



Siffror och fakta om offentlig upphandling

Statistik om upphandlingar som
genomförts under 2013

Rapport 2014:1



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Siffror och fakta om offentlig upphandling

Statistik om upphandlingar som genomförts under 2013

Konkurrensverkets rapportserie 2014:1

Konkurrensverket december 2014

Utredare: Jonathan Lukkarinen (projektledare) och Stefan Jönsson.

ISSN-nr 1401-8438

E-print, Stockholm 2014

Foto: Matton Images

Förord

I den här rapporten redovisar vi statistik om de upphandlingar som gjordes 2013. Syftet med rapporten är att bidra med underlag för diskussion och debatt om offentlig upphandling. Vi reder därför ut vad som omfattas av upphandlingsreglerna och av EU:s upphandlingsdirektiv.

Nytt i årets rapport är bland annat en ny beräkning av värdet av de upphandlingspliktiga inköpen baserat på 2011 års siffror, en studie av anbudsgivare och vinnare på kontraktsnivå samt statistik om beviljade prövningstillstånd och avbrutna upphandlingar.

Rapporten är baserad på uppgifter från bland annat Visma Commerce AB, Statistiska centralbyrån och Domstolsverket.

Stockholm i december 2014

Dan Sjöblom
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	10
Begrepp och förkortningar	12
1 Upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp	15
1.1 Upphandlingar för 600 miljarder kronor	17
1.2 Offentliga inköp för 583 miljarder kronor.....	18
1.3 Många offentliga inköp omfattas inte av upphandlingsreglerna.....	20
2 Annonserade upphandlingar 2013	31
2.1 Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen måste annonseras.....	31
2.2 En procent färre upphandlingar 2013.....	32
2.3 95 procent av alla upphandlingar genomförs med förenklat eller öppet förfarande.....	34
2.4 Kommunerna och deras bolag står för två av tre upphandlingar	37
2.5 En tredjedel av upphandlingarna avser ramavtal	38
2.6 Fyra av tio upphandlingar gällde anläggningsarbete	40
2.7 Flest upphandlingar i Stockholm och Västra Götaland.....	42
2.8 Lägsta pris vanligaste tilldelningskriteriet 2013.....	43
2.9 Avtalen kortare än tre år i tre av fyra upphandlingar	45
2.10 Nästan var tionde upphandling avbryts.....	46
3 Upphandlande myndigheter	48
3.1 Inte bara statliga och kommunala myndigheter omfattas av upphandlingsreglerna	48

3.2	Fler än 1 200 myndigheter annonserade upphandlingar 2013	50
3.3	Över 3 800 organisationer ska följa upphandlingsreglerna.....	51
4	Konkurrensen vid upphandlingar	53
4.1	I genomsnitt lämnar 4,6 anbudsgivare anbud.....	53
4.2	Fyra av tio anbudsgivare utses till vinnare.....	59
4.3	Färre anbudsgivare och vinnare per kontrakt jämfört med annonserade upphandlingar	64
5	Överprövningar.....	67
5.1	Nästan åtta procent av alla upphandlingar överprövas	67
5.2	Något färre överprövningsansökningar.....	72
5.3	Andelen beviljade prövningstillstånd i kammarrätt har minskat de senaste fem åren	74
5.4	Upphandlande myndigheter får rätt i sju av tio sakprövade överprövningar i förvaltningsrätt.....	75
5.5	Handläggningstiden i förvaltningsrätt 2,3 månader	76
5.6	Ibland är handläggningstiderna avsevärt längre	78
5.7	Konkurrensverket har hittills lämnat in 78 ansökningar om upphandlingsskadeavgift	79
6	Direktivstyrda upphandlingars omfattning och värde.....	81
6.1	Annonserade upphandlingar i TED uppskattas till 342 miljarder kronor.....	81
6.2	Upphandlingarna inom försörjningssektorena var totalt värda 57 miljarder kronor	87
7	Valfrietssystem	89
7.1	Det finns 408 valfrietssystem enligt LOV	89

7.2	Över hälften av kommunerna har infört valfrihetssystem	91
7.3	Alla landsting har infört minst ett valfrihetssystem.....	93
Referenser		95
Bilagor.....		98
Bilaga 1	Beräkning av offentliga upphandlingens värde	98
Bilaga 2	Upphandlingar per CPV-huvudgrupp.....	110
Bilaga 3	Vinnande anbudsgivare per CPV-huvudgrupp.....	112
Bilaga 4	Överprövade upphandlingar	115
Bilaga 5	Annonserade koncessioner.....	117
Bilaga 6	Värdet av direktivstyrda upphandlingar per CPV-huvudgrupp.....	119

Sammanfattning

Konkurrensverket beräknar värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna till drygt 600 miljarder kronor 2011. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP (utan moms). Upphandlingsreglerna omfattar även inköp som görs av offentliga bolag och av vissa privata företag i vilka stat, kommuner eller landsting har starkt inflytande.

Upphandlingspliktiga inköp överlappar delvis med det närliggande begreppet offentliga inköp. Offentliga inköp avser köp av varor och tjänster med offentliga medel. De offentliga inköpen beräknar vi till 583 miljarder kronor 2011. Alla offentliga inköp omfattas inte av upphandlingsreglerna.

Totalt 19 753 upphandlingar annonserades i enlighet med upphandlingsreglerna 2013. Detta var en minskning med en procent jämfört med föregående år.

Av alla upphandlingar överprövades 7,8 procent 2013. Överprövningar är nästan dubbelt så vanliga vid upphandlingar som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Transporter är den bransch med störst andel överprövningar.

Lägsta pris är nu för första gången det vanligaste tilldelningskriteriet. Upphandlingar som tilldelas enligt lägsta pris får i genomsnitt anbud från färre anbudsgivare än upphandlingar som tilldelas enligt ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Vid lägsta pris kan kvalitetskrav ställas, men ytterligare kvalitet utöver att kraven uppfyllts vägs inte in i utvärderingen. Vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud kan ytterligare kvalitet utöver kraven vägas in i utvärderingen. Vilken av metoderna som ger högst kvalitet på det som upphandlas beror dock på hur kraven ställs.

Drygt 2 500 överprövningar sakprövades i förvaltningsrätt 2013. I sju av tio av dessa fall dömde förvaltningsrätterna till den upphandlande myndighetens fördel. I tre av tio fall fick den sökande bifall eller delvis bifall. Det innebär att den upphandlande myndigheten ålagts att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.

Nio procent av alla upphandlingar avbryts. Den vanligaste branschen bland avbrutna upphandlingar är anläggningsarbete. Upphandlingar kan till exempel avbrytas om förfrågningsunderlaget haft brister eller till följd av överprövning.

De upphandlingar som annonserades 2013 fick i genomsnitt anbud från 4,6 anbudsgivare. Upphandlingar av jordbruksmaskiner får i genomsnitt anbud från 2,5 anbudsgivare. Detta var lägst bland alla branscher. Få anbudsgivare i en bransch kan tyda på bristande konkurrens.

I genomsnitt utses 1,8 anbudsgivare per upphandling till vinnare. Upphandlingar av kemiska produkter har högst andel vinnare, 72 procent. Höga andelar vinnare kan i vissa fall tyda på bristande konkurrens. Om leverantörerna kan vara relativt säkra på att få kontrakt behöver de inte sätta samma prispress på varandra.

En annonserad upphandling kan leda till flera kontrakt. Genom att studera upphandlingar på kontraktsnivå ser vi att både antalet anbudsgivare och vinnare blir färre än på upphandlingsnivå. Även andelen vinnare minskar. Studier av anbudsgivare och vinnare på kontraktsnivå ger en mer relevant bild av konkurrensen.

Ramavtal får i genomsnitt anbud från fler anbudsgivare än övriga avtal. En tredjedel av alla upphandlingar avser ramavtal. Ramavtal är vanligare vid direktivstyrda upphandlingar, där de utgör 48 procent.

Av de annonserade upphandlingarna översteg 32 procent tröskelvärdena och omfattades därmed av EU:s upphandlingsdirektiv. Dessa upphandlingar måste annonseras i EU:s upphandlingsdatabas Tenders Electronic Daily (TED). Andelen direktivstyrda upphandlingar har ökat kraftigt de senaste fem åren.

Summary

The Swedish Competition Authority estimates purchases bound by procurement rules to SEK 600 billion in 2011, equal to nearly a fifth of GDP (excluding VAT). The procurement rules also cover certain purchases by publicly owned corporations and some purchases by private corporations.

Purchases bound by procurement rules partially overlap with public purchases. In this report, public purchases refer to purchases of goods and services made with public funds. We have calculated the public purchases to SEK 583 billion in 2011. However, not all public purchases are subject to procurement regulations.

A total of 19,753 procurements were announced in accordance with procurement regulations in 2013. This was a one per cent decrease compared to previous year.

In 2013 lowest price was the most commonly used award criteria. Procurements using most economically advantageous tender receive bids from more bidders compared to lowest price.

7.8 per cent of all procurements were subject of review procedures in 2013. Review procedures were almost twice as common in procurements governed by EU directives compared to those not governed by EU directives. The transport sector has the highest share of review procedures.

Approximately 2,500 review procedures were tried in administrative court. The ruling was in favour of the contracting authority in seven out of ten review procedures. The applicant got approval or partial approval in three out of ten review procedures.

Nine per cent of procurement procedures are cancelled. The most common sector among cancelled procurements is construction work. Procurements can be cancelled for example if the contract documents are faulty or as a result of review procedures.

Procurements announced in 2013 received bids from 4.6 bidders on average. Procurements of agricultural machinery received bids from 2.5 bidders on average, which was lowest among all sectors. Few bidders in a sector can be indicative of low competition.

On average, 1.8 winning bidders were awarded contracts per procurement. Procurements of chemical products had the highest share of winners, 72 per cent. High shares of winners can be indicative of low competition, since the suppliers do not need to put as strong price pressure on each other.

A procurement can lead to several contracts. By studying procurements on contract level we can conclude that both the number of bidders and winners are lower than on procurement level.

On average, framework agreements get bids from more bidders than other types of contracts. A third of all procurements concern framework agreements. Framework agreements are more common in procurements governed by EU regulations, representing 48 per cent.

32 per cent of the procurements exceeded thresholds and were thus governed by EU directives. These procurements have to be announced in the EU database Tenders Electronic Daily (TED). Procurements governed by the EU directives have increased the last five years.

Begrepp och förkortningar

I rapporten används följande begrepp och förkortningar:

CPV – Common Procurement Vocabulary. CPV är en ordlista med tillhörande sifferkoder som används för att beskriva föremålet för en upphandling. Varje annons om en upphandling ska innehålla en eller flera CPV-koder.

Direktivstyrd upphandling – upphandling som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Som huvudregel omfattas alla kontrakt som överstiger tröskelvärdena av direktiven, men det finns undantag.

Direktupphandling – upphandling utan lagstadgat krav på anbud i viss form, det vill säga utan föregående annonsering.

Direktupphandlingsgränsen – 505 800 kronor 2014, inom försörjningssektorerna 939 342 kronor. Endast upphandlingar och kontrakt vars sammanlagda värde (om de är av samma slag) inte överstiger direktupphandlingsgränsen kan tecknas genom direktupphandling om det inte föreligger synnerliga skäl eller vissa särskilda förutsättningar är uppfyllda.¹ Vid upphandlingar över 100 000 kronor ska myndigheten dokumentera skälen för sitt beslut.

Försörjningssektorerna – verksamheter som omfattas av LUF.

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen.

Icke direktivstyrd upphandling – upphandling som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv men som genomförs enligt svenska upphandlingsregler (15 kap. LOU/LUF/LUFS).

¹ Hur direktupphandlingsgränsen beräknas framgår av 15 kap. 3 § LOU och 15 kap. 3 § LUF.

LOU – lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

LOV – lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

LUF – lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

LUFS – lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Myndighet – med myndighet avses i denna rapport upphandlande myndigheter enligt LOU, LUF och LUFS samt upphandlande enheter enligt LUF.

Offentliga inköp – inköp av varor och tjänster (inklusive bygg-entreprenader) med offentliga medel.

Offentlig upphandling – åtgärder som en myndighet vidtar för att teckna ett kontrakt eller ramavtal om köp av varor, tjänster eller byggentreprenader. I princip omfattas alla kontrakt med ekonomiska villkor av upphandlingsreglerna. Det finns dock flera viktiga undantag, bland annat för anställningskontrakt, lokalhyror, tjänstekoncessioner och ersättningar som betalas enligt annan lagstiftning (exempelvis till fristående skolor och assistansersättning).²

Otillåten direktupphandling – kontrakt som överstiger direktupphandlingsgränsen men inte tecknats i enlighet med upphandlingsreglerna kan utgöra otillåtna direktupphandlingar. Det innebär att kontrakten kan ogiltigförklaras av domstol och att myndigheten kan tvingas betala upphandlingsskadeavgift.

² För en mer utförlig beskrivning av upphandlingsreglerna, se *Upphandlingsreglerna – en introduktion* (Konkurrensverket 2010).

Ramavtal – ett avtal mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer som fastslår villkoren för senare tilldelning (avrop) av kontrakt under en viss period.

TED – Tenders Electronic Daily. TED är EU:s gemensamma elektroniska databas för annonsering av upphandlingar.

Tröskelvärden – beloppsgränser som fastställs av kommissionen. Upphandlingar som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv och som överstiger tröskelvärdena ska annonseras i TED. För upphandlingar som inte överstiger tröskelvärdena räcker det ofta med annonsering i en svensk annonsdatabas.

Upphandling – med en upphandling avses i denna rapport en annons i enlighet med upphandlingsreglerna (det vill säga LOU, LUF eller LUFFS). En upphandling/annons kan leda till att fler än ett kontrakt tecknas.

Upphandlingspliktiga köp – inköp som omfattas av upphandlingsreglerna.

Visma – ett privat företag som bland annat tillhandahåller information om annonserade upphandlingar. Konkurrensverket har upphandlat stora delar av den information om offentliga upphandlingar som redovisas i rapporten från Visma Commerce AB.

1 Upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp

Konkurrensverket beräknar värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna till drygt 600 miljarder kronor 2011. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP till baspris (utan moms).

Upphandlingsreglerna omfattar inte bara inköp som görs med offentliga medel. Till exempel omfattas vissa privata bolag som verkar inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Samtidigt är inte alla offentliga inköp upphandlingspliktiga. Till exempel omfattas inte forskning, köp av mark och hyra av lokaler av upphandlingsreglerna.

De senaste åren har upphandlingsreglerna debatterats flitigt. I debatterna har olika uppskattningar av den offentliga upphandlingens värde förekommit. En anledning till det är att begreppet offentlig upphandling används med olika betydelser. I detta kapitel förklarar vi därför vilka inköp som omfattas av upphandlingsreglerna, och vilka offentliga inköp som inte omfattas.

Två betydelser av offentlig upphandling

I upphandlingsjuridiska sammanhang används begreppet offentlig upphandling vanligen för kontrakt som omfattas av upphandlingsreglerna. Detta innebär att inte alla offentliga inköp inkluderas. Däremot inkluderas en del inköp som görs av privata företag och som omfattas av upphandlingsreglerna.

I vardagliga, mediala och samhällsekonomiska sammanhang används ofta begreppet offentlig upphandling med betydelsen alla

köp av varor och tjänster som finansieras med offentliga medel. Detta trots att det finns sådana köp som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Ibland inkluderas även inköp som görs av offentligt ägda bolag. Även bland dessa inköp finns dock undantag som inte omfattas av upphandlingsreglerna.

För att undvika missförstånd använder vi följande begrepp:

- Upphandlingspliktiga inköp: alla köp som omfattas av upphandlingsreglerna.
- Offentliga inköp: alla köp av varor och tjänster med offentliga medel.

De inköp som begreppen omfattar överlappar delvis (se figur 1).

Figur 1 Offentliga inköp och upphandlingspliktiga inköp



1.1 Upphandlingar för 600 miljarder kronor

De upphandlingspliktiga inköpen hade ett sammanlagt värde på drygt 600 miljarder kronor 2011. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP till baspris (utan moms).³

För att uppskatta de upphandlingspliktiga inköpen har vi utgått från de offentliga inköpen enligt nationalräkenskaperna.⁴ Dessa var 583 miljarder kronor 2011 (se avsnitt 1.2).

Därefter har vi dragit av de offentliga inköp som är undantagna från upphandlingsreglerna. Det rör till exempel forskning, köp av mark, lokalhyror, utgifter kopplat till högkostnadsskyddet för läkemedel samt ersättning till friskolor (se avsnitt 1.3).

Slutligen har vi lagt till inköp som inte är offentliga men som omfattas av upphandlingsreglerna. Det rör till exempel offentliga bolag och vissa verksamheter inom försörjningssektorerna. Dessa omfattas av upphandlingsreglerna även om de bedrivs av privata företag, om de gör detta med stöd av ensamrätt eller en särskild rättighet.⁵ Försörjningssektorerna utgörs av områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

³ Vi har i tidigare sammanhang nämnt att de upphandlingspliktiga inköpen motsvarar betydligt lägre andelar av BNP. I dessa sammanhang har värdet av den offentliga upphandlingen (*utan moms*) jämförts med BNP till marknadspris (*med moms*). Vi har i år valt att istället jämföra med BNP till baspris (*utan moms*).

⁴ Beräkningen bygger på en av de metoder som professor Mats Bergman använde i *Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning* 2008. För en mer detaljerad beskrivning av beräkningen, se bilaga 1.

⁵ I avsnitt 6.2 redovisar vi de verksamheter som ingår i försörjningssektorerna.

Svårt att värdera upphandlingar

Vi har utgått från nationalräkenskaperna i vår beräkning eftersom det är mycket svårt att räkna faktiska betalningar som gjorts inom upphandlade kontrakt. Myndigheter och organisationer redovisar sällan sina betalningar utifrån vad som är upphandlat eller inte.

Ur upphandlingsjuridiskt perspektiv är värdet av årets upphandlingar lika med värdet av de kontrakt som tecknats under året. Ofta sker dock leveransen över flera år. Upphandlingarnas värde ett år är därför inte likvärdigt med faktiska utbetalningar som gjorts enligt upphandlade kontrakt samma år.

I praktiken kan det också vara svårt att bedöma exakt vilka volymer och värden som kommer att levereras i enlighet med ett kontrakt, eftersom man inte vet vilka behov som kommer att uppstå under kontraktperioden.

1.2 Offentliga inköp för 583 miljarder kronor

Med offentliga inköp avser vi alla köp av varor och tjänster på uppdrag av det allmänna och som finansieras med offentliga medel. De offentliga inköpen hade ett sammanlagt värde på 583 miljarder kronor 2011.

För att beräkna de offentliga inköpen har vi utgått från den offentliga sektorns totala utgifter enligt nationalräkenskaperna. De offentliga utgifterna utgjorde 50 procent av BNP 2011 (se tabell 1). Bara delar av de offentliga utgifterna utgörs av inköp av varor eller tjänster. Resterande utgifter gäller bland annat:

- Transfereringar – utbetalningar utan någon motprestation, exempelvis pensioner, barnbidrag och sjukförsäkring.
- Löner – ersättningar till anställd personal för utfört arbete.
- Kapitalkostnader – exempelvis räntor på statskulden.

I beräkningen av de offentliga inköpen måste man dessutom ta hänsyn till att en del offentliga verksamheter inte enbart finansieras med offentliga inkomster utan även med olika avgifter och försäljningsinkomster. Ett exempel är kommunala bostadsbolag, som finansieras med sina hyresintäkter.

Tabell 1 Offentliga utgifter 2011

Utgiftsslag	Miljoner kr	Andel av offentliga utgifter
Offentliga inköp	583 156	34 %
Löner inklusive sociala avgifter	483 318	28 %
Transfereringar (exklusive subventioner)	607 555	35 %
Räntor	41 486	2 %
Försäljning med mera	-149 878	-9 %
Övrigt	173 281	10 %
Summa offentliga utgifter	1 738 918	100 %

Källa: Statistiska centralbyrån 2014.

De offentliga inköpen utgörs av summan av offentlig insatsförbrukning⁶, sociala naturaförmåner och offentliga bruttoinvesteringar (se tabell 2).⁷

⁶ Statistiska centralbyrån har en begreppsförklaring för nationalräkenskaperna på sin webbplats www.scb.se.

⁷ Bergman (2008), *Offentlig upphandling och offentliga inköp. Omfattning och sammansättning*, Konkurrensverket uppdragsforskningsrapport, sida 14.

