfattningen. Denna problematik har också bekräftats vid intervjuer med ett flertal upphandlande enheter (som tillsammans representerar upphandling för flera miljarder) och även då har problem vid tjänsteupphandling nämnts. Bland annat anses reglerna indirekt ställa orimligt höga krav på beställarkompetens. Vid upphandling av sofistikerad utrustning eller intellektuella tjänster är det ofta svårt att i

förväg exakt definiera behov och tänkta lösningar. Det framhålls att det finns ett särskilt stort behov av att få förhandla i sådana situationer. Detsamma gäller vid upphandling inom områden där den tekniska utvecklingen går mycket snabbt. Att möjligheterna till förhandlingar har kringskurits påstås från flera håll därför kunna leda till att utfallen inte blir helt tillfredsställande, vilket alltså också bekräftas av leverantörerna.¹⁵

Vidare anser en övervägande del av de upphandlande enheterna att omkostnader för administration påverkas negativt av reglerna om förhandlingar. Det motiveras i huvudsak med att ett avsevärt större arbete måste läggas ner på att utarbeta förfrågningsunderlag. Nästan hälften anser dessutom att inköparnas arbetssituation påverkas negativt. Bland annat påpekar några inköpare att de nu känner sig mer som byråkrater och mindre som affärsmän. Det anförs att det på sikt kan leda till ökade svårigheter att rekrytera kompetent personal.

4.1.2 Upphandling under tröskelvärdena

Reglerna för upphandling under tröskelvärdena höjer effektiviteten enligt hälften av kommunerna vilket är betydligt över genomsnittet. Det är en betydligt mindre andel av kommunerna, ca 20 procent, som anser att samma regler sänker effektiviteten. Även ett stort antal av både stora och små statliga myndigheter menar att reglerna för upphandling under tröskelvärdena höjer effektiviteten. Över 40 procent av de stora myndigheterna menar att effektiviteten höjs och den grupp statliga myndigheter som inte har någon upphandling över tröskelvärdena och som har rapporterat besparingar menar att reglerna under tröskelvärdena har bidragit till effekten. Hela 56 procent i den gruppen anser att reglerna höjer effektiviteten. Nästan 40 procent av de

stora kommunala bolagen anser att reglerna under tröskelvärdena höjer effektiviteten, att jämföra med genomsnittet på knappt 30 procent. Mer negativa är de små kommunala bolagen där endast sju procent anser att

¹⁵ Möjligheterna enligt LOU att genomföra förhandlingar är större vid upphandling av tjänster (5 kap) än vid upphandling av varor (2 kap).

reglerna höjer effektiviteten medan 14 procent anser att den sänks. Detta speglar också de resultat som redovisades i kapitel 3.

Av enkäten framgår således att kommunerna är särskilt positiva till reglerna i LOU. Vid intervjuerna har det framkommit, främst bland kommuner och kommunala bolag men även statliga myndigheter, att LOU innebar ett paradigmskifte. Även om reglerna under tröskelvärdena i mångt och mycket är desamma som det tidigare kommunala upphandlingsreglementet och den statliga upphandlingsförordningen så innebar upphöjelsen till lag att de fick en större genomslagskraft. Nästan 40 procent av de stora kommunala bolagen anser att reglerna under tröskelvärdena höjer effektiviteten, att jämföra med genomsnittet på knappt 30 procent. Från flera håll menar man att det gamla upphandlingsreglementet i praktiken betraktades som ett mer eller mindre dispositivt regelverk.

De upphandlande enheterna tillfrågades också hur olika förändringar av reglerna under tröskelvärdena skulle påverka effektiviteten. Nästan hälften anser att krav på nationell annonsering skulle sänka effektiviteten. Det är framförallt bland bolagen som man ställer sig negativ till en sådan idé. Mest positiv är man bland kommunerna även om de negativa reaktionerna fortfarande överväger.

Cirka en fjärdedel av leverantörerna anser dock att krav på nationell annonsering skulle höja effektiviteten medan en mycket mindre andel anser att effektiviteten skulle sänkas med ett annonskrav. Omkring 40 procent av leverantörerna anser att effektiviteten skulle höjas om det inrättades ett särskilt annonsforum där annonsering var obligatorisk.

Många upphandlande enheter anser att selektiv upphandling skulle kunna öka effektiviteten. Den åsikten har man särskilt bland kommunerna där mer än varannan anser det. Vid intervjuer har man motiverat detta med att vid vissa typer av upphandlingar blir mängden anbuden ibland nästan ohanterlig. Därför skulle man vilja kunna

begränsa antalet anbudsgivare. Ingen har dock påstått att detta är ett stort problem.

Att ett lagreglerat maxvärde för direktupphandling skulle sänka effektiviteten är den vanligaste åsikten i de flesta grupper. Kommunerna skiljer sig från mängden genom att en stor andel anser att ett maxvärde för direktupphandling skulle höja effektiviteten.

Av enkäten framgår det att endast två tredjedelar av samtliga enheter har fastställt särskilda riktlinjer för direktupphandling. Bland de kommunala bolagen är det bara drygt en tredjedel som har riktlinjer. Av de som har riktlinjer har praktiskt taget alla fastställt en beloppsgräns.

4.2 Tillämpning

Undersökningen har också berört frågan om hur reglerna efterlevs. NOU:s generella utgångspunkt är givetvis att alla regler alltid skall följas. Det visade sig dock att många inte alltid gör det. Det frågades om reglerna som gäller över tröskelvärdena och endast enheter som har sådan upphandling ombads svara.

Tabell 4.4 Upphandlande enheters efterlevnad av LOU
Varor och A-tjänster, över tröskelvärdena
Antal enheter i %

	Alla regler följs	Antal regler som inte alltid följs			Inget svar avlämnat
		1-2	3-4	5-6	
<i>Staten</i>	62	30	3	0	5
<i>Landsting</i>	71	21	2	0	10
<i>Kommuner</i>	41	53	3	0	3
<i>Bolag</i>	25	50	13	1	11
Total	45	43	6	0	6

Källa: SCB enkät

Omkring hälften anger att alla regler följs såvitt kan bedömas (Tabell 4.4). Nästan hälften av leverantörerna uppfattar att inköparna följer LOU medan ca en fjärdedel menar att inköparna inte alltid åtföljer lagen. I stort sett överensstämmer det alltså med uppgifterna som kommer ifrån de upphandlande enheterna.

Bland bolagen är det bara en fjärdedel som menar att man följer alla regler, i landstinget gör däremot mer än två tredjedelar det. Det vanligaste regelbrottet är att reglerna om förhandsannonsering inte följs, nästan 40 procent anger att man inte gör det. Vid intervjuerna hänvisar man främst till tidsbrist när det gäller förhandsannonsering och annonsering av avslutade upphandlingar.

Det stora flertalet följer reglerna när det gäller annonsering av aktuell upphandling. Bolagen är dock överlag sämst på att följa reglerna om annonsering och särskilt då små kommunala bolag. När det gäller annonsering av aktuell upphandling är det hela 17 procent i den gruppen som inte följer reglerna vilket skall jämföras med genomsnittet på fyra procent.

När det gäller reglerna om förhandlingar menar cirka en tredjedel av leverantörerna att de upphandlande enheterna i mindre utsträckning utnyttjar förhandlingar idag än innan LOU infördes medan knappt 15 procent av leverantörerna förhandlar mer.

Av de leverantörer som kommer i kontakt med upphandling över tröskelvärdena anser endast runt 40 procent att de upphandlande enheterna sköter sin annonsering av aktuell upphandling bra och betydligt färre när det gäller förhandsannonsering och annonsering av avslutad upphandling. Cirka tio procent av leverantörerna bedömer att deras bevakning av annonseringen skulle öka om de som upphandlar blev bättre på att annonsera.

Drygt 20 procent av leverantörerna menar att det går smidigt att hitta rätt bland annonserna medan knappt 20 procent menar att deras bevakning av annonsering sannolikt skulle öka om den kunde göras smidigare.

Lagen har också lett till en ökning av omkostnader för upphandling, främst personalkostnader. Två tredjedelar av enheterna menar att behovet av arbetsinsats har ökat efter införandet av LOU (Tabell 4.5). Det är främst över tröskelvärdena som så är fallet. Mer tid läggs helt enkelt ner på att förbereda och handlägga större upphandlingar (Se också avsnitt 4.1.1). En stor del anser att den extra insatsen har lönat sig

medan andra hävdar det motsatta. Det är särskilt kommuner och landsting som upplevt en ökad arbetsbelastning. Även majoriteten av företag lägger idag ner mer resurser på att utarbeta anbud än vad man gjorde tidigare.

Tabell 4.5 Förändring av arbetsinsats som följd av att LOU infördes

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

	<i>Arbetsinsats</i>			<i>Vet ej</i>
	<i>har ökat</i>	<i>är oförändrad</i>	<i>har minskat</i>	
<i>Stat</i>	62	11	2	25
<i>Landsting</i>	80	4	0	16
<i>Kommuner</i>	81	3	0	16
<i>Bolag</i>	58	31	0	11
Total	67	16	0	17

Källa: SCB enkät

4.3 Information och kompetens

Bland leverantörerna är meningarna delade när det gäller inköparnas kunskap om LOU. Cirka en tredjedel tycker att kunskaperna är goda medan en tredjedel tycker att de är dåliga. Detsamma gäller frågan om inköparnas allmänna yrkeskompetens. Villkoren har också uppenbarligen förändrats sedan LOU infördes. Nästan 90 procent av de upphandlande enheterna anser att både behovet av kompetens och information har ökat i och med införandet av LOU.

De upphandlande tillfrågades vad de saknar när det gäller att tillgodose behovet av information och kompetens. Hälften saknar praktiskt inriktad litteratur, en tredjedel saknar särskilda föreskrifter liknande RRV:s föreskrifter till den statliga upphandlingsförordningen och cirka en femtedel saknar bättre utbildningsmöjligheter.

De upphandlande enheterna tillfrågades också var de anser att de bäst får information om tillämpningen av LOU. Utöver tillsynsmyndigheten NOU finns det en rad andra organisationer som i mer eller mindre begränsade kretsar lämnar råd t.ex. angående lagtolkningen. Det framgår av enkäten att NOU åtnjuter ett relativt stort förtroende hos de upphandlande enheterna (Tabell 4.6). Bland de statliga myndigheterna anser mer än fyra av fem att NOU lämnar den bästa informationen om lagens tillämpning.

Tabell 4.6 **Upphandlande enheter som anser att NOU lämnar bäst information och rådgivning om tillämpning av LOU***

Antal enheter i %

<i>Staten</i>	82
<i>Landsting</i>	50
<i>Kommuner</i>	69
<i>Bolag</i>	53
Total	67

** Ett antal enkätbesvarare har satt fler kryss än ett. Bland kommunerna t.ex. tycker samtidigt 47 procent att bäst information fås från Svenska kommunförbundet .*

Källa: SCB enkät

4.3.1 Nämnden för offentlig upphandling

Medan de flesta upphandlande enheter på något sätt kommit i kontakt med NOU har en mycket liten del av leverantörerna gjort det. Omkring

80 procent av leverantörerna uppger att de inte har haft någon kontakt med NOU. Någon leverantör tycker att NOU:s verksamhet är ”för otydlig”. Det kan tänkas att många leverantörer inte känner till NOU. En idé som framförts av två olika leverantörer är att den upphandlande enheten i samband med anbudsinfordran skall vara skyldig att kort informera om NOU.

