



Siffror och fakta om offentlig upphandling

Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014

RAPPORT 2015:9

Upphandlings
myndigheten



KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

Siffror och fakta om offentlig upphandling

Statistik om upphandlingar som genomförts under 2014

Konkurrensverkets rapportserie 2015:9

Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, oktober 2015
Utredare: Jonathan Lukkarinen (projektledare), Karin Morild och
Stefan Jönsson
ISSN-nr 1401-8438
E-print, Stockholm 2015
Foto: Matton Images

Förord

Den 1 september 2015 fördes upphandlingsstödet hos Konkurrensverkets över till en egen myndighet, Upphandlingsmyndigheten. Konkurrensverket fortsätter att ha tillsynsansvaret inom området. Båda myndigheterna har uppdrag inom statistikområdet och avser därför att ha ett nära samarbete som syftar till att vi ska kunna använda samma uppgifter för utredningar och analyser av den offentliga upphandlingen i Sverige. På så sätt bidrar vi till att våra intressenter får enhetligt och kvalitativt underlag för sina strategiska beslut.

I den här rapporten redovisar vi statistik om de upphandlingar som annonserades under 2014. Nytt i årets rapport är bland annat analyser av små- och medelstora företags deltagande i upphandlingar samt ett avsnitt om offentliga utbetalningar som bygger på en tidigare uppdragsforskningsrapport.

Stockholm oktober 2015

Dan Sjöblom
Generaldirektör
Konkurrensverket

Ann-Christin Nykvist
Vik. Generaldirektör
Upphandlingsmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	9
Begrepp och förkortningar	11
1 Upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp	14
1.1 Upphandlingar för 625 miljarder kronor	14
1.2 Skillnaderna mellan offentliga utgifter, offentliga inköp och offentlig upphandling	15
1.3 Upphandlingspliktiga inköp beräknade utifrån nationalräkenskaperna	17
2 Annonserade upphandlingar 2014	22
2.1 Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen måste annonseras.....	22
2.2 Sju procent färre annonserade upphandlingar 2014	23
2.3 Flest upphandlingar i Stockholm	24
3 Upphandlande myndigheter	26
3.1 Inte bara statliga och kommunala myndigheter omfattas av upphandlingsreglerna	26
3.2 3 900 organisationer ska följa upphandlingsreglerna.....	27
3.3 Kommunerna och deras bolag står för sju av tio upphandlingar	29
3.4 Fler än 1 100 myndigheter annonserade upphandlingar 2014	30
4 Regelverk och förfaranden	32
4.1 EU:s upphandlingsdirektiv	32
4.2 Andelen direktivstyrda upphandlingar ökade till 36 procent.....	35
4.3 Direktupphandlingar	37

4.4	95 procent av alla upphandlingar genomförs med förenklat eller öppet förfarande.....	38
4.5	Lägsta pris som tilldelningsgrund i hälften av upphandlingarna 2014	41
5	Avtalsformer.....	44
5.1	En tredjedel av upphandlingarna var ramavtal	44
5.2	Fyra av tio upphandlingar avsåg anläggningsarbete	46
5.3	Avtalet två år eller kortare i sju av tio upphandlingar	48
5.4	Var elfte upphandling avbryts.....	49
6	Anbud vid upphandling	51
6.1	I genomsnitt lämnar 4,5 anbudsgivare anbud.....	51
6.2	Fyra av tio anbudsgivare tilldelas kontrakt.....	56
7	Små och medelstora företags deltagande i upphandlingar.....	61
8	Överprövningar.....	66
8.1	Närmare åtta procent av alla upphandlingar överprövades 2014.....	66
8.2	Ökning i överprövningsansökningar	72
8.3	Andelen beviljade prövningstillstånd ökade 2014.....	74
8.4	Upphandlande myndigheter får rätt i tre av fyra sakprövade överprövningar i förvaltningsrätt.....	75
8.5	Handläggningstiden i förvaltningsrätt 2,2 månader	76
8.6	Ibland är handläggningstiderna avsevärt längre	77
9	Upphandlingsskadeavgift	79
9.1	92 ansökningar om upphandlingsskadeavgift sedan 2010	79
9.2	Konkurrensverkets yrkanden uppgår till 90 miljoner kronor	79

9.3	Två tredjedelar av ansökningarna görs på Konkurrensverkets eget initiativ	81
9.4	89 procent av de egeninitierade ansökningarna leder till upphandlingsskadeavgift	82
9.5	Utdömda avgifter på över 23 miljoner kronor	84
9.6	Upphandlingsskadeavgifterna har gett effekt.....	84
10	Valfrihetssystem	86
10.1	Det finns 414 valfrihetssystem enligt LOV	86
10.2	Över hälften av kommunerna har infört valfrihetssystem	88
10.3	Alla landsting har infört minst ett valfrihetssystem.....	90
11	Offentliga utbetalningar för 741 miljarder kronor	92
11.1	741 miljarder kronor betalades ut till 212 000 olika organisationer	93
11.2	Mer än en tredjedel av utbetalningarna går till andra myndigheter	94
11.3	Ett relativt litet antal leverantörer erhåller en stor andel av utbetalningarna.....	95
	Referenser	99
	Bilagor.....	103
Bilaga 1	Beräkning av värdet på de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna.....	103
Bilaga 2	Upphandlingar per CPV-huvudgrupp	116
Bilaga 3	Vinnande anbudsgivare per CPV-huvudgrupp.....	118
Bilaga 4	Överprövade upphandlingar	121
Bilaga 5	Annonserade koncessioner.....	124

Sammanfattning

Vi uppskattar värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna till drygt 625 miljarder kronor 2012. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP (exklusive moms). Som andel av BNP har värdet varit oförändrat sedan 2006.

Totalt 18 407 upphandlingar annonserades i enlighet med upphandlingsreglerna 2014. Detta var en minskning med sju procent jämfört med föregående år. Minskningen kan sannolikt förklaras av att direktupphandlingsgränsen höjdes under året och att färre upphandlingar därmed behövde annonseras.

36 procent av de annonserade upphandlingarna omfattades av EU:s upphandlingsdirektiv. Andelen direktivstyrda upphandlingar har ökat kraftigt de senaste fem åren.

Av de upphandlingar som annonserades 2014 blev 7,6 procent överprövade. Överprövningar är nästan dubbelt så vanliga vid direktivstyrda upphandlingar jämfört med upphandlingar som inte är direktivstyrda.

Åtta av tio anbudsgivare är små företag eller mikroföretag. Bara fyra procent av anbudsgivarna är stora företag. Fyra av tio lämnade anbud kommer dock från stora företag.

Nio procent av alla upphandlingar avbryts. Den sektor med störst andel avbrutna upphandlingar är *anläggningsarbete*. Andelen upphandlingar som avbryts har ökat årligen sedan 2009.

Statliga myndigheter, kommuner och landsting betalade ut 741 miljarder till utomstående leverantörer 2013. Över en tredjedel av utbetalningarna gick till andra offentliga organisationer.

Summary

We estimate purchases covered by Swedish procurement laws to SEK 625 billion in 2012. This corresponded to approximately a fifth of GDP (excluding VAT). As a share of GDP the value has not changed since 2006.

During 2014 a total of 18,407 procurement notices were published in accordance with procurement regulations in 2014. This was a seven per cent less than the previous year. The reduction can be explained by the fact that the threshold for direct awards of contracts was raised during the year and that, as a result, the number of procurement procedures needed to be published decreased.

36 per cent of the published procurements were governed by the EU's public procurement directives. This percentage has increased dramatically over the last five years.

Out of the total number of published procurements in 2014, 7.6 per cent were subject to review procedures. Review procedures were almost twice as common in procurements governed by EU directives as they are for those falling outside the scope of the directives.

Eight out of ten tenderers represent small enterprises or micro enterprises. Only four per cent of tenderers are large companies. However, four out of ten bids submitted in procurement procedures come from large companies.

Nine per cent of procurement procedures are cancelled. The sector with the highest share of cancelled procurements is *construction industry*. The share of procurements that are cancelled has increased yearly since 2009.

Government authorities, municipalities and country councils paid out SEK 741 billion to third-party suppliers/contractors in 2013. Over a third of these payments went to other public sector organisations.

Begrepp och förkortningar

I den här rapporten används följande begrepp och förkortningar:

CPV – Common Procurement Vocabulary. CPV är ett klassificeringssystem med sifferkoder som används för att beskriva det som upphandlas. Varje annons om en upphandling ska innehålla en eller flera CPV-koder. Ju fler siffror CPV-koden innehåller, desto högre detaljeringsgrad i beskrivningen av det som upphandlas. Den högsta nivån kallas CPV-huvudgrupp och beskriver i princip det som upphandlas på branschnivå.

Direktivstyrd upphandling – upphandling som omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Som *huvudregel* omfattas alla kontrakt som överstiger tröskelvärdena av direktiven, men det finns undantag. Upphandlingar som inte är direktivstyrda omfattas istället enbart av svensk upphandlingslag.

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.

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

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen.

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

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 byggentreprenader) 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, lokallhyror, tjänstekoncessioner och ersättningar som betalas enligt annan lagstiftning (exempelvis till fristående skolor och assistansersättning).²

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

Otillåten direktupphandling – inköp som överstiger direktupphandlingsgränsen och som gjorts i strid med upphandlingsreglerna kan utgöra otillåtna direktupphandlingar. Det innebär att kontraktet kan ogiltigförklaras av domstol och att myndigheten kan tvingas betala upphandlingsskadeavgift. Den leverantör som lidit skada kan föra talan om skadestånd.

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 Europeiska 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 annonserad upphandling i enlighet med upphandlingsreglerna (det vill säga LOU, LUF eller LUF5). En annonserad upphandling kan leda till att fler än ett kontrakt tecknas.

Upphandlingspliktiga köp – inköp som omfattas av upphandlingsreglerna, oavsett om upphandling genomförs eller inte.

1 Upphandlingspliktiga inköp och offentliga inköp

Vi beräknar värdet av de inköp som år 2012 omfattades av upphandlingsreglerna till drygt 625 miljarder kronor. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP till baspris (exklusive 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 finansiering av forskning, köp av mark och hyra av lokaler av upphandlingsreglerna.

1.1 Upphandlingar för 625 miljarder kronor

De upphandlingspliktiga inköpen hade ett sammanlagt värde på drygt 625 miljarder kronor³ 2012. Detta motsvarade knappt en femtedel av BNP till baspris (exklusive moms). Andelen av BNP har varit ungefär densamma sedan den första beräkningen enligt denna metod som avsåg 2006. Detta kapitel visar hur vi har uppskattat de upphandlingspliktiga inköpen genom att utgå från nationalräkenskaperna.

Att beräkna det sammanlagda värdet av Sveriges offentliga upphandling är svårt. Oftast saknar vi uppgifter om vilka utbetalningar som gjorts i enlighet med ett upphandlat kontrakt eller inte. Istället

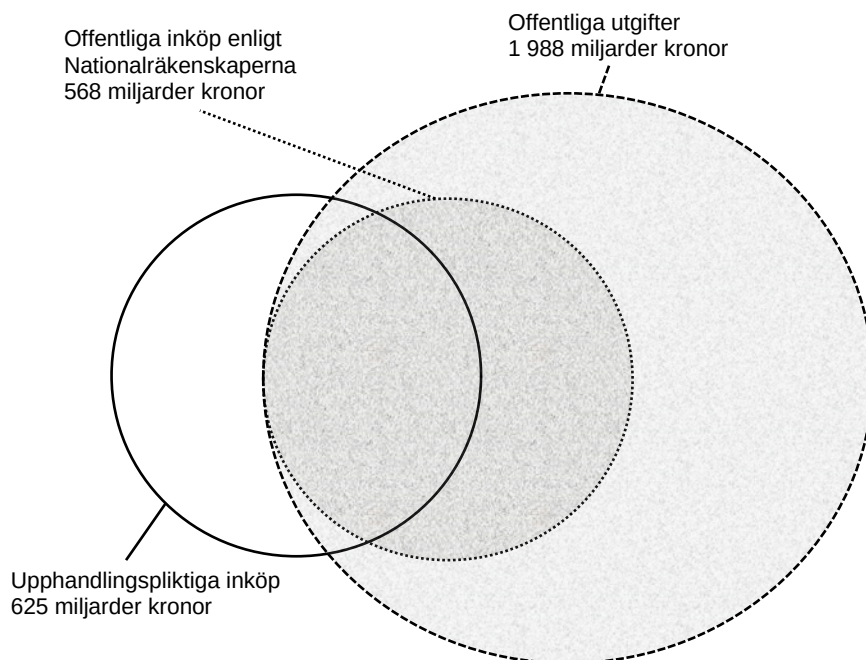
³ Värdet är angivet exklusive moms, som är normalt i upphandlingssammanhang.

beräknar vi de upphandlingspliktiga inköpen – värdet av de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna. Upphandlingspliktiga inköp avser alltså det som *borde* ha upphandlats, oavsett om det har skett i praktiken eller inte.

1.2 Skillnaderna mellan offentliga utgifter, offentliga inköp och offentlig upphandling

Flera olika begrepp förekommer för att beskriva hur offentliga medel används. Dessa begrepp överlappar delvis och kan låta förvillande lika, men beskriver alltså delvis olika saker (se figur 1).