Tabell 2 Offentliga inköp 2011

Utgiftsslag	Belopp	Andel
Sociala naturaförmåner	127 603	22 %
Offentlig insatsförbrukning	337 042	58 %
Offentliga bruttoinvesteringar	118 511	20 %
Offentliga inköp totalt	583 156	100 %

Källa: Statistiska centralbyrån⁸, 2014.

1.3 Många offentliga inköp omfattas inte av upphandlingsreglerna

Det finns en rad regler som undantar offentliga inköp från att omfattas av upphandlingsreglerna.

Både EU:s upphandlingsdirektiv och den svenska upphandlingslagstiftningen omfattar i princip alla kontrakt som finansieras med offentliga medel. Det finns dock ett antal undantag. Bedömningen av vilka offentliga inköp som omfattas av upphandlingsreglerna beror dels på vilka varor och tjänster som köps, dels på hur kontrakten är utformade. Vi har därför delat in de offentliga inköpen i följande kategorier:

- Direktivstyrda kontrakt, det vill säga inköp som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv.
- Kontrakt som är undantagna från EU:s upphandlingsdirektiv.
- Inköp som inte baseras på kontrakt och som därför inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv.
- Icke direktivstyrda kontrakt (15 kap. LOU).

⁸ Statistiska centralbyråns webbplats om nationalräkenskaperna, Tabellpaket med detaljerade årsberäkningar version 201409, tabell 17 och 18.

I följande avsnitt beskrivs dessa kategorier mer utförligt.

Direktivstyrda kontrakt – inköp som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv

EU:s medlemsstater har antagit flera direktiv som reglerar tilldelningen av offentliga kontrakt. Det finns dels tre förfarandedirektiv som innehåller detaljerade bestämmelser om bland annat annonsering, utformningen av krav och kriterier och kontraktstecknande. Bestämmelserna är i vissa fall tvingande, i andra fall kan medlemsstaterna själva påverka utformningen av reglerna. Därutöver finns tre rättsmedelsdirektiv som bland annat innehåller bestämmelser om överprövning, skadestånd och i vissa fall ogiltighet för kontrakt som tecknats i strid mot regelverket. Syftet med upphandlingsdirektiven är bland annat att undanröja hinder för den fria rörligheten för varor och tjänster inom EU.

Upphandlingsdirektiven innebär att offentliga kontrakt som överstiger vissa tröskelvärden som huvudregel måste annonseras i EU:s annonsdatabas för upphandlingar, Tenders Electronic Daily (TED). Tröskelvärdena fastställs av Europeiska kommissionen och gäller två år i taget (se tabell 3). De upphandlingar som annonseras i TED återfinns även i svenska annonsdatabaser, som i de flesta fall alltså innehåller annonser både över och under tröskelvärdena.

Tabell 3 Tröskelvärden i upphandlingsreglerna från 1 januari 2014

Typ av myndighet	Varor och tjänster	Byggtreprenader
Statliga myndigheter (LOU)	1 169 378 kr	45 256 666 kr
Övriga myndigheter (LOU)	1 806 427 kr	45 256 666 kr
Upphandlande enheter (LUF)	3 612 854 kr	45 256 666 kr
Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS)	3 612 854 kr	45 256 666 kr

Källa: SFS 2014:5.

EU:s upphandlingsdirektiv innebär att alla offentliga kontrakt inom EU i princip omfattas av samma regler, och att reglerna ska tolkas på ett enhetligt sätt i alla medlemsstater. Även de länder som ingår i EES (bland annat Norge) omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Sverige har valt att implementera upphandlingsdirektiven genom tre olika lagar, LOU, LUF och LUFS som i hög utsträckning motsvarar de tre förfarandedirektiven.⁹ När svenska domstolar tillämpar upphandlingsreglerna ska de tolka den svenska lagstiftningen i enlighet med EU-domstolens rättspraxis.

Medlemsstaterna har därför små möjligheter att införa egna regler och rutiner för kontrakt som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Efter flera års förhandlingar mellan medlemsstaterna godkände EU-parlamentet och rådet i början av 2014 tre nya upphandlingsdirektiv. De nya reglerna bygger på de nuvarande direktiven och på EU-domstolens praxis, men innebär också en del förändringar. I Sverige har införandet av direktivet i svensk lag utretts 2014.¹⁰ De nya upphandlingslagarna väntas träda i kraft 2016.

Kontrakt som är undantagna från EU:s upphandlingsdirektiv

EU:s upphandlingsdirektiv innehåller ett antal uttryckliga undantag, som innebär att vissa typer av kontrakt inte omfattas. Det gäller bland annat:¹¹

- Förvärv eller hyra av mark eller annan fast egendom.
- Anskaffning av radio- och TV-program.

⁹ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

¹⁰ Genomförandeutredningen, SOU 2014:51 och SOU 2014:69.

¹¹ Direktiv 2004/18/EG artiklarna 12–18, se även 1 kap. 6 § LOU/LUF/LUFS.

- Forsknings- och utvecklingstjänster.
- Tjänstekoncessioner.
- Tjänstekontrakt som tilldelas på grundval av ensamrätt.
- Kontrakt som tecknas i enlighet med ett annat direktiv eller i enlighet med internationell rätt.
- Kontrakt som omfattas av sekretess eller som rör medlemsstatens väsentliga intressen (LOV) alternativt väsentliga försvarsintressen (LUFSS).

Att dessa tjänster är undantagna innebär att kontrakt kan tecknas utan de förfaranderegler som gäller enligt direktiven. Däremot gäller i normalfallet att de grundläggande EU-rättsliga reglerna, bland annat om likabehandling, icke-diskriminering, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande måste beaktas. EU-domstolen har också tagit upp ett stort antal frågor som rör gränsdragningarna till de olika undantagen.

Hyra eller köp av fast egendom, det vill säga köp av mark eller hyra av lokaler omfattas alltså inte av upphandlingsreglerna. Däremot omfattas byggentreprenader. Om en myndighet tecknar kontrakt med en hyresvärd som innebär att denne åtar sig att bygga något som myndigheten sedan åtar sig att hyra under en längre period omfattas avtalet därför av upphandlingsreglerna.

En *tjänstekoncession* innebär att ersättningen för tjänsterna helt eller delvis utgörs av leverantörens rätt att utnyttja tjänsten. Ett exempel är om en kommun låter ett privat företag driva en parkeringsplats på mark som kommunen äger. Företaget får inte betalt av kommunen för att driva verksamheten, men har rätt att behålla parkeringsavgifterna. För att en tjänstekoncession ska föreligga krävs att före-

taget tar på sig en betydande del av den risk som är förknippad med tjänsten.¹² Under hösten 2014 har en statlig utredning presenterat ett förslag (SOU 2014:69) om en lag för tilldelning av koncessioner som baseras på ett nytt EU-direktiv.¹³

Inköp som inte kan annonseras på grund av sekretess eller som rör rikets väsentliga intressen är också undantagna från LOU. Materiel, entreprenader och tjänster för militära syften eller av känslig karaktär upphandlas däremot enligt LUFSS. Även för upphandlingar som görs enligt LUFSS finns undantag.

Det är tyvärr svårt att uppskatta värdet av de inköp som görs med hänvisning till dessa undantag, eftersom den statistik som finns tillgänglig sällan gör skillnad mellan olika kontraktsformer.

Inköp som inte baseras på kontrakt och därför inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv

För att inköp ska omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv krävs bland annat att de grundas på offentliga kontrakt. Några exempel på inköp som av dessa skäl inte omfattas av upphandlingsreglerna är:

- Interna köp inom en myndighet.
- Köp mellan statliga myndigheter.
- Ersättning till privata företag för utförda tjänster enligt särskild lagstiftning.

¹² Se Konkurrensverkets rapport 2012:4 *Tjänstekoncessioner. När, var, hur?* för en mer ingående beskrivning av undantaget för tjänstekoncessioner.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU om tilldelning av byggkoncessioner och tjänstekoncessioner.

Myndighetsinterna köp, när olika enheter inom en myndighet överför resurser mellan varandra, omfattas inte av upphandlingsreglerna. Köp och betalningar mellan statliga myndigheter omfattas inte heller av reglerna, eftersom alla statliga myndigheter anses utgöra en del av staten.

Upphandlingsreglerna omfattar enligt *Teckalundantaget* inte köp av varor och tjänster under vissa förutsättningar.¹⁴ För att undantaget ska gälla måste den upphandlande myndigheten utöva kontroll över leverantören och dessutom ska leverantören inte sälja varor eller tjänster till någon annan än den upphandlande myndigheten annat än i begränsad omfattning.

Ett vanligt exempel på Teckalundantaget är kommuner och lands-ting som bedriver verksamhet i helägda bolag. Det förekommer också att flera kommuner bedriver verksamhet i bolag som de äger gemensamt.

Ersättningar som betalas enligt särskild lagstiftning och därför inte utgör upphandlingspliktiga köp

Utbetalningar till företag som görs enligt särskilda lagstiftningar är undantagna från upphandlingsreglerna (se tabell 4). Några vanliga exempel är:

- Ersättning till fristående skolor.
- Ersättning för läkemedel inom läkemedelsförmånen.
- Ersättning inom tandvårdsförmånen.
- Assistansersättning.
- Ersättning för taxeläkare och fysioterapeuter.

¹⁴ Teckalundantaget är inskrivet i LOU, 2 kap. 10 a § LOU.

En viktig skillnad mellan utbetalningar enligt dessa regelverk och inköp enligt upphandlingsreglerna är att den myndighet som betalar inte bestämmer vilka tjänster som ska köpas in. Detta innebär också att myndigheterna inte heller har möjlighet att ställa krav eller villkor på det som ska levereras.

Tabell 4 Exempel på ersättningar som betalats ut enligt särskild lagstiftning och därför inte var upphandlingspliktiga 2013

Ersättning	Miljarder kr
Ersättningar till fristående skolor ¹⁵	32,0
Tandvårdsförmånen	4,9
Bilstöd för handikappade	0,3
Assistansersättning	24,3
Ersättning till privata läkare som verkar enligt lag om läkarvårdsersättning	1,7
Ersättning till privata fysioterapeuter som verkar enligt lag om ersättning för fysioterapi	1,2
Läkemedel inom läkemedelsförmånen	20,6
Summa	85,0

Källa: Statistiska centralbyrån, Statens kommuner och landsting, Försäkringskassan och Socialstyrelsen.

Icke direktivstyrda kontrakt (15 kap. LOU)

För övriga kontrakt som varken omfattas av upphandlingsdirektiven eller av undantagen kan medlemsländerna välja att antingen inte ha några särskilda regler eller att införa egna regler. Det gäller dels kontrakt som inte överstiger EU:s tröskelvärden, dels upphandlingar av B-tjänster. Med B-tjänster menas ett antal olika tjänster, framför allt inom hälso- och sjukvårdsområdet, som räknas upp i upphandlingsdirektiven och som inte anses vara av gräns-

¹⁵ I beloppet ingår endast köp från privata företag och från föreningar och stiftelser, inte köp från andra kommuner med flera.

överskridande intresse. Upphandlingar av B-tjänster är som huvudregel undantagna från delar av förfarandereglerna och behöver inte annonseras i TED. Däremot ska resultatet av upphandlingen efterannonseras i TED.¹⁶

Sverige har valt att införa nationella regler för de kontrakt som inte omfattas av upphandlingsdirektiven i ett särskilt kapitel (15 kap.) i LOU, LUF respektive LUF5. De nationella reglerna innebär att kontrakt under tröskelvärdena och B-tjänster oavsett värde omfattas av liknande förfaranderegler som gäller enligt direktiven. De undantagsregler som finns i direktiven gäller även upphandlingar under tröskelvärdena. De nationella reglerna innebär att alla kontrakt som överstiger direktupphandlingsgränsen ska annonseras, även om tidsgränserna är något kortare. Till skillnad från de flesta övriga EU-länder har Sverige inte någon statlig nationell databas, och annonsering kan ske i en allmänt tillgänglig databas eller på annat sätt som möjliggör effektiv konkurrens.¹⁷

Direktupphandlingar

Både direktivstyrda och icke direktstyrda upphandlingar ska alltså annonseras som huvudregel. Det finns dock ett antal situationer då kontrakt kan tecknas i enlighet med upphandlingsreglerna utan föregående annonsering, så kallat direktupphandling. Dessa situationer är:¹⁸

¹⁶ Upphandlingar av B-tjänster som anses vara av gränsöverskridande intresse omfattas dock av direktiven och ska annonseras i TED. Bedömningen av vilka upphandlingar som anses vara av gränsöverskridande intresse måste göras i varje enskilt fall.

¹⁷ Konkurrensverket har föreslagit en tydligare reglering för hur annonsering ska ske och vilka krav som ska ställas på annonsdatabaserna, se Konkurrensverkets rapport 2012:6 sida 81 och framåt.

¹⁸ 4 kap. 5–8 §§ LOU/LUF.

- Om värdet understiger direktupphandlingsgränsen. Vid beräkningen av värdet ska myndigheten räkna in alla inköp av samma vara, tjänst eller byggentreprenad under ett år. Det är inte tillåtet att dela upp inköp för att undvika annonsering.
- Om det vid en annonserad upphandling inte inkommit några anbud.
- Om det som ska upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast kan fullgöras av en viss leverantör.
- Om det är absolut nödvändigt att tilldela kontraktet men synnerlig brådskas, orsakad av omständigheter som myndigheten inte kunnat förutse, gör det omöjligt att hålla tidsfristerna för en annonserad upphandling.
- Vid upphandling av varor för forsknings- eller utvecklingsändamål och kontraktet inte syftar till vinst eller till att täcka utvecklingskostnader.
- Vid kompletterande leveranser av varor givet att varorna är utbyte av eller tillägg till tidigare leveranser och att ett byte av leverantör skulle medföra varor som är oförenliga med de tidigare eller leda till oproportionerliga tekniska svårigheter i drift och underhåll.
- Om det gäller varor som noteras och omsätts på en råvarumarknad.
- Om det är möjligt att köpa varor till särskilt förmånliga villkor i samband med att en leverantör upphör med verksamheten, träder i likvidation eller går i konkurs.

Vid dessa situationer är det således möjligt att teckna kontrakt i enlighet med upphandlingsreglerna utan annonsering. Dock förekommer otillåtna direktupphandlingar där inköp görs i strid med upphandlingsreglerna. Om kontrakt tecknas utan att någon av

dessa förutsättningar är uppfyllda kan kontraktet ogiltigförklaras av domstol. Den upphandlande myndigheten kan även tvingas betala upphandlingsskadeavgift (se avsnitt 5.7).

Andra uppskattningar av upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp

Förutom våra beräkningar av Sveriges upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp finns andra uppskattningar. Bland annat har Europeiska kommissionen, tidningen Dagens Samhälle och företaget DoubleCheck AB gjort beräkningar. Dessa är gjorda på olika sätt, med olika avgränsningar och syften. Beräkningarna resulterar därför i något olika siffror. Det finns dock inga motsättningar mellan beräkningarna.

Europeiska kommissionen presenterar årligen en rapport med indikatorer om den offentliga upphandlingen i EU. Den senaste kom 2014 och avser 2012 års upphandlingar.¹⁹ I den redovisas bland annat en beräkning av den totala offentliga upphandlingen som är framtagen på samma sätt som vår beräkning av offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna. Europeiska kommissionen konstaterar dock att denna beräkning inkluderar vissa inköp som är undantagna från upphandlingsdirektiven.

¹⁹ Europeiska kommissionen (2014a), *Public Procurement Indicators 2012*.

Dagens Samhälle har under flera år publicerat "Den offentliga marknaden". De har utgått från Mats Bergmans uppskattning av värdet på offentlig upphandling, räknat upp till aktuellt år och lagt till alla offentliga bolags inköp. Beräkningen inkluderar således bland annat inköp av industriell eller kommersiell karaktär som inte omfattas av upphandlingsreglerna.

Ett annat sätt att beräkna värdet av inköp som görs av myndigheter och av organisationer som finansieras eller kontrolleras av myndigheter är att lägga ihop offentliga inköp och offentliga bolags inköp enligt nationalräkenskaperna. En fördel är att man då även får med inköp som inte är upphandlingspliktiga. Den offentliga marknadens värde var 925 miljarder kronor 2011 beräknad på detta sätt.

Företaget DoubleCheck AB har kartlagt alla kommuners, landstings och statliga myndigheters utbetalningar till utomstående organisationer. Liksom Dagens Samhälle har de inte gjort någon avgränsning till upphandlingspliktiga köp. Detta är naturligt eftersom DoubleChecks syfte är att kartlägga alla köp. Däremot inkluderar de på detta sätt vissa interna transaktioner som inte är konkurrensutsatta. Som exempel har de beskrivit Södersjukhuset AB som en av de största privata leverantörerna, trots att det är ett bolag som är helägt av Stockholms läns landsting.

Vi har gett en forskare i uppdrag att undersöka den typ av uppgifter DoubleCheck samlar in och hur de kan användas för att beskriva och analysera den offentliga upphandlingen i Sverige.

2 Annonserade upphandlingar 2013

Under 2013 annonserades sammanlagt 19 753 upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna. Antalet minskade marginellt, en procent jämfört med 2012.

Det vanligaste upphandlingsförfarandet var *förenklat förfarande* som användes i två tredjedelar av alla upphandlingar. Näst vanligast var *öppet förfarande* som användes i 29 procent av upphandlingarna. Tre fjärdedelar av de myndigheter som annonserade minst en upphandling använde sig enbart av förenklat eller öppet förfarande.

En tredjedel av upphandlingarna avsåg ramavtal.

Fyra av tio upphandlingar avsåg anläggningsarbete. Kommunerna stod för nästan hälften av de annonserade upphandlingarna 2013. För första gången var lägsta pris det vanligaste tilldelningskriteriet.

2.1 Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen måste annonseras

Upphandlingsreglerna innebär att en myndighet som ska göra inköp med värde över direktupphandlingsgränsen (505 800 kronor för upphandlingar enligt LOU 2014) måste begära in anbud genom att annonsera i en elektronisk annonsdatabas som är allmänt tillgänglig, eller annonsera i annan form som möjliggör effektiv konkurrens.

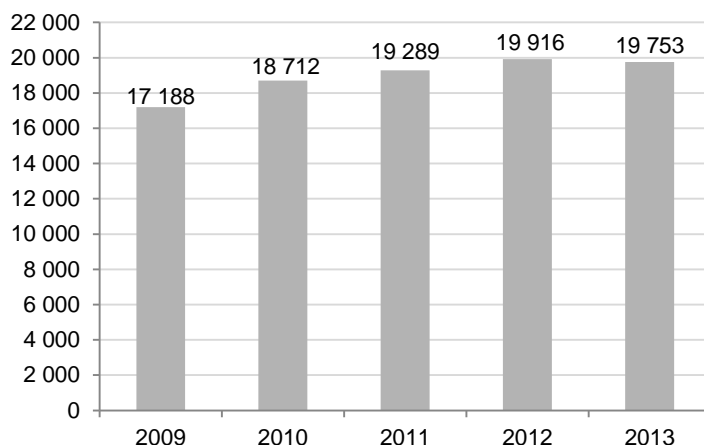
Sverige saknar nationell annonsdatabas för offentliga upphandlingar till skillnad från de flesta andra EU-länder. Istället finns flera kommersiella annonsdatabaser. En av de största aktörerna är Visma Commerce AB. Genom samarbete med andra databaser och aktivt insamlingsarbete kan Visma redovisa uppgifter om i princip samtliga upphandlingar som annonserats i Sverige i sina databaser. Redovisningen i denna rapport bygger till stor del på uppgifter ur Vismas databas. Uppgifterna har alltså inte samlats in med syfte att ligga till grund för statistik och har inte heller kvalitetssäkrats av oss. Vi anser ändå uppgifterna vara de bästa som finns tillgängliga för offentlig upphandling i Sverige.

2.2 En procent färre upphandlingar 2013

19 753 upphandlingar annonserades i enlighet med den svenska upphandlingslagstiftningen (LOU, LUF eller LUF5) 2013 (se figur 2). Detta var en minskning med en procent jämfört med 2012. Mellan 2009 och 2012 ökade antalet upphandlingar varje år, en trend som nu avstannat. Jämfört med 2009 har dock antalet upphandlingar ökat med 15 procent.

I denna rapport används begreppen annons och upphandling synonymt. Varje annons kan dock leda till att en eller flera myndigheter tecknar kontrakt mellan en eller flera leverantörer (se avsnitt 4.3).

Upphandlingar som inte omfattas av upphandlingsreglerna eller som inte annonserats ingår inte i denna rapport.