I genomsnitt var tredje upphandlande enhet har kontaktat NOU i ett rådgivningsärende (Tabell 4.7). De som i minst utsträckning sagt sig kommit i kontakt med NOU är bolagen särskilt de små kommunala bolagen varav endast sju procent uppger sig ha kommit i kontakt med NOU i samband med rådgivning. Om man tittar särskilt på små kommunala bolag som har upphandling över tröskelvärdena och som anser att behovet av information och kompetens har ökat så har faktiskt inget av de bolagen utnyttjat NOU:s rådgivning. Det tycks inte heller bero på ett utbrett missnöje med NOU, hälften av dem tycker att bäst information fås från NOU.

Tabell 4.7 Andel enheter som kommit i kontakt med NOU
Antal enheter i %

	<i>Rådgivning</i>	<i>Klagomåls- ärenden</i>	<i>NOU-info</i>	<i>Annat sätt</i>
<i>Staten</i>	45	0	85	12
<i>Landsting</i>	27	5	72	9
<i>Kommuner</i>	50	4	67	13
<i>Bolag</i>	13	1	64	2
Totalt	34	2	73	9

Källa: SCB enkät

Det är också bland de små kommunala bolagen som man i minst utsträckning anser att behovet av kompetens och information har ökat. Mer än var fjärde bolag anser att varken behovet av kompetens eller information har ökat. Genomsnittet för de andra sektorerna ligger

mellan noll och åtta procent. Bland de bolag som har upphandling över tröskelvärdet anger 17 procent att behovet inte har ökat. Bolagen är också de som i minst utsträckning efterfrågar bättre utbildningsmöjligheter eller praktisk inriktad litteratur. Däremot är små kommunala bolag mer angelägna än andra grupper om att få särskilda föreskrifter för upphandling. Omkring var femte enhet tycker så.

NOU får överlag goda betyg för sin *Rådgivning*.¹⁶ Hela 70 procent menar att rådgivningen är bra eller mycket bra och ytterligare 20 procent ger betyget godkänt medan mindre än 5 procent är missnöjda (Tabell 4.8). Mest nöjd är man på den statliga sidan.

Några av de som anser att rådgivningen är dålig har också lämnat ytterligare kommentarer och synpunkter. Det är tre trafikbolag i landstingssektorn, en statlig mindre myndighet samt fem kommuner.

Tabell 4.8 **Betyg för NOU:s rådgivning**
Antal enheter i %

	<i>Mycket Bra</i>	<i>Bra</i>	<i>Godkänd</i>	<i>Dålig</i>	<i>Mycket Dålig</i>	<i>Vet ej</i>
<i>Staten</i>	19	57	22	1	0	1
<i>Landsting</i>	11	38	45	0	0	6
<i>Kommuner</i>	18	52	20	6	0	5
<i>Bolag</i>	5	61	21	8	0	5
Totalt	16	54	22	4	0	4

Källa: SCB enkät, intervju

Det man framför som problem är t.ex. att handläggningstiden är för lång, att NOU bör bredda sina branschspecifika kunskaper, att svaren ”ofta är oprecisa och svävande” samt att NOU ”kunde vara mer praktiskt inriktat”. Av dessa nio anser flera att man får bäst råd om lagtillämpningen av någon annan än NOU.

Som framgår av Tabell 4.7 har knappt tre fjärdedelar markerat att de har kommit i kontakt med NOU genom NOU-info. Det skulle kunna tolkas så att resten, en dryg fjärdedel, ej tagit del av nyhetsbrevet. Ytterligare ca 10 procentenheter har emellertid, trots att de inte markerat att de tagit

¹⁶ Med rådgivning avses här, både information och rådgivning

del av NOU-info, lämnat en bedömning av den. Således bör åtminstone 85 procent ha läst NOU-info. Vad gäller återstoden, ca 170 enheter, så får man tills vidare dra slutsatsen att de som besvarat enkäten inte sett nyhetsbrevet. När det gäller leverantörerna har endast tio procent kommit i kontakt med NOU-info.

Tabell 4.9 Betyg för NOU-info, % av antal svarande enheter
Antal enheter i %

	<i>Mycket Bra</i>	<i>Bra</i>	<i>Godkänd</i>	<i>Dålig</i>	<i>Mycket Dålig</i>	<i>Vet ej</i>
<i>Staten</i>	18	48	24	2	0	8
<i>Landsting</i>	6	22	65	0	0	7
<i>Kommuner</i>	19	50	17	0	4	11
<i>Bolag</i>	1	44	42	1	0	12
Totalt	13	46	30	1	1	10

Källa: SCB enkät

Av de upphandlande enheter som läst *NOU-info* anser nästan 90 procent att den är godkänd eller ännu bättre och väldigt få är missnöjda (Tabell 4.9). Även leverantörerna är mycket nöjda med NOU-info. Av de som kommit i kontakt med nyhetsbrevet ger över 85 procent betyget godkänt eller bättre.

Ett fåtal kritiska synpunkter om NOU-info har dock lämnats av upphandlande enheter. Några menar t.ex. att den är skriven på ett onödigt krångligt sätt och att det är svårt att hitta i den. Ett förslag som förs fram är att informationen bör struktureras på samma sätt som lagen.

Det är endast ett fåtal enheter (två%) som anger att man varit i kontakt med NOU i *klagomålsärenden*. Av dessa ger 90 procent NOU betyget godkänt eller bättre. Kontakt med NOU på *Annat sätt* har skett genom seminarier, kurser etc. I de sammanhangen är man överväldigande positiv till NOU:s insats. Ingen menar att NOU:s prestation skulle ha varit sämre än godkänd.

Tabell 4.10 Kommentarer till NOU:s verksamhet

Antal kommentarer*, oviktade

<i>Kommentar</i>	<i>Antal</i>
Tillgänglighet i telefon behöver förbättras	17
Kompetensen behöver breddas	16
NOU-info behöver förbättras/förenklas	13
Fler anställda behövs	8
Svar vid telefonförfrågan är oklara	7
NOU:s roll bör stärkas	5
Fler kommunikationsmöjligheter	5

* Endast synpunkter som delas av minst fem olika enheter listas.

Källa: SCB enkät

En vanlig synpunkt som enheterna lämnar om NOU i allmänhet är att det är svårt att få kontakt med myndigheten inom en rimlig tid (Tabell 4.10). En annan kommentar är att personalens kompetens bör breddas. Olika områden framhålls därvidlag: affärsmässighet, erfarenhet av praktiskt upphandlingsarbete, specifika branschkunskaper mm. Några anser att NOU:s roll som tillsyns- och kontrollorgan bör stärkas, en åsikt som också stöds av många leverantörer. En tredjedel av företagen anser att det behövs mer kontroll av den offentliga upphandlingen.

4.4 Sanktionssystemet

Leverantörerna är inte helt nöjda med sanktionssystemet. Ungefär en tredjedel anser att det behövs tydligare sanktioner mot enheter som inte följer LOU.

Omkring 40 procent av leverantörerna har övervägt att klaga på upphandling genom överprövning men avstått och 20 procent har efter övervägande avstått från skadeståndstalan. Det viktigaste skälet till att man skulle avstå eller har avstått från att begära överprövning är rädsla för att svartlistas av de upphandlande enheterna. Omkring 60 procent av alla leverantörer anser att det finns en risk att bli svartlistad om man

klagar på en upphandling. Ett annat vanligt skäl är att man tycker det är svårt att veta om man skulle få rätt. Ungefär hälften anger det skälet. Cirka en fjärdedel skulle avstå därför att förfarandet är krångligt. Vidare anser endast en fjärdedel att de har möjlighet att bedöma om en offentlig upphandling sker enligt gällande regler.

Även om sanktionssystemet således kan tyckas ha vissa svagheter har rättsmedlen uppenbarligen ändå haft en viss effekt på de upphandlande enheternas beteende. Nästan 30 procent menar att rättsmedlen har fått till effekt att fler upphandlingar görs i konkurrens nu jämfört med tidigare. Det är särskilt påtagligt bland kommunerna där nästan hälften menar att rättsmedlen har haft den effekten.

När det gäller upphandling under tröskelvärdena är man mer kritisk till rättsmedlen bland kommunerna, cirka en fjärdedel tror att effektiviteten skulle öka om reglerna om överprövning och skadestånd togs bort. En fråga som förts fram av både leverantörer och upphandlande enheter gäller när en upphandlande enhet inte gör någon regelrätt upphandling alls utan i princip direktupphandlar trots att det förfarandet inte är tillåtet i det enskilda fallet. Överprövning är inte möjlig eftersom avtalet redan är träffat och en leverantör som ju inte på något sätt har varit en part i en upphandling har svårt att i en skadeståndstalan visa att just denne har lidit en ekonomisk skada. Upphandlande enheter påpekar att en enhet som försöker att följa lagen löper större risk att straffas om ett fel begås än en enhet som helt struntar i lagen.

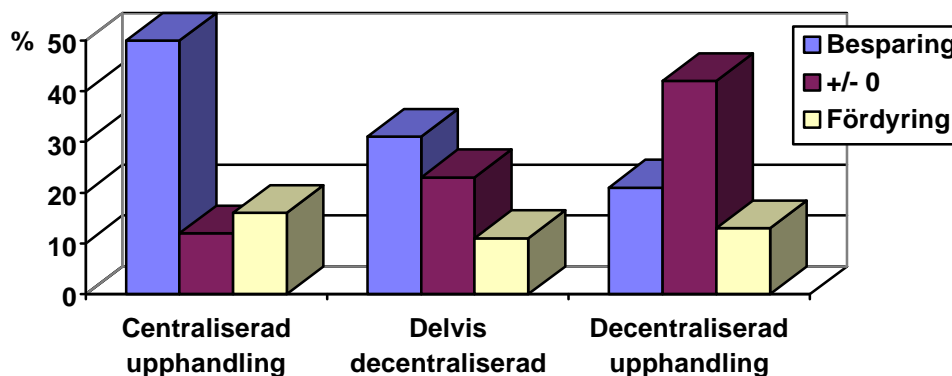
5 Organisation och ledning

5.1 Effekter för olika organisationsformer

Som framgått tidigare är upphandlingen organiserad på olika sätt i olika enheter, allt i från central styrning till helt decentraliserad verksamhet. Ju mer komplicerade regelstrukturerna och processerna är desto större krav ställs det på specialiserade kunskaper. Många gånger kan det vara en fördel att samla specialkompetens och resurser centralt.

Mest centraliserad är upphandlingen i landstingen följt av stat och kommun. Bolagen är den grupp vars upphandling är mest decentraliserad. Figur 5.1 visar att andelen enheter som anger besparingar är större ju mer centraliserad upphandlingen är. Bland de centralt organiserade enheterna anser två tredjedelar av kommunerna och en nästan lika stor andel av de statliga myndigheterna att besparingar kunnat göras tack vare LOU.

Figur 5.1 LOU:s ekonomiska nettoeffekter för olika organisationstyper
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %



Källa: SCB enkät

Enheter som har centraliserad upphandling svarar för en relativt stor del av besparingarna och en relativt liten del av fördyringarna (Tabell 5.1). Det omvända gäller för decentraliserade enheter. Det finns alltså tecken som tyder på att en centralt organiserad upphandling, åtminstone i många fall, har effektivitetsfördelar framför en mer decentraliserad enhet. Intervjuer av två bolag, med likartad verksamhet men med olika organisationstyper, indikerade samma sak.

Bolaget med centralt organiserad upphandling visar tydliga positiva effekter och är mycket positiv till lagen. Tillkomsten av lagen innebar att upphandlingen stramades upp. Den centrala styrningen ökade och acceptansen i organisationen för det nya regelverket var hög. Den positiva synen på upphandlingsfrågorna och lagens möjligheter har underbyggts av ledningen.