Figur 1 Offentliga inköp, offentliga utgifter och upphandlingspliktiga inköp 2012



Källa: Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

De *Offentliga utgifterna* framgår av nationalräkenskaperna. För att inte utgifterna ska räknas flera gånger är transaktioner mellan myndigheter borträknade. Alla offentliga utgifter är inte inköp. Till exempel utgör följande offentliga utgifter inte inköp:

- löner till offentliganställda
- ränta på statsskulden
- pensioner
- underhållsstöd
- föräldrapenning
- sjukpenning.

Offentliga inköp omfattar i princip alla inköp som görs av myndigheter och offentliga bolag. Alla inköp finns dock inte med i nationalräkenskapernas offentliga inköp. Till exempel saknas inköp av lokaltrafik och avfallshantering för medborgarnas räkning samt inbördes köp mellan olika myndigheter.

Med *Offentlig upphandling* avses de åtgärder som vidtas av en myndighet i syfte att tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal avseende varor, tjänster eller byggentreprenader.⁴ Offentlig upphandling är ett av de områden där det finns gemensam EU-lagstiftning vilket innebär att alla medlemsstater inom EU har samma regler att förhålla sig till. Inom EU har det antagits tre direktiv⁵ som bestämmer hur det ska gå till när myndigheter (stat, kommuner och

⁴ 2 kapitlet 13 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

⁵ Direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling, direktiv 2004/17/EG om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, transporter och posttjänster samt direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.

landsting) gör inköp. EU-direktiven om offentlig upphandling omfattar dessutom vissa inköp som görs av offentligt ägda bolag samt vissa inköp av privat ägda bolag med verksamhet inom försörjningssektorerna (vatten, energi, transporter och posttjänster) om verksamheten bedrivs med stöd av ensamrätt eller en särskild rättighet.

I Sverige finns idag tre upphandlingslagar (LOU, LUF och LUF5). I dessa lagar finns dels bestämmelser om hur direktivens regler ska tillämpas i Sverige men även regler för en del andra inköp som offentliga myndigheter genomför. Alla offentliga inköp omfattas dock inte av upphandlingslagarna. Därför använder vi termen *upphandlingspliktiga inköp* för de inköp som omfattas av upphandlingsdirektiven och de svenska upphandlingslagarna. Exempel på offentliga inköp som inte omfattas av vare sig EU-direktiven eller de svenska upphandlingslagarna är hyror, vissa sociala naturaförmåner och viss försvarsmateriel.

Utöver upphandlingslagarna LOU, LUF och LUF5 finns i Sverige ytterligare nationella regler för myndigheters köp av olika tjänster. Exempel på sådana är lagen om valfrihet (LOV) och skollagen.

1.3 Upphandlingspliktiga inköp beräknade utifrån nationalräkenskaperna

För att uppskatta de upphandlingspliktiga inköpen har vi utgått från de *nationalräkenskapernas offentliga inköp*, det vill säga offentlig sektors insatsförbrukning, bruttoinvesteringar och sociala natura-

förmåner (exklusive moms).⁶ Därefter har vi lagt till offentlig sektors inköp som inte ingår i nationalräkenskapernas offentliga inköp.

Inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna

För att beräkna de *upphandlingspliktiga inköpen* måste vi dra bort inköp som inte är upphandlingspliktiga från de *offentliga inköpen*. Dessa är bland andra:⁷

- Undantag i EU:s upphandlingsdirektiv som även är undantagna i den svenska lagstiftningen.
- Inköp som inte baseras på kontrakt.
- Ersättningar som betalas enligt särskild lagstiftning.

Undantag enligt EU:s upphandlingsdirektiv

EU:s upphandlingsdirektiv innehåller ett antal uttryckliga undantag och som även är undantagna i den svenska lagstiftningen. Det gäller bland annat:⁸

- Förvärv eller hyra av mark eller annan fast egendom. Däremot omfattas byggentreprenader. Om en myndighet tecknar kontrakt med en hyresvärd som innebär att denne åtar sig att

⁶ Beräkningen bygger på en av de metoder som professor Mats Bergman använde i *Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning* (Konkurrensverket 2008, uppdragsforskningsrapport 26). För en mer detaljerad beskrivning av beräkningen, se bilaga 1.

⁷ Direktiv 2004/18/EG artiklarna 12–18, se även 1 kapitlet 6 § LOU/LUF/LUFS.

⁸ Direktiv 2004/18/EG artiklarna 12–18, se även 1 kapitlet 6 § LOU/LUF/LUFS.

bygga något som myndigheten sedan åtar sig att hyra under en längre period omfattas avtalet därför av upphandlingsreglerna.

- Anskaffning av radio- och TV-program.
- Forsknings- och utvecklingstjänster.
- Tjänstekoncessioner. 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 företaget tar på sig en betydande del av den risk som är förknippad med tjänsten.
- 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 (LUFs).

Medlemsstaterna har inga möjligheter att införa egna undantag från upphandlingsreglerna utöver de undantag som anges i EU:s upphandlingsdirektiv.

Inköp som inte baseras på kontrakt

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:

Myndighetsinterna köp, när olika enheter inom en myndighet överför resurser mellan varandra, omfattas inte av upphandlingsreglerna.

Upphandlingsreglerna omfattar enligt *Teckalbestämmelserna* inte köp av varor och tjänster under vissa förutsättningar.⁹ För att undantaget ska gälla måste myndigheten utöva kontroll över leverantören och dessutom ska leverantören inte sälja varor eller tjänster till någon annan än myndigheten annat än i begränsad omfattning.

Ett vanligt exempel då *Teckalbestämmelserna* gäller är kommuner och landsting 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 inte utgör upphandlingspliktiga köp

Utbetalningar till företag som görs enligt vissa särskilda lagstiftningar omfattas inte av upphandlingsreglerna. Några vanliga exempel är:

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

En viktig skillnad mellan utbetalningar enligt dessa regelverk och inköp enligt upphandlingsreglerna är att den myndighet som betalar inte bestämmer vilka tjänster eller varor som ska köpas in. Detta

⁹ *Teckalbestämmelserna* är inskrivna i 2 kapitlet 10 a § LOU.

innebär också att myndigheterna inte heller har möjlighet att ställa krav eller villkor på det som ska levereras.

Andra inköp som omfattas av upphandlingsreglerna

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

2 Annonserade upphandlingar 2014

Under 2014 annonserades sammanlagt 18 407 upphandlingar i enlighet med upphandlingsreglerna. Detta var en minskning med sju procent jämfört med 2013. Sannolikt berodde minskningen till stor del på att direktupphandlingsgränsen höjdes 2014. Trenden började dock vika något redan 2013, efter att ha ökat i flera år.

2.1 Upphandlingar över direktupphandlingsgränsen måste annonseras

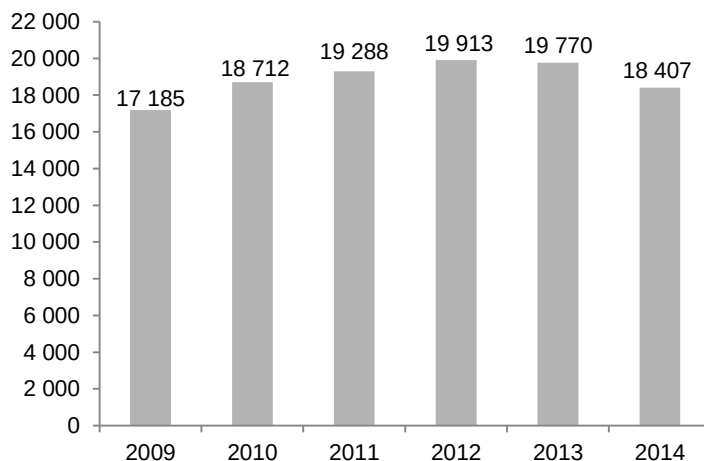
Upphandlingsreglerna innebär att en myndighet som ska göra inköp med värde över direktupphandlingsgränsen måste annonsera i en elektronisk annonsdatabas som är allmänt tillgänglig, eller annonsera i annan form som möjliggör effektiv konkurrens. 2014 var direktupphandlingsgränsen 505 800 kronor för upphandlingar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

Till skillnad från de flesta andra EU-länder saknar Sverige en nationell annonsdatabas för offentliga upphandlingar. 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. 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 Sju procent färre annonserade upphandlingar 2014

Myndigheterna annonserade totalt 18 407 upphandlingar i enlighet med svensk upphandlingslag (LOU, LUF eller LUFs) 2014 (se figur 2). Detta var en minskning med sju procent jämfört med 2013. En orsak till minskningen är sannolikt att direktupphandlingsgränsen höjdes 1 juli 2014 vilket innebar att färre upphandlingar behövde annonseras. Redan 2013 började dock antalet annonserade upphandlingar plana ut. Före detta ökade antalet årligen.

Figur 2 **Antal annonserade upphandlingar 2009–2014**



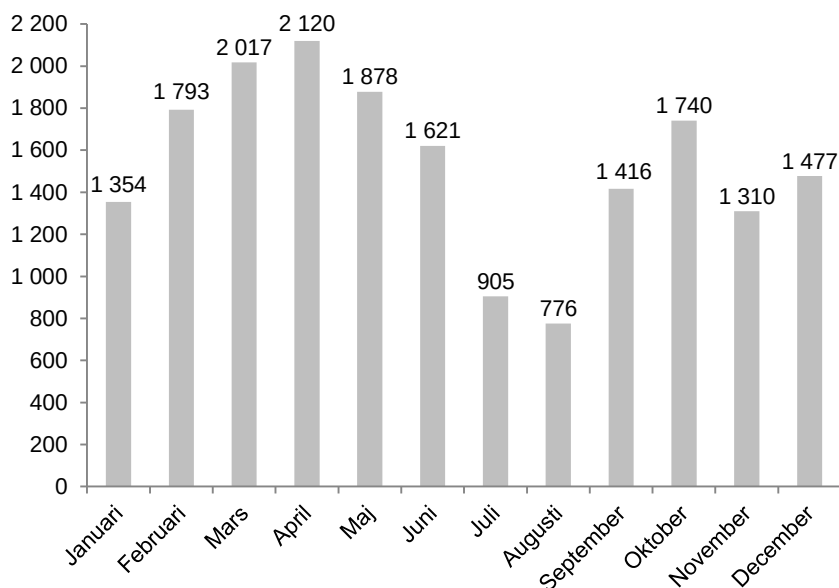
Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

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. Upphandlingar som inte annonserats i enlighet med LOU, LUF eller LUFs omfattas inte av denna rapport.

Flest upphandlingar annonseras på våren

Fördelningen av annonser mellan månaderna ser ut på ett liknande cykliskt sätt år efter år. I mars, april och maj annonseras vanligen flest upphandlingar ut på året (se figur 3). Minst upphandlingar annonseras under juli och augusti.

Figur 3 Variationer mellan hur många upphandlingar som annonserades under olika månader 2014



Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

2.3 Flest upphandlingar i Stockholm

Alla annonser innehåller minst en kod för vilken region varan eller tjänsten ska levereras i. Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län var de vanligaste leveransorterna 2014 (se tabell 1). Upphandlingar som avser mer än ett län eller där orten inte är

avgörande har Sverige som leveransort. Vid annonsering i TED kan endast en leveransort anges. I genomsnitt hade upphandlingarna 1,1 regionkoder.

Tabell 1 Leveransorter för upphandlingar 2014

Leveransort	Upphandlingar	Andel av samtliga upphandlingar
Stockholms län	3 550	19 %
Västra Götalands län	3 180	17 %
Skåne län	2 117	12 %
Sverige (hela eller flera leveransorter)	1 256	7 %
Östergötlands län	1 005	5 %
Västerbottens län	889	5 %
Jönköpings län	847	5 %
Norrbottnens län	824	4 %
Uppsala län	736	4 %
Hallands län	619	3 %
Värmlands län	617	3 %
Dalarnas län	613	3 %
Gävleborgs län	568	3 %
Södermanlands län	552	3 %
Västernorrlands län	541	3 %
Västmanlands län	536	3 %
Kronobergs län	467	3 %
Kalmar län	466	3 %
Örebro län	440	2 %
Jämtlands län	367	2 %
Blekinge län	345	2 %
Utanför Sverige	243	1 %
Gotlands län	146	1 %

Not: Andelarna summerar till mer än 100 procent eftersom vissa upphandlingar har fler än en leveransort.

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

3 Upphandlande myndigheter

Cirka 3 900 organisationer omfattades av upphandlingsreglerna 2014. Drygt 1 100 myndigheter annonserade upphandlingar 2014. Att färre myndigheter annonserade upphandlingar än de som omfattades av reglerna beror bland annat på att många myndigheter samordnar upphandlingar och på att många inköp är så små att de inte behöver annonseras.

De flesta myndigheter annonserade bara en eller ett fåtal upphandlingar. 264 myndigheter annonserade bara en enda upphandling. Ett fåtal myndigheter gör däremot ett stort antal upphandlingar. Trafikverket annonserade flest upphandlingar, 888 stycken.

Kommunerna stod för hälften av de annonserade upphandlingarna 2014. Kommunal bolag och statliga myndigheter stod för en femtedel vardera.