Figur 2 Antal annonserade upphandlingar 2009–2013

Not: Uppgifterna har rensats bakåt för bland annat upphandlingar som avser Åland och avviker därför något mot tidigare rapporter.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Antalet direktivstyrda upphandlingar ökade med tre procent 2013 jämfört med året före (se tabell 5). Direktivstyrda upphandlingar avser kontraktsumma som överstiger tröskelvärdena. Dessa upphandlingar annonseras ut i EU:s upphandlingsdatabas TED.

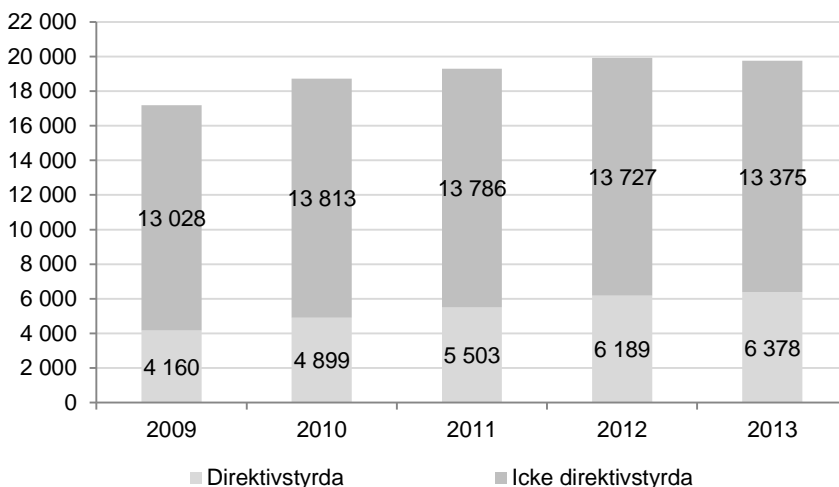
Tabell 5 Tre av tio upphandlingar omfattades av EU:s upphandlingsdirektiv 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Förändring 2012–2013
Icke direktivstyrda	13 028	13 813	13 786	13 727	13 375	-352
Direktivstyrda	4 160	4 899	5 503	6 189	6 378	+189
Andel direktivstyrda	24 %	26 %	29 %	31 %	32 %	+1 %
Totalsumma	17 188	18 712	19 289	19 916	19 753	-163

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Mellan 2009 och 2013 har antalet direktivstyrda upphandlingar ökat med 53 procent medan de icke direktivstyrda har ökat med tre procent (se figur 3). En ökande andel omfattas alltså av EU:s direktiv.

Figur 3 **Antal direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar 2009–2013**



Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.3 95 procent av alla upphandlingar genomförs med förenklat eller öppet förfarande

Upphandlingsreglerna innehåller olika förfaranden som bland annat innebär olika regler om för hur länge annonsering ska ske och vilka möjligheter som finns att begränsa antalet anbudsgivare. Vilka förfaranden som är tillåtna beror framför allt på om upphandlingen omfattas av upphandlingsdirektiven eller inte.

Det i särklass vanligaste upphandlingsförfarandet är förenklat förfarande. Detta kan användas vid upphandlingar som inte är direktivstyrda. Förenklat förfarande användes i två tredjedelar (66 procent) av alla annonserade upphandlingar 2013. Näst vanligast var öppet förfarande, som användes vid en dryg fjärdedel (29 procent) av upphandlingarna.

Antalet upphandlingar som inte är direktivstyrda, det vill säga som genomförs med förenklat förfarande eller som urvalsupphandlingar, minskade något 2013 jämfört med föregående år (se tabell 6). Samtidigt ökade den vanligaste formen av direktivstyrd upphandling, öppet förfarande med fem procent. De andra direktivstyrda förfarandena är betydligt mindre vanliga och alla utom två minskade dessutom 2013.

Tabell 6 Annonserade upphandlingar 2009–2013, per förfarande

Förfarande	2009	2010	2011	2012	2013	Andel 2013	Skillnad 2012–2013
Icke direktivstyrda							
Förenklat	12 746	13 503	13 457	13 439	13 100	66 %	-3 %
Urvalsupphandling	282	310	329	288	275	1 %	-5 %
Direktivstyrda							
Öppet	3 650	4 306	4 842	5 410	5 666	29 %	+5 %
Förhandlat	360	439	463	560	534	3 %	-5 %
Selektivt	129	136	168	181	142	1 %	-22 %
Konkurrenspräglad dialog	0	8	16	25	23	0 %	-8 %
Kvalificeringssystem	7	3	4	7	3	0 %	-57 %
Påskyndat selektivt	2	2	1	3	4	0 %	+33 %
Påskyndat förhandlat	4	3	3	2	6	0 %	+200 %
Formgivningstävlan	8	2	6	1	0	0 %	-100 %
Totalsumma	17 188	18 712	19 289	19 916	19 753	100 %	-1 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

75 procent av myndigheterna använder inga andra förfaranden än öppet eller förenklat

Att upphandlingar genomförs på annat sätt än med öppet eller förenklat förfarande är ganska ovanligt. Tre fjärdedelar av de myndigheter som annonserade minst en upphandling 2013 upphandlade endast med förenklat och öppet förfarande (se tabell 7).

Tabell 7 Myndigheternas användning av olika upphandlingsförfaranden vid annonserade upphandlingar 2013

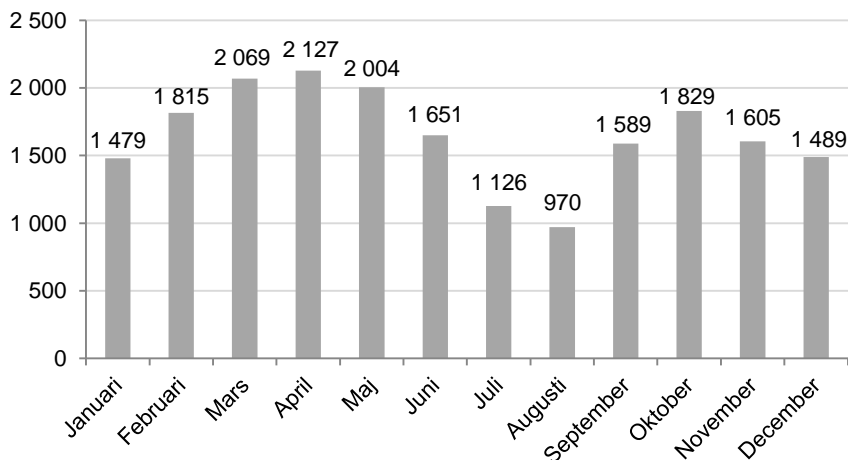
Använda förfaranden per myndighet	Antal myndigheter	Andel
Endast förenklat förfarande	411	31 %
Endast förenklat och öppet förfarande	597	44 %
Även andra förfaranden än öppet och förenklat	334	25 %
Totalt	1 342	100 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Antalet annonserade upphandlingar är högst på våren

Historiskt har flest upphandlingar annonserats i mars, april och maj. Juli och augusti är de månader då minst upphandlingar annonserats ut. Under 2013 såg fördelningen ut ungefär som tidigare år (se figur 4). Annonseringen av upphandlingar ökade i början av året, toppade i april för att därefter minska fram till botten i augusti.

Figur 4 Stora variationer mellan hur många upphandlingar som annonserades under olika månader 2013



Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.4 Kommunerna och deras bolag står för två av tre upphandlingar

Kommunerna stod för 47 procent av alla upphandlingar som annonserades 2013 (se tabell 8). Den näst största kategorin var kommunala bolag med knappt 21 procent som även inkluderar upphandlingar gjorda av privata bolag inom försörjningssektorn. Därefter följde statliga myndigheter som stod för 19 procent. Landsting stod tillsammans med landstingsägda bolag för 10 procent av upphandlingarna.

Tabell 8 Kommunerna gjorde flest upphandlingar under 2013

Upphandlande myndighet	2009	2010	2011	2012	2013	Andel 2013
Statliga myndigheter	3 820	3 918	3 819	3 900	3 727	19 %
Kommuner	7 677	8 447	8 999	9 381	9 293	47 %
Landsting	1 730	1 931	1 821	1 872	1 901	10 %
Statliga bolag	295	359	421	445	398	2 %
Kommunala bolag	3 505	3 918	4 065	4 075	4 044	21 %
Övriga	160	136	162	216	350	2 %
Totalt	17 187	18 709	19 287	19 889	19 713	100 %

Not: Ett fåtal annonser saknar information om typ av upphandlande myndighet.

Not: Visma har i år förbättrat klassificeringen av upphandlande myndigheter. Många upphandlingar som tidigare klassificerats under "övriga" har placerats i lämplig kategori. Kategorin övriga utgörs nu bland annat av samfälligheter och stiftelser.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.5 En tredjedel av upphandlingarna avser ramavtal

Ramavtal är avtal som fastslår villkor för senare tilldelning av kontrakt (avrop). I genomsnitt avser en tredjedel av annonserna upphandlingar av ramavtal. Det står dock inte alltid uttryckligen i upphandlingsdokumenten om upphandlingen avser ramavtal eller inte. Andelen kan därför vara något högre i verkligheten.

Ramavtal är vanligare vid direktivstyrda upphandlingar än vid icke direktivstyrda

Andelen ramavtal är högre vid direktivstyrda upphandlingar (se tabell 9). Över hälften av upphandlingarna som genomförs med öppet förfarande avser ramavtal. Av de direktivstyrda upphandlingarna avser i genomsnitt 48 procent ramavtal. Av icke direktivstyrda upphandlingar utgörs drygt en fjärdedel, 26 procent, av ramavtal.

Tabell 9 Upphandlingar som avsåg ramavtal per förfarande 2013

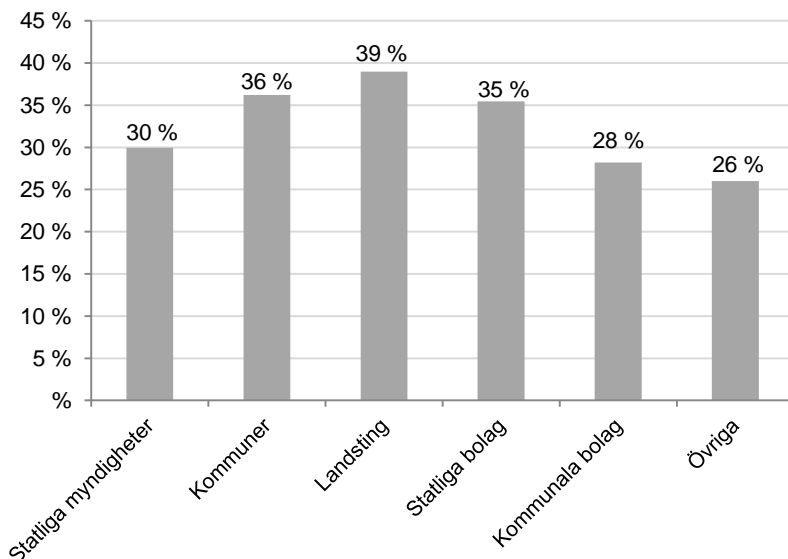
Förfarande	Antal upphandlingar	Varav ramavtal	Andel
Icke direktivstyrda			
Förenklat	13 100	3 437	26 %
Urvalsupphandling	275	75	27 %
Direktivstyrda			
Öppet	5 666	2 895	51 %
Förhandlat	534	138	26 %
Selektivt	142	45	32 %
Konkurrenspräglad dialog	23	3	13 %
Kvalificeringssystem	3	0	0 %
Påskyndat selektivt	4	2	50 %
Påskyndat förhandlat	6	1	17 %
Formgivningstävlan	0	0	-
Samtliga	19 753	6 596	33 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

39 procent av landstingens upphandlingar avser ramavtal

Andelen ramavtalsupphandlingar är högst i landstingen, där 39 procent av upphandlingarna avsåg ramavtal 2013. Andelen är lägst i kategorin övriga där endast 26 procent av upphandlingarna avser ramavtal. Denna kategori utgörs bland annat av samfälligheter och stiftelser.

Figur 5 Andel upphandlingar som avser ramavtal, per typ av myndighet 2013



Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.6 Fyra av tio upphandlingar gällde anläggningsarbete

Varje upphandlingsannons måste innehålla minst en så kallad CPV-kod som beskriver den kategori varor, tjänster eller byggentreprenader som upphandlingen avser. Syftet med CPV-koderna är att göra det möjligt för bland annat leverantörer att avgränsa sitt sökande till sådana upphandlingar som de är intresserade av. Sammanlagt finns närmare 10 000 CPV-koder.²⁰

²⁰ CPV-koderna är uppbyggda i en trädstruktur och består av åtta siffror där de två första siffrorna anger huvudgrupp och de följande siffrorna anger en ökande grad av precisering. Koderna fastställs av EU-kommissionen.

Det är vanligt att annonser har flera CPV-koder eftersom upphandlingar ofta gäller kombinationer av flera olika varor och tjänster. I genomsnitt hade varje annons 3,8 CPV-koder 2013. Som mest hade en annons 100 olika CPV-koder.

Genom CPV-koderna kan upphandlingarna delas in branschvis i olika CPV-huvudgrupper. Flest upphandlingar görs inom CPV-huvudgruppen *anläggningsarbete* som stod för 39 procent av upphandlingarna 2013 (se tabell 10). Eftersom upphandlingar kan ha fler än en CPV-kod kan de också tillhöra flera CPV-huvudgrupper, vilket innebär att andelarna summerar till mer än 100 procent. I genomsnitt omfattar varje annons 1,5 CPV-huvudgrupper.

Tabell 10 De vanligaste CPV-huvudgrupperna 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal annonser	Andel
45	Anläggningsarbete	7 760	39 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktnings-tjänster	1 883	10 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 679	9 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljö-tjänster	1 443	7 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	1 243	6 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 145	6 %
50	Reparation och underhåll	1 030	5 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	893	5 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	861	4 %
42	Industrimaskiner	846	4 %

Not: Varje upphandling kan tillhöra flera CPV-huvudgrupper.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

I bilaga 2 i slutet av rapporten presenterar vi antalet upphandlingar för samtliga CPV-huvudgrupper under 2013.

2.7 Flest upphandlingar i Stockholm och Västra Götaland

Alla annonser innehåller minst en kod för vilken region varan eller tjänsten ska levereras i (se tabell 11). Vid annonsering i TED kan endast en leveransort anges, vilket innebär att hela Sverige kan anges som leveransort för upphandlingar som avser mer än ett län. För en del upphandlingar är det inte viktigt var i landet som tjänsten utförs. I dessa upphandlingar anges normalt också Sverige. I genomsnitt hade upphandlingarna 1,11 regionkoder.

Tabell 11 Leveransorter för upphandlingar 2013

Leveransort	Antal upphandlingar	Andel av samtliga upphandlingar
Stockholms län	3 614	17 %
Västra Götalands län	3 325	15 %
Skåne län	2 182	10 %
Sverige (hela eller flera leveransorter)	1 254	6 %
Östergötlands län	1 123	5 %
Västerbottens län	956	4 %
Jönköpings län	889	4 %
Norrbottens län	863	4 %
Uppsala län	770	4 %
Värmlands län	691	3 %
Gävleborgs län	653	3 %
Dalarnas län	652	3 %
Hallands län	635	3 %
Västernorrlands län	582	3 %
Södermanlands län	572	3 %
Västmanlands län	559	3 %
Kronobergs län	475	2 %
Kalmar län	475	2 %
Örebro län	468	2 %
Jämtlands län	370	2 %
Blekinge län	356	2 %
Utanför Sverige	249	1 %
Gotlands län	146	1 %

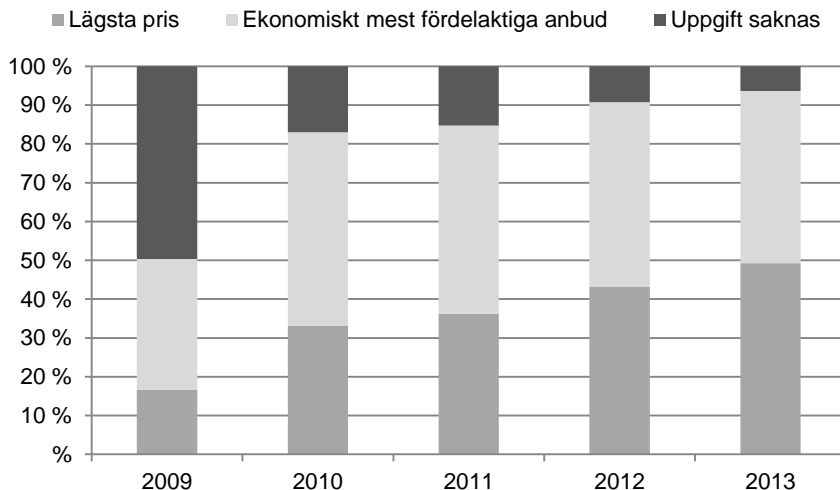
Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.8 Lägsta pris vanligaste tilldelningskriteriet 2013

Tilldelningskriterium är den grund som används för att tilldela kontrakt vid upphandling. Det kan antingen vara lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Vid lägsta pris ska kontrakt tilldelas den som till lägst pris uppfyller kraven. Ytterligare kvalitet utöver kraven spelar ingen roll i anbudsvärderingen vid lägsta pris. Vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud värderas anbudens kvalitet enligt en i förväg angiven modell, eller så vägs pris och kvalitet samman. Det går inte att fastslå vilket tilldelningskriterium som generellt ger högst kvalitet. Det beror på utformningen av kraven i upphandlingen.

Lägsta pris var det vanligaste tilldelningskriteriet 2013 och tillämpades i nästan hälften av upphandlingarna (se figur 6). Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud användes i något mindre utsträckning, 44 procent. Överprövningar är något vanligare vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. I resterande 6 procent av upphandlingarna har tilldelningskriteriet inte framgått av de dokument som samlats in. Denna andel har minskat årligen i takt med att insamlingen av uppgifter har blivit bättre. Mellan 2009 och 2012 var ekonomiskt mest fördelaktiga anbud det vanligaste tilldelningskriteriet.

Figur 6 Annonserade upphandlingar 2009–2013, andel per tilldelningskriterium



Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Vid upphandlingar som genomförs med förenklat förfarande är det vanligare att lägsta pris används som tilldelningskriterium (se tabell 12). Vid öppet förfarande är fördelningen relativt jämn. Upphandlingar med övriga förfaranden har ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som vanligaste tilldelningskriterium.

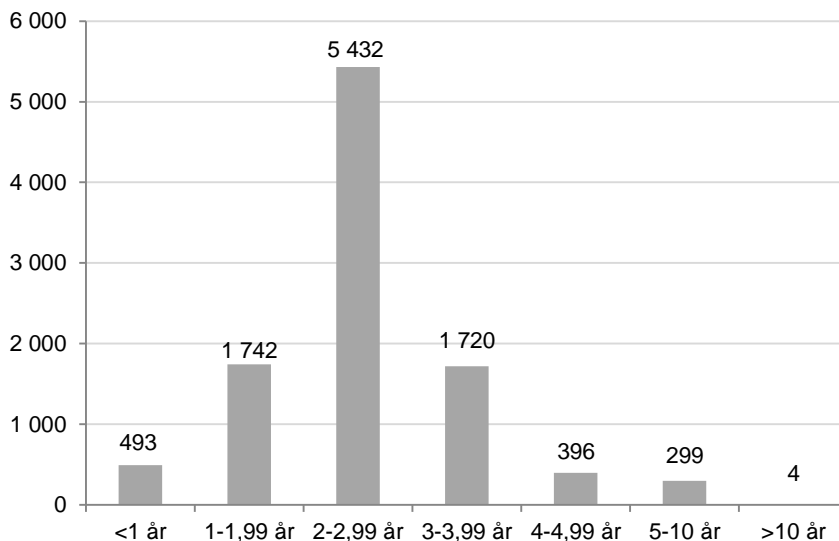
Tabell 12 Tilldelningskriterier vid annonserade upphandlingar 2013 per förfarande

Förfarande	Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	Lägsta pris	Uppgift saknas	Totalt
Förenklat	5 608	6 911	581	13 100
Öppet	2 745	2 695	226	5 666
Förhandlat	242	79	213	534
Urvalsupphandling	83	25	167	275
Selektivt	64	16	62	142
Konkurrenspräglad dialog	17	0	6	23
Kvalificeringssystem	3	0	0	3
Påskyndat selektivt	2	1	1	4
Påskyndat förhandlat	3	2	1	6
Formgivningstävlan	0	0	0	0
Totalt	8 767	9 729	1 257	19 753

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.9 Avtalen kortare än tre år i tre av fyra upphandlingar

För drygt hälften av upphandlingarna 2013 finns uppgifter om avtalens längd registrerade (se figur 7). Över tre fjärdedelar av kontrakten avsåg perioder kortare än tre år. Fyra kontrakt avsåg perioder längre än tio år. Nacka Kommun upphandlade två kontrakt för bygg- och anläggningsarbete som gäller i 20 år. Växjö kommun upphandlade IT-tjänster och programvara med avtalstid om 15 år. Slutligen upphandlade Umeå kommun samhälleliga tjänster och bränsle med avtalstid om 14 år.