Bolaget med decentraliserad upphandling har inte uppnått några positiva effekter och man är mer negativ till lagen. Attityden är mer att

Tabell 5.1 **LOU:s ekonomiska nettoeffekter för olika organisationstyper**

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

	<i>Andel av upphandling, %</i>	<i>Andel av besparing, %</i>	<i>Andel av fördyring, %</i>
<i>Central upphandling</i>	49	66	34
<i>Delvis decentraliserad</i>	36	19	48
<i>Decentraliserad</i>	9	8	12
<i>Övriga</i>	6	7	6
Total	100	100	100

Källa: SCB enkät

den är ett byråkratiskt hinder. Ansvarsfördelningen är dessutom oklar och upphandlingsfrågorna har uppenbarligen inte rönt samma intresse som i det andra bolaget.

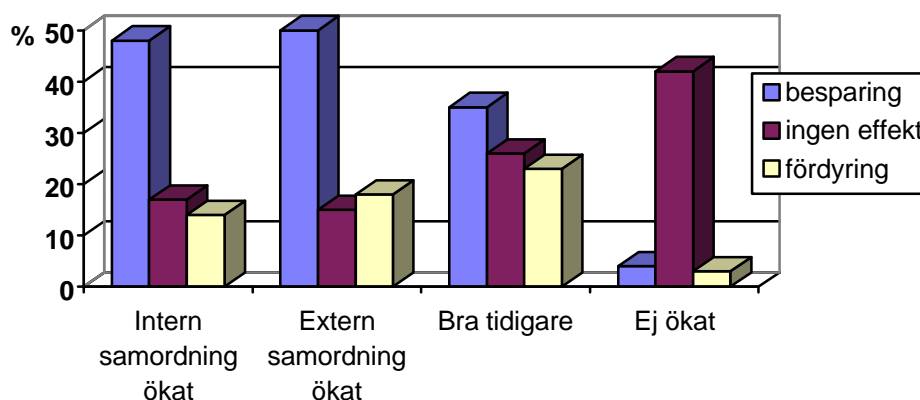
5.2 Samordning

Mer än hälften av enheterna anger att den interna samordningen har ökat och en fjärdedel att extern samordning har ökat. Även leverantörerna uppfattar att de upphandlande enheternas samordning av inköp har ökat sedan LOU infördes. Det är framförallt den kommunala sidan som anger en ökning. Bolagen är de som i minst utsträckning har ökat samordningen av upphandlingen och det förefaller inte i särskilt stor utsträckning bero på att samordningen var bra redan tidigare.

Figur 5.2 visar på sambandet mellan ökad samordning och goda effekter av LOU.

Figur 5.2 LOU:s ekonomiska nettoeffekter efter olika grad av samordningsinsatser

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %



Källa: SCB enkät

Särskilt när det gäller kommuner tycks det finnas ett positivt samband. Gruppen upphandlande enheter som ej ökat samordningen har i mycket mindre utsträckning gjort besparingar efter det att LOU infördes. Av de knappt 300 enheter som inte ökat samordningen och samtidigt inte sagt att samordningen var tillräcklig bra tidigare har endast fyra procent gjort

besparingar och hela 42 procent anser att det inte blivit någon effekt alls. Sex procent har upplevt fördyringar medan hälften inte vet vilka effekterna varit. Ökad samordning kan således ha varit en faktor som i stor utsträckning bidragit till att positiva effekter av LOU har kunnat tillgodogöras.

Den interna samordningen har t.ex. bestått i utarbetande av riktlinjer, handböcker, information eller utbildning. Sådana insatser har ofta initierats i och med att LOU infördes. Även extern samordning har utvecklats som en respons på LOU. Bland kommuner, men även kommunala bolag, menar man att samarbetet med andra kommuner eller kommunala enheter har ökat. Ett annat exempel på extern samordning är ökat utnyttjande av de statliga ramavtalen. Statskontoret t.ex. har erfårit en påtaglig ökning av utnyttjandet av ramavtal för datorer m.m. Av de som svarat att samordningen ökat anser tre fjärdedelar att man fått bättre kontroll på enhetens samlade upphandling (Tabell 5.2). Hälften har kunnat teckna fler ramavtal som följd av samordningen och lika stor andel anser sig ha fått bättre priser. Ungefär hälften upplever att man bättre kan utnyttja olika avdelningars/upphandlande enheters kompetens. En knapp fjärdedel pekar på att samordningen gett upphov till tidskrävande administration.

Organisationer med svag styrning uppvisar betydligt sämre resultat än genomsnittet. Drygt 15 procent uppger att de inte har några former för intern styrning och kontroll alls utan var och en ansvarar själv. Av dessa har endast sex procent gjort besparingar, 53 procent anger att det inte blivit någon effekt alls medan 14 procent upplevt fördyringar. Ett mycket litet antal, knappt fem procent, ställer särskilda krav vad gäller utbildning eller kompetens på sina inköpare. Av dessa enheter har mer än 75 procent gjort besparingar. Tre procent anser att det inte varit någon nettoeffekt alls medan 14 procent bedömer att LOU lett till fördyringar.

Tabell 5.2 Effekter av ökad samordning,
Antal enheter i %

Bättre kontroll på upphandlingen	73
Fler ramavtal	50

Bättre priser	47
Bättre utnyttjande av kompetens	47
Krävande intern administration	22
Klarar förhandsannonsering	13

Källa: SCB enkät

6 Marknadskommunikation

För att bedöma hur de upphandlande enheterna agerar undersöker vi bl.a. om det genomförs fler upphandlingar med anbudsförfarande i konkurrens och om konkurrensen har blivit hårdare i de enskilda upphandlingarna som följd av att LOU infördes. Deltar i så fall utländska leverantörer i ökad utsträckning vid anbudsförfaranden? Vidare undersöks i vilken utsträckning anbud begärs in genom annonsering under tröskelvärdena. Granskningen innefattar också vilka samband som kan finnas mellan agerandet och eventuella effekter.

6.1 Fler anbudsförfaranden i konkurrens

Ungefär var tredje enhet gör fler upphandlingar av varor i konkurrens jämfört med tiden innan LOU. För A-tjänster är motsvarande andel 20 till 25 procent.

En jämförelse mellan stat och kommun visar att en större andel bland kommunerna har ökat andelen upphandlingar med anbudsförfarande, framförallt när det gäller A-tjänster under tröskelvärdena. Det kan också noteras att ökningen bland bolag är markant mindre än bland övriga grupper. Nästan 75 procent av bolagen anser att det inte varit någon ökning. Genomsnittet för de övriga sektorerna ligger mellan 25 och 50 procent.

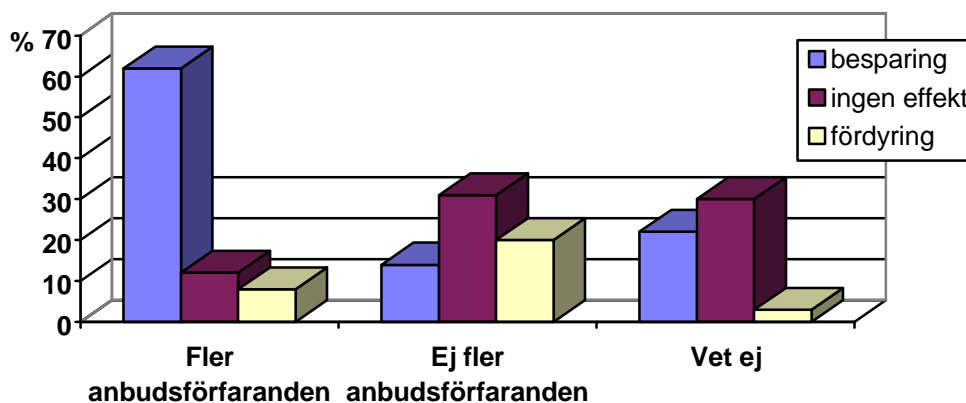
Det framgår också tydligt att enheter som inte har några särskilda riktlinjer för direktupphandling i lägre grad än andra har ökat upphandling med anbudsförfarande i konkurrens, åtminstone under tröskelvärdena. Endast en femtedel av dessa enheter har haft en ökning när det gäller varor och ännu färre när det gäller A-tjänster. Det faktum att det inte finns någon skarp gräns för när direktupphandling får ske kan troligen leda till att färre upphandlingar sker i konkurrens än vad annars skulle vara fallet.

Den grupp vars beteende mest har påverkats av LOU är kommunerna och i synnerhet då de större kommunerna. Små kommunerna har dock i större utsträckning än de stora påverkats av reglerna om

överprövning och skadestånd. Vid upphandling av varor under tröskelvärdena gör nästan 60 procent av kommunerna fler upphandlingar i konkurrens nu än innan LOU infördes. Detta skall jämföras med genomsnittet som är cirka var tredje enhet. Även när det gäller upphandling av A-tjänster så gör kommunerna upphandlingar i konkurrens i större utsträckning än genomsnittet. Vid intervjuer påpekas det också från flera håll att man i betydligt mindre utsträckning än tidigare handlar från företag när de marknadsför sina varor eller tjänster direkt mot enheten. Intervjuerna styrker också bedömningen att ökad konkurrensutsättning har lett till lägre priser.

Det framgår av enkäten att enheter som genomför fler upphandlingar i konkurrens nu än tidigare påvisar bättre resultat än andra (Figur 6.1). Det är tydligt att effekterna gör sig gällande också under tröskelvärdena.

Figur 6.1 **LOU:s ekonomiska nettoeffekter efter förändring i andel anbudsförfaranden i konkurrens**
 Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
 Antal enheter i %



Källa: SCB enkät

I gruppen statliga myndigheter utan upphandling över tröskelvärdena och som har gjort besparingar tack vare LOU anger mer än 75% att fler varuupphandlingar görs i konkurrens (se också avsnitt 3.4). Även när det gäller upphandling av A-tjänster ligger genomsnittet för den gruppen högre än genomsnittet för samtliga.

Av de som har ökat andelen upphandlingar med anbudsförfarande i konkurrens bedömer en mycket stor andel att de därigenom kunnat få lägre priser, särskilt vid upphandling under tröskelvärdena (Tabell 6.1).

Tabell 6.1 **Priseffekter av ökat anbudsförfarande i konkurrens**
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

	Ökat anbudsförfarande		Varav har gett lägre priser	
	Antal enheter	% av total	Antal enheter	%
<i>Varor</i>				
- över tröskelvärdena	225	20	115	51
- under tröskelvärdena	426	37	311	73
<i>A-tjänster</i>				
- över tröskelvärdena	143	13	61	43
- under tröskelvärdena	297	26	167	56

Källa: SCB enkät

Enheterna anger olika orsaker till att upphandling i konkurrens har ökat. De flesta anser att LOU har lett till en allmänt ökad uppmärksamhet på upphandlingsfrågor. Ungefär hälften av de som menar att upphandling i konkurrens har ökat hänvisar till LOU:s regler och det gäller både över och under tröskelvärdena. Något mindre än en tredjedel menar att reglerna om överprövning och skadestånd har bidragit till den ökade konkurrensutsättningen.

I staten har inte överprövningsreglerna haft samma genomslagskraft som bland kommuner. Endast 13 procent i staten anger att dessa regler

bidragit till att man i större utsträckning begär anbud i konkurrens medan siffran för kommuner är 45 procent.