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 minst ett av följande kriterier:

- 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. 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 verksamheter inom försörjningssektorn. Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) gäller även för privata verksamheter som bedrivs med särskilda rättigheter eller ensamrätt som begränsar andra företags möjligheter att bedriva sådan verksamhet.¹⁰

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 LUFs.

3.2 3 900 organisationer ska följa upphandlingsreglerna

Vi uppskattar att omkring 3 900 organisationer omfattades av upphandlingsreglerna 2014. Dessa utgörs av stat, kommuner och landsting, offentligt ägda bolag och bolag i försörjningssektorerna.

¹⁰ Se 2 kapitlet 20 § LUF.

I oktober 2014 fanns 3 618 organisationer ägda eller kontrollerade av kommuner, landsting eller staten enligt Statistiska centralbyråns företagsregister (se tabell 2). I antar att alla dessa omfattas av upphandlingsreglerna, med undantag av ett fåtal som bedriver rent kommersiell verksamhet. Utöver detta fanns 286 företag i försörjningssektorerna med omsättning över 10 miljoner kronor och som inte kontrolleras av stat, kommun eller landsting (och därför redan är räknade).

Tabell 2 Uppskattning av organisationer som omfattas av upphandlingsreglerna 2014

Myndighet	Antal
Statliga myndigheter och statligt ägda organisationer	1 223
Kommuner och kommunalt ägda organisationer	2 227
Landsting och landstingsägda organisationer	168
Företag i försörjningssektorerna (inte offentligt ägda)	286
Totalt	3 904

Not: Antalet företag i försörjningssektorn har tidigare baserats på urvalet i den enkätundersökning som SCB gjort för Konkurrensverkets räkning. Eftersom ingen sådan undersökning har gjorts 2015 baseras uppgiften på enkätundersökningen från 2014.

Källa: Statistiska centralbyrån Företagsregistret.

Alla dessa organisationer behöver dock inte annonsera egna upphandlingar trots att de omfattas av upphandlingsreglerna. Över en tredjedel av organisationerna har inga anställda, och är därmed sannolikt så små att de kan lösa alla sina inköp genom direktupphandling. Många myndigheter deltar dessutom i samordnade upphandlingar som innebär att de själva inte står för annonseringen. Statliga myndigheter ska använda ramavtalen som Statens Inköps-

central vid Kammarkollegiet (SIC) upphandlat.¹¹ Kommuner och landsting kan använda SKL Kommentus Inköpscentrals ramavtal. Annonserade avrop ingår inte i denna statistik. Dessutom genomför inte alla myndigheter någon upphandling varje år. Dessa faktorer kan tillsammans förklara varför antalet myndigheter som omfattas av upphandlingsreglerna är så mycket större än antalet myndigheter som faktiskt annonserade minst en upphandling 2014 (se avsnitt 3.4).

3.3 Kommunerna och deras bolag står för sju av tio upphandlingar

Kommunerna stod för hälften av alla upphandlingar som annonserades 2014 (se tabell 3). I denna kategori ingår även kommunala förbund och kommunala organ, till exempel stadsdelsförvaltningar. Den näst största kategorin var kommunala bolag med 22 procent av upphandlingarna. Kommunala bolag inkluderar i denna redovisning även upphandlingar gjorda av privata bolag inom försörjningssektorerna. Därefter följde statliga myndigheter som stod för en femtedel av upphandlingarna. Landsting stod tillsammans med landstingsägda bolag för en tiondel av upphandlingarna.

¹¹ Enligt 3 § Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning ska myndigheter använda de ramavtal som finns inom den statliga inköpssamordningen om myndigheten inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

Tabell 3 Kommunerna gjorde flest upphandlingar under 2014

Myndighet	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Andel 2014
Statlig myndighet	3 819	3 918	3 819	3 900	3 726	3 505	19 %
Kommun	7 675	8 447	8 999	9 379	9 294	8 706	47 %
Landsting	1 730	1 931	1 821	1 872	1 919	1 891	10 %
Statligt bolag	295	359	421	445	398	305	2 %
Kommunalt bolag	3 505	3 918	4 064	4 074	4 043	3 709	20 %
Övrigt	160	136	162	216	350	274	1 %
Saknar information	1	3	2	27	40	17	0 %
Totalt	17 185	18 712	19 288	19 913	19 770	18 407	100 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

3.4 Fler än 1 100 myndigheter annonserade upphandlingar 2014

Under 2014 annonserade 1 149 myndigheter upphandlingar enligt upphandlingsreglerna.¹² Endast en myndighet finns registrerad per upphandling i Vismas databas. Det går därför inte att urskilja samordnade 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 2014 annonserade i genomsnitt 16 upphandlingar. Den myndighet som

¹² Baserat på organisationsnamn.

annonserade flest var Trafikverket, följt av Stockholms stad och Inköp Gävleborg (se tabell 4).

Tabell 4 Tio myndigheter annonserade fler än 150 upphandlingar 2014

Myndighet	Antal
Trafikverket	888
Stockholms stad	318
Inköp Gävleborg	283
Fortifikationsverket	230
Göteborgs stad	226
Försvarets materielverk	200
Västra Götalands län	184
Västerviks kommun	180
Stockholms läns landsting	178
Malmö kommun	172

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Många myndigheter genomför bara en eller ett fåtal upphandlingar varje år. 264 myndigheter annonserade en enda upphandling 2014.

4 Regelverk och förfaranden

Antalet direktivstyrda upphandlingar följer en stigande trend sedan 2009.

Det vanligaste upphandlingsförfarandet var *förenklat förfarande* som användes i 63 procent av alla annonserade upphandlingar. Näst vanligast var *öppet förfarande* som användes i 32 procent av upphandlingarna. Tre fjärdedelar av de myndigheter som annonserade minst en upphandling använde sig enbart av förenklat eller öppet förfarande.

Lägsta pris var vanligaste tilldelningsgrund 2014.

4.1 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.

¹³ 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 med regelverket. Syftet med upphand-

¹³ 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).

lingsdirektiven 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 5). 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 5 Tröskelvärden i upphandlingsreglerna från 1 januari 2014

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

Källa: Svensk författningssamling 2014:5, *Tillkännagivande om tröskelvärden vid offentlig upphandling*.

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. 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 de kontrakt som omfattas av EU:s upphandlings-

direktiv. 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 2014.¹⁴ De nya upphandlingslagarna ska träda i kraft den första april 2016.

Sverige har valt att låta LOU gälla även för kontrakt som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv

För kontrakt som inte omfattas av upphandlingsdirektiven 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 gränsöverskridande 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.¹⁵

Sverige har valt att införa nationella regler även för de kontrakt som inte omfattas av EU:s upphandlingsdirektiv. Dessa regler är samlade i ett särskilt kapitel (15 kapitlet) i LOU, LUF respektive LUFs. Reglerna innebär att kontrakt under tröskelvärdena och B-tjänster oavsett värde omfattas av i stort sett samma förfaranderegler som i

¹⁴ Genomförandeutredningen, SOU 2014:51 och SOU 2014:69.

¹⁵ 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.

direktiven. De undantagsregler som finns i direktiven gäller även upphandlingar under tröskelvärdena. 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.¹⁶

4.2 Andelen direktivstyrda upphandlingar ökade till 36 procent

Både antalet och andelen direktivstyrda upphandlingar ökade med tre procent 2014 jämfört med året före (se tabell 6). Direktivstyrda upphandlingar följer en stigande trend sedan 2009. Dessa upphandlingar annonseras i EU:s upphandlingsdatabas TED. Antalet icke direktivstyrda upphandlingar minskade däremot med tolv procent 2014. Detta berodde sannolikt i huvudsak på den höjda direktupphandlingsgränsen, vilket gjorde att fler upphandlingar under tröskelvärdena inte behövde annonseras.

¹⁶ Konkurrensverket har föreslagit en tydligare reglering för hur annonsering ska ske och vilka krav som ska ställas på annonsdatabaserna, se Konkurrensverkets rapport 2012:6.

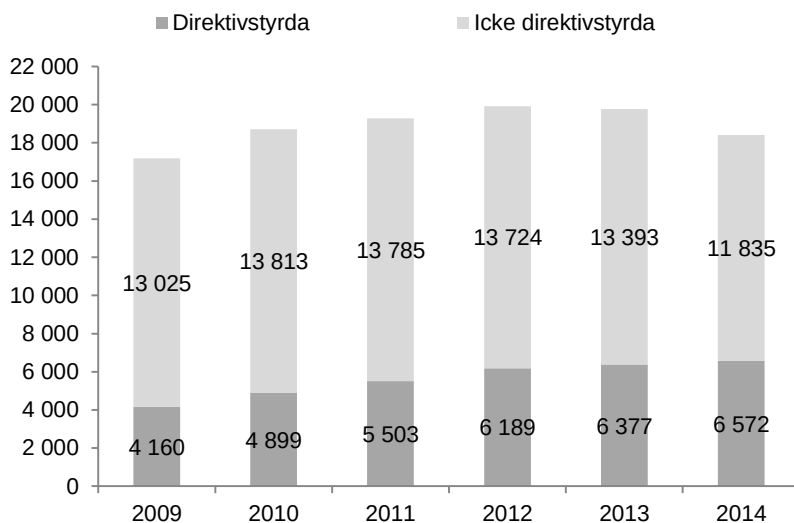
Tabell 6 **Över en tredjedel av upphandlingarna omfattades av EU:s upphandlingsdirektiv 2014**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2013-2014
Icke direktivstyrda	13 025	13 813	13 785	13 724	13 393	11 835	-1 558
Direktivstyrda	4 160	4 899	5 503	6 189	6 377	6 572	+195
Andel direktivstyrda	24 %	26 %	29 %	31 %	32 %	36 %	+3 %
Totalt	17 185	18 712	19 288	19 913	19 770	18 407	-1 363

Källa: Visma, och Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Mellan 2009 och 2014 ökade antalet direktivstyrda upphandlingar med 58 procent medan de icke direktivstyrda minskade med nio procent (se figur 4).

Figur 4 **Antal direktivstyrda och icke direktivstyrda upphandlingar 2009–2014**



Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

4.3 Direktupphandlingar

Upphandlingar ska som huvudregel annonseras. Upphandlingsreglerna medger dock ett antal omständigheter då myndigheter får göra inköp utan annonsering. Detta benämns direktupphandling, alternativt förhandlat förfarande utan föregående annonsering vid upphandling över tröskelvärdena. Upphandling utan annonsering är tillåtet vid följande omständigheter:¹⁷

- Om värdet understiger direktupphandlingsgränsen. Vid beräkningen av värdet ska myndigheten uppskatta och räkna in alla inköp av samma vara, tjänst eller byggtreprenad under kontraktperioden, inräknat eventuella möjligheter till förlängning.¹⁸ Om direktupphandlingar redan gjorts under räkenskapsåret av samma slag ska de räknas in. Optioner ska räknas in som om de använts. Det är inte tillåtet att dela upp inköp för att undvika annonsering.
- Om det vid en annonserad upphandling enligt öppet eller selektivt förfarande inte inkommit några lämpliga 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 brådska, orsakad av omständigheter som myndigheten inte kunnat förutse, gör det omöjligt att hålla tidsfristerna för en annonserad upphandling.

¹⁷ 4 kapitlet 5–8 §§ LOU/LUF.

¹⁸ För en mer utförlig beskrivning av beräkning av kontraktsvärde, se *Är inköpen av samma slag? Hjälpregler för beräkning av kontraktsvärdet vid direktupphandlingar av samma slag* (Konkurrensverket 2015a).

- 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. Direktupphandlingar ingår inte i statistiken i denna rapport, oavsett om de genomförs på ett tillåtet sätt eller inte. Detta eftersom upphandlingarna inte har annonserats och vi därför inte har någon möjlighet att samla in statistik om dem.

4.4 95 procent av alla upphandlingar genomförs med förenklat eller öppet förfarande

Offentlig upphandling kan ske genom flera olika förfaranden. Dessa bestämmer bland annat hur annonsering ska ske och vilka anbudsgivare som ska kunna delta. Vilket förfarande som är tillåtet att använda beror främst på om kontraktets värde är över eller

under tröskelvärdena, det vill säga om upphandlingen omfattas av EU:s direktiv eller inte (se tabell 5). B-tjänster räknas alltid som icke direktivstyrda.

Upphandlingar som inte är direktivstyrda avser förenklat förfarande och urvalsupphandlingar. Förenklat förfarande minskade med tolv procent 2014. Trots det är förenklat förfarande vanligast och användes i 63 procent av alla upphandlingar (se tabell 7). Förenklat förfarande avser att vem som helst kan lämna anbud.

Den vanligaste formen av direktivstyrd upphandling, öppet förfarande, användes i 32 procent av upphandlingarna. Detta förfarande innebär att vem som helst kan lämna anbud och att upphandlingen ska annonseras i TED. Övriga direktivstyrda förfaranden används i betydligt mindre utsträckning men användningen av de flesta ökade 2014.