Figur 7 Avtalstider vid upphandlingar 2013

Not: Optioner om förlängning är inte medräknade.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

2.10 Nästan var tionde upphandling avbryts

Nio procent av alla upphandlingar som annonserades ut 2013 avbröts (se tabell 13). Andelen avbrutna upphandlingar har dessutom ökat sedan 2009.

Tabell 13 Andel avbrutna upphandlingar 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Antal avbrutna	816	1 096	1 401	1 707	1 682
Andel avbrutna	5 %	6 %	7 %	9 %	9 %
Totalt antal upphandlingar	17 188	18 712	19 289	19 916	19 753

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Den överlägset vanligaste CPV-huvudgruppen bland avbrutna upphandlingar var anläggningsarbete. Av de upphandlingar som avbröts hade 37 procent minst en CPV-kod inom denna CPV-huvudgrupp.

Under anbudsperioden avbryts upphandlingar till exempel på grund av brister i förfrågningsunderlaget. Efter anbudsperioden gått ut avbryts upphandlingar till exempel vid bristande anbudskonkurrens, vanligen på grund av att inga eller endast ett kvalificerat anbud inkom. Alla upphandlingar med ett anbud avbryts dock inte, anbud som bedöms vara tillräckligt bra kan antas trots att inga konkurrerande anbud fanns.

Vid kvalificeringsfasen kan upphandlingen avbrytas om alla anbud diskvalificerats. Vid anbudsutvärderingen avbryts upphandlingar till exempel om alla anbudspriser överstiger upphandlingens budget. När som helst före kontraktet signerats kan upphandlingar avbrytas om de ekonomiska eller tekniska förutsättningarna för upphandlingen väsentligt förändras. Efter kontraktstilldelningen är en vanlig anledning till att avbryta att upphandlingen överprövats och måste göras om.

Andelen avbrutna upphandlingar kan vara något underskattad eftersom Visma inte alltid får del av besluten om att avbryta. Vi vet heller inte hur många av de avbrutna upphandlingarna som annonseras ut på nytt.

3 Upphandlande myndigheter

Drygt 1 200 myndigheter annonserade upphandlingar 2013. De flesta myndigheter gör bara en eller ett fåtal upphandlingar per år, medan ett fåtal myndigheter gör ett stort antal upphandlingar. Trafikverket annonserade flest upphandlingar 2013, 747 stycken. Samtidigt gjorde 277 myndigheter bara en enda annonserad upphandling.

Över 3 800 organisationer omfattas av upphandlingsreglerna. Många av dessa är dock så små att de knappast får anledning att genomföra inköp som omfattas av upphandlingsregler. Bortsett från organisationer utan anställda så kvarstår cirka 2 600 organisationer.

3.1 Inte bara statliga och kommunala myndigheter omfattas av upphandlingsreglerna

Upphandlingsreglerna gäller för statliga och kommunala myndigheter, landsting samt för offentligt styrda organ. Med offentligt styrda organ avses bolag, föreningar och andra juridiska personer som tillgodoser behov i det allmännas intresse och som uppfyller en av följande:

- Organisationen är till största del finansierad av stat, kommun, landsting eller upphandlande myndighet.
- Organisationens verksamhet står under kontroll av stat, kommun, landsting eller upphandlande myndighet.

- Mer än hälften av organisationens styrelseledamöter eller motsvarande är utsedda av stat, kommun, landsting eller upphandlande myndighet.

Däremot omfattas inte sådana verksamheter som tillgodoser behov av industriell eller kommersiell karaktär. Beskrivningen är inte helt uttömmande. Ibland kan det krävas en relativt omfattande utredning för att avgöra om en organisation omfattas av upphandlingsreglerna eller inte.

Förutom offentligt styrda organ omfattas även vissa verksamheter som kan bedrivas av privata företag av upphandlingsreglerna, närmare bestämt av lagen om upphandling i försörjningssektorn (LUF). LUF gäller för vissa verksamheter som bedrivs med särskilda rättigheter eller ensamrätt som begränsar andra företags möjligheter att bedriva sådan verksamhet.²¹ I upphandlingssammanhang kallas organisationer som bedriver sådana verksamheter för upphandlande enheter.

I den här rapporten används begreppet myndighet för alla organisationer som omfattas av upphandlingsreglerna, bland annat eftersom det i Vismas databas inte framgår om upphandlingarna har annonserats enligt LOU, LUF eller LUF5.

²¹ Se 2 kap. 20 § LUF.

3.2 Fler än 1 200 myndigheter annonserade upphandlingar 2013

Under 2013 annonserade 1 202 myndigheter upphandlingar enligt upphandlingsreglerna.²² I Vismas databas finns bara uppgifter om en myndighet per upphandling. Det går därför inte att urskilja vilka upphandlingar som är samordnade, det vill säga upphandlingar där flera myndigheter deltar och tecknar egna separata kontrakt eller ramavtal med leverantörer. En myndighet kan alltså ha tecknat kontrakt efter ett annonserat upphandlingsförfarande, även om de inte ingår i den här sammanställningen.

De myndigheter som annonserade minst en upphandling under 2013 annonserade i genomsnitt 16 upphandlingar. Den myndighet som annonserade flest var Trafikverket, följt av Stockholms stad och Inköp Gävleborg (se tabell 14).

Tabell 14 Sju myndigheter annonserade fler än 200 upphandlingar 2013

Upphandlande myndighet	Antal annonser
Trafikverket	767
Stockholms Stad	335
Inköp Gävleborg	279
Försvarets materielverk FMV	253
Göteborgs Stad	251
Fortifikationsverket	215
Västra Götalandsregionen	202

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

²² Baserat på antal olika organisationsnummer.

Många myndigheter genomför bara en eller ett fåtal upphandlingar varje år. 277 myndigheter gjorde endast en annonserad upphandling 2013.

3.3 Över 3 800 organisationer ska följa upphandlingsreglerna

Vi har beräknat att 3 801 organisationer omfattades av upphandlingsreglerna 2013. Dessa utgörs av stat, kommuner och landsting, offentligt ägda bolag och bolag i försörjningssektorerna. Nästan en tredjedel av dessa organisationer har dock noll anställda, och är därmed sannolikt för små för att deras inköp ska vara upphandlingspliktiga. Bortsett från dessa återstår 2 614 upphandlande myndigheter.

Upphandlingsreglerna omfattar inte bara statliga och kommunala myndigheter, utan även andra organisationer som tillgodoser behov i det allmännas intresse (som inte är av industriell eller kommersiell karaktär) och som finansieras eller kontrolleras av stat, kommun eller landsting. I oktober 2013 fanns 3 515 organisationer ägda av kommuner, landsting eller staten enligt Statistiska centralbyråns företagsregister (se tabell 15). Utöver detta fanns 286 företag i försörjningssektorn med omsättning över 10 miljoner kronor och som inte kontrolleras av stat, kommun eller landsting (och därför redan är räknade).

Tabell 15 Uppskattning av organisationer som omfattas av upphandlingsreglerna 2013

Upphandlande myndighet	Antal
Statliga organisationer	1 076
Kommunala organisationer	2 271
Landstingsorganisationer	168
Företag i försörjningssektorerna (inte offentligt ägda)	286
Totalt	3 801

Källa: Statistiska centralbyrån 2014.

Trots att dessa organisationer omfattas av upphandlingsreglerna betyder det inte att alla behöver genomföra annonserade upphandlingar. Många statliga myndigheter kan klara sina anskaffningsbehov genom att använda ramavtalen inom den statliga inköpssamordningen, och bland kommuner förekommer upphandlingar som omfattar både kommunen och deras helägda bolag. Dessutom genomför inte alla upphandlande myndigheter någon upphandling varje år. Dessa faktorer kan delvis förklara att antalet myndigheter som omfattas av upphandlingsreglerna är så mycket större än de 1 202 myndigheter som faktiskt annonserade en upphandling 2013. Som tidigare nämnts registrerar Visma dock endast en upphandlande myndighet vid varje samordnad upphandling.

4 Konkurrensen vid upphandlingar

I genomsnitt fick upphandlingarna som annonserades 2013 anbud från 4,6 anbudsgivare. Detta var en liten minskning jämfört med 2012 då upphandlingarna i genomsnitt fick anbud från 4,8 anbudsgivare.

Upphandlingar av ramavtal fick i genomsnitt anbud från 5,8 anbudsgivare medan upphandlingar av andra avtal i genomsnitt fick anbud från 4,0. Minst anbudsgivare deltog vid upphandlingar av *jordbruksmaskiner* som i genomsnitt hade 2,5 anbudsgivare per upphandling.

Få anbudsgivare kan tyda på bristande konkurrens. Men fler anbudsgivare behöver inte automatiskt innebära hög konkurrens. Även andelen kontraktstilldelade har betydelse. I genomsnitt utses fyra av tio anbudsgivare till vinnare. Att fler än en anbudsgivare tilldelas kontrakt kan bland annat bero på att upphandlingen avser ramavtal eller är uppdelade på flera avtalsområden med separata kontrakt.

En annonserad upphandling kan leda till flera kontrakt. Vi har därför gjort en studie av 123 upphandlingar där vi jämfört budgivare och vinnare per upphandling och på kontraktsnivå. Studien visar att både antalet budgivare och andelen leverantörer som utses till vinnare är lägre på kontraktsnivå.

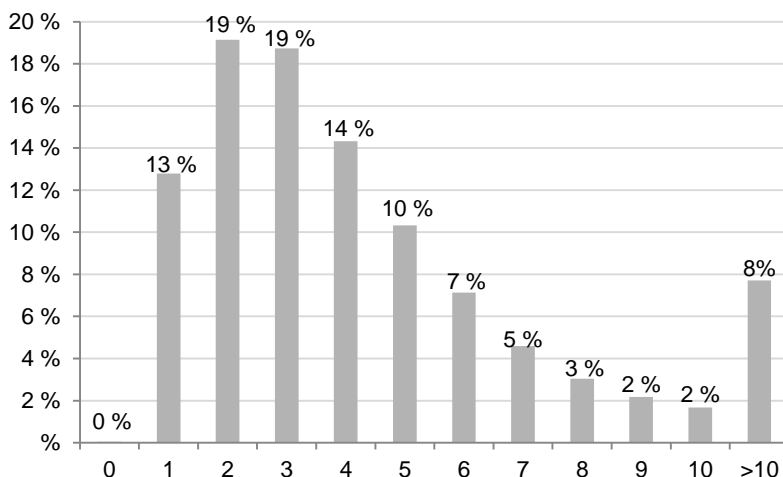
4.1 I genomsnitt lämnar 4,6 anbudsgivare anbud

Det är svårt att sammanfatta hur väl konkurrensen inom offentliga upphandlingar fungerar med ett värde. I viss mån kan antalet anbudsgivare användas för jämförelser mellan branscher, år och

typer av upphandlingar. Antalet anbudsgivare kan till exempel visa om det finns fler eller färre aktörer och deras vilja att delta i offentliga upphandlingar. Få anbudsgivare kan tyda på bristande konkurrens.

I genomsnitt var antalet anbudsgivare 4,6 per annonserad upphandling, vilket var en minskning jämfört med 2012 då i genomsnitt 4,8 anbudsgivare lämnade anbud. I tre av tio upphandlingar 2013 kom anbud in från färre än fyra anbudsgivare. I tre upphandlingar lämnade fler än hundra anbudsgivare in anbud. Det vanligast förekommande antalet anbudsgivare var två (se figur 8).

Figur 8 Andel upphandlingar fördelat per antal anbudsgivare 2013



Not: Antal budgivare läses på horisontella axeln och andel upphandlingar på vertikala axeln.

Not: Beräknat på 14 034 upphandlingar. Uppgift saknas för 5 719 upphandlingar.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Fler anbudsgivare vid upphandlingar av ramavtal

Antalet anbudsgivare är högre vid upphandlingar av ramavtal än vid upphandlingar som inte avser ramavtal (se tabell 16). Vid upphandlingar av ramavtal deltog i genomsnitt 5,8 anbudsgivare 2013, vilket kan jämföras med i genomsnitt 4,0 anbudsgivare vid upphandlingar som inte avser ramavtal.

Tabell 16 Anbudsgivare per typ av avtal 2009–2013

Typ av avtal	2009	2010	2011	2012	2013
Ramavtal	8,6	6,4	5,7	6,4	5,8
Inte ramavtal	5,1	4,1	3,9	4,0	4,0
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,6

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Färre anbudsgivare sedan 2009

Vid förenklat förfarande, som utgör två tredjedelar av alla annonserade upphandlingar, inkom anbud från i genomsnitt 4,4 anbudsgivare (se tabell 17). Vid öppet förfarande, som är det näst vanligaste förfarandet och står för merparten av alla direktivstyrda upphandlingar, inkom anbud från 5,3 anbudsgivare i genomsnitt. De flesta förfarandetyper har fått färre anbud i genomsnitt sedan 2009.

Tabell 17 Genomsnittligt antal anbudsgivare per förfarande 2009–2013

Förfarande	2009	2010	2011	2012	2013
Icke direktivstyrda					
Förenklat	5,0	4,3	4,0	4,4	4,4
Urvalsupphandling	4,6	5,4	5,3	5,1	4,0
Direktivstyrda					
Öppet	6,1	5,2	5,1	5,6	5,3
Förhandlat	4,7	4,5	4,1	4,3	4,5
Selektivt	7,7	6,9	6,2	9,3	4,6
Konkurrenspräglad dialog	–	5,3	4,3	3,6	3,0
Påskyndat selektivt	6,0	7,0	10,0	5,0	6,0
Påskyndat förhandlat	4,5	7,3	3,3	3,0	3,7
Formgivningstävlan	11,0	18,0	36,4	–	–
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,6

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Antal anbudsgivare i genomsnitt per upphandling varierar kraftigt mellan olika branscher. Flest anbudsgivare 2013 fick upphandlingar inom CPV-huvudgruppen hotell-, restaurang- och detaljhandels-tjänster med i genomsnitt 8,2 anbudsgivare per upphandling (se tabell 18).

Tabell 18 CPV-huvudgrupper med flest anbudsgivare per upphandling 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Upphandlingar
55	Hotell- restaurang- och detaljhandelstjänster	8,2	235
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	6,5	1 883
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	6,1	1 679
80	Undervisning och utbildning	6,0	477
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	5,6	638
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	5,6	173
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	5,6	276

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Lägst antal anbudsgivare per upphandling hade upphandlingar av jordbruksmaskiner (se tabell 19). Där kom bara in 2,5 anbud per upphandling i genomsnitt.

Tabell 19 CPV-huvudgrupper med lägst antal anbudsgivare per upphandling 2013

CPV-grupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Upphandlingar
16	Jordbruksmaskiner	2,5	162
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	2,8	116
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	3,0	675
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	3,1	1 243
66	Finans- och försäkringstjänster	3,1	402
64	Post- och telekommunikationstjänster	3,1	190
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	3,2	254

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Det finns också regionala skillnader i hur många anbudsgivare som deltagit (se tabell 20). Antalet anbudsgivare per upphandling var högst i upphandlingar som hade Sverige som leveransort. Som nämnts tidigare innefattar Sverige direktivstyrda upphandlingar med fler än ett län som leveransort, eftersom det i TED-annonserna inte går att ange fler än en leveransort. Stockholm var det enskilda länet med flest anbudsgivare i genomsnitt.

Tabell 20 Antal anbudsgivare i genomsnitt per upphandling och leveransort 2013

Leveransort	Antal anbudsgivare per upphandling i genomsnitt
Sverige (hela eller flera orter)	6,3
Stockholms län	5,1
Västra Götalands län	5,0
Hallands län	4,9
Gotlands län	4,8
Skåne län	4,8
Uppsala län	4,7
Södermanlands län	4,5
Östergötlands län	4,5
Kronobergs län	4,5
Örebro län	4,8
Kalmar län	4,4
Jämtlands län	4,5
Västmanlands län	4,4
Gävleborgs län	4,3
Blekinge län	4,2
Jönköpings län	4,1
Dalarnas län	4,0
Värmlands län	3,9
Västernorrlands län	3,8
Västerbottens län	3,5
Norrbottnens län	3,5
Samtliga (även utanför Sverige)	4,6

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Antalet anbudsgivare är något högre vid upphandlingar med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningskriterium än vid upphandlingar med lägsta pris (se tabell 21). För båda typer av tilldelningskriterium har dock antalet anbudsgivare minskat sedan 2009.

Tabell 21 Anbudsgivare per upphandling och tilldelningskriterium 2013

Tilldelningskriterium	2009	2010	2011	2012	2013
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	5,4	4,7	4,5	4,8	4,8
Lägsta pris	4,9	4,3	4,3	4,6	4,4
Inte registrerat	6,9	4,9	4,8	5,8	5,3
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,6

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

4.2 Fyra av tio anbudsgivare utses till vinnare

Antalet anbudsgivare är en mycket grov indikator på konkurrensen i en upphandling. Det kan till exempel hända att flera anbudsgivare – eller till och med alla – tilldelas kontrakt i en upphandling. Det är särskilt vanligt vid upphandlingar av ramavtal. Det förekommer också att upphandlingar är uppdelade i flera olika avtalsområden där separata kontrakt tecknas för varje avtalsområde (se avsnitt 4.3).

Höga andelar vinnare i branscher eller i enskilda upphandlingar kan tyda på låg konkurrens. Ett högt antal anbudsgivare behöver då inte nödvändigtvis tvinga fram samma prispress som om färre vinnare hade utsetts. En analys av konkurrensen bör därför ta hänsyn till hur stor andel av anbudsgivarna som tilldelas kontrakt.

I genomsnitt utses 40 procent av anbudsgivarna i varje upphandling till vinnande, det vill säga att de tilldelats kontrakt (se tabell 22). Alla anbudsgivare som ingår ett kontrakt räknas alltså som vinnare. 58 procent klassades som deltagande, det vill säga att de lämnade anbud utan att vinna. Ungefär en procent av anbudsgivarna benämns sökande, vilket innebär att de lämnat anbud men att detta inte kvalificerats eller gått vidare till utvärdering. Kategorin sökande är sannolikt mycket underrepresenterad, eftersom rapporteringen av dessa sällan sker. På samma sätt är kategorin vinnande sannolikt överrepresenterad, eftersom en del annonser endast har information om vinnare och inte övriga anbudsgivare.

Tabell 22 Vinnande anbudsgivare i genomsnitt per annonserad upphandling 2013

	Antal anbudsgivare	Andel av totala anbudsgivare	Genomsnitt per upphandling
Deltagande	38 956	58 %	2,6
Vinnande	26 982	40 %	1,8
Sökande	766	1 %	0,1
Totalt	66 704	100 %	4,4

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Antalet vinnare varierar kraftigt mellan upphandlingar. I sju upphandlingar som annonserades 2013 tilldelades över 50 kontrakt (se tabell 23). I en upphandling tilldelades över 100 kontrakt. Alla upphandlingar med fler än 50 anbudsgivare var ramavtal. Sex av sju var indelade i flera geografiska områden.

Tabell 23 Annonserade upphandlingar med fler än 50 vinnande anbudsgivare 2013

Upphandlande myndighet	Avser	Anbudsgivare	Varav utvärderade	Varav kontraktstildelade
Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet	Konferenstjänster	135	119	114
Migrationsverket	Tillfälligt boende för asylsökande	150	92	92
Göteborgs Stads Upphandlings-Aktiebolag	Konferensanläggningar	93	88	79
Nacka kommun	Heldygnsvård för barn och ungdomar samt deras föräldrar	77	77	58
Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet	Hotelltjänster	74	71	69
Östersunds kommun	HVB barn och ungdom	61	57	57
Renova AB	Mekaniskt underhåll samt reservdelar och material	57	57	57

Not: Uppgifterna är rensade för företag som ingår i samma koncern så långt som möjligt.
Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Fler anbudsgivare utses till vinnare vid upphandlingar av ramavtal än vid andra kontrakt (se tabell 24). I genomsnitt utsågs 2,8 anbudsgivare till vinnare av ramavtal 2013 medan andra typer av avtal i genomsnitt hade 1,2 vinnare. Detta kan till exempel bero på att upphandlande myndigheter vid upphandling av ramavtal vill ha flera leverantörer att kunna avropa från i fall en vara eller tjänst inte är tillgänglig. I ramavtal med flera leverantörer ska den upphandlande myndigheten enligt upphandlingsreglerna utse minst tre vinnare om det finns minst tre kvalificerade anbud.