Även en stor del av leverantörerna, knappt 40 procent, uppfattar att de upphandlande enheterna utnyttjar konkurrensmöjligheter bättre nu än innan LOU infördes. Nästan 40 procent anser också att förlängning av gamla avtal har minskat. Vidare bedömer en tredjedel av leverantörerna att lokala företag gynnas i mindre utsträckning nu. I samtliga fall är det också stora andelar som menar att läget är oförändrat.

6.2 Ökad konkurrens i enskilda upphandlingar

Konkurrensen i enskilda upphandlingar har främst ökat bland kommunerna. Konkurrensen i kommunernas upphandling har ökat markant mer än på den statliga sidan när det gäller upphandling av varor under tröskelvärdena. Bolagen ligger ungefär på genomsnittet för den samlade upphandlingen över tröskelvärdena men ligger markant under när det gäller upphandling under tröskelvärdena. En analys visar att de enheter som anger att konkurrensen har ökat i de enskilda upphandlingarna visar på bättre resultat än övriga (Figur 6.2).

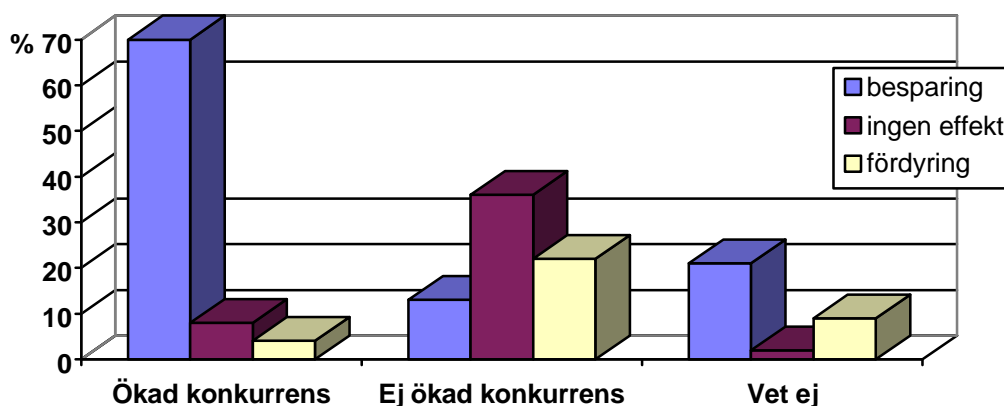
Enligt en absolut majoritet av leverantörerna har LOU lett till att deras anbudspriser är oförändrade eller lägre. Det är också en mycket stor andel som menar att kvaliteten på erbjudna varor och tjänster är oförändrad medan cirka en tredjedel menar att den har höjts.

Graden av konkurrens i de enskilda upphandlingarna kan förklaras av såväl leverantörernas som de upphandlande enheternas agerande på marknaden. Drygt 60 procent av de upphandlande enheterna som angett att konkurrensen har ökat bedömer att reglerna i LOU har bidragit till detta. Detta gäller både över och under tröskelvärdena. Mer än hälften av leverantörerna påstår att man tack vare LOU bättre bevakar marknaden. Knappt 40 procent menar att det inte skett någon förändring medan praktiskt taget ingen hävdar att bevakningen minskat. Det som bevakas minst är efterhandsannonseringen (Tabell 6.2).

Figur 6.2 LOU:s ekonomiska nettoeffekter efter förändring i konkurrens

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena

Antal enheter i %



Källa: SCB enkät

Tabell 6.2 Leverantörernas bevakning av annonsering i EGT

Antal leverantörer i %

	<i>Regelbundet</i>	<i>Sporadiskt</i>	<i>Inte alls</i>	<i>Ej svar</i>	<i>Total</i>
Förhands- annonsering	37	19	19	25	100
Aktuell annonsering	42	20	13	25	100
Efterhands- annonsering	6	29	26	39	100

Källa: SCB enkät

Det är dock en relativt liten andel av leverantörerna som anser att de upphandlande enheterna sköter annonseringen bra och ännu färre tycker att det går smidigt att hitta rätt bland annonserna. Den viktigaste förändringen för att bevakningen skulle öka är enligt leverantörerna att den kunde göras smidigare (Tabell 6.3).

Tabell 6.3 Leverantörers benägenhet att öka bevakningen

Antal leverantörer i %

<i>Bevakningen skulle öka om...</i>	<i>...enheter skötte annonsering bättre</i>	<i>...bevakning kunde göras smidigare</i>
<i>Förhandsannonsering</i>	13	23
<i>Aktuell annonsering</i>	10	20
<i>Efterhandsannonsering</i>	7	11

Källa: SCB enkät

Som framgår av Tabell 6.4 har responsen från utlandet varit svag. En viktig förutsättning för en bra kommunikation mellan två parter är att den kan ske på ett språk som båda behärskar acceptabelt. En sådan fråga gäller naturligtvis vilket språk som t.ex. anbudsfrågningar och anbud avfattas på. En upphandlande enhet har rätt att begära att alla handlingar skall vara på ett visst språk. Om inget sägs äger en leverantör emellertid rätt att använda valfritt EG-språk. Chanserna att få in anbud från utländska leverantörer borde öka om fler språk än svenska accepteras.

Enkäten visar att mer än hälften av de upphandlande enheterna aldrig tillåter andra språk än svenska. Ytterligare en fjärdedel gör det ibland. Drygt 14 procent tillåter oftast eller alltid andra språk. Minst benägen till att använda andra språk är kommunerna. Nästan 80 procent gör aldrig det. Knappt två procent gör det oftast eller alltid. Engelska är då det vanligaste språket. Det vanligaste skälet till att utländska språk inte används är att berörda handläggare inte har tillräcklig kompetens. Nästan 60 procent av de som inte tillåter andra språk anger det skälet.

Tabell 6.4 **Ökning av konkurrens per typ av anbudsgivare**
 Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
 Antal enheter i %

<i>Nya anbudsgivare</i>	36
<i>Gamla anbudsgivare</i>	14
<i>Utländska anbud genom agenter</i>	3
<i>Utländska anbud genom dotterbolag</i>	1
<i>Utländska anbud</i>	1

Källa: SCB enkät

Tabell 6.5 visar att de enheter som faktiskt har upplevt en ökad konkurrens från utländska leverantörer i betydligt högre utsträckning än genomsnittet tillåter andra språk än svenska.

Tabell 6.5 Ökning av utländsk konkurrens
Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %

<i>Tillåter utländska språk</i>	<i>Samtliga enheter</i>	<i>Enheter som erfarit ökad konkurrens från utlandet</i>
<i>Oftast/Alltid</i>	14	54
<i>Ibland</i>	23	28
<i>Aldrig</i>	55	8
<i>Inget svar</i>	7	10

Källa: SCB enkät

En annan viktig fråga är hur enheterna kommunicerar genom förfrågningsunderlagen. Många upphandlande enheter menar att förfrågningsunderlagen blivit mer fullständiga och tydligare samt att det har varit en bidragande orsak till att konkurrensen har ökat. Bland leverantörerna anser en knapp tredjedel att kvaliteten på underlagen har stigit. Något fler anser att den är oförändrad medan en mycket liten del anser att kvaliteten har sjunkit. Totalt sett är dock inte leverantörerna

helt nöjda. Nästan hälften anser att förfrågningsunderlagen inte är av tillräckligt hög kvalitet medan en dryg tredjedel anser att kvaliteten är tillfyllest.

6.3 Anbud begärs in genom annonsering (under tröskelvärdena)

Vid upphandling under tröskelvärdena kan den upphandlande enheten välja mellan skrivelse eller annonsering vid infordrande av anbud.

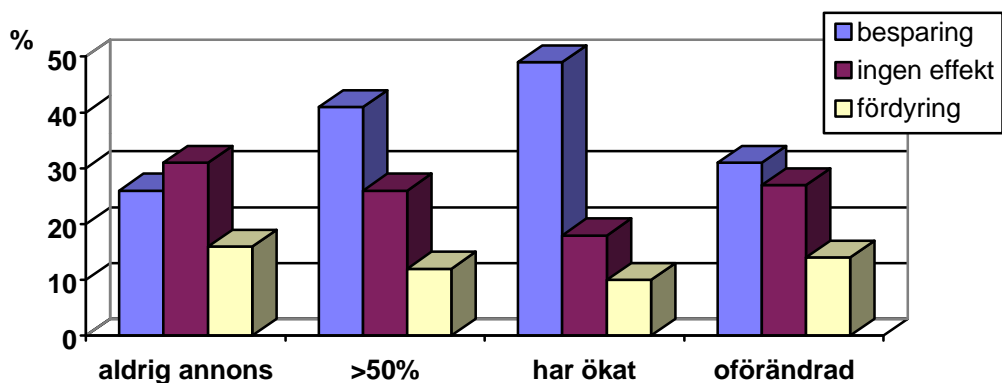
En ganska stor andel, 44 procent, annonserar aldrig eller nästan aldrig vid upphandling under tröskelvärdena. Det gäller framförallt statliga myndigheter och kommunala bolag, där mer än hälften annonserar mycket sällan eller aldrig. De små bolagen annonserar i mindre utsträckning än de stora. Nästan två tredjedelar av de små annonserar aldrig eller nästan aldrig. Bland de små bolagen har det dessutom inte förekommit någon ökning alls av annonseringen vilket är fallet med de stora bolagen. Bäst på att annonsera är kommunerna där över 40 procent annonserar vid mer än hälften av upphandlingarna under tröskelvärdena.

I genomsnitt har var fjärde enhet ökat sin annonsering sedan lagen infördes. Det är bland kommunerna, och till viss del i landstingen, som ökningen har varit tydligast. Mer än varannan kommun uppger att annonseringen har ökat.

De framgår vidare att de som aldrig annonserar visar sämre resultat än de som gör det (Figur 6.3). Andelen som anser att besparingar har kunnat göras tack vare LOU är störst i den grupp som har ökat annonseringen sedan LOU infördes.

Figur 6.3 Annonsering under tröskelvärdena, frekvens och förändring

Varor och A-tjänster, över och under tröskelvärdena
Antal enheter i %



Källa: SCB enkät

Även leverantörerna har uppmärksammat den ökade annonseringen. Nästan en tredjedel upplever att annonseringen har ökat medan åtta procent uppfattar att den har minskat. Mer än 40 procent anser att det vore en fördel om fler annonserades och mer än en fjärdedel menar att effektiviteten skulle höjas om det infördes ett krav på annonsering. En ännu större andel av leverantörerna, över 40 procent tror att effektiviteten skulle höjas om det infördes ett särskilt forum där annonsering var obligatorisk.

Det vanligaste skälet till att begära in anbud genom skrivelse och inte genom annonsering är att man anser att tillräcklig konkurrens uppnås genom att vända sig till kända leverantörer. Hela två tredjedelar av samtliga enheter anger det skälet. Cirka 14 procent tycker att annonsering tar för lång tid och omkring 25 procent menar att man kan riskera att få in en ohanterlig mängd anbud.

6.4 Objektivitet

En av de bärande principerna för den offentliga upphandlingen är att de upphandlande enheterna är objektiva i förhållande till leverantörerna. LOU innehåller olika regler som skall bidra till att slå vakt om detta. En sådan sak är de restriktiva reglerna för när förhandlingar får genomföras. En annan regel gäller utvärderingskriterierna. Dessa skall anges i förfrågningsunderlaget och om möjligt rangordnas.

Att döma av leverantörernas svar kan på sina håll förutsättningarna för objektivitet vid anbudsutvärderingen ifrågasättas. En ganska stor andel, nästan en tredjedel, av leverantörerna menar att inköparna inte följer de krav som anges i de egna förfrågningsunderlagen. Nästan en femtedel anser att de helt enkelt inte är objektiva vid anbudsutvärdering.