Tabell 7 Annonserade upphandlingar 2009–2014, per förfarande

Förfarande	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Förändring 2013-2014
Icke direktivstyrda	13 025	13 813	13 785	13 724	13 393	11 835	-12 %
Förenklat	12 743	13 503	13 456	13 437	13 117	11 590	-12 %
Urvalsupphandling	282	310	329	287	276	245	-11 %
Direktivstyrda	4 160	4 899	5 503	6 189	6 377	6 572	+3 %
Öppet	3 650	4 306	4 842	5 410	5 665	5 810	+3 %
Förhandlat	360	439	463	560	534	536	-
Selektivt	129	136	168	181	142	176	+24 %
Konkurrenspräglad dialog	0	8	16	25	23	27	+17 %
Kvalificeringssystem	7	3	4	7	3	13	+333 %
Påskyndat selektivt	2	2	1	3	4	5	+25 %
Påskyndat förhandlat	4	3	3	2	6	5	-17 %
Formgivningstävlan	8	2	6	1	0	0	-
Totalt	17 185	18 712	19 288	19 913	19 770	18 407	-7 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Tre fjärdedelar av myndigheterna upphandlar enbart med öppet eller förenklat förfarande

Relativt få myndigheter upphandlar med andra förfaranden än öppet eller förenklat förfarande. Tre fjärdedelar av de myndigheter som annonserade minst en upphandling 2014 upphandlade endast med förenklat och öppet förfarande (se tabell 8).

Tabell 8 Myndigheters användning av olika förfaranden vid annonserade upphandlingar 2014

Använda förfaranden	Antal myndigheter	Andel
Enbart förenklat förfarande	398	35 %
Enbart öppet förfarande	93	8 %
Öppet och förenklat förfarande	376	33 %
Även andra förfaranden	282	25 %
Totalt	1 149	100 %

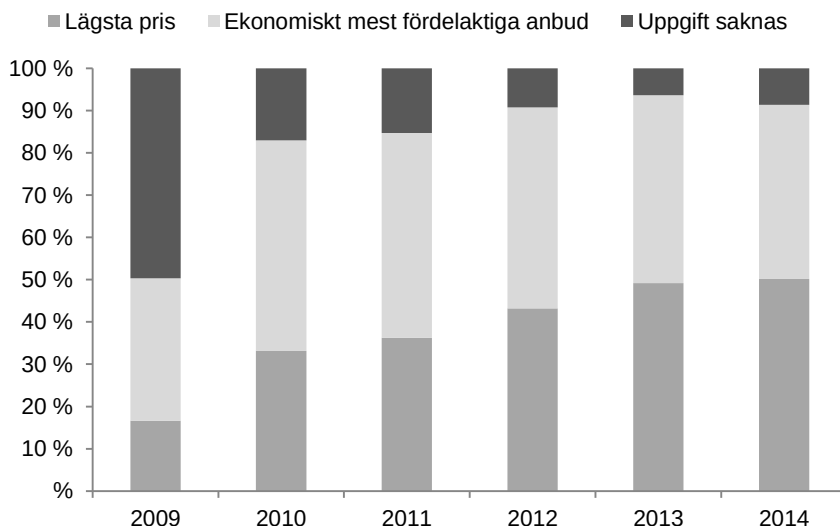
Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

4.5 Lägsta pris som tilldelningsgrund i hälften av upphandlingarna 2014

Tilldelningsgrunden avgör hur kontrakt tilldelas vid upphandling. Det kan antingen vara lägsta pris eller ekonomiskt mest fördelaktiga anbud. Vid lägsta pris ska kontrakt tilldelas den som till lägsta pris uppfyller alla krav. Några andra faktorer vägs inte in i anbudsvärderingen vid lägsta pris. Vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud värderas anbuderna enligt en i förväg angiven modell, eller så vägs pris och kvalitet samman. Det går inte att fastslå vilken tilldelningsgrund som ger högst kvalitet. Det beror på utformningen av kraven i upphandlingen. Vid lägsta pris som tilldelningsgrund är andelen överprövningar något lägre (se avsnitt 8.1).

Användningen av lägsta pris som tilldelningsgrund har ökat årligen sedan 2009 (se figur 5). Lägsta pris var vanligaste tilldelningsgrund 2014 och användes i hälften av upphandlingarna. Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud användes i mindre utsträckning, 41 procent. I resterande 9 procent av upphandlingarna har tilldelningsgrunden inte framgått av de dokument som samlats in.

Figur 5 **Annonserade upphandlingar 2009–2014, andel per tilldelningsgrund**



Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Vid upphandling med förenklat förfarande är det vanligast att använda lägsta pris som tilldelningsgrund (se tabell 9). Fördelningen mellan tilldelningsgrunderna är jämnt vid öppet förfarande. Vid upphandlingar med övriga förfaranden är ekonomiskt mest fördelaktiga anbud vanligaste tilldelningskriterium.

Tabell 9 Tilldelningsgrund per förfarande vid annonserade upphandlingar 2014

Förfarande	Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	Lägst pris	Okänt	Antal
Förenklat	39 %	55 %	6 %	11 590
Öppet	47 %	47 %	6 %	5 810
Förhandlat	35 %	17 %	48 %	536
Urvalsupphandling	21 %	5 %	73 %	245
Selektivt	23 %	6 %	72 %	176
Konkurrenspräglad dialog	85 %	0 %	15 %	27
Kvalificeringssystem	100 %	0 %	0 %	13
Påskyndat selektivt	40 %	0 %	60 %	5
Påskyndat förhandlat	20 %	20 %	60 %	5
Formgivningstävlan	-	-	-	0
Totalt	41 %	50 %	9 %	18 407

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

5 Avtalsformer

Nästan en tredjedel av upphandlingarna avsåg ramavtal 2014. Ramavtal var vanligare vid upphandling över tröskelvärdena.

Fyra av tio upphandlingar avsåg anläggningsarbete.

Tre av fyra upphandlingar avsåg kontraktstider kortare än tre år.

Nio procent av de upphandlingar som annonseras avbryts.

Andelen upphandlingar som avbryts har ökat årligen sedan 2009.

5.1 En tredjedel av upphandlingarna var ramavtal

Ramavtal är en avtalstyp som fastslår villkor för senare tilldelning av kontrakt, så kallade avrop. I genomsnitt avser nästan en tredjedel av annonserna upphandlingar av ramavtal. Det framgår dock inte alltid av upphandlingsdokumenten om upphandlingen avser ramavtal. Andelen kan därför vara något högre i verkligheten.

Andelen ramavtal är högre vid direktivstyrda upphandlingar (se tabell 10). Av de direktivstyrda upphandlingarna avsåg 47 procent ramavtal. Av de upphandlingar som inte styrs av EU:s direktiv utgjordes drygt en fjärdedel, 24 procent, av ramavtal.

Tabell 10 Upphandlingar som avsåg ramavtal per förfarande 2014

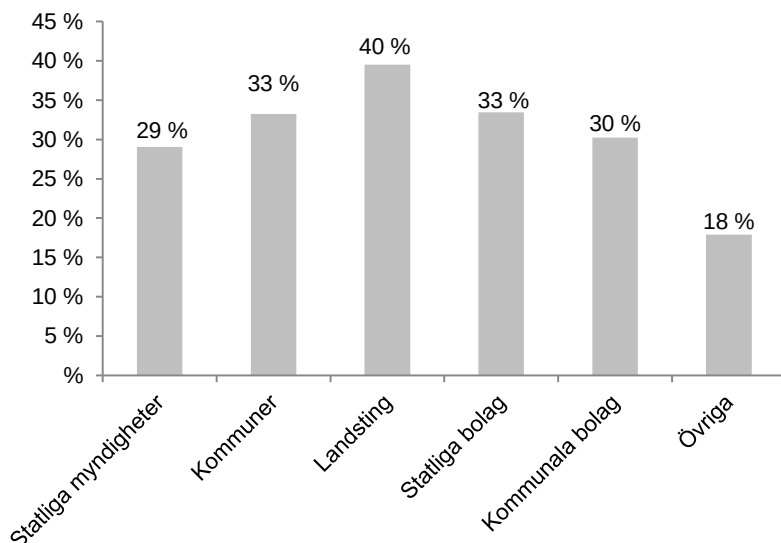
Förfarande	Antal upphandlingar	Varav ramavtal	Andel
Icke direktivstyrda			
Förenklat	11 590	2 837	24 %
Urvalsupphandling	245	44	18 %
Direktivstyrda			
Öppet	5 810	2 828	49 %
Förhandlat	536	127	24 %
Selektivt	176	96	55 %
Konkurrenspräglad dialog	27	2	7 %
Kvalificeringssystem	13	0	0 %
Påskyndat selektivt	5	4	80 %
Påskyndat förhandlat	5	0	0 %
Formgivningstävlan	0	0	-
Samtliga	18 407	5 938	32 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Landstingen har störst andel ramavtal

Andelen ramavtalsupphandlingar är högst i landstingen, där 40 procent av upphandlingarna avsåg ramavtal 2014 (se figur 6). Andelen är lägst i kategorin övriga där endast 18 procent av upphandlingarna avser ramavtal. Denna kategori utgörs bland annat av samfälligheter och stiftelser.

Figur 6 **Andel upphandlingar som avser ramavtal, per typ av myndighet 2014**



Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Myndigheter behöver inte alltid upphandla egna ramavtal. Statliga myndigheter ska avropa från de statliga ramavtal som Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet (SIC) upphandlat. Kommuner och landsting kan nyttja ramavtal som SKL Kommentus Inköpscentral upphandlat. Inom IT och telefoni kan kommuner och landsting dessutom använda de ramavtal som SIC upphandlat.

5.2 Fyra av tio upphandlingar avsåg anläggningsarbete

Varje upphandlingsannons måste innehålla minst en så kallad *CPV-kod* som beskriver den kategori varor, tjänster eller byggentreprenader som upphandlingen avser. 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 Europeiska kommissionen. 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.

Det är vanligt att annonser har flera CPV-koder eftersom upphandlingar ofta gäller kombinationer av flera olika varor och tjänster. Dessutom tas ibland närliggande CPV-koder med som gardering. I genomsnitt hade varje annons 4,5 CPV-koder 2014. Som mest hade en annons 98 olika CPV-koder. Annonserna avsåg ett kvalificeringssystem för profilprodukter och gåvor.

Genom CPV-koderna kan upphandlingarna delas in branschvis i olika CPV-huvudgrupper. Vanligast var CPV-huvudgruppen *anläggningsarbete* (se bilaga 2 för en fullständig förteckning av alla CPV-huvudgrupper). Av de upphandlingar som annonserades 2014 hade 40 procent minst en kod inom *anläggningsarbete* (se tabell 11). Eftersom upphandlingar kan ha fler än en CPV-kod kan de också tillhöra flera CPV-huvudgrupper. I genomsnitt har varje annons 1,5 CPV-huvudgrupper.

Tabell 11 De vanligaste CPV-huvudgrupperna 2014

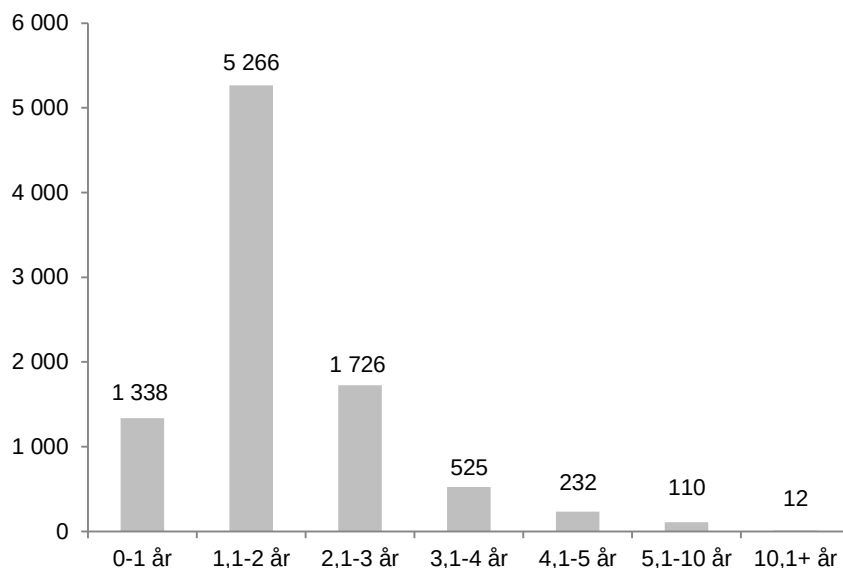
CPV-huvudgrupp	Avser	Antal annonser	Andel
45	Anläggningsarbete	7 432	40 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	1 830	10 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 594	9 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	1 382	8 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	1 084	6 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 031	6 %
50	Reparation och underhåll	1 014	6 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	862	5 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	856	5 %
51	Installation (utom programvara)	817	4 %

Not: Varje upphandling kan tillhöra flera CPV-huvudgrupper.

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

5.3 Avtalet två år eller kortare i sju av tio upphandlingar

För hälften av upphandlingarna 2014 finns uppgifter om avtalens längd (se figur 7). Sju av tio upphandlingar avsåg perioder om två år eller kortare. Sex avtal avsåg perioder längre än tio år. De tre längsta 2014 var över femton år. De tre avtalen avsåg vägunderhåll (Trafikverket), arkivförvaring (Täby kommun) och hyresavtal för ett gymnasium (Västerås stad, denna upphandling avbröts dock).

Figur 7 Avtalslängd vid upphandlingar 2014

Not: Optioner om förlängning är inte medräknade.