Tabell 24 Vinnande anbudsgivare vid ramavtal jämfört med övriga kontrakt 2013

Kategori	Ramavtal	Övriga kontrakt	Genomsnitt per upphandling
Deltagande	2,8	2,5	2,6
Vinnande	2,8	1,2	1,8
Sökande	0,1	0,0	0,1
Totalt	5,7	3,7	4,4

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Förhållandet mellan det totala antalet anbudsgivare och antalet vinnare skiljer sig kraftigt åt mellan olika branscher. Störst andel vinnare finns vid upphandlingar inom *kemiska produkter*. Därefter kom *hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster* som även hade flest antal budgivare. I denna bransch utsågs 70 procent av anbudsgivarna till vinnare 2013. Upphandlingar av hotell kan omfatta en eller flera kontraktstilldelningar i varje region eller stad. Vid en del ramavtal tillämpas förnyad konkurrensutsättning vid avrop. *Livsmedel, tobak, drycker och dylikt* återfinns både bland grupper med lägst antal anbudsgivare och bland grupper med störst andel vinnare.

Tabell 25 CPV-huvudgrupper med störst andel vinnare 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Varav vinnare i genomsnitt	Andel vinnare
24	Kemiska produkter	8,0	5,8	72 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	16,5	11,6	70 %
15	Livsmedel, tobak, drycker och dylikt	13,9	9,7	69 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	12,4	7,8	63 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	4,7	2,8	60 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

I resterande branscher är andelen vinnare lägre. Lägst andel vinnare finns i branschen *uppsamlat och renat vatten*, där 19 procent av anbudsgivarna fick teckna kontrakt. I bilaga 3 redovisas anbudsgivare och vinnare i genomsnitt för samtliga CPV-huvudgrupper 2013.

Bygg- och teknikföretag lämnar flest anbud

Vi har baserat uppgifterna om anbudsgivare både på organisationsnummer och på angivet namn. Visma har registrerat organisationsnummer för 75 procent av alla annonserade upphandlingar 2013. Budgivarens namn finns angivet för 76 procent. Så långt som möjligt har vi slagit samman organisationer som uppenbart ingår i samma koncern, det vill säga där namnen är snarlika.

Den anbudsgivare som fanns registrerad i flest upphandlingar 2013 var PEAB som lämnat anbud i nästan 1 200 upphandlingar (se tabell 26). De tio företag som lämnade flest anbud 2013 var alla verksamma inom bygg-, teknik- eller anläggningsbranscherna.

Tabell 26 Anbudsgivare som lämnat flest anbud 2013

Anbudsgivare	Anbud i upphandlingar
Peab AB	1 196
NCC AB	1 148
Skanska AB	933
WSP AB	540
Svevia AB	501
ÅF Consult	491
Ramböll AB	439
Bravida	378
Tyréns AB	343
Norconsult	237

Not: Norconsult förvärvade Astando i maj 2013. Anbud som lämnats av Astando från och med maj har därför räknats till Norconsult.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

4.3 Färre anbudsgivare och vinnare per kontrakt jämfört med annonserade upphandlingar

En annonserad upphandling kan leda till att flera kontrakt tecknas mellan upphandlande myndighet och leverantörer. För att få en bättre bild av konkurrensen i annonserade upphandlingar har vi studerat 123 tilldelningsbeslut. På kontraktsnivå är antalet anbudsgivare färre. Antalet vinnare och andel vinnare är dock också lägre. Även om varje anbudsgivare har färre konkurrenter på kontraktsnivå är det alltså en lägre andel av dem som utses till vinnare än vad statistiken på upphandlingsnivå anger.

Som vi sett tidigare kan upphandlingar omfatta upp till 100 CPV-koder. De olika kontrakten behöver inte nödvändigtvis vara grupperade i en och samma upphandling för att de avser liknande varor, tjänster eller ens samma branscher. Det kan istället röra sig om att man vill hålla nere antalet upphandlingar och dra nytta av skalfördelar i administrationen.

Ofta kan varje kontraktstilldelning därför liknas vid en egen upphandling, med separata krav i förfrågningsunderlaget och separat utvärdering.

För att få en korrekt bild av anbudsgivare och vinnare behöver statistiken redovisas på kontraktsnivå. Det borde bland annat framgå hur många kontrakt upphandlingen innehåller och hur många anbudsgivare som lämnade anbud på respektive kontrakt och vilka som vann.

De uppgifter som Visma samlar in avser annonserade upphandlingar oavsett antal kontrakt. Vi får därför inga uppgifter om kontrakt som tecknas efter annonserad upphandling. Vi har inte

heller några uppgifter om hur vanligt det är att en upphandling leder till flera kontrakt.

Studien bygger på 123 slumpmässigt utvalda upphandlingar från Vismas databas som annonserats 2013. Vi studerade förfrågningsunderlagen och tilldelningsbesluten för att se hur många kontrakt som de annonserade upphandlingarna förväntades leda till, hur många anbudsgivare som lämnade anbud samt hur många vinnare som utsågs.

Skillnaden mellan att studera på upphandlingsnivå och på kontraktsnivå kan vara stor. De 123 slumpmässigt utvalda annonserade upphandlingarna utgjordes av totalt 210 kontrakt. Totalt lämnade 941 anbudsgivare anbud.

I genomsnitt kom det in anbud från 4,5 anbudsgivare per kontrakt. Av dessa utsågs 1,8 anbudsgivare till vinnare per kontrakt (se tabell 27). Det innebär att fyra av tio anbudslämnare utsågs till vinnare av något av de 210 kontrakten. Att fler än en vinnare per kontrakt utsågs förklaras delvis av att upphandlingarna ofta avser ramavtal där flera anbudsgivare kan antas.

Tabell 27 Anbudsgivare i genomsnitt 2013 (studie av 123 upphandlingar bestående av 210 kontrakt)

Kategori	Andel per kontrakt	Anbudsgivare i genomsnitt per kontrakt	Andel per upphandling	Anbudsgivare i genomsnitt per upphandling
Deltagande	61 %	2,7	46 %	3,5
Vinnande	39 %	1,8	54 %	4,2
Totalt	100 %	4,5	100 %	7,7

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Om vi istället studerar deltagande och vinnande i samma upphandlingar på upphandlingsnivå ser bilden annorlunda ut. I genomsnitt lämnade 7,7 anbudsgivare anbud per upphandling. Över hälften av dessa anbudsgivare framstår som vinnare. Det fanns 4,2 vinnande anbudsgivare per upphandling.

Förutom anbudsgivare och vinnare finns det andra uppgifter som skulle kunna lämpa sig att studera på kontraktsnivå. Värden redovisas vanligen på upphandlingsnivå, inte per kontrakt. Det är dock sällan praktiskt möjligt att göra en indelning av värdet på kontraktsnivå.

Även överprövningar registreras på upphandlingsnivå trots att överprövningarna inte alltid avser samtliga kontrakt. Vi kan därför inte uttala oss om andel överprövade kontrakt utan att manuellt gå igenom dem. Skulle det uppgifterna redovisas på kontraktsnivå skulle andelen överprövningar troligen bli något lägre.

5 Överprövningar

7,8 procent av upphandlingarna blev överprövade 2013. Direktivstyrda upphandlingar överprövades nästan dubbelt så ofta som icke direktivstyrda.

I sju av tio mål som sakprövats dömde förvaltningsdomstolen till de upphandlande myndigheternas fördel 2013. I tre av tio fall fick den sökande helt eller delvis bifall. Det innebär att den upphandlande myndigheten ålagts att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.

Överprövningarna var vanligast inom upphandlingar av transporter, där 17 procent av upphandlingarna blev överprövade. Kategorin med flest annonserade upphandlingar, anläggningsarbete, hade relativt få överprövningar, 6 procent.

Upphandlingar med fler anbudsgivare har generellt större andel överprövningar.

5.1 Nästan åtta procent av alla upphandlingar överprövas

En leverantör som anser att en myndighet har brutit mot bestämmelserna i LOU eller LUF på ett sådant sätt att leverantören har lidit skada, eller kan komma att lida skada, kan ansöka om överprövning av upphandlingen hos förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten kan då besluta att upphandlingen ska rättas eller att upphandlingen helt eller delvis ska göras om.

Av de upphandlingar som annonserades 2013 blev 1 535 överprövade, vilket var 7,8 procent av alla annonserade upphandlingar (se tabell 28). Detta var en marginell minskning jämfört med 2012, då 7,9 procent överprövades.

Tabell 28 Andel överprövade upphandlingar per förfarande 2013

Förfarande	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Icke direktivstyrda			
Förenklat	13 100	782	6,0 %
Urvalsupphandling	275	13	4,7 %
Direktivstyrda			
Öppet	5 666	685	12,1 %
Förhandlat	534	40	7,5 %
Selektivt	142	13	9,2 %
Konkurrenspräglad dialog	23	1	4,3 %
Kvalificeringssystem	3	0	0 %
Påskyndat selektivt	4	1	25,0 %
Påskyndat förhandlat	6	0	0 %
Formgivningstävlan	0	0	–
Samtliga	19 753	1 535	7,8 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Det är dubbelt så vanligt att direktivstyrda upphandlingar blir överprövade. Vid upphandlingar enligt öppet förfarande var andelen överprövningar 12 procent, vilket kan jämföras med 6 procent vid förenklat förfarande.

Överprövningar vanligast vid upphandlingar av transporter

Andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning varierar mellan olika branscher. Överprövningar var vanligast inom CPV-huvudgrupperna *transporter och kläder* 2013 (se tabell 29). Inom båda grupperna blev 17 procent av upphandlingarna överprövade.

Tabell 29 Branscher med högst andel överprövningar 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
60	Transporter (utom avfallstransport)	457	78	17 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	218	36	17 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	186	26	14 %
98	Andra samhällseliga och personliga tjänster	425	58	14 %
85	Hälsa- och sjukvård samt socialvård	638	81	13 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	806	102	13 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	356	45	13 %
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	81	10	12 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	254	30	12 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	893	105	12 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Överprövningar var relativt ovanliga för *anläggningsarbete*, CPV-huvudgruppen med flest upphandlingar 2013. Av dessa upphandlingar överprövades 6 procent i domstol. Om man bortser från de branscher där det skedde färre än 100 annonserade upphandlingar 2013 var andelen överprövningar lägst vid upphandlingar av *jordbruksmaskiner*, där 4 av 162 upphandlingar blev överprövade (två procent). I bilaga 4 listar vi andelen överprövningar för alla CPV-huvudgrupper.

Överprövningar något vanligare vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

I de upphandlingar med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningskriterium var andelen överprövningar 7,8 procent 2013 (se tabell 30). Vid tilldelning med lägsta pris var andelen marginellt lägre, 7,5 procent.

Tabell 30 Andel upphandlingar som överprövades 2013 per tilldelningskriterium

Tilldelningskriterium	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel överprövade
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	8 767	719	8,2 %
Lägsta pris	9 729	726	7,5 %
Uppgift saknas	1 257	86	6,8 %
Totalt	19 753	1 531	7,8 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Trafikverket och Västra Götalandsregionen hade flest överprövade upphandlingar

Många av de myndigheter som fått många upphandlingar överprövade har också genomfört ett stort antal upphandlingar. Ett stort antal upphandlingar gör att det är naturligt att flera upphandlingar blir överprövade, men några myndigheter har fått en avsevärt högre andel av sina upphandlingar överprövade än genomsnittet på 7,8 procent (se tabell 31). Högst antal överprövade upphandlingar hade Trafikverket, 38 stycken. Däremot hade Trafikverket en relativt låg andel överprövningar, 5 procent. Flera myndigheter som bara genomfört en eller två upphandlingar hade 50 eller 100 procent överprövningar 2013. SKL Kommentus AB sticker dock ut med 32 genomförda upphandlingar 2013 varav 15 stycken (46,9 procent) överprövades.

Tabell 31 Överprövningar per upphandlande myndighet 2013

Myndighet	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel överprövade
Trafikverket	759	38	5,0 %
Västra Götalandsregionen	145	26	17,9 %
Inköp Gävleborg	257	22	8,6 %
Försvarets materielverk FMV	253	22	8,7 %
Region Skåne, Koncerninköp	168	22	13,1 %
Malmö stad	172	20	11,6 %
Göteborgs Stads UpphandlingsAktiebolag	157	17	10,8 %
Telge Inköp AB	101	17	16,8 %
Västerås Stad	98	17	17,3 %
Göteborgs Stad	251	16	6,4 %
Samtliga	19 753	1 535	7,8 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Upphandlingar med flera anbudsgivare blir oftare överprövade

Större andel upphandlingar överprövas ju fler anbudsgivare som deltar. Andelen överprövade upphandlingar ökar från nästan noll vid få anbudsgivare till 40 procent när antalet anbudsgivare är 30 eller fler (se tabell 32).

Tabell 32 Annonserade upphandlingar 2013 som överprövs i förhållande till antal anbudsgivare

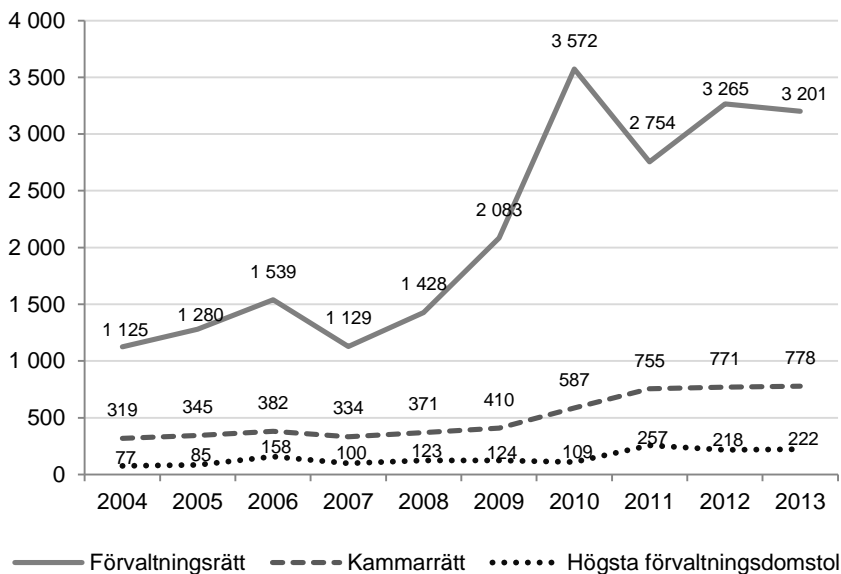
Anbudsgivare	Upphandlingar	Varav överprövade	Andel överprövade
0	6	0	0 %
1	1 795	7	0 %
2	2 686	149	6 %
3	2 628	176	7 %
4	2 011	179	9 %
5	1 449	141	10 %
6–9	2 377	253	11 %
10–19	864	113	13 %
20–29	138	35	25 %
30–	73	29	40 %
Uppgift saknas	5 719	451	8 %
Totalt	19 753	1 535	8 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

5.2 Något färre överprövningsansökningar

Uppgifter från Domstolsverket visar att antalet ansökningar om överprövning av upphandlingar vid domstolarna minskade med två procent 2013 (se figur 9). Antalet ligger fortfarande kvar på en hög nivå efter den kraftiga ökningen som skedde mellan 2007 och 2010.

Figur 9 Inkomna ansökningar om överprövningar vid domstol 2004–2013



Källa: Domstolsverket och Konkurrensverket 2014.

Antalet överprövningsmål inte ett bra mått på överprövningar

Antalet mål i förvaltningsdomstolarna är dock inte ett rättvisande mått för hur många upphandlingar som överprövats. En upphandling som överprövas kan nämligen ge upphov till flera målnummer. Detta kan till exempel hända om flera anbudsgivare begär överprövning av samma upphandling. Det kan också hända om en leverantör begär överprövning av en samordnad upphandling, där flera upphandlande myndigheter deltagit. I sådana fall kan domstolarna registrera ett målnummer för varje myndighet. Om dessa ansökningar lämnas in vid olika förvaltningsrätter kan ytterligare målnummer skapas vid överföringen mellan olika domstolar. Varje kombination av sökande och myndighet kan alltså registreras som

separata målnummer. Detta innebär att en enda upphandling som överprövas kan leda till ett stort antal målnummer i domstolarna, även om den i praktiken handläggs som ett enda mål.

5.3 Andelen beviljade prövningstillstånd i kammarrätt har minskat de senaste fem åren

I upphandlingsmål krävs prövningstillstånd för att kammarrätten respektive Högsta förvaltningsdomstolen ska ta upp målet. Om prövningstillstånd inte ges står underinstansens dom fast.

Den totala andelen beviljade prövningstillstånd för LOU-mål i kammarrätt har minskat från 40 procent till 26 procent mellan 2009 och 2013 (se tabell 33). Samtidigt har andelen beviljade prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen ökat från 7 till 11 procent.

Tabell 33 Andel upphandlingsmål som fått prövningstillstånd beviljade 2009–2013

Domstol	2009	2010	2011	2012	2013
Kammarrätten i Göteborg	48 %	38 %	46 %	36 %	30 %
Kammarrätten i Jönköping	51 %	46 %	59 %	43 %	22 %
Kammarrätten i Stockholm	34 %	34 %	16 %	23 %	25 %
Kammarrätten i Sundsvall	21 %	32 %	36 %	27 %	30 %
Kammarrätter totalt	40 %	37 %	36 %	32 %	26 %
Högsta förvaltningsdomstolen	7 %	2 %	3 %	4 %	11 %

Källa: Domstolsverket 2014.

Andelen LOU-mål som beviljas prövningstillstånd varierar något mellan landets fyra kammarrätter. Skillnaden var dock betydligt större några år bakåt. En ny grund för prövningstillstånd lades till 2013. Detta borde i teorin ha lett till något ökad andel prövningstillstånd, men någon sådan går alltså inte att se.

5.4 Upphandlande myndigheter får rätt i sju av tio sakprövade överprövningar i förvaltningsrätt

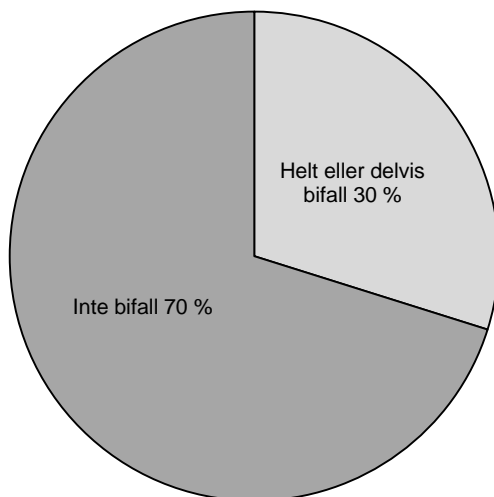
Enligt Domstolsverkets statistik avgjordes 3 296 mål om överprövning av förvaltningsrätterna 2013. I 23 procent av dessa avgjorde förvaltningsrätten ärendet utan att ta ställning till den fråga som den sökande tagit upp. Detta berodde bland annat på att målen lämnats över till annan förvaltningsrätt, att överprövningen kommit in för sent eller att den sökande inte hade talerätt. I tre fall saknas uppgifter om utgången i målet.

2 526 överprövningsmål sakprövades i förvaltningsrätt 2013. I 70 procent av fallen dömde förvaltningsdomstolarna till de upphandlande myndigheternas fördel. I 30 procent av fallen fick den sökande helt eller delvis bifall för sin talan (se figur 10).²³ Det innebär att den upphandlande myndigheten ålagts att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.

Redovisningen av de mål om överprövning som avgjordes 2013 omfattar bara de mål som avgjordes i förvaltningsrätt och tar inte hänsyn till den fortsatta prövningen i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen. Det går inte heller att av dessa uppgifter utläsa i hur många av upphandlingsmålen som domstolarna slutligt beslutat att upphandlingen ska rättas eller göras om.

²³ Beslut om helt eller delvis bifall, ändrat eller delvis ändrat beslut samt inhibition meddelad.

Figur 10 Resultat av avgjorda mål om överprövning av upphandlingar i förvaltningsrätt 2013



Källa: Domstolsverket och Konkurrensverket 2014.