En fjärdedel av de upphandlande enheterna rangordnar, enligt egen utsago, aldrig utvärderingskriterierna. Ytterligare en tredjedel gör det endast ibland. Drygt 40 procent rangordnar i de flesta fall. Denna bild bekräftas i stort sett av leverantörerna där drygt 40 procent menar att det är ovanligt att utvärderingskriterierna rangordnas medan 30 procent anser att det är vanligt eller mycket vanligt.

Att de upphandlande enheterna inte rangordnar beror enligt dem själva på att man tycker att det är svårt och att man saknar en bra metod. Det är emellertid inte få som menar att det helt enkelt inte är förenligt med affärsmässighet att rangordna utvärderingskriterierna. Det kan, menar man vidare, leda till låsningar som gör att utfallet av upphandlingen inte blir optimalt. Man vill helt enkelt ha vissa frihetsgrader vid bedömningen.

7 Sammanfattning

Lagen om offentlig upphandling har lett till goda ekonomiska effekter i den offentliga upphandlingen. Även om också fördyringar har rapporterats beräknas LOU netto ha bidragit till en sammanlagd besparing på 3,3 miljarder kr per år, dvs. cirka en procent av värdet på den totala offentliga upphandlingen. De stora nettobesparingarna har gjorts i kommuner och kommunala bolag. I övriga sektorer har det knappast varit någon nettoeffekt alls.

Den positiva uppfattningen om lagens effekter är utbredd, framförallt i statlig och kommunal sektor. Bland kommunala bolag och i landstingen är bilden mer splittrad även om de tyngre aktörerna i dessa båda grupper är tämligen positiva. LOU respekteras i större utsträckning och efterlevs bättre än tidigare regelverk. Reglerna för överprövning och skadestånd har bidragit till detta men en allmänt ökad uppmärksamhet på upphandlingsfrågor som följd av att LOU infördes har varit än mer avgörande.

LOU har bidragit till att fler upphandlingar görs genom anbudsförfarande i konkurrens. Samtidigt har konkurrensen i de enskilda upphandlingarna ökat. Detta har i sin tur lett till att lägre priser har kunnat erhållas med bibehållen eller förbättrad kvalitet. Det är särskilt kommunerna som har ökat andelen upphandlingar genom anbudsförfarande i konkurrens. Det är också bland kommuner som ökningen av annonsering vid upphandling under tröskelvärdena har varit störst.

Totalt sett har LOU lett till en effektivisering av den offentliga upphandlingen. Upphandlande enheter med central styrning och enheter som har ökat sin samordning av upphandlingen har i större utsträckning än andra enheter uppnått positiva effekter medan enheter med svag styrning och kontroll har fått mindre positiva effekter.

Många leverantörer anser att förutsättningarna för en smidig bevakning av annonsmarknaden borde förbättras. Uppemot en fjärdedel av

leverantörerna skulle öka sin bevakning av annonsmarknaden om bevakningen kunde göras smidigare.

Även om de upphandlande enheterna i stort sett är positiva till LOU så finns det vissa delar i lagen som ett flertal är mindre nöjda med. Främst gäller det reglerna om förhandlingar med anbudsgivare. Kritiken gäller negativ påverkan på pris men också innehåll och kvalitet i framförallt komplicerade upphandlingar.

Många leverantörer anser dock att priskonkurrensen ökar när förhandlingar inte tillåts. Däremot är det en mycket stor del av leverantörerna som anser att avvägningen mellan pris, kvalitet och innehåll blir sämre till nackdel för kunden när förhandlingar inte tillåts. Denna uppfattning delas av flera större upphandlande enheter som pekar på att utfallet vid komplicerade upphandlingar riskerar att bli sämre när förhandlingar med anbudsgivare inte får äga rum.

Det är inte rimligt att LOU och de bakomliggande direktiven innehåller regler som kan leda till effektivitetsförluster i den offentliga upphandlingen. NOU har emellertid redan i sitt svar på Grönboken framfört att det finns vissa upphandlingar med komplicerat innehåll som kräver förhandlingar.

Annonseringen i EGT uppfattas ibland av de upphandlande enheterna ge liten effekt, dvs. trots omfattande annonsering har ökningen av utländska leverantörer varit mycket begränsad. En bidragande orsak härtill synes vara den språkliga barriären. Det visar sig att enheter som erfarit en ökning av utländska leverantörer i betydligt högre utsträckning än genomsnittet tillåter andra språk, främst engelska, vid anbudsförfarandet. Att begränsa kommunikationen till att föras på svenska innebär naturligtvis ett hinder för gränsöverskridande handel. Som framgår av enkätsvaren är det här i mångt och mycket en kompetensfråga.

En annan uppfattning som ges uttryck för är att annonseringen i EGT ibland känns onödig. Det är när karaktären på det som skall upphandlas är sådan att i princip bara en lokal leverantör kan komma ifråga och det handlar oftast om olika typer av A-tjänster.

Mer än hälften av leverantörerna anger att de regelbundet eller sporadiskt bevakar förhandsannonseringen i EGT medan nästan hälften av de upphandlande enheterna inte alltid annonserar enligt reglerna om förhandsannonsering.

Undersökningen visar att det är en mycket stor andel som aldrig eller nästan aldrig annonserar vid upphandling under tröskelvärdena och det vanligaste skälet är att man tycker sig få till stånd tillräcklig konkurrens genom att vända sig till kända leverantörer. Av undersökningen framgår dock att ökad annonsering har gett goda resultat. Annonsering vid upphandling under tröskelvärdena är inte obligatorisk. Bland leverantörerna finns det emellertid ett visst stöd för obligatorisk annonsering i synnerhet om ett särskilt forum för annonsering inrättas.

De upphandlande enheterna anser att behovet av information och kompetens har ökat. Tillsynsmyndigheten NOU har fått mycket goda betyg för sina insatser när det gäller att informera om tillämpningen av LOU. Det står emellertid klart av NOU:s regleringsbrev för budgetåret 1998 att den individuella informationen skall minska till förmån för utökad tillsyn. NOU-info är en viktig informationskanal. Det är därför värt att notera att en ganska stor andel av de upphandlande enheterna har svarat att de inte har kommit i kontakt med NOU-info. Förutsättningarna för en bättre spridning av nyhetsbrevet kommer emellertid att öka när NOU, under 1998, lanserar sin hemsida med bl.a. NOU-info på Internet.

Det är anmärkningsvärt att nästan hälften av de upphandlande enheterna som svarat på enkäten inte följer regelverket fullt ut. Enligt leverantörerna är det tämligen vanligt att man vid anbudsutvärdering inte ens följer de egna utvärderingskriterierna. Det är också en brist för sanktionssystemet att en stor andel av leverantörerna avstår från att begära överprövning p.g.a. rädsla för att svartlistas av den upphandlande enheten.

Även om LOU till idag haft övervägande positiva effekter finns det förmodligen ytterligare besparingar att göra om:

- annonsering görs i större utsträckning under tröskelvärdena
- upphandling samordnas i högre grad, både internt och externt
- upphandling som idag är helt decentraliserad får en mer central styrning
- de upphandlande enheterna fastställer riktlinjer för direktupphandling och om
- förfrågningsunderlagen förbättras.

Bilaga 1 Förteckning av tjänster

<i>Kategori</i>	<i>A-tjänster</i>
1.	Underhåll och reparation av motorfordon, hushållsartiklar och maskinutrustning
2.	Landtransport, inkl. säkerhetstransporter, kurir- och taxitransport, utom postbefordran
3.	Luftransport utom postbefordran
4.	Postbefordran till lands och i luften, utom sådana tjänster som avses i avdelning B 18
5.	Telekommunikation *
6.	Finansiella tjänster a Försäkringstjänster b Bank- och förvaltningstjänster mot avgifter, provision, ränta och andra former av ersättningar **
7.	Datatjänster och därmed anknutna tjänster
8.	Tjänster för forskning och utveckling, som endast gäller den egna verksamheten och helt finansieras av den upphandlande enheten
9.	Redovisning, revision och bokföring
10.	Marknadsundersökningar inkl opinionsmätningar
11.	Konsulttjänster för administration och organisation av företag
12.	Arkitekttjänster, ingenjör- och konstruktörstjänster, stadsplanering och landskapsarkitektur och anknutna vetenskapliga och tekniska konsulttjänster
13.	Tjänster avseende annonsering (reklam)
14.	Fastighetsförvaltning, inkl städning och löpande underhåll
15.	Förlags- och tryckeritjänster som utförs mot ersättning
16.	Tjänster för avloppsrening, sophantering, sanering och liknande verksamhet

- B-tjänster*
17. Hotell- och restaurangtjänster
 18. Rälsbunden transport
 19. Sjötransport och annan vattenburen transport
 20. Stuveritjänster, godshantering i terminal, på flygplats eller i hamnar
 21. Juridiska tjänster***
 22. Arbetsförmedling, till personalvård anknutna tjänster
 23. Säkerhets- och bevakningstjänster, utom säkerhets-transporter
 24. Utbildning, inkl yrkesutbildning
 25. Hälso- och sjukvård samt socialtjänst
 26. Tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet
 27. Andra tjänster
-

* *utom telefoni, telex, radiotelefoni, personsökning och satellittjänster*

** *utom tjänster i samband med utgivning eller omsättning av värdepapper och andra finansiella instrument, förvaltning av statsskulden och sådana tjänster som utförs av Sveriges riksbank*

*** *utom skiljemanna- och förlikningsuppdrag*

Bilaga 2 Fältarbetsresultat, enkät till upphandlande enheter

	<i>population</i>	<i>urval*</i>	<i>svar</i>	<i>%</i>	<i>ifylld enkät**</i>
<i>Staten, stora myndigheter</i>	40	40	37	92	37
<i>Staten, små myndigheter</i>	232	41	38	93	38
<i>Staten, regionala enheter***</i>	126	56	50	89	45
<i>Landstingen centralt</i>	24	24	24	100	24
<i>Landsting, med. tekn. chefer</i>	59	15	13	87	5
<i>Landsting, sjukhus</i>	42	35	29	83	19
<i>Stora kommuner</i>	40	40	38	95	38
<i>Små kommuner</i>	246	41	36	88	36
<i>Kommunala bolag, stora</i>	25	25	21	84	21
<i>Kommunala bolag, små</i>	317	25	14	58	14
<i>Landstingsbolag</i>	53	53	36	75	31
Summa	1 204	395	336	86	308

* Av de 25 små kommunala bolagen och de 53 landstingsbolagen hade sammanlagt sex stycken privatiserats och omfattas därför inte av LOU. Dessa bolag har räknats bort vid viktning av svaren. Nettourvalet blir följaktligen 389 enheter.

** Skälen till att enkäter inte varit ifyllda är att inköpen hanteras av någon annan eller att inga inköp av aktuellt slag förekommer. Som exempel bedöms 31 stycken av de 53 medicintekniska cheferna inte ha någon egen upphandling. Hänsyn har tagits till detta vid viktning av svaren.

*** De regionala enheterna har valts bland Länsarbetsnämnderna, Kriminalvårdens regionkontor, Länspolismyndigheterna, Länsskattemyndigheterna samt Skogsvårdsstyrelserna.