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

5.4 Var elfte upphandling avbryts

Nio procent av alla upphandlingar som annonserades ut 2014 avbröts utan att kontrakt tecknades (se tabell 12). Andelen avbrutna upphandlingar har ökat varje år sedan 2009.

Tabell 12 Andel avbrutna upphandlingar 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Antal avbrutna	816	1 099	1 404	1 715	1 714	1 681
Andel avbrutna	4,7 %	5,9 %	7,3 %	8,6 %	8,7 %	9,1 %
Alla upphandlingar	17 185	18 712	19 288	19 913	19 770	18 407

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

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

6 Anbud vid upphandling

I genomsnitt fick upphandlingar som annonserades 2014 anbud från 4,5 anbudsgivare. Detta var en minskning jämfört med 2013 då upphandlingarna i genomsnitt fick anbud från 4,7 anbudsgivare.

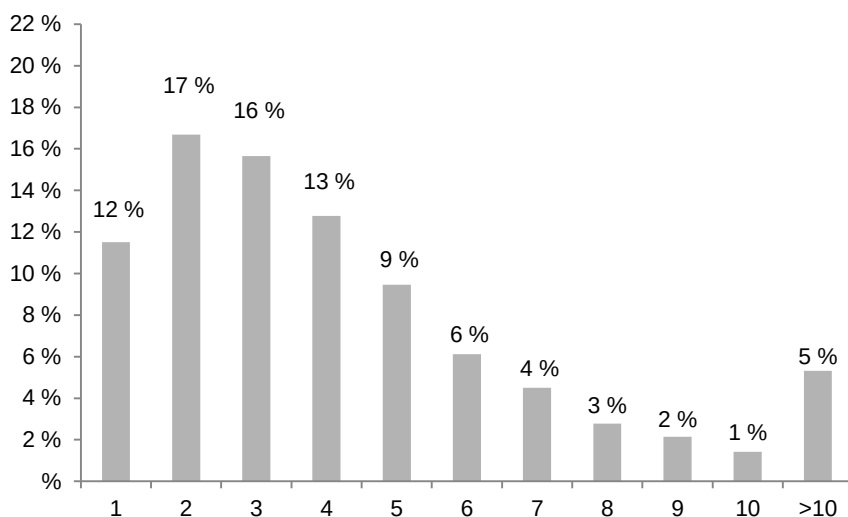
Upphandlingar av ramavtal fick i genomsnitt anbud från 5,8 anbudsgivare medan upphandlingar av andra avtal i genomsnitt fick anbud från 3,9 anbudsgivare.

Den bransch som fick anbud från flest anbudsgivare 2014 var *arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster*. Sådana upphandlingar fick i genomsnitt anbud från åtta anbudsgivare.

6.1 I genomsnitt lämnar 4,5 anbudsgivare anbud

Det är svårt att beskriva hur väl konkurrensen på offentliga upphandlingsmarknader fungerar. 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 lämnade 4,5 anbudsgivare anbud per annonserad upphandling 2014. Detta var en minskning jämfört med 2013 då 4,7 anbudsgivare i genomsnitt lämnade anbud. Fyra av tio upphandlingar 2014 fick anbud från färre än fyra anbudsgivare. Det vanligast förekommande antalet anbudsgivare var två (se figur 8).

Figur 8 Antal anbudsgivare per upphandling 2014

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

Not: Beräknat på 12 591 upphandlingar. Uppgift saknas för 5 816 upphandlingar.

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Fler anbudsgivare vid upphandlingar av ramavtal

Antalet anbudsgivare är högre vid upphandlingar av ramavtal än vid upphandlingar som inte avser ramavtal (se tabell 13). Vid upphandlingar av ramavtal deltog i genomsnitt 5,8 anbudsgivare 2014, vilket kan jämföras med i genomsnitt 3,9 anbudsgivare vid upphandlingar som inte avsåg ramavtal.

Tabell 13 Anbudsgivare per typ av avtal 2009–2014

Typ av avtal	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ramavtal	8,6	6,4	5,7	6,4	5,9	5,8
Inte ramavtal	5,1	4,1	3,9	4,0	4,0	3,9
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,7	4,5

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

I genomsnitt färre anbudsgivare 2014

Vid upphandling med det vanligaste förfarandet, förenklat, inkom anbud från i genomsnitt 4,2 anbudsgivare (se tabell 14). Vid öppet förfarande, som används vid merparten av alla upphandlingar över tröskelvärdena, inkom anbud från i genomsnitt 5,1 anbudsgivare. De flesta förfaranden fick färre anbud 2014 jämfört med året före.

**Tabell 14 Genomsnittligt antal anbudsgivare per förfarande
2009–2014**

Förfarande	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Icke direktivstyrda						
Förenklat	5,0	4,3	4,0	4,4	4,4	4,2
Urvalsupphandling	4,6	5,4	5,3	5,1	4,0	4,2
Direktivstyrda						
Öppet	6,1	5,2	5,1	5,6	5,3	5,1
Förhandlat	4,7	4,5	4,1	4,3	4,4	3,9
Selektivt	7,7	6,9	6,2	9,2	4,6	11,0
Konkurrenspräglad dialog	-	5,3	4,3	3,6	3,0	-
Kvalificeringssystem	-	-	-	-	-	-
Påskyndat selektivt	6,0	7,0	10,0	5,0	6,0	5,0
Påskyndat förhandlat	4,5	7,3	3,3	3,0	3,7	3,3
Formgivningstävlan	11,0	18,0	36,4	-	-	-
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,7	4,5

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Det genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling varierar kraftigt mellan olika branscher. Flest anbudsgivare 2014 fick upphandlingar inom CPV-huvudgruppen *arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster* med i genomsnitt åtta anbudsgivare per upphandling (se tabell 15). Denna CPV-huvudgrupp har varit bland de tre branscher med flest anbudsgivare varje år sedan 2009.

Tabell 15 CPV-huvudgrupper med flest anbudsgivare per upphandling 2014

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Antal upphandlingar
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	8,0	1 830
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	7,5	253
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	7,1	716
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	6,5	856
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	6,5	1 594
80	Undervisning och utbildning	5,6	444
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	5,2	479

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Lägst antal anbudsgivare per upphandling hade upphandlingar av *jordbruksmaskiner* (se tabell 16). Där kom bara in i genomsnitt 2,5 anbud per upphandling. CPV-huvudgruppen *jordbruksmaskiner* har haft lägst antal anbudsgivare under fem av de sex år som vi har statistik för.

Tabell 16 CPV-huvudgrupper med lägst antal anbudsgivare per upphandling 2014

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Antal upphandlingar
16	Jordbruksmaskiner	2,5	166
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	2,8	527
41	Uppsamlat och renat vatten	3,0	13
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	3,0	1 084
64	Post- och telekommunikationstjänster	3,0	229
66	Finans- och försäkringstjänster	3,1	357
48	Programvara och informationssystem	3,1	530

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Länen skiljer sig något åt i hur många anbudsgivare som i genomsnitt deltar i upphandlingar (se tabell 17). Antalet anbudsgivare var högst då Sverige angetts som leveransort. Som nämnts tidigare innefattar detta upphandlingar där hela Sverige är leveransort eller där leveransorten är oviktig. Dessutom innefattar det direktivstyrda upphandlingar med fler än ett län som leveransort eftersom det i TED-annonser bara går att ange en leveransort. Bland enskilda län fick Södermanlands län flest anbudsgivare i genomsnitt.

Tabell 17 Antal anbudsgivare i genomsnitt per upphandling och leveransort 2014

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

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Vid upphandling med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund är antalet anbudsgivare något högre än vid upphandling med lägsta pris (se tabell 18). För båda typer av tilldelningsgrund minskade dock antalet anbudsgivare 2014 jämfört med föregående år.

Tabell 18 Anbudsgivare per upphandling och tilldelningsgrund 2009–2014

Tilldelningsgrund	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	5,4	4,7	4,5	4,8	4,8	4,6
Lägsta pris	4,9	4,3	4,3	4,6	4,5	4,4
Ingen information	6,9	5,0	4,8	5,8	5,3	5,8
Samtliga	5,3	4,6	4,4	4,8	4,7	4,5

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

6.2 Fyra av tio anbudsgivare tilldelas kontrakt

Antalet anbudsgivare är en mycket grov indikator på konkurrensen i en upphandling. Flera anbudsgivare, i vissa fall till och med alla, kan tilldelas kontrakt i vissa upphandlingar. 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. Ett stort antal anbudsgivare behöver därför inte nödvändigtvis betyda att konkurrensen varit hård.

Stora andelar vinnare i branscher eller i enskilda upphandlingar kan tyda på svag 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 tilldelas 42 procent av anbudsgivarna kontrakt i varje upphandling (se tabell 19). 58 procent kontrakteras inte, antingen på grund av att deras anbud inte kvalificerats eller utvärderats, eller på grund av att de inte lämnat det bästa anbudet.

Tabell 19 Kontraktstilldelade anbudsgivare i genomsnitt per annonserad upphandling 2014

	Antal anbudsgivare	Andel av totala anbudsgivare	Genomsnitt per upphandling
Kontrakterade	25 462	42 %	1,8
Inte kontrakterade	34 920	58 %	3,3
Totalt	60 382	100 %	4,5

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Antalet kontrakterade leverantörer varierar kraftigt mellan olika upphandlingar. I fem upphandlingar som annonserades 2014 tilldelades över 50 anbudsgivare kontrakt (se tabell 20). I en upphandling tilldelades över 100 kontrakt. Alla fem upphandlingar avsåg ramavtal och var uppdelade på flera olika tjänster eller i flera geografiska områden.

Tabell 20 Annonserade upphandlingar med fler än 50 kontrakterade anbudsgivare 2014

Myndighet	Avser	Anbuds- givare	Varav kontrakterade
Trafikverket	Byggledare och projektledare	114	107
Trollhättans kommun	Hem för vård eller boende och familjehem	68	68
Borås kommun	Hem för vård eller boende	60	57
Bolagsverket	IT-konsulttjänster	55	55
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	Skyddsrumskontroll	52	51

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Vid upphandling av ramavtal tilldelas fler anbudsgivare kontrakt än vid upphandling av andra avtal (se tabell 21). I genomsnitt tilldelades 2,9 anbudsgivare kontrakt vid upphandling av ramavtal 2014 medan i genomsnitt 1,3 anbudsgivare tilldelades kontrakt vid andra typer av avtal. Detta kan till exempel bero på att myndigheter vid upphandling av ramavtal vill ha flera leverantörer att kunna avropa från i fall en vara eller tjänst inte finns tillgänglig. I ramavtal med flera leverantörer ska myndigheten enligt upphandlingsreglerna tilldela kontrakt till minst tre anbudsgivare om det finns minst tre kvalificerade anbud.

Tabell 21 Kontraktstilldelade anbudsgivare vid ramavtal jämfört med övriga avtal 2014

Kategori	Ramavtal	Övriga avtal	Genomsnitt per upphandling
Inte kontrakterade	3,7	3,1	3,3
Kontrakterade	2,9	1,3	1,8
Samtliga	5,6	3,6	4,5

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Det finns stora skillnader mellan olika branscher i andelen anbudsgivare som kontrakteras (se tabell 22). Störst andel kontrakterade finns vid upphandling av *medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar*. Därefter kom *kemiska produkter*, följt av *gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter*. Flera branscher med höga andelar kontrakterade anbudsgivare har också höga andelar överprövningar (se avsnitt 8.1).

Tabell 22 CPV-huvudgrupper med störst andel kontrakterade anbudsgivare 2014

CPV-huvud-grupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Varav kontrakterade i genomsnitt	Andel kontrakterade
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	19,3	13,1	68 %
24	Kemiska produkter	7,4	4,7	64 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	5,4	3,3	62 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	17,7	10,8	61 %
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	16,9	10,2	60 %
19	Skinns och textilier, plast- och gummimaterial	5,3	2,9	55 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	9,9	5,5	55 %
66	Finans- och försäkringstjänster	6,1	3,2	52 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	7,5	3,8	51 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Lägst andel kontrakterade anbudsgivare finns i branschen *fritids-, kultur- och sporttjänster*, där 29 procent av anbudsgivarna tilldelades kontrakt. Därefter kom branscherna *avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster* med 32 procent kontrakterade anbudsgivare sedan *uppsamlat och renat vatten* med 33 procent. I bilaga 3 redovisar vi genomsnittliga antal anbudsgivare och kontrakterade för alla CPV-huvudgrupper 2014.

Bygg- och teknikföretag lämnar flest anbud

Vi har i år baserat uppgifterna enbart på organisationsnummer. Att summera anbud från olika organisationsnummer, till exempel på koncernnivå eller efter verksamhet, skulle kräva gränsdragningar som kan göra siffrorna svåra att använda. Vissa koncerner har

hundratals organisationsnummer med vitt skilda ägarförhållanden och verksamheter.

Visma har uppgifter om organisationsnummer för anbudsgivare i 75 procent av alla upphandlingar som annonserades 2014. NCC Construction Sverige AB var den anbudsgivare vars organisationsnummer fanns registrerat i flest upphandlingar 2014 (se tabell 23). De tio företag som lämnade flest anbud 2014 var alla verksamma inom bygg-, teknik- eller anläggningsbranscherna.