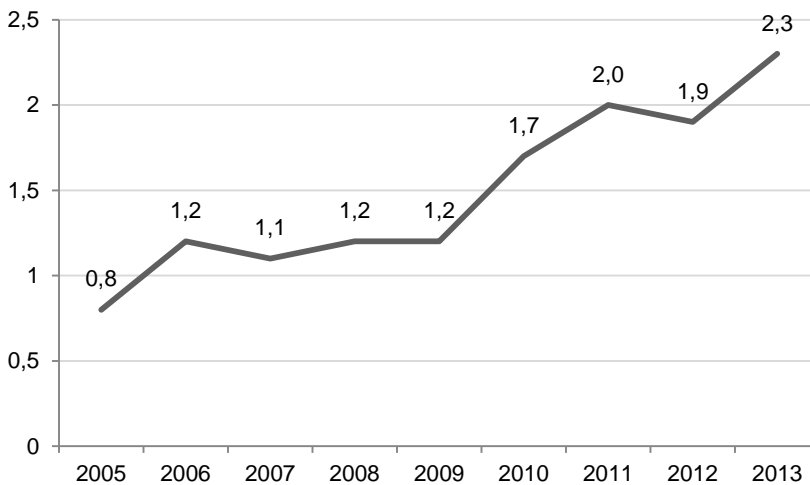
5.5 Handläggningstiden i förvaltningsrätt 2,3 månader

Överprövningar är en viktig del av rättssäkerheten vid upphandlingar. Samtidigt innebär en överprövning att hela upphandlingsprocessen stannar upp, eftersom varken leverantören eller myndigheten kan vara säkra på när och om kontraktet kan undertecknas.

Vi har fått uppgifter från Domstolsverket om handläggningstider, det vill säga hur lång tid det tar från det att en ansökan om överprövning kommer in till en domstol till att domstolen fattat slutligt beslut.²⁴

Genomsnittlig handläggningstid för överprövningsmål i förvaltningsrätterna var 2,3 månader 2013 (se figur 11). Detta var en ökning jämfört med 2012 och den längsta genomsnittliga handläggningstiden hittills.²⁵ Handläggningstiden i förvaltningsrätterna har nästan tredubblats sedan 2005. Samtidigt har antalet mål ökat kraftigt under perioden.

Figur 11 Genomsnittlig handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt (månader)



Källa: Domstolsverket 2014.

²⁴ I rapporten *Överprövningar av offentliga upphandlingar – siffror och fakta* (rapport 2013:5) görs en närmare genomgång av hur en överprövning går till och hur långa handläggningstiderna är i olika domstolar.

²⁵ Handläggningstiden avser samtliga beslut av förvaltningsrätten, även avskrivningsbeslut.

5.6 Ibland är handläggningstiderna avsevärt längre

I tre fjärdedelar av alla överprövningar slutar överprövningsprocessen när förvaltningsrätten fattat sitt slutliga beslut, vilket innebär att myndigheten kan teckna kontrakt när tiodagarsfristen löpt ut.

Omkring 24 procent av ärendena som tas upp i förvaltningsrätterna blir dock överklagade till kammarrätt. I de flesta fall beslutar dock kammarrätten att inte ta upp fallet. Endast 259 ärenden beviljades prövningstillstånd i kammarrätt 2013, vilket innebär att endast omkring 8 procent av de upphandlingar som överprövas blir sakprövade i kammarrätt.

De ärenden som överklagades till kammarrätt och som beviljades prövningstillstånd hade i genomsnitt en handläggningstid på 8,1 månader 2013, från att ärendet inkom till förvaltningsrätt till att kammarrätten slutligt avgjort ärendet (se tabell 34). De ärenden som beviljats prövningstillstånd i Högsta förvaltningsdomstolen hade på motsvarande sätt en total handläggningstid på i genomsnitt 11,3 månader.

Tabell 34 Handläggningstid i månader från att ärendet inkom i förvaltningsrätt till att beslut togs, 2013

Instans	Antal	Andel av ärendena i förvaltningsrätt	Genomsnittlig handläggningstid	Längsta handläggningstid
Förvaltningsrätt	3 296	100 %	2,3	21,9
Kammarrätt – inte prövningstillstånd	559	17 %	4,5	23,4
Kammarrätt – sakprövning	259	8 %	8,1	18,3
HFD – inte prövningstillstånd	207	6 %	5,5	25,6
HFD – sakprövning	26	1 %	11,3	23,4

Källa: Domstolsverket 2014.

Det finns alltså stor spridning i handläggningstiderna. Huvuddelen av överprövningarna hanteras relativt snabbt, men samtidigt förekommer enskilda överprövningar med avsevärt längre handläggningstider.

Överprövade upphandlingar kan innebära negativa konsekvenser framförallt för den upphandlande myndigheten, som har behov av den upphandlade varan eller tjänsten. Överprövningar innebär även negativa konsekvenser för den leverantör som enligt tilldelningsbeslutet vunnit kontraktet eftersom möjligheten att börja leverera förskjuts eller stoppas. I många fall drabbas även enskilda medborgare och företag till följd av att myndigheterna inte kunnat utföra den service till medborgarna som de har i uppdrag att tillhandahålla.²⁶

5.7 Konkurrensverket har hittills lämnat in 78 ansökningar om upphandlingsskadeavgift

En otillåten direktupphandling är ett inköp som felaktigt gjorts utan ett annonserat förfarande i enlighet med upphandlingsreglerna. Domstolar kan besluta att en felaktig upphandling ska göras om. Den leverantör som lidit skada kan också föra talan om skadestånd. Vidare kan domstolarna också ogiltigförklara kontrakt som tecknats av myndigheter genom otillåtna direktupphandlingar.

²⁶ I rapporten *Överprövningar av offentliga upphandlingar – siffror och fakta* (rapport 2013:5) lämnar vi ett antal förslag om hur de negativa effekterna av överprövningar kan minskas.

Utöver detta har Konkurrensverket möjlighet att föra talan i domstol om upphandlingsskadeavgift mot myndigheter som har genomfört otillåtna direktupphandlingar och vid vissa andra överträdelser av upphandlingsreglerna. Vi kan däremot inte föra talan om att kontrakt ska förklaras ogiltiga – det kan bara göras av leverantörer.

Under perioden januari 2011 till november 2014 hade vi totalt lämnat in 78 ansökningar till domstolar (se tabell 35). I vissa situationer är det obligatoriskt för oss att ansöka om upphandlingsskadeavgift. Bland annat i sådana fall där en domstol konstaterat att en myndighet gjort en otillåten direktupphandling men inte ogiltigförklarat avtalet på grund av att det funnits tvingande hänsyn till ett allmänintresse. Av de 78 ansökningar om upphandlingsskadeavgift som vi lämnat in var 29 obligatoriska ansökningar. Övriga 49 genomfördes på eget initiativ. Hittills har 57 domar vunnit laga kraft, varav upphandlingsskadeavgift har utdömts i 38 fall. Upphandlingsskadeavgiften kan bestämmas till maximalt 10 procent av kontraktets värde. Den kan dock inte överstiga 10 miljoner kronor.

Tabell 35 Konkurrensverkets ansökningar om upphandlingsskadeavgift 2011–2014

Typ av ansökan	2011	2012	2013	2014*
Frivilliga ansökningar	7	12	19	11
Obligatoriska ansökningar	8	12	4	5
Totalt	15	24	23	16

*Till och med november.

Källa: Konkurrensverket 2014.

6 Direktivstyrda upphandlingars omfattning och värde

Värdet av direktivstyrda upphandlingar som annonserades i TED ökade kraftigt till 342 miljarder kronor 2013. De uppgifter som ligger till grund för värdet har dock stora brister och det är därför svårt att dra några slutsatser.

6.1 Annonserade upphandlingar i TED uppskattas till 342 miljarder kronor

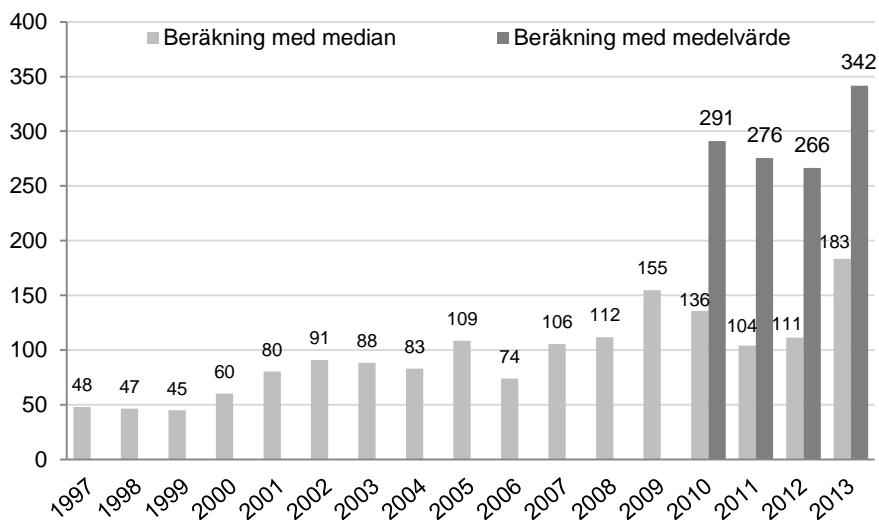
För 2013 ökade det samlade värdet av upphandlingar annonserade i TED till 342 miljarder kronor (se figur 12). Tyvärr är det vanligt att myndigheterna inte anger något värde i annonser och efterannonser.

För att kunna uppfylla EU:s krav på att rapportera statistik om den offentliga upphandlingen i Sverige får Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att gå igenom uppgifterna som erhålls från TED. Det handlar bland annat om att ta bort dubletter och att uppskatta värden för de upphandlingar som saknar angivet värde i annonsen. SCB gör två olika uppskattningar av värdet. Den ena grundas på medelvärdet av liknande upphandlingar som gjorts av liknande myndigheter. Den andra grundas på motsvarande median.²⁷

²⁷ I rapporten *Bättre statistik om offentliga upphandlingar* (rapport 2011:5) beskrivs hur dessa beräkningar går till (Konkurrensverket, 2011a).

Konkurrensverket anser att beräkningen baserad på medelvärde är bättre. Det är dock svårt att dra definitiva slutsatser av detta eftersom underlaget blivit sämre varje år. Värdet presenteras dessutom i löpande priser och tar därför inte hänsyn till inflation.

Figur 12 Beräkningar av värdet av direktivstyrda svenska upphandlingar som annonserats i TED 1997–2013



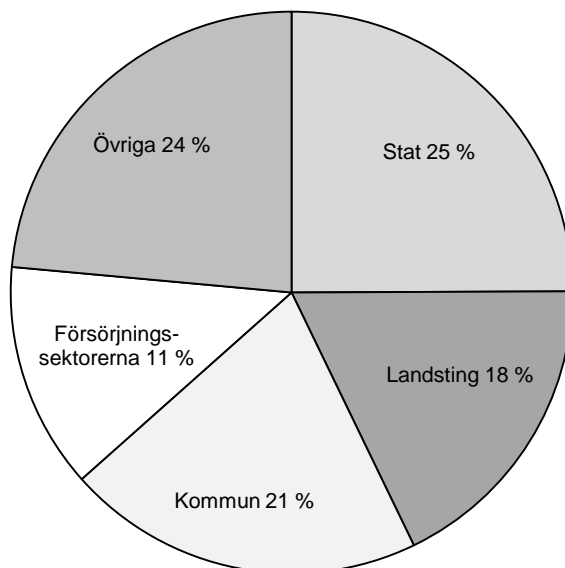
Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

Det högsta kända värdet på en enskild upphandling 2013 var sex miljarder kronor. Upphandlingen avsåg byggtreprenader och gjordes av SABO AB. Ytterligare tio upphandlingar hade ett värde över en miljard kronor.

Statliga myndigheter står för en fjärdedel av värdet

Statliga myndigheter stod för en fjärdedel av värdet av de upphandlingar som annonserades i TED 2013 (se figur 13).

Figur 13 Värdet av upphandlingar som annonserats i TED 2013 fördelat på olika kategorier av myndigheter

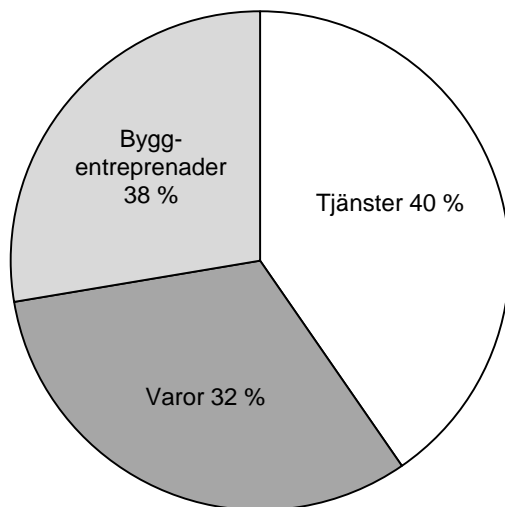


Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

Tjänster värdemässigt större än varor i upphandlingar

Tjänster stod för den värdemässigt största andelen av upphandlingarna 2013, 40 procent (se figur 14). Byggentreprenader stod för nästan lika stor del, medan varor står för något mindre.

Figur 14 Värdet av upphandlingar som annonserats i TED 2013 fördelat på varor, tjänster och byggentreprenader



Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

85 procent av annonserna saknar uppgift om värde

Som underlag för statistiken om upphandlingarnas värde använder SCB i första hand uppgifter ur efterannonser i TED. Men i många upphandlingar sker ingen efterannonsering, och ibland saknar efterannonsern uppgift om värde. I andra hand använder SCB därför uppgifter om värde som angetts i annonsen, men ofta saknar även annonsen uppgift om värde.

Andelen annonser med uppgift om upphandlingens värde har minskat kraftigt de senaste åren. Bara 15 procent av annonserna i TED hade uppgifter om värde i annonsen eller efterannonsern 2013 (se tabell 36).

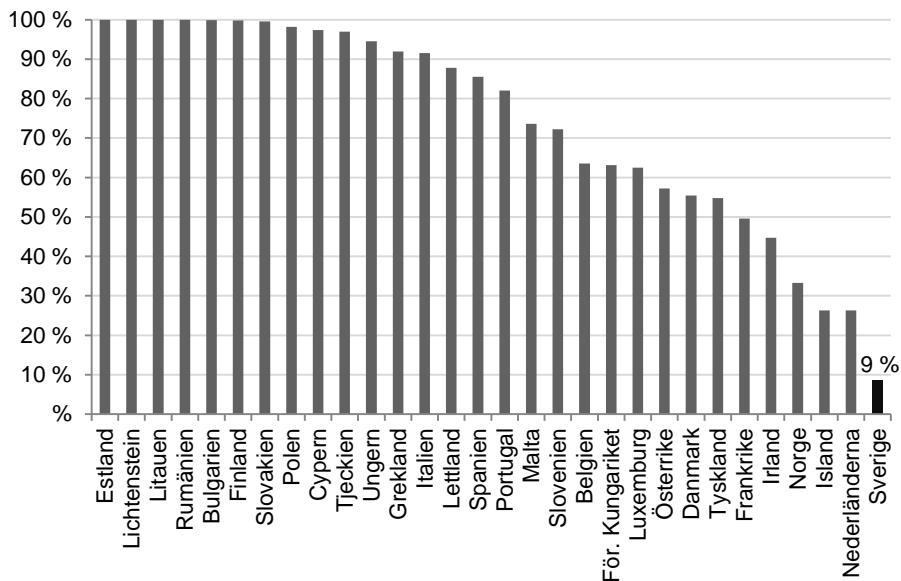
Tabell 36 Svenska annonser i TED med angivet värde 2009–2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Antal annonser i TED	4 265	4 802	5 328	6 137	7 384
Varav annonser med belopp	1 890	1 774	1 505	1 195	1 142
Andel annonser med belopp	44 %	37 %	28 %	19 %	15 %

Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

Europeiska kommissionen samlar även in information om hur många efterannonser i varje medlemsstat som innehåller information om upphandlingens värde. Sverige har i många år haft det sämsta resultatet. För 2013 var andelen 8,7 procent (se tabell 37). Denna andel är lägre än den som SCB anger bland annat eftersom kommissionen inte letar efter värden i huvudannonsen eller rensar för dubletter. En anledning till att Sverige har sämst information är att vi till skillnad från flera andra medlemsstater har valt att inte ha någon statlig annonseringsdatabas eller samlingsportal för upphandlingsannonser. En annan anledning är att tillsynen över kravet på efterannonsering i princip är obefintlig.

Tabell 37 Andel efterannonser i TED med uppgift om upphandlingens värde 2013, jämförelse mellan EU:s medlemsstater



Källa: Europeiska kommissionen 2014b.

Upphandlingar under tröskelvärdena

SCB samlar även in uppgifter om vissa icke direktivstyrda upphandlingar. Insamlingen som görs på uppdrag av Konkurrensverket omfattar bara upphandlingar som gjorts av statliga myndigheter och enheter inom försörjningssektorerna. Anledningen är att det endast är dessa upphandlingar som omfattas av upphandlingsdirektivens krav på statistik. Uppgifterna samlas in med hjälp av en

enkät till statliga myndigheter och vissa företag som antas omfattas av LUF.²⁸

För statliga myndigheter var värdet av de icke direktivstyrda upphandlingarna 22 miljarder kronor 2013 (se tabell 38). Detta innebar en ökning med 6 miljarder kronor jämfört med 2011. För försörjningssektorerna var värdet av de icke direktivstyrda upphandlingarna 13 miljarder kronor. Uppgifterna omfattar alltså inte upphandlingar som genomförts av exempelvis kommuner eller landsting.

Tabell 38 Värdet av offentliga upphandlingar under tröskelvärdena av statliga myndigheter och enheter inom försörjningssektorerna (miljoner kronor)

Icke direktivstyrda upphandlingar	2010	2011	2012	2013
Statliga myndigheter	17 958	18 124	24 326	21 730
Försörjningssektorerna	16 291	15 789	14 922	12 891

Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

6.2 Upphandlingarna inom försörjningssektorerna var totalt värda 57 miljarder kronor

LUF gäller för verksamheter inom de så kallade försörjningssektorerna. Även privata företag som bedriver sådan verksamhet med särskilda rättigheter eller ensamrätt omfattas av reglerna. Upphandlingar för omkring 57 miljarder kronor gjordes inom försörjningssektorerna 2013 (se tabell 39). Detta var en minskning jämfört

²⁸ Även vid dessa enkäter använder SCB uppskattade värden för att hantera bortfall av enkätsvar.

med föregående år då upphandlingar gjordes för 63 miljarder kronor. Minskningen skedde främst inom områdena produktion, transport eller distribution av gas eller värme, produktion, transport eller distribution av elektricitet samt tjänster inom järnvägar i stadstrafik, spårvagnar, trådbussar eller bussar. Däremot ökade värdet av upphandlingar inom kategorin flygplatsfaciliteter.

Tabell 39 Upphandlingar inom försörjningssektorerna 2013, miljarder kronor

Verksamhet	Över tröskelvärdena	Under tröskelvärdena	Summa
Produktion, transport eller distribution av gas eller värme	9,5	4,4	13,8
Produktion, transport eller distribution av elektricitet	10,5	3,7	14,2
Produktion, transport eller distribution av dricksvatten	6,7	2,2	8,9
Järnvägstjänster	0,0	0,0	0,0
Tjänster inom järnvägar i stadstrafik, spårvagnar, trådbussar eller bussar	3,2	1,0	4,2
Posttjänster	0,7	0,3	1,0
Undersökning av förekomsten av och utvinning av olja eller gas	0,0	0,0	0,0
Undersökning av förekomsten av och utvinning av kol eller andra fasta bränslen	0,0	0,0	0,0
Yttre eller inre hamnar eller andra terminalfaciliteter	2,2	0,8	3,0
Flygplatsfaciliteter	11,8	0,4	12,2
Totalt	44,5	12,9	57,4

Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.²⁹

²⁹ Annual statistical report under art. 67 of directive 2004/17/EC, form G2.

7 Valfrihetssystem

Valfrihetssystem är ett alternativ till upphandlingar enligt LOU vid upphandlingar av vård och omsorg och även för vissa arbetsmarknadspolitiska insatser. Valfrihetssystem som införts i enlighet med LOV omfattas inte av LOU och ingår därför inte i den statistik som presenteras i övriga delar av denna rapport.