Bilaga 3 Fältarbetsresultat, enkät till leverantörer

	<i>Population</i>	<i>Urval</i>	<i>Antal i urval utan LOU-anknytning*</i>	<i>Enkät svar</i>	<i>%</i>
<i>TED-urval</i>	4 536	158	16	65	41
<i>SAF-urval</i>	2 614	152	27	100	66

** De svarande har angivit att de varken säljer varor till, eller utför A-tjänster åt, offentlig sektor. Hänsyn har tagits till detta vid viktning av svaren.*

Bilaga 4 Enkät till upphandlande enheter

Enkät om upphandling

Frågorna avser den upphandling av varor och A-tjänster som sker genom den centrala inköpsfunktionen. Om det inte finns någon sådan skall enkäten besvaras av den avdelning/förvaltning som svarar för den *största delen upphandling* av varor och A-tjänster.

Uppgifter om svarslämnaren

Upphandlande enhet

.....

Avdelning/förvaltning.....

Kontaktperson.....Befattning.....

Telefonnummer.....

Sänd ert svar *senast 28 april 1997* med adress: *Enkät om upphandling SCB, V/ENK, 701 89 Örebro.*

Begrepp	Fråga nr	Definitioner, förklaringar
Affärsmässiga villkor	3c	Innefattar pris, kvalitet m. m.
Enhet	A1,A2.A4,A5	Upphandlande enhet avses
Effektiv upphandling	1	Att i ekonomisk mening avväga behovet av resursinsatser i förhållande till utfallet av upphandlingen dels vad gäller pris och avtalsvillkor samt kvalitet på levererad vara eller tjänst.
Extern samordning	18	Kan t ex avse lokal, regional eller statlig inköpssamordning.
Intern samordning	18	Samordning av upphandling inom en upphandlande enhet.
Priser, prisförändringar	2b, 4, 8, 18a	Vid bedömning av prisnivåer skall hänsyn tas till den allmänna prisutvecklingen (fasta priser)
Utländska anbud, företag	3a, 3c, 5, 6	Syftet med frågorna är att undersöka om LOU har initierat ett ökat handelsutbyte med utlandet i någon form. Detta kan ha skett direkt genom import eller indirekt genom svenska agenter eller nyetablerade dotterbolag.

Bakgrundsfrågor

Gäller den upphandlande enhetens totala upphandling av varor och A-tjänster

- Fråga A1.** Hur är enhetens upphandling organiserad?
- ₁ En central inköpsfunktion svarar för den värdemässigt *största delen* av upphandlingen
- ₂ En central inköpsfunktion finns, men upphandlingen är till stor del decentraliserad
- ₃ Det *finns ingen* central inköpsfunktion utan upphandlingen är decentraliserad.
- ₄ På annat sätt,
nämligen.....

- Fråga A2.** Uppskatta det genomsnittliga värdet av den upphandling *enheten* genomför per år.
- ₁ Mindre än 10 miljoner kronor
- ₂ 10 - 99 miljoner kronor.
- ₃ 100 - 250 miljoner kronor.
- ₄ Mer än 250 miljoner kr,
nämligen.....

- Fråga A3.** Hur stor del av den upphandlingen kan du svara för i den här enkäten?
- ₁ Mindre än en tredjedel
- ₂ Mellan en tredjedel och två tredjedelar
- ₃ Mer än två tredjedelar

- Fråga A4.** Hur många upphandlingar *över* tröskelvärdena genomför enheten? Försök uppskatta ett ungefärligt årsgenomsnitt.
- ₁ Inga upphandlingar
- ₂ 1 - 5 upphandlingar
- ₃ 6 - 12 upphandlingar
- ₄ Mer än 12 upphandlingar

Fråga A5. I den del av upphandlingen som du svarar för gör ni mer än enstaka upphandlingar enligt LOU-kapitel 4 (försörjningssektorn)?

₁ Ja

₂ Nej

I resterande del av enkäten är det i många frågor möjligt att ange flera svarsalternativ.

₁ Vet ej -----> fortsätt med fråga 3

* Jämför med upphandlingar till ett värde av motsvarande belopp innan tröskelvärdena aktualiserades.

Fråga 2a. Vad kan den i fråga 2 angivna ökningen främst bero på?

₁ LOU:s formkrav vid upphandling *över* tröskelvärdena

₁ LOU:s formkrav vid upphandling *under* tröskelvärdena

₁ LOU:s regler om överprövning och skadestånd

₁ En allmänt ökad uppmärksamhet kring upphandlingsfrågor som en följd av LOU

Fråga 2 b. Bedömer ni att den i fråga 2 angivna ökningen har medverkat till att *lägre priser* har kunnat erhållas än eljest?

₁ Ja vid upphandling av **varor** *över* tröskelvärdena

₁ Ja vid upphandling av **varor** *under* tröskelvärdena

₁ Ja, vid upphandling av **A-tjänster** *över* tröskelvärdena

₁ Ja vid upphandling av **A-tjänster** *under* tröskelvärdena

₁ Nej

₁ Vet ej

Fråga 3. Bedömer ni att konkurrensen vid de

₁ Ja vid upphandling av **varor** *över* tröskelvärdena

Främst inom (bransch)

enskilda upphandlingarna - mer än undantagsvis - ökat sedan LOU infördes?

₁ Ja vid upphandling av **varor** *under* tröskelvärdena

₁ Ja, vid upphandling av **A-tjänster** *över* tröskelvärdena

₁ Ja vid upphandling av **A-tjänster** *under* tröskelvärdena

- ₁ Nej -----> Fortsätt med fråga 4
- ₁ Vet ej -----> Fortsätt med fråga 4

Fråga 3a. På vilket sätt har den i fråga 3 angivna ökningen av konkurrensen skett?

- | | | |
|---------------------------------------|--|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> ₁ | ”Gamla” anbudsgivare deltar i fler anbudstävlingar | Främst inom (bransch)
.....
. |
| <input type="checkbox"/> ₁ | ”Nya” anbudsgivare har dykt upp | ..... . |
. |
| <input type="checkbox"/> ₁ | Utländska företag lämnar anbud genom agenter | ..... . |
. |
| <input type="checkbox"/> ₁ | Utländska företag lämnar anbud genom dotterbolag | ..... . |
. |
| <input type="checkbox"/> ₁ | Utländska företag lämnar anbud | ..... . |
. |
| <input type="checkbox"/> ₁ | Annat sätt, nämligen..... | ..... . |
. |

Fråga 3b. Vad tror ni har medverkat till den i fråga 3 angivna ökningen av konkurrensen?

- ₁ Ökad annonsering vid upphandling *under* tröskelvärdena*
- ₁ LOU:s regler om förhandsannonsering vid upphandling *över* tröskelvärdena
- ₁ Bättre förfrågningsunderlag inkl mer fullständiga och tydligare kravspecifikationer
- ₁ Annonsering av upphandling enligt LOU:s regler *över* tröskelvärdena
- ₁ LOU:s krav på tidsfrister för mottagande av bl a anbud har gett fler leverantörer nödvändig tid för att utarbeta anbud
- ₁ Annat nämligen

* Jämför med upphandlingar till ett värde av motsvarande belopp innan

tröskelvärdena aktualiserades.

Fråga 3c. Vilken/vilka
av följande kategorier

 1

”Gamla” anbudsgivare

Främst inom (bransch)

.....

leverantörer har lämnat
anbud med affärs-

 1

Inhemska ”nya” anbudsgivare

.

.....

mässigt bättre villkor
än vad som erhållits

 1

Utländska företag

.

.....

tidigare?

 1

Ingen av de uppräknade kategorierna

.

.....

 1

Vet ej

.

Fråga 4. Bedömer ni att gamla leverantörer varaktigt har sänkt sina priser p g a att de enbart *befarat* en ökad konkurrens efter införandet av LOU?

<input type="checkbox"/>	1	Ja vid upphandling av varor över tröskelvärdena	.....
<input type="checkbox"/>	1	Ja, vid upphandling av varor under tröskelgränserna	.....
<input type="checkbox"/>	1	Ja vid upphandling av A-tjänster över tröskelvärdena	.....
<input type="checkbox"/>	1	Ja, vid upphandling av A-tjänster under tröskelvärdena	.....
<input type="checkbox"/>	1	Nej	.....
<input type="checkbox"/>	1	Vet ej	.....

Fråga 5. Från vilka länder har antalet utländska anbud främst ökat? Ange dem i rangordning.

<input type="checkbox"/>	1	Det har inte varit någon nämnvärd ökning	
<input type="checkbox"/>	1	Land nummer 1	.....
<input type="checkbox"/>	1	Land nummer 2	.....
<input type="checkbox"/>	1	Land nummer 3	.....

			Främst inom (bransch):
Fråga 6. Har antalet <i>ingångna avtal</i> med utländska företag ökat i nämnvärd utsträckning?	<input type="checkbox"/>	1	Ja, vid upphandling av varor
	<input type="checkbox"/>	1	Ja, vid upphandling av A-tjänster
	<input type="checkbox"/>	1	Nej
		
		

₁ Vet ej

Effektivitet

Fråga 7. Hur har enligt er uppfattning behovet av arbetsinsats - mätt i tid eller personer - för att utföra upphandling påverkats efter införandet av LOU?

Behovet har:

	ökat	varit oförändrat	minskat	vet ej
Över tröskelvärdet	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄
Under tröskelvärdet	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄
Total förändring av arbetsinsats	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃	<input type="checkbox"/> ₄

Fråga 8. Bedöm den totala nettoeffekten av prisförändringar och enhetens omkostnadsförändringar som följd av att LOU infördes?

- ₁ Mer än 20 procents *besparing*
- ₂ 10 - 20 procents *besparing*
- ₃ 01 - 09 procents *besparing*
- ₄ 0 (ingen nettoeffekt)
- ₅ 01 - 09 procents *fördyring*
- ₆ 10 - 20 procents *fördyring*
- ₇ Mer än 20 procents *fördyring*
- ₈ Vet ej

Upphandling över tröskelvärdena

De som enligt fråga A4 *inte har några upphandlingar* över tröskelvärdena kan fortsätta direkt med fråga 12

		Reglerna om...
Fråga 9. Vilka av bredvidstående regler i LOU händer det att ni <i>inte</i> följer?	<input type="checkbox"/> 1	... förhandsannonsering
	<input type="checkbox"/> 1	... annonsering av aktuell upphandling
	<input type="checkbox"/> 1	... efterhandsannonsering
	<input type="checkbox"/> 1	... tekniska standarder
	<input type="checkbox"/> 1	... användande av förhandlingar med anbudsgivare
	<input type="checkbox"/> 1	... tidsfrister för mottagande av bl a anbud
	<input type="checkbox"/> 1	... annan regel nämligen.....
	<input type="checkbox"/> 1	Samtliga uppräknade regler följs såvitt kan bedömas

Fråga 10. Hur påverkar LOU:s restriktiva regler när det gäller <i>förhandlingar med anbudsgivare</i> följande faktorer - sett ur den upphandlande enhetens perspektiv?	positivt	negativt	inte alls	vet ej
	Det slutliga priset	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	☐ 4
Omkostnader för upphandlingsadministration	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Erhållen leverans jämfört med behovet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Erhållen leverans jämfört med det som efterfrågas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Handläggares arbetssituation	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Annat, nämligen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

Fråga 11. Tillåter ni andra språk än svenska i anbudsprocessen?

- ₁ Ja, alltid
₂ Ja, oftast
₃ Ja, ibland
₄ Nej, aldrig -----> Fortsätt med fråga 11b

Fråga 11 a. Vilka språk tillåter ni?

- ₁ Nordiska språk
₁ Engelska
₁ Tyska -----> Fortsätt med fråga 12
₁ Franska
₁ Annat språk

Fråga 11b. Varför tillåter ni inte andra språk än svenska?

- ₁ Berörda handläggare har inte tillräcklig kompetens
₁ Den inhemska konkurrensen är tillräcklig
₁ Tidsbrist
₁ Andra skäl nämligen.....