Tabell 23 Organisationer som lämnat flest anbud 2014

Anbudsgivare	Antal anbud
NCC Construction Sverige AB	630
WSP Sverige AB	438
Peab Anläggning AB	419
Skanska Sverige AB	415
Svevia AB	394
ÅF-Infrastructure AB	361
Tyréns AB	297
Ramböll Sverige AB	288
Peab Sverige AB	235
Bravida Sverige AB	220

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

7 Små och medelstora företags deltagande i upphandlingar

Fyra av fem anbudsgivare är små eller mikroföretag. Stora företag utgör endast fyra procent av anbudsgivarna. Däremot står stora företag för fyra av tio anbud. På liknande sätt står stora företag för knappt fyra av tio kontrakterade anbud.

Genom anbudsgivarnas organisationsnummer får vi information om organisationsformen (se tabell 24). Majoriteten av alla anbudsgivare var aktiebolag 2013.

Tabell 24 Anbudsgivares organisationsformer 2013

Organisationsform	Andel
Aktiebolag	95,2 %
Ekonomisk förening	1,9 %
Enskild näringsidkare	1,2 %
Övriga (till exempel myndigheter och utländska företag)	1,7 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Via Bisnodes tjänst InfoTorg kan vi genom organisationsnumren få uppgifter från årsrapporterna om antal anställda, nettoomsättning och balansomslutning. Dessa uppgifter ger oss en uppskattning om anbudsgivarnas storlek. Vi kan också klassificera anbudsgivarna enligt Europeiska kommissionens fyra storleksklasser för företag.¹⁹ Storleksklasserna baseras på antal anställda samt antingen nettoomsättning eller balansomslutning (se tabell 25).

¹⁹ *Commission Recommendation 2003/361/EC* (Europeiska kommissionen 2003).

Tabell 25 Europeiska kommissionens storleksklasser för företag

Storleksklass	Antal anställda	Nettoomsättning, miljoner euro	Balansomslutning, miljoner euro
Mikroföretag	0-9	0-2	0-2
Små företag	10-49	2-10	2-10
Medelstora företag	50-249	10-50	10-43
Stora företag	250+	>50	>43

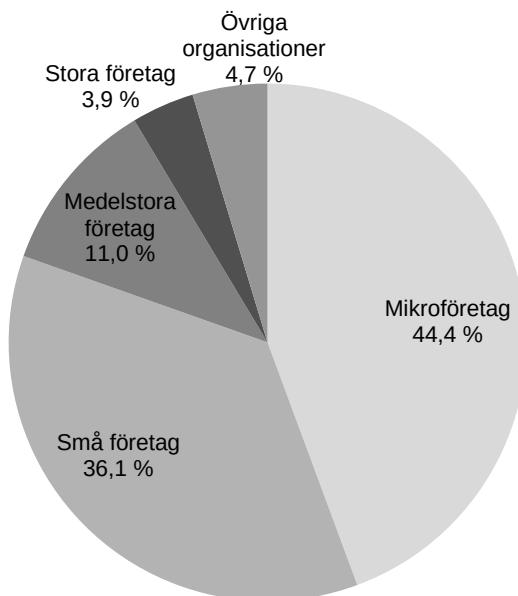
Källa: Europeiska kommissionen (2003).

Till detta kommer en rad bestämmelser som rör ägandeförhållanden. Ett mikroföretag som är helägt av en koncernmoder ska till exempel räknas samman med koncernmodern och eventuellt andra helägda bolag i koncernen när storleksklassen fastställs. Vi har dock inte tillgång till fullständiga ägarandelar, och vår klassificering tar därför inte hänsyn till ägarförhållanden. Cirka en tredjedel av anbudsgivarna hade en svensk koncernmoder 2013. Utöver detta tillhör en okänd andel av anbudsgivarna utländska koncerner.

När vi skrev denna rapport var de senast tillgängliga årsrapporterna från 2013 och analysen bygger därför på uppgifter om deltagande i upphandlingar från detta år. För att byta storleksklass ska en organisation egentligen överstiga någon av gränserna för storleksklassen under två efterföljande redovisningsperioder, men detta tar vi inte hänsyn till i vår klassificering.

Baserat på vår förenklade form av Europeiska kommissionens klassificering var fyra av fem anbudsgivare små företag eller mikroföretag 2013 (se figur 9). Endast fyra procent av anbudsgivarna var stora företag.

Figur 9 **Andel anbudsgivare per storleksklass 2013**

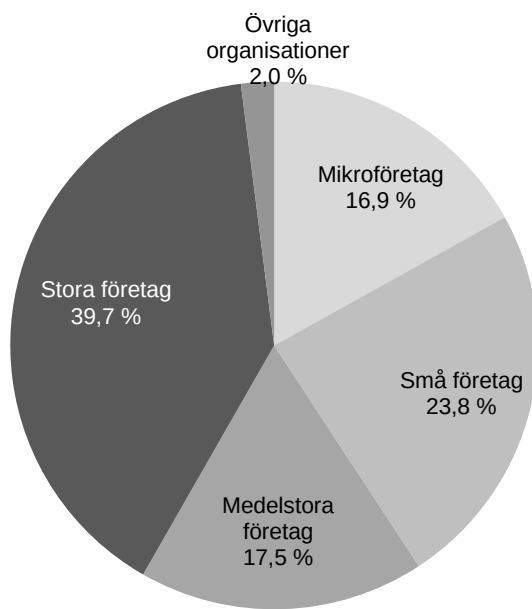


Not: Övriga organisationer avser organisationer där uppgifterna från årsrapporterna saknas, till exempel enskilda näringsidkare, myndigheter och utländska företag.

Källa: Visma, Bisnode, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Sett till andel lämnade anbud är bilden annorlunda. Stora företag stod för fyra av tio anbud 2013 (se figur 10). Detta var ungefär lika stor andel som små företag och mikroföretag tillsammans. Stora företag som deltog i upphandlingar lämnade i genomsnitt 76 anbud, vilket kan jämföras med 12 anbud för medelstora företag, 5 anbud för små företag och knappt 3 anbud för mikroföretag.

Figur 10 Andel lämnade anbud per storleksklass 2013

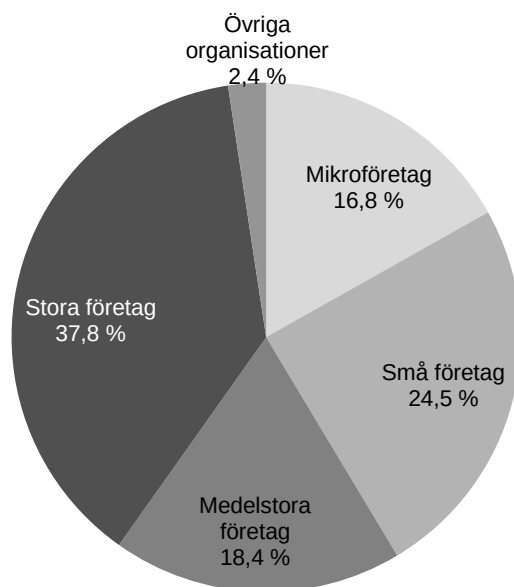


Not: Övriga organisationer avser organisationer där uppgifterna från årsrapporterna saknas, till exempel enskilda näringsidkare, myndigheter och utländska företag.

Källa: Visma, Bisnode, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Fördelningen mellan kontrakterade anbudsgivare per storleksklass ser ut på liknande sätt som fördelningen av lämnade anbud (se figur 11). Organisationer som lämnar anbud kontrakteras ungefär fyra av tio oavsett vilken storleksklass de tillhör. Undantaget är *Övriga organisationer*, som kontrakteras vid nära fem av tio anbud.

Figur 11 **Andel av kontrakterade anbud per storleksklass 2013**



Not: Övriga organisationer avser organisationer där uppgifterna från årsrapporterna saknas, till exempel enskilda näringsidkare, myndigheter och utländska företag.

Källa: Visma, Bisnode, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

8 Överprövningar

7,6 procent av upphandlingarna blev överprövade 2014. Direktivstyrda upphandlingar överprövades i betydligt högre utsträckning än upphandlingar som inte styrdes av EU:s direktiv.

I tre av fyra mål som sakprövats dömde förvaltningsrätterna till de upphandlande myndigheternas fördel 2014. I ett av fyra fall ålades myndigheten att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.

Överprövning var vanligast inom upphandlingar av *Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara*, där 13 procent överprövades. Kategorin med flest annonserade upphandlingar, *Anläggningsarbete*, hade relativt få överprövningar, 6 procent.

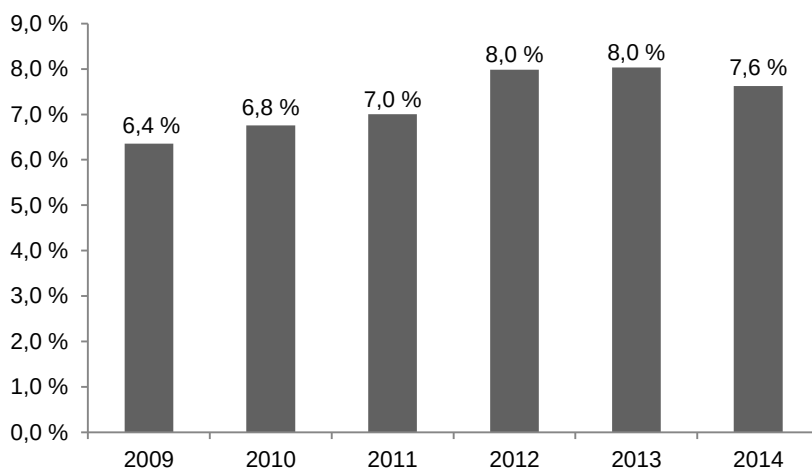
Upphandlingar med fler anbudsgivare har generellt sett en större andel överprövningar.

8.1 Närmare åtta procent av alla upphandlingar överprövades 2014

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 2014 blev 1 403 överprövade, vilket motsvarar 7,6 procent av alla annonserade upphandlingar (se figur 12). I andelen ingår både överprövningar av upphandlingar och av avtals giltighet. Uppgiften om antalet överprövningar under 2014 kan dock komma att öka. Detta beror bland annat på dessa uppgifter togs fram i juli 2015, och det kan ta tid innan Visma kan registrera domarna. En del överprövningar av upphandlingar som annonserats 2014 leder inte till dom förrän 2015. I vissa fall går det att överpröva ett avtals giltighet i upp till sex månader efter det att avtalet slöts.

Figur 12 Andel överprövade upphandlingar 2009–2014



Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Det är betydligt vanligare att direktivstyrda upphandlingar blir överprövade (se tabell 26). Vid upphandlingar enligt öppet förfarande var andelen överprövningar drygt nio procent, vilket kan jämföras med knappt fem procent vid förenklat förfarande.

Tabell 26 Andel överprövade upphandlingar per förfarande 2014

Förfarande	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Icke direktivstyrda			
Förenklat	11 590	660	5,7 %
Urvalsupphandling	245	10	4,1 %
Direktivstyrda			
Öppet	5 810	670	11,5 %
Förhandlat	536	37	6,9 %
Selektivt	176	21	11,9 %
Konkurrenspräglad dialog	27	5	18,5 %
Kvalificeringssystem	13	0	0 %
Påskyndat selektivt	5	0	0 %
Påskyndat förhandlat	5	0	0 %
Formgivningstävlan	0	0	-
Samtliga	18 407	1 403	7,6 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Överprövningar vanligast vid upphandling av kontorsmaskiner

Andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning varierar mellan olika branscher. Överprövningar var vanligast inom CPV-huvudgrupperna *Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara* samt *Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar* 2014 (se tabell 27). Inom båda grupperna blev kring 13 procent av upphandlingarna överprövade.

Tabell 27 Branscher med högst andel överprövningar 2014

CPV-huvud-grupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	336	45	13,4 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	856	110	12,9 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	160	19	11,9 %
98	Andra samhällsrelaterade och personliga tjänster	414	48	11,6 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	438	50	11,4 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	294	33	11,2 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråer	217	24	11,1 %
24	Kemiska produkter	168	18	10,7 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	760	81	10,7 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	213	22	10,3 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Överprövningar var däremot mindre vanliga för *Anläggningsarbete* som var den CPV-huvudgrupp med flest upphandlingar 2014. Av dessa upphandlingar överprövades sex procent i domstol. Bortsett från branscher med färre än 100 annonserade upphandlingar 2014 var andelen överprövningar lägst vid upphandling av *jordbruksmaskiner*. I denna CPV-huvudgrupp blev 7 av 166 upphandlingar överprövade vilket motsvarade fyra procent. I bilaga 4 listar vi andelen överprövningar för alla CPV-huvudgrupper.

Överprövningar något vanligare vid ekonomiskt mest fördelaktiga anbud

Vid upphandling med ekonomiskt mest fördelaktiga anbud som tilldelningsgrund var andelen överprövningar 8,3 procent 2014 (se tabell 28). När lägsta pris användes som tilldelningsgrund var andelen något lägre, 7,1 procent.