Hösten 2014 fanns 408 valfrihetssystem. Samtliga landsting har infört valfrihetssystem inom primärvården, och de flesta har även infört valfrihetssystem på andra områden. Av kommunerna har över hälften infört valfrihetssystem, de flesta inom hemtjänst.

7.1 Det finns 408 valfrihetssystem enligt LOV

I flera avseenden liknar valfrihetssystem LOU-upphandlingar, men det finns också viktiga skillnader. Liksom vid upphandlingar ska myndigheten ange vilka krav och villkor som ska gälla i ett förfrågningsunderlag, där det bland annat måste framgå vilka tjänster som omfattas och hur ersättningen ska beräknas. Alla leverantörer som ansöker om godkännande och som uppfyller kraven ska godkännas och ges rätt till ersättning för de tjänster som levereras inom valfrihetssystemet.

En viktig skillnad i förhållande till upphandlingar är att det inte sker någon rangordning av leverantörerna. Istället för att ge uppdraget till den leverantör som erbjudit lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet låter man brukaren välja utförare. Brukaren har också rätt att byta leverantör. För den brukare som inte vill eller kan välja ska den upphandlande myndigheten erbjuda

ett ickevalsalternativ. Leverantörerna är inte garanterade någon ersättning, utan får bara betalt för de tjänster de utför åt brukare som valt dem eller som de blivit tilldelade enligt ickevalsalternativet.³⁰

En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska omfattas av LOV är att det annonseras på en särskild webbplats, *Valfrihetswebben*³¹. Så länge valfrihetssystemet annonseras där är det också möjligt för nya leverantörer att ansöka om godkännande och därmed rätt till ersättning enligt systemet. Det får inte finnas någon gräns för hur många leverantörer som kan antas i ett valfrihetssystem.

I oktober 2014 fanns totalt 408 valfrihetssystem på Valfrihetswebben (se tabell 40). Valfrihetssystem kan bara införas av kommuner och landsting samt av Arbetsförmedlingen. Kommunerna stod för 72 procent av valfrihetssystemen.

Tabell 40 **Antal valfrihetssystem i oktober 2013 och 2014**

Myndighet	2013	2014
Kommuner	267	294
Landsting	89	112
Arbetsförmedlingen	4	2
Samtliga	360	408

Källa: Kammarkollegiet (www.valfrihetswebben.se) och Konkurrensverket 2014.

³⁰ För mer ingående information om valfrihetssystem se *Lagen om valfrihetssystem – en introduktion* (Konkurrensverket 2011b).

³¹ www.valfrihetswebben.se

7.2 Över hälften av kommunerna har infört valfrihetssystem

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting hade 153 av landets 290 kommuner valfrihetssystem i drift i april 2014 (se tabell 41). Över hälften av kommunerna har alltså infört valfrihetssystem. Ser vi till befolkningen så bor två tredjedelar, 67 procent av Sveriges befolkning, i någon av de kommuner som infört valfrihetssystem. Med "i drift" avses att valfrihetssystemen ska ha minst en godkänd leverantör (utöver kommunens egenregi) som valts av minst en brukare.

Tabell 41 Införande av valfrihetssystem i kommunerna, 2010–2014

Status för valfrihetssystem	April 2010	April 2011	Mars 2012	April 2013	April 2014
Har infört	45	89	118	143	153
Ska införa	72	69	51	36	24
Utreder	79	26	52	37	33
Ska inte införa	12	28	27	41	47
Inte ansökt om bidrag	82	78	42	33	33

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting 2014a och Konkurrensverket 2014.

De flesta valfrihetssystem avser hemtjänst (se tabell 42). En del kommuner har dock gått längre än att bara ha valfrihetssystem i hemtjänsten och infört valfrihetssystem även inom andra områden.

Tabell 42 Antal valfrihetssystem per kategori

Tjänst	Antal kommuner som infört
Hemtjänst – omvårdnad	132
Hemtjänst – service	120
Hemtjänst – hemsjukvård	56
Daglig verksamhet LSS	24
Ledsagning	20
Avlösning	18
Familjerådgivning	15
Särskilt boende för äldre	11
Boendestöd	10
Korttidsvistelse LSS	8
Sysselsättning, socialpsykiatri	8
Dagverksamhet för äldre	5
Ickeval personlig assistent LSS	5
Gruppboende LSS	4
Korttidstillsyn LSS	3
Arbetsmarknadsinsatser	3
Öppenvård missbruk	2
Korttidsboende för äldre utomlands	1
Gruppboende, socialpsykiatri	1
Familjebehandling	1
Fotvård i särskilt boende	1
Matdistribution	1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting 2014a.

7.3 Alla landsting har infört minst ett valfrihetssystem

För landstingen är det obligatoriskt att införa valfrihetssystem inom primärvården.³² Det innebär att samtliga landsting infört minst ett valfrihetssystem som ger invånarna möjlighet att välja vårdcentral. Flera regioner och landsting har gått längre och infört valfrihetssystem även på andra områden (se tabell 43). Stockholms läns landsting hade infört flest valfrihetssystem i maj 2014, följt av landstinget i Uppsala län och Region Skåne. Sju landsting införde sitt andra valfrihetssystem mellan maj 2013 och maj 2014.

Tabell 43 Valfrihetssystem per landsting 2011–2014

Landsting	Maj 2011	Maj 2013	Maj 2014
Stockholm	15	26	31
Uppsala	9	14	21
Skåne	6	8	14
Norrköping	4	6	11
Kalmar	2	4	5
Östergötland	2	3	4
Västmanland	1	3	4
Jämtland	1	2	3
Halland	1	1	3
Sörmland	2	2	2
Västra Götaland	1	1	2
Jönköping	1	1	2
Kronoberg	1	1	2
Värmland	1	1	2
Västernorrland	1	1	2
Örebro	1	1	2
Gotland	1	1	2
Övriga (5 landsting)	1	1	1

Not: Med landsting avses även regioner samt Tiohundra-nämnden i Norrtälje kommun.

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting 2014a och Konkurrensverket 2014.

³² Regeringen lade i november 2014 fram en proposition om att landstingen inte längre skulle vara skyldiga att ha vårdvalssystem inom primärvården (Proposition 2014/15:15). Enligt förslaget skulle det dock fortfarande vara möjligt att tillämpa LOV för de landsting som så önskar. Regeringen drog tillbaka förslaget i slutet av november.

Arbetsförmedlingen har två valfrihetssystem

För Arbetsförmedlingen är det obligatoriskt att erbjuda valfrihetssystem för etableringslotsar för nyanlända invandrare. Arbetsförmedlingen har även möjlighet att införa valfrihetssystem för andra arbetsmarknadspolitiska tjänster. Under 2014 infördes valfrihetssystemet stöd och matchning för att hjälpa arbetssökande till arbete eller utbildning. Däremot avskaffade Arbetsförmedlingen valfrihetssystemet för jobbcoachning 2013.

Referenser

A-Train (2012). Årsredovisning för 2011. Hämtad från InfoTorg.

Bergman, Mats (2008), *Offentlig upphandling och offentliga inköp– Omfattning och sammansättning*. Uppdragsforskningsrapport skriven på uppdrag av Konkurrensverket. November 2008.

Dagens Samhälle AB (2013), *Den offentliga marknaden 2013*. Dagens Samhälle Research.

DoubleCheck AB (2013), *Offentliga marknaden. Offentligt marknadsvärde i faktiska siffror*. Bransch: Dagstidningar SNI-58131, Demorapport (överlämnad till Konkurrensverket 2013-05-03).

Ekonomistyrningsverket (2012), *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m. m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2011*. ESV 2012:22.

Energimarknadsinspektionen (2013), *Fjärrvärmeföretagens redovisning*. Fjärrvärmeföretagens resultaträkning. Version 2.02, September 2013.

Europeiska kommissionen (2014a), *Public Procurement Indicators 2012*. November 2014.

Europeiska kommissionen (2014b), *Public Procurement, Facts and Figures*. September 2014.

Finansdepartementet (2012), *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2011*. Fi2012:5.

Försvarets materielverk (2012), *Årsredovisning 2011*.

Försäkringskassan (2012a), *Det statliga tandvårdsstödet – en lägesrapport 2012*. Socialförsäkringsrapport 2012:7. Juni 2012.

Försäkringskassan (2012b), *Socialförsäkringen i siffror 2012*. Maj 2012.

Konjunkturinstitutet (2014), *Konjunkturläget 2014*. Augusti 2014.

Konkurrensverket (2013), *Överprövningar av offentliga upphandlingar – Siffror och fakta*, Konkurrensverket rapport 2013:5.

Konkurrensverket (2012), *Tjänstekoncessioner. När, var, hur?*
Konkurrensverket rapport 2012:4.

Konkurrensverket (2011a), *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*.
Konkurrensverket rapport 2011:5.

Konkurrensverket (2011b), *Lagen om valfrihetssystem – en introduktion*.

Konkurrensverket (2010), *Upphandlingsreglerna – en introduktion*.

Socialdepartementet (2014), *Nya regler om upphandling*.
Delbetänkande från Genomförandeutredningen, SOU 2014:51 och
2014:69.

Socialstyrelsen (2014), *Läkemedel – statistik för år 2013*. Statistik –
Hälsa- och sjukvård. April 2014.

Statistiska centralbyrån (2012), *Prisutveckling på el och naturgas samt
leverantörsbyten, första kvartalet 2012*. EN 24 SM 1202. 5 juni 2012.

Statistiska centralbyrån (2013a), *El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen
2012. Definitiva uppgifter*. EN 11 SM 1303. December 2013.

Statistiska centralbyrån (2013b), *Offentligt ägda företag 2012*. Offentlig ekonomi, OE 27 SM 1301. December 2013.

Statistiska centralbyrån (2013c), *Finansiärer och utförare inom vård, skola och omsorg 2011*. Offentlig ekonomi, OE 29 SM 0901. September 2013.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014a), *Vårdval enligt LOV inklusive primärvård i landsting och regioner, maj 2014*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014b), *Sektorn i siffror*. Underlag till kostnads- och intäktsdiagrammen. Oktober 2014.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Köp av verksamhet. Kommuner, landsting och regioner 2006–2012*. Oktober 2013.

Sveriges Radio (2014), *Public service-redovisning 2013*.

Sveriges Television AB (2013), *Sveriges Televisions public service-redovisning 2012*.

TeliaSonera (2012), *Årsredovisning 2011*. 8 mars 2012.

Trafikanalys (2012), *Lokal och regional kollektivtrafik 2011*. Statistik 2012:16.

Internetadresser

Statistiska centralbyrån, www.scb.se

Sveriges Kommuner och Landsting, www.skil.se

Europeiska kommissionen, Public Procurement, Facts and Figures, http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm#maincontentSec3

Bilagor

Bilaga 1 Beräkning av offentliga upphandlingens värde

Vi beräknar det samlade värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna i Sverige till drygt 600 miljarder kronor 2011 utifrån nationalräkenskaperna. Syftet med den här bilagan är att visa hur vi gått till väga.

Beräkningen bygger på en av de metoder Mats Bergman utvecklade 2008 i rapporten *Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning*. Metoden utgår från de offentliga inköpen enligt nationalräkenskaperna. Därefter dras de offentliga inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna bort. Slutligen läggs inköp som är upphandlingspliktiga men som inte är offentliga inköp till. Beräkningen avser 2011 eftersom detta är det senaste året med fullständiga statistikuppgifter.

I fasta priser har den offentliga upphandlingen ökat med drygt 5 procent mellan 2006 och 2011. Från 565–576 miljarder kronor 2006 (omräknat i 2011 års prisnivå) till 602 miljarder kronor 2011. Som andel utgjorde den offentliga upphandlingen knappt en femtedel av BNP till baspris (utan moms) 2011 (3 223 miljarder kronor). Detta var samma andel som 2006 med denna beräkningsmetod. Tidigare har en andel på 15,5–18,5 procent nämnts. Denna andel var beräknad på BNP till marknadspris (med moms), trots att upphandlingar värderas utan moms. Dessutom har BNP reviderats bakåt.

I tabell 44 redovisar vi vår uppskattning av de upphandlingspliktiga inköpen uppdelat på olika poster för 2011. I tabellen finns också de värden som Mats Bergman beräknade för 2006. Jämförelser mellan åren görs bäst med beloppens andel av de totala offentliga utgifterna, eftersom de nominella värdena är redovisade i löpande priser.

Tabell 44 Uppskattning av upphandlingspliktiga inköp enligt nationalräkenskaperna 2006 och 2011

	Miljarder kronor 2006	Andel av totala offentliga utgifter 2006	Miljarder kronor 2011	Andel av totala offentliga utgifter 2011	Källor 2011
Offentliga inköp	495	33 %	583	34 %	SCB
varav moms	-65	-4 %	-72	-4 %	KKV:s uppskattning
Ej träffat av NR	43	3 %	51	3 %	Trafikanalys, SKL, SCB
Sociala naturaförmåner, ej upphandlingspliktiga	-42	-3 %	-85	-5 %	SCB, SKL, Socialstyrelsen, Försäkringskassan
Övriga läkemedel, ej upphandlingspliktiga	-3	-0 %	-6	-0 %	Socialstyrelsen
Försvarsmateriel	-10– -15	-1 %	-1	-0 %	FMV
Lokalhyra	-65	-4 %	-71	-4 %	SKL, ESV, SCB
Monopoltjänster	-3– -5	-0 %	-7	-0 %	Energimarknadsinspektionen, SCB
Investeringar i egen regi	-5	-0 %	-6	-0 %	KKV:s uppskattning
Aggregerad delsumma	340	23 %	387	22 %	
Offentliga bolags inköp	280	19 %	342	20 %	SCB
varav kommersiella bolag	-70	-5 %	-88	-5 %	Finansdepartementet, årsredovisningar, KKV:s uppskattning
Bränsle med mera	-6	-0 %	-10	-1 %	SCB
Lokalhyra	-14	-1 %	-12	-1 %	KKV:s uppskattning
Radio- och tv-program	-2	-0 %	-2	-0 %	Sveriges Television, Sveriges Radio
Apotekets inköp, ej upphandlingspliktigt	-20	-1 %	-15	-1 %	KKV:s uppskattning utifrån årsredovisning
Monopoltjänster	-2	-0 %	-2	-0 %	KKV:s uppskattning
Investeringar i egen regi	-4 – -10	-0 %– -1 %	-9	-0 %	KKV:s uppskattning
Aggregerad delsumma	496–502	33 %	591	34 %	
Privata bolags inköp	6–10	0 %–1 %	11	1 %	SCB, årsredovisningar
Totalsumma	500–510	33 %– 34 %	602	35 %	

Not: Samtliga summor är avrundade till heltal.

Källa: Mats Bergman (2008) för 2006 och separata källor för respektive post 2011 (se tabellen samt respektive stycke).

Vi har gjort flera antaganden kring gränsdragningen för upphandlingsplikt i den här bilagan. Antagandena är enbart gjorda för att kunna uppskatta den offentliga upphandlingens värde. Gränsdragningarna om upphandlingsplikt ska inte ses som våra juridiska ställningstaganden.

Nedan redogör vi för hur vi tagit fram varje post i tabellen. Så långt som möjligt har vi följt Mats Bergmans antaganden och metoder för beräkning.

Offentliga inköp

De offentliga inköpen uppgick till 583,2 miljarder kronor 2011. Beräkningen av detta värde utifrån nationalräkenskaperna redovisas i kapitel 1.

Eftersom värdena i nationalräkenskaperna är beräknade till marknadspris behöver moms räknas bort. Sammantaget uppskattas momsen till drygt 72,3 miljarder kronor. För att beräkna momsen använde vi följande genomsnittliga momssatser:

- 2 procent för sociala naturaförmåner.
- 19 procent för investeringar.
- 14 procent för insatsförbrukning.

Det finns också vissa poster som inte ingår i nationalräkenskaperna, men som omfattas av upphandlingsreglerna och således måste läggas till i de offentliga inköpen (se *Ej träffat av NR* i tabell 44).

Det handlar exempelvis om köp av verksamheter mellan offentliga aktörer (till exempel sjukvård), men även sådant som köp av kollektivtrafik och avfallshantering "för medborgarnas räkning". Sammantaget uppgick dessa poster till 51,2 miljarder kronor. Denna summa är beräknad utifrån följande delposter:

- Landstingens inbördes köp (främst vård):
11,6 miljarder kronor, varav:³³
 - Köp av verksamhet: 8,3 miljarder kronor
 - Köpt av kommuner: 0,4 miljarder kronor
 - Köpt av kommunförbund: 0,03 miljarder kronor
 - Sålgt till kommuner: 1,2 miljarder kronor
 - Sålgt till kommunförbund: 0,02 miljarder kronor
 - Transaktioner med staten: 1,7 miljarder kronor
- Kostnader för lokal och regional kollektivtrafik i Sverige:
34 miljarder kronor.³⁴
- Kommuners köp av pedagogiska verksamheter av offentliga leverantörer: 3,2 miljarder kronor.³⁵
- Köp av avfallshantering från extern part: 2,4 miljarder kronor.³⁶

På grund av Teckalkriterierna bör egentligen inte alla inköp ingå i inbördesköpen. Teckalkriterierna innebär att upphandlande myndigheter under vissa förutsättningar inte behöver tillämpa lagen om offentlig upphandling när de köper varor eller tjänster.³⁷ Eftersom vi inte kan urskilja inköp enligt Teckalkriterierna i denna statistik kan vi inte göra avdrag för detta.

³³ Sveriges Kommuner och Landsting (2012).

³⁴ Trafikanalys (2012). Summan avser direkttilldelad eller upphandlad kollektivtrafik och täcker resande med buss, tåg, spårväg, tunnelbana och fartyg. Det finns även rent kommersiell kollektivtrafik inom länen men den är marginell till omfattningen.

³⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2013).

³⁶ Statistiska centralbyrån (2012).

³⁷ Se exempelvis Konkurrensverket (2008), där kriterierna diskuteras.

Det kan finnas viss överlappning mellan kommuners köp från landsting och kommuners köp av pedagogiska verksamheter från offentliga leverantörer. Kommuners köp från landsting innehåller nämligen viss utbildningsverksamhet (0,5 miljarder kronor).

Sociala naturaförmåner är kostnader som offentlig sektor har för subventioner av varor och tjänster som andra utförare producerar och levererar direkt till hushållen. Vissa sociala naturaförmåner ska upphandlas enligt upphandlingsreglerna, andra inte. De offentliga inköpen ska således reduceras med sådant som inte ska upphandlas. Detta värde uppgick till 84,8 miljarder kronor 2011 fördelat enligt följande:³⁸

- Läkemedelsförmånen: 20,6 miljarder kronor.³⁹
- Fristående skolor, daghem med mera: 32,1 miljarder kronor.⁴⁰
- Tandvårdssubventioner: 4,8 miljarder kronor.⁴¹
- Bilstöd till handikappade: 0,3 miljarder kronor.⁴²
- Assistansersättning: 24,3 miljarder kronor.⁴³
- Ersättning till privata läkare som verkar enligt lag om läkarvårdersättning: 1,7 miljarder kronor.⁴⁴
- Ersättning till privata sjukgymnaster som verkar enligt lag om ersättning för sjukvårdsgymnastik: 1,2 miljarder kronor.⁴⁵

³⁸ Som jämförelse uppgick de totala sociala naturaförmånerna för år 2011 till 127,6 miljarder kronor enligt SCB:s nationalräkenskaper.

³⁹ Socialstyrelsen (2014).

⁴⁰ Statistiska centralbyrån (2013c).

⁴¹ Försäkringskassan (2012a).

⁴² Försäkringskassan (2012b).

⁴³ Försäkringskassan (2012b).

⁴⁴ Sveriges Kommuner och Landsting (2012b).

⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2012b).

Posten *övriga läkemedel, ej upphandlingspliktiga*, avser patenterade läkemedel inom slutenvården och uppskattas till 5,9 miljarder kronor. Enligt Socialstyrelsen (2014) var den totala läkemedelskostnaden för slutenvård drygt 7 miljarder kronor enligt apotekens utförsäljningspris 2011. Ungefär 85 procent av den kostnaden avsåg originalläkemedel, vilka till allra största del är patentbelagda.⁴⁶ Det kan ingå en marginell andel läkemedel där patentet har gått ut men där konkurrens ännu inte uppstått.

Försvarsmateriel är en annan post där de offentliga inköpen behöver reduceras med de upphandlingar som är undantagna inom försvarets område. Enligt Försvarets materielverk (2012) genomfördes sådana upphandlingar till ett värde av 1,3 miljarder kronor 2011.