Upphandling under tröskelvärdena

Fråga 12. Uppskatta hur ofta anbud begärs in genom annonsering vid förenklad upphandling?

- ₁ Aldrig/nästan aldrig
₂ I mindre än 20 procent av fallen
₃ I 20-50 procent av fallen
₄ I mer än 50 procent av fallen
₅ Vet ej

- Fråga 12a.** Hur har andelen förändrats sedan LOU infördes?
- ₁ Det har varit en tydlig ökning
- ₂ Det har varit i stor sett oförändrat
- ₃ Det har varit en tydlig minskning
- ₄ Vet ej

- Fråga 13.** Vilket/vilka är skälen till att anbud begärs in genom skrivelse och inte annonsering?
- ₁ Det finns endast en eller ett fåtal kända leverantörer
- ₁ Tillräcklig konkurrens uppnås genom att kända leverantörer tillfrågas
- ₁ Önskar lokala leverantörer
- ₁ Annonsering tar för lång tid
- ₁ Risken är stor att en ohanterlig mängd anbud kommer in
- ₁ Man riskerar att försämra relationerna med nuvarande leverantörer
- ₁ Annat skäl, nämligen
- ₁ Vet ej

Fråga 14. På vilket sätt skulle följande åtgärder enligt er uppfattning, påverka effektiviteten i upphandling under tröskelvärdena?

Om det infördes.....	...skulle effektiviteten		
	höjas	sänkas	inte påverkas nämnvärt
...krav på (nationell) annonsering vid större upphandlingar	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
...möjlighet till selektiv upphandling	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
...tidsfrister för mottagande av bl a anbud	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
...lagreglerat maxvärde för direktupphandling	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃
...reglerna om överprövning och skadestånd avskaffades	<input type="checkbox"/> ₁	<input type="checkbox"/> ₂	<input type="checkbox"/> ₃

...annan åtgärd, nämligen.....

 1 2 3

Fråga 15. Har enheten särskilda riktlinjer för direktupphandling?

 1

Ja

 2

Nej -----> Fortsätt med fråga 16

 3

Vet ej

Fråga 15a. Vad innehåller enhetens riktlinjer för direktupphandling?

 1

Vilka beloppsgränser som gäller

 1

Vem som får besluta om direktupphandling

 1

Hur prisjämförelser ska göras

 1

När valet av leverantör ska göras

 1

Annat skäl.....

 1

Vet ej

Utvärdering av anbud

Fråga 16. Rangordnar ni utvärderingskriterierna innan utvärderingen påbörjas?

 1

Ja, oftast -----> Fortsätt med fråga 17

 2

Ja, ibland

 3

Nej

 4

Vet ej

Fråga 16a. Vad beror det på att rangordning inte görs?

 1

Det är svårt

 1

Saknar lämplig metodik

 1

Annat skäl

 1

Vet ej

Organisation, kompetens och information m. m.

	Kompe- tens	Infor- mation	
Fråga 17. Har införandet av LOU skapat ett ökat behov av kompetens och information?	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	Ja
	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2	Nej
	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3	Vet ej
Fråga 17a. Var får ni bäst den information ni söker när det gäller tillämpningen av LOU?	<input type="checkbox"/> 1		Nämnden för offentlig upphandling (NOU)
	<input type="checkbox"/> 2		Svenska kommunförbundet
	<input type="checkbox"/> 3		Landstingsförbundet
	<input type="checkbox"/> 4		Annan organisation, nämligen.....
	<input type="checkbox"/> 5		Annat sätt, nämligen.....
	<input type="checkbox"/> 6		Vet ej
Fråga 17b. Vad saknar ni när det gäller att tillgodose ert behov av kompetens och information?	<input type="checkbox"/> 1		Bättre utbildningsmöjligheter
	<input type="checkbox"/> 1		Praktiskt inriktad litteratur
	<input type="checkbox"/> 1		Särskilda föreskrifter eller liknande
	<input type="checkbox"/> 1		Annat, nämligen.....
	<input type="checkbox"/> 1		Saknar inget
	<input type="checkbox"/> 1		Vet ej

Fråga 18. Har införandet av LOU föranlett ökad samordning av upphandling?	<input type="checkbox"/> 1	Ja, den <i>interna</i> samordningen har ökat
	<input type="checkbox"/> 1	Ja, den <i>externa</i> samordningen har ökat
	<input type="checkbox"/> 1	Nej, den <i>interna</i> samordningen var tillräckligt utvecklad redan tidigare -----> Fortsätt med fråga 19

	<input type="checkbox"/>	1	Nej, den <i>externa</i> samordningen var tillräckligt utvecklad redan tidigare -----> Fortsätt med fråga 19
	<input type="checkbox"/>	1	Nej -----> Fortsätt med fråga 19
Fråga 18a. Vilka effekter har den ökade samordningen fått?	<input type="checkbox"/>	1	En bättre kontroll på den upphandlande enhetens samlade upphandlingar
	<input type="checkbox"/>	1	Gjort det möjligt att klara av LOU:s krav på förhandsannonsering
	<input type="checkbox"/>	1	Fler ramavtal har träffats
	<input type="checkbox"/>	1	Bättre priser har erhållits tack vare större volymer
	<input type="checkbox"/>	1	Kompetens delas mellan olika avdelningar/upphandlande enheter och utnyttjas bättre
	<input type="checkbox"/>	1	Det har gett upphov till en tidskrävande administration
	<input type="checkbox"/>	1	Inga effekter alls
	<input type="checkbox"/>	1	Andra effekter.....
	<input type="checkbox"/>	1	Vet ej

Fråga 19. Vilka former för intern styrning och kontroll tillämpas för att söka säkerställa att decentraliserad upphandling utförs i enlighet med LOU?	<input type="checkbox"/>	1	En delegationsordning är fastställd
	<input type="checkbox"/>	1	Detaljerade och dokumenterade riktlinjer är fastställda
	<input type="checkbox"/>	1	Krav på samråd med jurist/annan specialist i vissa fall
	<input type="checkbox"/>	1	Preciserade krav ställs på lämplig utbildning eller motsvarande erfarenhet
	<input type="checkbox"/>	1	Den centrala inköpsfunktionen bistår med stöd på begäran

<input type="checkbox"/>	1	Information om upphandlingsfrågor lämnas löpande enligt särskild sändlista
<input type="checkbox"/>	1	Stickprovskontroller görs på genomförda upphandlingar
<input type="checkbox"/>	1	Inga, var och en ansvarar själv

Fråga 20. Ange på vilket sätt ni kommit i kontakt med NOU och vilket betyg ni vill ge NOU:s prestation. Motivera gärna svaret.

Har kommit i kontakt med NOU genom...	NOU:s rådgivning	Klagomåls-ärenden	NOU-info	Annat sätt
NOU:s prestation är då.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
...mycket dålig	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
...dålig	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2
...godkänd	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3
...bra	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 4
...mycket bra	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 5	<input type="checkbox"/> 5
Vet ej	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 6	<input type="checkbox"/> 6

Plats för kommentarer.....

.....

..

.....

.....

..

.....

..

Empty rectangular box for header information.

Fråga 21. Ange på vilket sätt NOU:s verksamhet behöver förändras/förbättras.

Seven horizontal dotted lines for writing the answer.

Bilaga 5 Enkät till leverantörer

Enkät till leverantörer av varor och tjänster till offentlig sektor

Uppgifter om svarslämnaren

Företag.....

Division.....

Bransch

Kontaktperson.....Befattning.....
.....

Telefonnummer.....

Sänd ert svar *senast 27 juni 1997* i bifogat svarskuvert. Om annat kuvert används skicka det under adress: *Enkät om upphandling SCB, V/ENK, 701 89 Örebro.*

Kort om lagen om offentlig upphandling (LOU)

Den offentliga sektorns upphandling regleras av Lagen om offentlig upphandling (LOU) som trädde i kraft 1994. Reglerna är olika beroende på vad som ska upphandlas och kontraktsvärdet.

Vid upphandling som beräknas överstiga de i LOU angivna tröskelvärdena skall annonsering normalt ske i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT). Lagen ställer också krav på att planerade respektive avslutade upphandlingar annonseras i EGT. Vidare ställer lagen detaljerade krav på upphandlingsproceduren framförallt när det gäller upphandling *över tröskelvärdena*. Möjligheterna att förhandla med leverantörer är t ex mycket begränsade. Närmare information om lagen och dess innehåll framgår av *gröna broschyren, Kort om...*, som bifogas.

Kort om Nämnden för offentlig upphandling (NOU)

Tillsynsmyndighet för offentlig upphandling är *Nämnden för offentlig upphandling (NOU)*. Bland myndighetens uppgifter ingår att sprida information och ge ut allmänna råd och kommentarer om hur upphandlingsbestämmelserna skall tolkas. NOU ger ut ett nyhetsbrev, *NOU-info*, fyra gånger per år.

Anvisningar

Enkäten gäller försäljning till offentlig sektor av varor och s k A-tjänster (se bilaga). Om företaget varken säljer varor eller utför A-tjänster behöver frågorna inte besvaras. I så fall kryssa i nedanstående ruta och sänd tillbaka enkäten. Även denna upplysning är värdefull för oss!

- Vi skickar tillbaka enkäten obesvarad eftersom vi varken säljer varor eller utför A-tjänster.
- Vi vill gärna ha den färdiga rapporten skickad till oss.

Begrepp	Definitioner, förklaringar
EGT/TED	Europeiska gemenskapernas officiella tidning (även OJ, Official Journal)/ Tenders Electronic Daily, Annonssdatabas
Försörjningssektorn	verksamhet inom vatten-, energi-, transport- eller telekommunikationsområdena.
Offentlig sektor	stat, kommuner, landsting och svenska kyrkan samt offentligägda bolag.
Tröskelvärden	se gröna broschyren <i>Kort om LOU...</i> (sid 5)

Bakgrundsfrågor

Frågorna 1-1c gäller total försäljning av varor samt A-tjänster och B-tjänster till offentlig sektor

Fråga 1. Uppskatta det egna företagets/divisionens fakturerade försäljning per år, där enhet/er inom offentlig sektor är köpare.	<input type="checkbox"/> 1	Mindre än 5 miljoner kronor
	<input type="checkbox"/> 2	5 - 24 miljoner kr
	<input type="checkbox"/> 3	25 - 50 miljoner kr
Ange det dels i miljoner kronor samt dels i procent av	<input type="checkbox"/> 4	Mer än 50 miljoner kr, nämligen.....
företagets/divisionens totala fakturering	-----	-----
	<input type="checkbox"/> 1	Mindre än 5 procent av företagets/divisionens försäljning
	<input type="checkbox"/> 2	5 - 20 procent av försäljningen
	<input type="checkbox"/> 3	Mer än 20 procent av försäljningen, nämligen%

Fråga 1a Uppskatta hur stor del av försäljningen till offentlig sektor som varor respektive A- och B-tjänster utgör?	0 %	1-24%	25-49 %	50-99%	100% (hela försäljningen)
Varor	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
A-tjänster (se bilaga)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
B-tjänster (se bilaga)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Fråga 1 b. Uppskatta hur stor del av försäljningen till offentlig sektor som sker till följande verksamheter?					
Statlig verksamhet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Landstingsverksamhet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Kommunal verksamhet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Annan offentlig verksamhet nämligen 1 2 3 4 5

.....

Fråga 1c. Uppskatta hur stor del av försäljningen till offentlig sektor som sker till kunder med verksamhet inom försörjningssektorn (se Begreppsförklaringen s 1)?