Tabell 28 Andel upphandlingar som överprövades 2014 per tilldelningsgrund

Tilldelningsgrund	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel överprövade
Ekonomiskt mest fördelaktiga anbud	7 570	630	8,3 %
Lägsta pris	9 242	652	7,1 %
Uppgift saknas	1 595	121	7,6 %
Totalt	18 407	1 403	7,6 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Trafikverket och Stockholms kommun 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 7,6 procent (se tabell 29). Högst antal överprövade upphandlingar hade Trafikverket, 46 stycken. Däremot hade Trafikverket en relativt låg andel överprövningar, fem procent.

Tabell 29 Myndigheter med fler än tio överprövningar 2014

Myndighet	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
Trafikverket	842	46	5,2 %
Stockholms kommun	286	32	10,1 %
Stockholms läns landsting	147	31	17,4 %
Kommunalförbundet inköp Gävleborg	258	25	8,8 %
Västra Götalands läns landsting	159	25	13,6 %
Skåne läns landsting	105	22	17,3 %
Uppsala läns landsting	116	19	14,1 %
Kommunalförbundet fjärde storstadsregionen	100	18	15,3 %
Försvarets materielverk	183	17	8,5 %
Uppsala kommun	133	17	11,3 %
Alla upphandlingar	18 407	1 403	7,6 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Upphandlingar med flera anbudsgivare blir oftare överprövade

Generellt är sannolikheten för överprövning större ju fler anbudsgivare som deltar i en upphandling. En förklaring kan vara att det finns fler anbudsgivare som kan anse sig ha lidit skada. Andelen överprövade upphandlingar ökar från nästan noll vid få anbudsgivare till över 16 procent vid 10-19 anbudsgivare (se tabell 30).

**Tabell 30 Annonserade upphandlingar 2014 som överprövats i
förhållande till antal anbudsgivare**

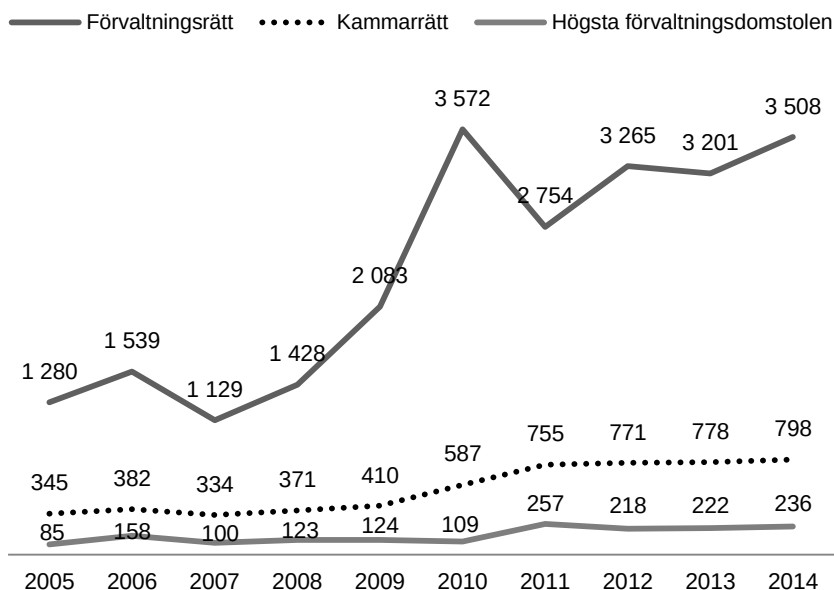
Antal anbudsgivare	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
1	1 637	7	0,4 %
2	2 520	127	5,0 %
3	2 336	158	6,8 %
4	1 844	138	7,5 %
5	1 315	126	9,6 %
6	820	80	9,8 %
7	593	66	11,1 %
8	360	44	12,2 %
9	276	30	10,9 %
10-19	686	113	16,5 %
20-29	118	15	12,7 %
30-	84	18	21,4 %
Uppgift saknas	5 819	481	6,7 %
Samtliga	18 408	1 403	7,6 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

8.2 Ökning i överprövningsansökningar

Antalet upphandlingsmål vid domstolarna ökade med tio procent 2014 enligt uppgifter från Domstolsverket (se figur 13). Nivån var nästan lika hög som 2010, då det hittills högsta antalet ansökningar för ett enskilt år noterades.

Figur 13 Inkomna ansökningar om överprövningar vid domstol 2005–2014



Källa: Domstolsverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Antalet mål inte ett bra mått på överprövningar

Antalet ansökningar om överprövning i domstolarna är dock inte ett bra mått på hur många upphandlingar som överprövas. Flera anbudsgivare kan till exempel begära överprövning av samma upphandling. En leverantör kan också begära överprövning av en samordnad upphandling, där flera 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.

8.3 Andelen beviljade prövningstillstånd ökade 2014

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

Av de mål som avgjorts av förvaltningsrätt och överklagades till kammarrätt beviljades 44 procent prövningstillstånd, vilket var en ökning jämfört med föregående år (se tabell 31). Andelen LOU-mål som beviljas prövningstillstånd varierar något mellan landets fyra kammarrätter. Samtidigt har andelen beviljade prövningstillstånd av avgjorda LOU-mål i Högsta förvaltningsdomstolen minskat något till 11 procent.

**Tabell 31 Andel avgjorda upphandlingsmål som fått prövnings-
tillstånd beviljade 2009–2014**

Domstol	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Kammarrätten i Göteborg	51 %	42 %	50 %	36 %	33 %	41 %
Kammarrätten i Jönköping	55 %	46 %	61 %	47 %	27 %	51 %
Kammarrätten i Stockholm	45 %	36 %	30 %	28 %	29 %	36 %
Kammarrätten i Sundsvall	43 %	45 %	48 %	29 %	41 %	51 %
Kammarrätter totalt	48 %	41 %	44 %	35 %	31 %	44 %
Högsta förvaltningsdomstolen	7 %	8 %	7 %	5 %	12 %	11 %

Not: Andelarna inkluderar även mål som inte omfattas av prövningstillstånd.

Not: Andelarna baseras till skillnad från tidigare års rapporter på *avgjorda* upphandlingsmål.

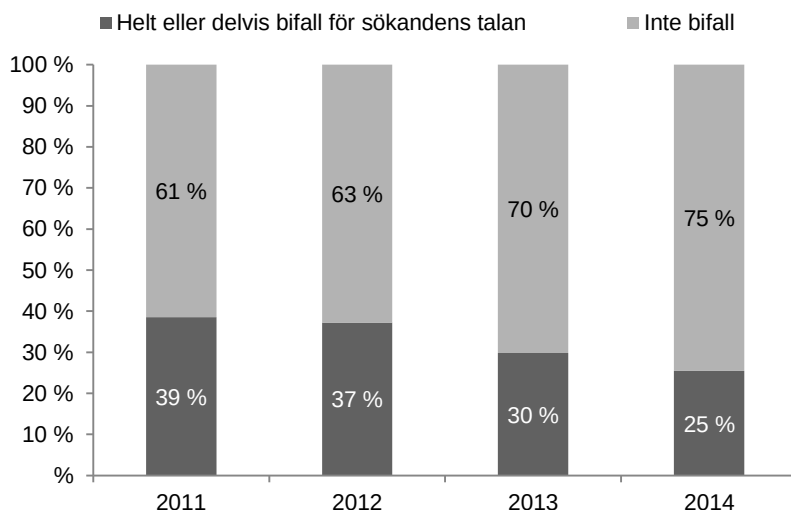
Källa: Domstolsverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

8.4 Upphandlande myndigheter får rätt i tre av fyra sakprövade överprövningar i förvaltningsrätt

Enligt Domstolsverkets statistik avgjordes 3 565 mål om överprövning av förvaltningsrätterna 2014. I 24 procent av målen avgjorde förvaltningsrätten ärendet utan att ta ställning till den fråga som den sökande tagit upp. Detta kan exempelvis bero på att målen lämnades över till annan förvaltningsrätt, att överprövningen kommit in för sent eller att den sökande inte hade talerätt. I sex fall saknas uppgifter om utgången i målet.

2 692 överprövningsmål sakprövades i förvaltningsrätt 2014. I 75 procent av fallen dömde förvaltningsrätterna till de upphandlande myndigheternas fördel (se figur 14). Denna andel har dessutom ökat med åren.

Figur 14 Resultat i avgjorda mål om överprövning av upphandlingar i förvaltningsrätt 2011–2014



Källa: Domstolsverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

I 25 procent av fallen fick den sökande helt eller delvis bifall för sin talan 2014.²⁰ Det innebär att myndigheten ålagts att helt eller delvis rätta eller göra om upphandlingen.

Redovisningen omfattar bara de mål som avgjordes i förvaltningsrätt och tar inte hänsyn till fortsatt prövning i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen.

8.5 Handläggningstiden i förvaltningsrätt 2,2 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.²¹

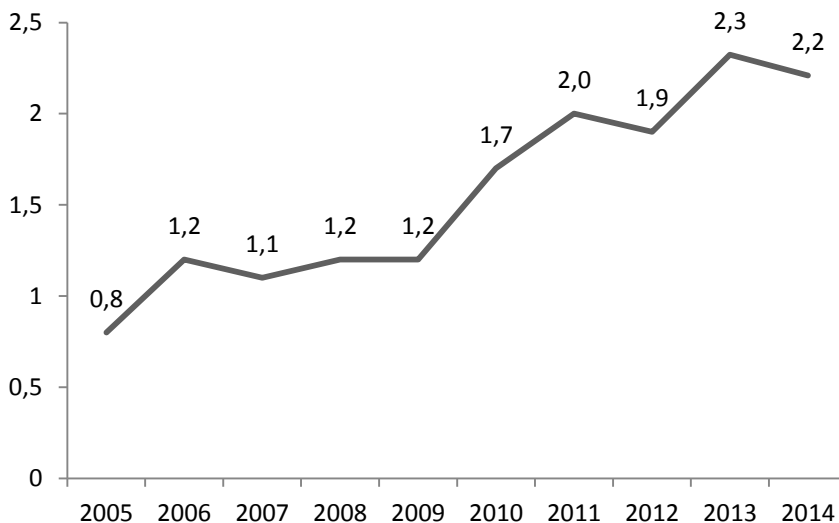
Genomsnittlig handläggningstid för överprövningsmål i förvaltningsrätterna var 2,2 månader 2014 (se figur 15). Detta var en minskning jämfört med 2013 men nivån är fortsatt hög.²² Handläggningstiden i förvaltningsrätterna har ökat kraftigt sedan 2005 allt eftersom antalet mål har ökat.

²⁰ Beslut om helt eller delvis bifall, ändrat eller delvis ändrat beslut samt inhibition meddelad.

²¹ I rapporten *Överprövningar av offentliga upphandlingar – siffror och fakta* görs en närmare genomgång av hur en överprövning går till och hur långa handläggningstiderna är i olika domstolar.

²² Handläggningstiden avser samtliga beslut av förvaltningsrätten, även avskrivningsbeslut.

Figur 15 **Genomsnittlig handläggningstid i mål om överprövning i förvaltningsrätt (månader) 2005–2014**



Källa: Domstolsverket, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

8.6 Ibland är handläggningstiderna avsevärt längre

I tre fjärdedelar av alla överprövningar slutar överprövningsprocessen när förvaltningsrätten fattat sitt slutliga beslut. Om myndigheten fått rätt i sak kan den teckna kontrakt när tiodagarsfristen efter förvaltningsrättens dom har löpt ut.

Drygt en femtedel 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 351 ärenden beviljades prövningstillstånd i kammarrätt 2014.

För de ärenden som överklagades till kammarrätt och som beviljades prövningstillstånd tog det i genomsnitt 3,1 månader från att målet kom in till kammarrätten till att målet slutligen avgjorts (se tabell 32). För de ärenden som överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen och som beviljats prövningstillstånd tog det i genomsnitt ytterligare 3 månader till att målet slutligen avgjorts.

Tabell 32 Handläggningstid i månader från att ärendet inkom till domstolen till att beslut togs, 2014

Instans	Antal	Andel av ärendena i förvaltningsrätt	Genomsnittlig handläggningstid	Längsta handläggningstid
Förvaltningsrätt	3 565	100 %	2,2	29,2
Kammarrätt – prövningstillstånd inte beviljat	451	13 %	1,2	8,0
Kammarrätt – prövningstillstånd beviljat	351	10 %	3,1	15,8
HFD – inte prövningstillstånd	203	6 %	0,8	7,0
HFD – prövningstillstånd beviljat	26	1 %	3,0	11,9

Not: Prövningstillstånd beviljat inkluderar även mål som inte omfattas av prövningstillstånd.

Not: I tidigare rapporter har denna tabell beräknats på ett annat sätt vilket gör att jämförelser inte kan göras bakåt.

Källa: Domstolsverket 2015.

9 Upphandlingsskadeavgift

Under de fem år som reglerna för upphandlingsskadeavgift funnits har Konkurrensverket gjort 92 ansökningar i domstol. Av de 64 ärenden som vunnit laga kraft har 44 lett till att upphandlingsskadeavgift dömts ut. Av de 36 ansökningar där Konkurrensverket kunnat prioritera vilka ärenden som ska föras till domstol (fakultativa) har 89 procent lett till fällande dom. I 26 ärenden har det varit obligatoriskt för Konkurrensverket att lämna in ansökan till domstol. Av dessa har 43 procent lett till fällande dom.