En av de största posterna som de offentliga inköpen ska reduceras med är *lokalhyra*. Lokalhyror räknas nämligen som insatsförbrukning i nationalräkenskaperna. Posten lokalhyra var totalt 70,8 miljarder kronor 2011. För statens egen verksamhet, det vill säga myndigheter och affärsverk, var lokalkostnaderna 17,5 miljarder kronor 2011 (exklusive inomstatliga lokal-kostnader).⁴⁷ Till detta ska kommunernas och landstingens lokalhyreskostnader läggas. För kommunerna och landstingen var de externa lokalhyreskostnaderna 27,6 miljarder kronor med samma genomsnittliga momssats för insatsförbrukning som

⁴⁶ Socialstyrelsen, e-post 2014-10-30.

⁴⁷ Ekonomistyrningsverket (2012).

tidigare.⁴⁸ De interna lokalhyreskostnaderna för kommuner och landsting var 25,7 miljarder kronor (utan moms).⁴⁹

*Monopoltjänster*⁵⁰ behöver inte upphandlas enligt upphandlingsreglerna och ska därför dras från de offentliga inköpen. Utöver patenterade läkemedel handlar det om elnätstjänster och fjärrvärme för knappt 6,7 miljarder kronor 2011.

Värdet för fjärrvärme bygger på att fjärrvärmemarknaden omsatte 29,3 miljarder kronor 2011.⁵¹ Offentliga lokaler antas utgöra en åttodel av den totala ytan. Utifrån den andelen beräknar vi värdet av de offentliga lokalernas fjärrvärme till 3,7 miljarder kronor.

För elnätstjänsterna har vi inte hittat någon godtagbar statistik för offentliga lokaler. Istället har vi utgått från samma värde som beräkningen från 2008, 2,5 miljarder kronor. Därefter har vi skrivit upp det med elnätsprisernas utveckling för näringsverksamhetskunder till totalt 3 miljarder kronor.⁵²

Slutligen så görs vissa *investeringar i egen regi* som inte konkurrensutsätts. Posten uppgick till 5,9 miljarder 2011. För att beräkna detta använde vi samma andel av de offentliga inköpen som i beräkningen från 2008, drygt en procent.

⁴⁸ Statistiska Centralbyrån, e-post 2014-11-10. I Sveriges Kommuner och Landsting (2014b) uppges ett högre belopp, men det oklart huruvida den summan även inkluderar de interna lokalhyreskostnaderna.

⁴⁹ Statistiska Centralbyrån, e-post 2014-11-10.

⁵⁰ Avser kontrakt som av legala skäl enbart kan utföras av en leverantör och där det saknas likvärdiga produkter på marknaden.

⁵¹ Energimarknadsinspektionen (2013).

⁵² Statistiska centralbyrån (2012).

Offentliga bolags inköp

De *offentliga bolagens inköp* uppskattar vi till 341,6 miljarder kronor utifrån deras omsättning. Vi har uppskattat värdet eftersom offentliga bolags verksamhet räknas till näringslivsverksamhet i nationalräkenskaperna. Den sammanlagda omsättningen för de statligt ägda, kommunalägda och landstingsägda företagen 2011 var 569,4 miljarder kronor.⁵³ Bruttoinvesteringarna har antagits motsvara 8 procent av produktionsvärdet och insatsförbrukningen 52 procent av produktionsvärdet.

För statliga bolag behöver inköpen reduceras med inköp gjorda av bolag som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Sammantaget uppgår posten till 88,2 miljarder kronor (se tabell 45).

⁵³ Statistiska centralbyrån (2013b). De statligt ägda stod för 346,2 miljarder kronor, de kommunalägda för 185 miljarder kronor och de landstingsägda för 38,2 miljarder kronor.

Tabell 45 Bruttoinvesteringar och insatsförbrukning för statliga bolag utan särskilt beslutat samhällsuppdrag 2011

Bolag	Omsättning, miljarder kronor	Brutto- investeringar, miljarder kronor	Uppskattad insats- förbrukning, miljarder kronor
Apoteksgruppen	0,1	0,1	0,1
Bilprovningen	1,6	0,1	0,9
Green Cargo	6,4	0,5	3,3
Infranord	4,5	0,1	2,3
Jernhusen	1,1	0	0,6
Lernia	2,7	0,1	1,4
LKAB	31,1	5,1	16,2
Metria	0,3	0	0,2
PostNord	39,5	2	20,5
Varav antagen omsättning utomlands (39,3 %)	-15,5	-0,8	-8,1
SAS	41,4	2	21,5
Varav antagen omsättning utomlands (51 %)	-21,1	-1,0	-11,0
Specialfastigheter	1,7	0,9	0,9
Svenska Skeppshypotek	0,2	0	0,1
Svevia	7,6	0,2	3,9
TeliaSonera	104,4	17,9	54,3
Varav faktisk omsättning utomlands (65,4 %)	-68,2	-11,7	-35,5
Vasallen	0,1	0,3	0,1
Vectura Consulting	1,3	0	0,7
Övriga mindre bolag	0,1	0	0
Totalt	139	15,9	72,3

Not: Finansiella företag är borträknade redan i förra skedet (till exempel SBAB). Vattenfall innefattas inte heller i den här posten, eftersom de upptas i nästa post.

Källa: Finansdepartementet (2012), TeliaSonera (2012), Konkurrensverkets beräkningar.

För beräkningen i denna bilaga har vi utgått från att de statliga bolag som enligt Finansdepartementet har "särskilt beslutat samhällsuppdrag" omfattas av upphandlingsreglerna. De som inte har det dras av i beräkningen.

Vi har drivit flera rättsprocesser mot statliga bolag som anser att de inte omfattas av upphandlingsreglerna. Flera rättsprocesser pågår fortfarande, och rättsläget är därför inte klarlagt. Till exempel har Akademiska Hus och SJ AB inte tagits med på grund av att rättsprocess pågår.

Även när det gäller de offentliga bolagen så finns det vissa inköp som inte träffas av upphandlingsreglerna. Det handlar om *bränsle med mera* som köps in av Vattenfall och kommunala energibolag för el- och värmeproduktion. Vi antar att de kommunala bolagen och Vattenfall stod för 60 respektive 8 procent av fjärrvärmebolagens produktion och inköp. För övriga bränslen har vi antagit att andelen sammanlagt är 54 procent (se tabell 46).

Tabell 46 Uppskattade inköp av bränsle med mera för kommunala bolag och Vattenfall 2011

Inköp	Totalt i mdkr	Antagen andel	Andel i mdkr
Bränsle för fjärrvärmeproduktion	9,1	68 %	6,2
Kärnbränsle	2,0*	54 %	1,1
Övriga bränslen för elproduktion**	4,4	54 %	2,4
Totalt	15,5	62 %	9,7

* Värdet saknas i källan för 2011. Det har istället uppskattats baserat på att inköpen av kärnbränsle var 1,6 miljarder kronor 2010 och 2,1 miljarder kronor 2012 enligt samma källa.

** Består av posterna inköpt bränsle för elproduktion + inköpt ånga och hetvatten utom branschen för fjärrvärmedistribution – kärnbränsle.

Källa: Statistiska centralbyrån (2013a).

Vi beräknar lokalkostnaderna till 11,7 miljarder kronor 2011. Detta under antagande att de offentliga bolagen grovt har lika höga kostnader för *lokalhyra* som de statliga myndigheterna, men att endast två tredjedelar av denna summa ska räknas bort. Den sista tredjedelen svarar mot de offentliga bolag som inte träffas av upphandlingsreglerna och därför har räknats bort på annat sätt.

Sveriges Radios och Sveriges Televisions inköp av *radio- och TV-program* (inklusive produktionsutläggningar, samproduktioner och övriga kostnader för utomstående medverkan) har vi beräknat till 1,6 miljarder kronor 2011.⁵⁴

Apotekets inköp som ej är upphandlingspliktiga har vi beräknat till 14,8 miljarder kronor. Detta genom att uppskatta andelen av läkemedelsinköpen som inte omfattas av LOU till 80 procent. Apoteket AB köpte läkemedel för 18,6 miljarder kronor 2011.⁵⁵

Vi uppskattar *monopoltjänster* till 2,4 miljarder kronor och *investeringar i egen regi* till 8,5 miljarder kronor 2011. Vi antog att de offentliga bolagen använder 0,7 procent av inköpen för monopoltjänster och 2,5 procent för investeringar i egen regi.⁵⁶

Privata bolags inköp

Bland de *privata bolagens inköp* är det i första hand elnätsbolag som träffas av upphandlingsreglerna. Därtill nämns även privata fjärrvärmebolag och företaget A-Train.

⁵⁴ Omsättning hämtad från Sveriges Radio (2014) och Sveriges Television AB (2013).

⁵⁵ Apoteket (2012).

⁵⁶ Sistnämnda andel baseras på medianen av det angivna intervallet i källan.

De upphandlingspliktiga inköpen beräknar vi till sammanlagt 10,9 miljarder kronor. Privata elnätsbolag antas ha gjort inköp för 6,7 miljarder kronor, privata fjärrvärmebolag för 3,9 miljarder kronor och A-Train för 0,4 miljarder kronor. Värdena baseras på att elnätsmarknaden totalt omsatte 22,3 miljarder kronor, fjärrvärme-marknaden 30,5 miljarder kronor och A-Train 0,6 miljarder kronor 2011.⁵⁷

⁵⁷ Statistiska centralbyrån (2013) och A-Train (2012). Övriga antaganden är att privata elnätsbolag innehar 50 procent av elnätsmarknaden och privata fjärrvärmebolag 30 procent av fjärrvärmemarknaden. I övrigt har vi gjort samma antaganden för bruttoinvesteringar och insatsförbrukning som för de offentligt ägda bolagen i föregående avsnitt.

Bilaga 2 Upphandlingar per CPV-huvudgrupp

Genom CPV-huvudgrupper delas upphandlingar in branschvis (se tabell 47). Varje upphandling kan tillhöra flera CPV-huvudgrupper.

Tabell 47 Antal annonserade upphandlingar 2013 per CPV-huvudgrupp

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal	Andel
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	204	1 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	226	1 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	116	1 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	254	1 %
16	Jordbruksmaskiner	162	1 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	218	1 %
19	Skinns och textilier, plast- och gummi material	81	0 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	159	1 %
24	Kemiska produkter	143	1 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	356	2 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	656	3 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	488	2 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	893	5 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	1 243	6 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	338	2 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	181	1 %
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	675	3 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	806	4 %
41	Uppsamlat och renat vatten	5	0 %

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Antal	Andel
42	Industrimaskiner	846	4 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	206	1 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 145	6 %
45	Anläggningsarbete konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	7 760	39 %
48	Programvara och informationssystem	488	2 %
50	Reparation och underhåll	1 030	5 %
51	Installation (utom programvara)	623	3 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	235	1 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	457	2 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	186	1 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	190	1 %
65	El-, vatten- och energiverk	151	1 %
66	Finans- och försäkringstjänster	402	2 %
70	Tjänster avseende fast egendom	132	1 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	1 883	10 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	861	4 %
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	91	0 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	173	1 %
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	68	0 %
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	532	3 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 679	8 %
80	Undervisning och utbildning	477	2 %
85	Hälsa- och sjukvård samt socialvård	638	3 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	1 443	7 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	276	1 %
98	Andra samhälls- och personliga tjänster	425	2 %

Not: Varje upphandling kan ha flera CPV-koder och andelarna blir därför totalt över 100 %.

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Bilaga 3 Vinnande anbudsgivare per CPV-huvudgrupp

Antal anbudsgivare per upphandling kan ge indikation på konkurrensen. Däremot behöver många anbudsgivare inte nödvändigtvis betyda hög konkurrens om en stor andel anbudsgivare utses till vinnare. Andelen som utses till vinnare varierar kraftigt mellan olika branscher (se tabell 48). Som regel är upphandlingar med många vinnare ramavtal. Vid en del ramavtal tillämpas förnyad konkurrensutsättning vid avrop.

Tabell 48 Vinnande anbudsgivarna vid annonserade upphandlingar per CPV-huvudgrupp 2013

CPV-huvud-grupp	Avser	Budgivare i genomsnitt	Varav kontraktstildelade i genomsnitt	Andel kontraktstildelade
24	Kemiska produkter	8,0	5,8	72 %
55	Hotell- restaurang- och detaljhandelstjänster	16,5	11,6	70 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	13,9	9,7	69 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	12,4	7,8	63 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	4,7	2,8	60 %
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	12,4	6,7	54 %
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	5,3	2,9	54 %
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	4,3	2,2	51 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	6,0	3,1	51 %
66	Finans- och försäkringstjänster	5,8	2,8	49 %
50	Reparation och underhåll	7,4	3,6	49 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	5,3	2,6	49 %
70	Tjänster avseende fast egendom	5,6	2,7	48 %

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Budgivare i genomsnitt	Varav kontraktstildelade i genomsnitt	Andel kontraktstildelade
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	5,0	2,4	47 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	4,8	2,2	46 %
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	8,5	3,9	46 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	5,3	2,5	46 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	5,7	2,6	46 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	8,2	3,7	45 %
98	Andra samhällseliga och personliga tjänster	6,3	2,9	45 %
16	Jordbruksmaskiner	3,3	1,5	45 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	5,2	2,3	44 %
65	El-, vatten- och energiverk	4,9	2,1	43 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	5,5	2,4	43 %
42	Industrimaskiner	4,7	2,0	43 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	9,1	3,8	42 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konst-hantverksmateriel och tillbehör	9,1	3,8	42 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	9,1	3,7	41 %
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	5,9	2,4	41 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	21,0	8,4	40 %

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Budgivare i genomsnitt	Varav kontraktstildelade i genomsnitt	Andel kontraktstildelade
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	8,8	3,5	40 %
51	Installation (utom programvara)	4,7	1,8	38 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	11,2	4,2	37 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	4,7	1,7	37 %
45	Anläggningsarbete konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	19,4	6,9	36 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	10,1	3,6	35 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	6,2	2,1	35 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	8,7	3,0	34 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	6,4	2,1	33 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	13,3	4,2	32 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	8,5	2,7	32 %
48	Programvara och informationssystem	8,2	2,6	32 %
80	Undervisning och utbildning	13,9	4,3	31 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	10,3	3,0	29 %
41	Uppsamlat och renat vatten	5,3	1,0	19 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Bilaga 4 Överprövade upphandlingar

Leverantörer som anser sig lidit skada av att upphandlande myndighet har brutit mot upphandlingsreglerna kan begära överprövning i förvaltningsrätt. Andelen överprövningar varierar kraftigt mellan olika branscher (se tabell 49).

Tabell 49 Annonserade upphandlingar som överprövats per CPV-huvudgrupp 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
60	Transporter (utom avfallstransport)	457	78	17 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	218	36	17 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråtjänster	186	26	14 %
98	Andra samhällliga och personliga tjänster	425	58	14 %
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	638	81	13 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	806	102	13 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	356	45	13 %
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	81	10	12 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	254	30	12 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	893	105	12 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	159	18	11 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	276	31	11 %
55	Hotell- restaurang- och detaljhandelstjänster	235	26	11 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	173	18	10 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 679	174	10 %
50	Reparation och underhåll	1 030	100	10 %
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	532	51	10 %
80	Undervisning och utbildning	477	45	9 %
48	Programvara och informationssystem	488	46	9 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konst-hantverksmateriel och tillbehör	181	16	9 %

forts.

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	68	6	9 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	488	43	9 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	338	29	9 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	656	56	9 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	1 443	122	8 %
24	Kemiska produkter	143	12	8 %
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	204	17	8 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	861	70	8 %
42	Industrimaskiner	846	66	8 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	1 883	126	7 %
65	El-, vatten- och energiverk	151	10	7 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	1 243	81	7 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	190	12	6 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 145	66	6 %
45	Anläggningsarbete konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	7 760	447	6 %
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	675	37	5 %
51	Installation (utom programvara)	623	31	5 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	206	10	5 %
70	Tjänster avseende fast egendom	132	6	5 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	226	10	4 %
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	91	4	4 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	116	5	4 %
66	Finans- och försäkringstjänster	402	15	4 %
16	Jordbruksmaskiner	162	4	2 %
41	Uppsamlat och renat vatten	5	0	0 %

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Bilaga 5 Annonserade koncessioner

Koncessioner omfattas inte av LOU eller LUF och ingår därför inte i de sammanställningar av annonser om upphandlingar som redovisas i denna rapport. Totalt annonserades 77 koncessioner av myndigheter 2013. I tabell 50 framgår dessa fördelade per CPV-huvudgrupp. Valfrihetssystem enligt LOV ingår inte. Varje koncession kan tillhöra fler än en CPV-huvudgrupp och de summerar därför till mer än 77.

Tabell 50 Annonserade koncessioner per CPV-huvudgrupp 2013

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal
55	Hotell- restaurang- och detaljhandelstjänster	26
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	21
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	9
64	Post- och telekommunikationstjänster	7
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	7
34	Transportutrustning och transporthjälpmiddel	5
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	5
45	Anläggningsarbete konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	4
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjers- och besiktningstjänster	4
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	4
80	Undervisning och utbildning	4
98	Andra samhällseliga och personliga tjänster	4
22	Trycksaker och tillhörande produkter	3
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	3

forts.

CPV- huvud- grupp	Avser	Antal
48	Programvara och informationssystem	3
50	Reparation och underhåll	3
60	Transporter (utom avfallstransport)	3
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	3
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	2
42	Industrimaskiner	2
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	2
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	1
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konst-hantverksmateriel och tillbehör	1
70	Tjänster avseende fast egendom	1
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	1
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	1

Källa: Visma och Konkurrensverket 2014.

Bilaga 6 Värden av direktivstyrda upphandlingar per CPV-huvudgrupp

I tabell 51 redovisar vi totalvärden och medelvärden för upphandlingar som överstiger tröskelvärdena, uppdelat per CPV-huvudgrupp. De annonser som saknar värde har Statistiska centralbyrån beräknat med hjälp av medelvärden för liknande upphandlingar. Dessa värden ligger till grund för Sveriges rapportering till Europeiska kommissionen.

Tabell 51 SCB:s beräkning av värdet av direktivstyrda upphandlingar per CPV-huvudgrupp 2013, miljoner kronor

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal annonser	Värde	Medelvärde
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	43	1 057	25
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	105	8 613	82
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	35	899	26
15	Livsmedel, drycker, tobak och dyligt	156	3 583	23
16	Jordbruksmaskiner	10	454	45
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	76	2 885	38
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	16	657	41
22	Trycksaker och tillhörande produkter	57	3 567	63
24	Kemiska produkter	61	1 707	28
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	164	8 223	50
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	103	5 757	56
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	115	4 488	39
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	581	29 353	51
34	Transportutrustning och transporthjälpmiddel	323	15 483	48
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	61	2 993	49
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	28	526	19

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Antal annonser	Värde	Medel-värde
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	192	6 414	33
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	202	8 018	40
42	Industrimaskiner	115	6 403	56
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	22	541	25
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	162	6 736	42
45	Anläggningsarbete konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 055	89 988	85
48	Programvara och informationssystem	155	6 318	41
50	Reparation och underhåll	206	9 233	45
51	Installation (utom programvara)	20	1 113	56
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	38	1 226	32
60	Transporter (utom avfallstransport)	238	18 378	77
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	33	1 155	35
64	Post- och telekommunikationstjänster	72	2 952	41
65	El-, vatten- och energiverk	19	787	41
66	Finans- och försäkringstjänster	248	6 608	27
70	Tjänster avseende fast egendom	17	687	40
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	873	21 515	25
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	312	18 186	58
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	20	671	34
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	40	1 468	37
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	2	45	22
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	96	2 271	24
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	455	15 865	35
80	Undervisning och utbildning	30	1 075	36
85	Hälsa- och sjukvård samt socialvård	60	3 227	54
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljöttjänster	632	16 908	27
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	41	1 135	28
98	Andra samhällliga och personliga tjänster	95	2 587	27
Totalt		7 384	341 755	46

Källa: Statistiska centralbyrån och Konkurrensverket 2014.

Rapporten presenterar grundläggande fakta och den senaste statistiken om den offentliga upphandlingen i Sverige. Nytt i årets rapport är bland annat en ny beräkning av värdet av de upphandlingspliktiga inköpen, en studie av anbudsgivare och vinnare på kontraktsnivå samt statistik om beviljade prövningstillstånd och avbrutna upphandlingar.

Rapporten är baserad på uppgifter från bland annat Visma Commerce AB, Statistiska centralbyrån och Domstolsverket.

KONKURRENSVERKETS RAPPORTSERIE 2014:1



Adress 103 85 Stockholm
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se