1 2 3 4 5

Om offentlig upphandling

Fråga 2. Vilken är er uppfattning om LOU?

- 1 Vi är övervägande positiva
- 2 Vi är övervägande negativa
- 3 Vi är varken positiva eller negativa
- 4 Vi har ingen uppfattning eftersom vi knappt känner till vad LOU innebär

Fråga 3 Hur uppfattar ni följande när det gäller offentlig sektors agerande vid upphandling?

De flesta offentliga inköpare...	Ja	Nej	Vet ej
...är tillräckligt kunniga om LOU	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
...åtföljer LOU	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
...är tillräckligt kompetenta för sin uppgift	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
...presterar förfrågningsunderlag mm av tillräcklig hög kvalitet	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

...följer de krav som anges i de egna
förfrågningsunderlagen

₁ ₂ ₃

...är objektiva vid anbudsutvärdering

₁ ₂ ₃

Effekter av LOU

Fråga 4. På vilket sätt upplever ni att införandet av LOU har påverkat den offentliga upphandlingen inom ert område?

har är oför- har vet ej
ökat ändrat minskat

Den inhemska konkurrensen...

₁ ₂ ₃ ₄

Konkurrensen från företag i utlandet...

₁ ₂ ₃ ₄

Prisnivån (fasta priser)...

₁ ₂ ₃ ₄

Inköpsvolymerna per upphandlingstillfälle...

₁ ₂ ₃ ₄

Avtalstidernas längd....

₁ ₂ ₃ ₄

Annat, nämligen

₁ ₂ ₃ ₄

Fråga 5. På vilket sätt upplever ni att offentlig sektors uppträdande vid upphandling förändrats sedan LOU infördes?

ökat oför- minskat vet ej
ändrat

Samordning av inköp

₁ ₂ ₃ ₄

Inköparnas kompetens

₁ ₂ ₃ ₄

Kvaliteten på förfrågningsunderlagen

₁ ₂ ₃ ₄

Förekomst av kravspecifikationer ”skräddarsydda” för särskilt fabrikat eller liknande

₁ ₂ ₃ ₄

Gynnande av lokala företag

₁ ₂ ₃ ₄

Utnyttjandet av konkurrensmöjligheter	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Förhandlingar med anbudsgivare	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Annonsering av upphandling	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Krav på skriftliga anbud	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Förlängning av gamla avtal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
På annat sätt, nämligen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

Fråga 6. Hur har ert eget uppträdande påverkats med anledning av att LOU infördes?	ökat	oförändrad	minskat	vet ej
Bevakning av marknaden för offentlig upphandling	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Resurser som läggs på att utarbeta anbud	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Antalet förfrågningar där vi avstår från att lämna anbud	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Nivån på anbudspriserna	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Kvaliteterna på erbjudna varor/tjänster	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Annat sätt, nämligen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

Upphandling över tröskelvärdena som publiceras i EGT

Om ni inte på något sätt kommer i kontakt med upphandling över tröskelvärdena ska ni inte besvara frågorna i detta avsnitt (fråga 7-13).

Obs. Dessa frågor gäller bara varor och A-tjänster

Fråga 7. Hur stor del av er försäljning till offentlig sektor är kopplad till upphandlingar som annonserats i EGT/TED?	<input type="checkbox"/> 1	0 %
	<input type="checkbox"/> 2	01-09 %
	<input type="checkbox"/> 3	10-24 %
	<input type="checkbox"/> 4	25-50 %
	<input type="checkbox"/> 5	Mer än 50 %, nämligen.....
	<input type="checkbox"/> 6	Vet ej

Fråga 8. I vilken utsträckning bevakar ni annonsering i EGT/TED? <i>Obs Gör en markering i varje kolumn</i>	Förhandsannonsering av kommande upphandling	annonsering av aktuell upphandling	efterhandsannonsering av avslutad upphandling	
	Bevakas regelbundet och systematiskt	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
	Bevakas sporadiskt	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 2
	Bevakas inte alls	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 3
	Har aldrig varit aktuellt	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 4

Fråga 9. Vad anser ni om annonseringen EGT/TED? Markera de påståenden ni håller med om. Obs att flera markeringar på varje rad är möjliga.	Förhandsannonsering	aktuell annonsering	efterhandsannonsering	
	De upphandlande enheterna sköter sin annonsering bra	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
	Det går smidigt att hitta rätt bland annonserna	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
	Vår bevakning av annonseringen skulle sannolikt öka om de som upphandlar blev bättre på att annonsera	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1
		<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 1	

Vår bevakning av annonsering skulle sannolikt öka om den kunde göras smidigare	<input type="checkbox"/>	1
Vet ej	<input type="checkbox"/>	1

Fråga 10. På vilket sätt anser ni att en upphandling generellt påverkas när den upphandlande enheten, enligt LOU inte får förhandla?

	...vid upphandling av...			
	varor		A-tjänster	
	ja	nej	ja	nej
Avvägningen mellan pris, kvalitet och innehåll blir sämre till nackdel för kunden....	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Priskonkurrens mellan företag ökar...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Det slutliga priset blir lägre....	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Det slutliga priset blir högre...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Omkostnaden för anbudsgivaren blir lägre...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Omkostnaden för anbudsgivaren blir högre...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Annan effekt nämligen.....	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1
Vet ej	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	1

Fråga 11. Hur upplever ni att de faktiska tidsfristerna för inlämnande av anbud har förändrats sedan LOU infördes?

	...för långa	...lagom	...för korta
Tidsfristerna har blivit längre och är nu...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Tidsfristerna är oförändrade och är nu...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>
Tidsfristerna har blivit kortare och är nu...	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>

Fråga 12. Hur har avtalstiderna förändrats sedan LOU infördes?	...för långa	...lagom	...för korta
Avtalstiderna har blivit längre och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Avtalstiderna är oförändrade och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Avtalstiderna har blivit kortare och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Våra upphandlingar resulterar oftast i engångsleveranser	<input type="checkbox"/> 1		

Fråga 13. Ur affärsmässig synpunkt, för hur lång tid tycker ni det är lämpligt att ett avtal tecknas inom era viktigaste tjänste-/produktområden (inklusive möjliga förlängningar)?	varor	A-tjänster	ange tjänst/ produkt
Högst 1 år	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	.....
1 - 3 år	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	.....
4 - 5 år	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	.....
Mer än 5 år, nämligen.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	.....

Upphandling under tröskelvärdena, som inte publiceras i EGT

Obs. Dessa frågor gäller bara varor och A-tjänster.

Fråga 14. På vilka sätt får ni information om offentlig upphandling som inte publiceras i EGT? Försök uppskatta det i procent av samtliga	Procent av samtliga offentliga upphandlingar
--	--

offentliga upphandlingar ni kommer i kontakt med.	0 %	1-10%	11-25%	26-50%	mer än 50%
Vi har kontinuerlig kontakt med köparen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Vi tar kontakt med köparen	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Köparen begär in anbud genom skrivelse	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Köparen begär in anbud genom annons	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Köparen tar en direktkontakt	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5
Annat sätt, nämligen.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4	<input type="checkbox"/> 5

Fråga 15. På vilket sätt - upplever ni - att andelen upphandlingar under tröskelvärdena - där anbud begärs genom annonsering - förändrats sedan LOU infördes?

	ökat	oförändrad	minskat
Andelen upphandlingar som annonseras har/är	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

Fråga 16. Skulle det vara en fördel om fler upphandlingar under tröskelvärdena annonserades?

<input type="checkbox"/> 1	Ja
<input type="checkbox"/> 2	Nej
<input type="checkbox"/> 3	Vet ej

Fråga 17. På vilket eller vilka sätt skulle följande åtgärder - enligt er uppfattning - kunna påverka effektiviteten i upphandling under tröskelvärdena?

	Effektiviteten skulle...			
	höjas	sänkas	ej påverkas	vet ej
				nåmnvärt

Om det infördes krav på nationell annonsering	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Om det infördes krav på bestämda minimi- tidsfrister för mottagande av anbud	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Om ett särskilt forum för annonsering inrättades där annonsering var obligatorisk	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
Om annat krav infördes, nämligen (gäller både över och under tröskelvärdena)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

Fråga 18. Hur upplever ni att de faktiska tidsfristerna för inlämnande av anbud har förändrats sedan LOU infördes?	...för långa	...lagom	...för korta
Tidsfristerna har blivit längre och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Tidsfristerna är oförändrade och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Tidsfristerna har blivit kortare och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

Fråga 19. Hur har avtalstiderna förändrats sedan LOU infördes?	...för långa	...lagom	...för korta
Avtalstiderna har blivit längre och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Avtalstiderna är oförändrade och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
Avtalstiderna har blivit kortare och är nu...	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

Övrigt

Gäller upphandling både över och under tröskelvärdet

Fråga 20. Hur vanligt är det att de utvärderingskriterier som skall ligga till grund för anbudsvärderingen är	<input type="checkbox"/> 1	Mycket vanligt
	<input type="checkbox"/> 2	Vanligt

rangordnade i angelägenhetsgrad i förfrågningsunderlagen?

₃ Ovanligt

₃ Mycket ovanligt

Fråga 21. Anser ni att ni har någon möjlighet att bedöma

₁ Ja

om en offentlig upphandling där ni deltar sker enligt

₂ Nej

gällande regler och om ni blir rättvist behandlad?

₃ Vet ej

Fråga 22. Har ni någon gång vänt er till domstol för att klaga på en upphandling?

Ja

Nej

Har begärt överprövning vid länsrätt

₁

₂

Har väckt skadeståndstalan vid tingsrätt

₁

₂

Fråga 23. Har ni någon gång övervägt att klaga på en upphandling men avstått?

Ja

Nej

Har övervägt men avstått från att begära överprövning vid länsrätt

₁

₂

Har övervägt men avstått från att väcka skadeståndstalan vid tingsrätt

₁

₂

Fråga 24. Av vilket skäl skulle ni avstå från att begära överprövning eller skadestånd vid en upphandling som ni är övertygad om inte följer LOU?

Avstår från att begära överprövning

Avstår från att begära skadestånd

Svårt att ta reda på hur man går tillväga

₁

₂

Förfarandet är krångligt

₁

₂

Svårt att bedöma möjligheterna att få rätt	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Kostnaderna för juridisk hjälp är för höga	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Ringa kontraktvärde	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Risken att "svartlistas" hos inköpare	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
Andra skäl, nämligen.....	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

- Fråga 25. Vilka åtgärder anser ni bör vidtas för att inköpare i offentlig sektor bättre skall följa LOU?**
- 1 Inga åtgärder, de följer LOU
- 1 Mer utbildning
- 1 Mer granskning/kontroll från tillsynsmyndighet
- 1 Tydligare sanktioner mot myndighet (motsv.) som ej följer LOU
- 1 Annan åtgärd, nämligen.....

Fråga 26. Ange på vilket sätt ni kommit i kontakt med Nämnden för offentlig upphandling (NOU) och vilket betyg ni vill ge NOU:s prestation?

Har aldrig kommit i kontakt med NOU 1

Har kommit i kontakt med NOU genom... NOU:s klagomåls- NOU-info annat sätt
 rådgivning ärenden

NOU:s prestation är då.....

1 1 1 1

...mycket dålig

1 1 1 1

...dålig

2 2 2 2

...godkänd

3 3 3 3

...bra

4 4 4 4

...mycket bra

5 5 5 5

Vet ej

6 6 6 6

Fråga 27. Ange på vilket sätt ni anser NOU:s verksamhet behöver förändras/förbättras.

.....

.....

.....

.....

.....

.....