9.1 92 ansökningar om upphandlingsskadeavgift sedan 2010

Upphandlingsskadeavgift beslutas av domstol efter ansökan från Konkurrensverket. Ett av syftena med upphandlingsskadeavgift är att säkerställa att upphandlingsreglerna iakttas och att skattemedlen används på ett korrekt sätt.

Sedan reglerna om upphandlingsskadeavgift infördes den 15 juli 2010 har Konkurrensverket lämnat in 92 ansökningar till domstol (fram till 31 juli 2015). Under 2014 gjordes 20 ansökningar, vilket ungefär motsvarar det genomsnittliga antalet ansökningar per år under de fem åren.

9.2 Konkurrensverkets yrkanden uppgår till 90 miljoner kronor

Upphandlingsskadeavgiften kan vara lägst 10 000 kronor och högst tio miljoner kronor. Upphandlingsskadeavgiftens storlek ska

bestämmas med hänsyn till alla relevanta omständigheter med syfte att avgiften ska verka avskräckande.²³ Vid bedömningen av sanktionsvärdet ska hänsyn tas till såväl försvårande som förmildrande omständigheter. Ju allvarligare överträdelsen kan anses vara, desto högre belopp bör avgiften fastställas till. Avgiften får dock inte överstiga tio procent av det aktuella avtalets värde.

De 92 ansökningar som Konkurrensverket lämnat in mellan 2010 och 2015 summerar till närmare 90 miljoner kronor (se tabell 33). Det högsta ansökningsbeloppet, tio miljoner kronor, har yrkats vid fyra tillfällen.²⁴ Det högsta belopp som fastställts av domstol och vunnit laga kraft är åtta miljoner kronor (Falun kommun).

Tabell 33 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift och totala belopp per år 2011–2015

År	Antal ansökningar	Yrkat belopp, kronor
2011	15	30 230 000
2012	19	11 015 000
2013	28	29 746 000
2014	20	4 038 000
2015	10	14 580 000
Summa	92	89 609 000

Not: 2015 avser till och med 31 juli.

Källa: Konkurrensverket (2015b).

²³ Se bland annat Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 69.

²⁴ Falu kommun 2011, Akademiska hus AB 2011, Haninge Bostäder 2013 och Stockholms läns landsting 2015.

9.3 Två tredjedelar av ansökningarna görs på Konkurrensverkets eget initiativ

Konkurrensverket kan ansöka om upphandlingsskadeavgift vid två olika situationer. De flesta ansökningar avser när en myndighet har gjort en otillåten direktupphandling. Detta innebär att avtal tecknats utan föregående annonsering trots att det borde skett enligt upphandlingsreglerna. Konkurrensverket har möjlighet att avgöra vilka utredningar av otillåtna direktupphandlingar som ska leda till ansökningar om upphandlingsskadeavgift, så kallad *fakultativ* ansökan, vid otillåtna direktupphandlingar. Vid prioriteringen av ärenden beaktar Konkurrensverket bland annat:

- hur allvarligt problemet är,
- hur viktigt det är att få ett vägledande avgörande, samt
- om det finns förutsättning att effektivt utreda och ingripa mot problemet.

I vissa situationer är det däremot *obligatoriskt* för Konkurrensverket att ansöka hos förvaltningsrätten om upphandlingsskadeavgift. Det gäller när allmän förvaltningsdomstol i mål om överprövning har fastställt att ett avtal får bestå trots att det har slutits i strid med bestämmelserna om avtalsspärr eller förlängd avtalsspärr samt när en allmän förvaltningsdomstol i mål om överprövning har fastställt att ett avtal som ingåtts i strid med lagen får bestå av tvingande hänsyn till ett allmänintresse.

Av de 92 ansökningar om upphandlingsskadeavgift som gjorts sedan reglerna infördes 2010 har två tredjedelar, eller 62 stycken, varit fakultativa (se tabell 34). Detta avser ärenden som Konkurrensverket prioriterat. Övriga 30 utgörs alltså av ärenden där Konkurrensverket måste ansöka i domstol.

Tabell 34 Ansökningar om upphandlingsskadeavgift, fördelat på egeninitierade (fakultativa) och obligatoriska ansökningar 2011–2015

År	2011	2012	2013	2014	2015	Summa	Andel
Fakultativa ansökningar	7	12	19	15	9	62	67 %
Obligatoriska ansökningar	8	7	9	5	1	30	33 %
Summa	15	19	28	20	10	92	100 %

Not: 2015 avser till och med 31 juli.

Källa: Konkurrensverket (2015b).

9.4 89 procent av de egeninitierade ansökningarna leder till upphandlingsskadeavgift

Av de 64 ärenden som behandlats av domstol och som vunnit laga kraft har upphandlingsskadeavgift dömts ut i 44 fall (se tabell 35). Av de 62 ansökningar Konkurrensverket har lämnat på eget initiativ har domstolarna hittills meddelat 37 avgöranden som vunnit laga kraft. I 33 fall har domstolarna beslutat att helt eller delvis bifalla Konkurrensverkets talan, vilket motsvarar 89 procent. Tre ansökningar har avslagits och ett mål skrivits av då Konkurrensverket återkallat ansökan.²⁵

²⁵ De tre ärenden där Konkurrensverket fått avslag handlar om tolkningen av övergångsbestämmelsen i LOU. Domstolarna har i de fallen bedömt att någon upphandlingsskadeavgift inte kunde dömas ut eftersom upphandlingarna ansågs ha påbörjats innan reglerna trädde ikraft. Frågan om hur övergångsbestämmelsen skulle tolkas avgjordes slutligen i en prejudicerande dom från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2013 ref. 31).

Tabell 35 Utfall i mål om upphandlingsskadeavgift som vunnit laga kraft 2010–2015

	Antal fakultativa	Andel fakultativa	Antal obligatoriska	Andel obligatoriska	Totalt
Bifall	30	81 %	11	39 %	41
Delvis bifall	3	8 %	1	4 %	4
Avskrivning	1	3 %		0 %	1
Avskrivning efter återkallad ansökan	2	5 %		0 %	2
Avslag	1	3 %	15	54 %	16
Avvisad		0 %	1	4 %	1
Totalsumma	37	100 %	28	100 %	65

Not: 2015 avser till och med 31 juli.

Källa: Konkurrensverket (2015b).

De 15 obligatoriska ansökningar som avslagits av domstol utgörs av fyra unika överträdelser. För en överträdelse (motsvarande sex ansökningar) har domstolen bedömt att upphandlingsskadeavgifterna skulle efterges eftersom den underliggande domen felaktigt fastslagit att avtal hade tecknats i strid med avtalsspärren. För två överträdelser (motsvarande fyra ansökningar) har domstolen bedömt att det inte fanns lagliga förutsättningar att döma ut upphandlingsskadeavgift.²⁶ För den fjärde överträdelser (motsvarande fem ansökningar) har domstolen bedömt att det var fråga om ringa fall varför någon avgift inte dömdes ut.²⁷

²⁶ Detta trots att domstolen i de underliggande domarna hade kommit till motsatt slut och tillämpat bestämmelserna om överprövning av avtals giltighet som omfattades av samma övergångsbestämmelse.

²⁷ Se Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 49

9.5 Utdömda avgifter på över 23 miljoner kronor

Av de 64 ärenden som vunnit laga kraft har 45 lett till att upphandlingsskadeavgift utdömts. Totalt har avgifter för över 23 miljoner kronor dömts ut (se tabell 36). För de fakultativa ansökningarna varierar de utdömda avgifterna mellan 35 000 kronor och 8 miljoner kronor och för de obligatoriska mellan 10 000 kronor och 1,5 miljoner kronor. Storleken på utdömda avgifter beror på hur allvarlig överträdelsen har bedömts vara.

Tabell 36 Utdömda upphandlingsskadeavgifter 2010-2015

Ansökan	Antal utdömda upphandlingsskadeavgifter	Summa utdömd upphandlingsskadeavgift, kronor
Fakultativa	33	20 207 000
Obligatoriska	12	3 739 000
Summa	44	23 946 000

Not: 2015 avser till och med 31 juli.

Källa: Konkurrensverket (2015b).

Bland de myndigheter som har blivit ålagda att betala upphandlingsskadeavgift finns 14 kommuner, sju statliga myndigheter, fem kommunala bolag, tre universitet, två landsting, två statliga bolag och en inköpscentral.

9.6 Upphandlingsskadeavgifterna har gett effekt

Med anledning av att regelverket om upphandlingsskadeavgift nu har funnits i fem år har vi gjort en uppföljning av vad som skett hos de myndigheter som har ålagts att betala upphandlingsskadeavgift. Resultatet av uppföljningen presenteras i rapporten *Fem år med upphandlingsskadeavgift* (Konkurrensverket 2015b).

Av rapporten framgår att nio av tio myndigheter som ålagts att betala upphandlingsskadeavgift har genomfört förändringar inom organisationen, till exempel förändringar av arbetssätt, arbetsfördelning eller inköpsrutiner. I två tredjedelar av fallen har förändringarna genomförts helt eller delvis till följd av beslutet om upphandlingsskadeavgift. Närmare nio av tio av de myndigheter som genomfört förändringar till följd av besluten anser att förändringarna varit positiva.

10 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.

I oktober 2015 fanns 414 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.

10.1 Det finns 414 valfrihetssystem enligt LOV

Valfrihetssystem liknar i flera avseenden LOU-upphandlingar, men det finns också viktiga skillnader. Liksom vid upphandlingar ska myndigheten ange 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 en av de leverantörer som godkänts. Brukaren har också rätt att byta leverantör. För den brukare som inte vill eller kan välja ska myndig-

heten 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.²⁸

En förutsättning för att ett valfrihetssystem ska omfattas av LOV är att det annonseras på en särskild webbplats, *Valfrihetswebben*²⁹. 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 2015 fanns totalt 414 valfrihetssystem på Valfrihetswebben (se tabell 37). Valfrihetssystem kan bara införas av kommuner och landsting samt av Arbetsförmedlingen. Kommunerna stod för 72 procent av valfrihetssystemen.

Tabell 37 Antal valfrihetssystem 2013–2015

Myndighet	2013 (oktober)	2014 (oktober)	2015 (oktober)
Kommuner	267	294	299
Landsting	89	112	114
Arbetsförmedlingen	4	2	1
Samtliga	360	408	414

Källa: Konkursverket, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet (www.valfrihetswebben.se) 2015.

²⁸ För mer ingående information om valfrihetssystem se *Lagen om valfrihetssystem – en introduktion* (Konkurrensverket 2011).

²⁹ www.valfrihetswebben.se

10.2 Över hälften av kommunerna har infört valfrihetssystem

Enligt Sveriges Kommuner och Landsting hade 155 av landets 290 kommuner valfrihetssystem i drift i april 2015 (se tabell 38). Över hälften av kommunerna har alltså infört minst ett valfrihetssystem.

Tabell 38 Införande av valfrihetssystem i kommunerna, 2010–2015

Status för valfrihetssystem	April 2010	April 2011	Mars 2012	April 2013	April 2014	April 2015
Har infört	45	89	118	143	153	155
Ska införa	72	69	51	36	24	21
Inte fattat beslut/utreder	79	26	52	37	33	31
Ska inte införa	12	28	27	41	47	49
Inte ansökt om bidrag	82	78	42	33	33	31
Har avbrutit valfrihetssystem	0	0	0	0	0	3

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2015a).

De flesta valfrihetssystem avser hemtjänst (se tabell 39). En del kommuner har dock gått längre än att bara ha valfrihetssystem i hemtjänsten och infört valfrihetssystem även inom andra områden.

Tabell 39 Antal valfrihetssystem per kategori i april 2015

Tjänst	Antal kommuner som infört
Hemtjänst – omvårdnad, service och delegerad hemsjukvård	125
Hemtjänst – enbart serviceinsatser	26
Daglig verksamhet enligt LSS	24
Ledsagning enligt LSS	17
Avlösning enligt LSS	15
Särskilt boende för äldre	13
Familjerådgivning	15
Boendestöd	10
Hemtjänst – omvårdnad, service och hemsjukvård	8
Sysselsättning socialpsykiatri	8
Korttidsvistelse enligt LSS	6
Ickeval personlig assistans enligt LSS	5
Dagverksamhet för äldre	5
Matdistribution	4
Gruppboende enligt LSS	4
Korttidstillsyn enligt LSS	3
Arbetsmarknadsinsatser	3
Gruppboende socialpsykiatri	1
Korttidsboende för äldre utomlands	1
Familjebehandling	1
Öppenvård missbruk	1
Fotvård i särskilt boende	1
HVB vuxna	1
HVB barn	1

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2015a).

10.3 Alla landsting har infört minst ett valfrihetssystem

För landstingen är det obligatoriskt att införa valfrihetssystem inom primärvården.³⁰ 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 40). Stockholms läns landsting hade infört flest valfrihetssystem i maj 2014, följt av landstinget i Uppsala län och Region Skåne.

Tabell 40 Valfrihetssystem per landsting 2011–2015

Landsting	Maj 2011	Maj 2013	Maj 2014	Juni 2015
Stockholm	15	26	31	34
Uppsala	9	14	21	17
Skåne	6	8	14	14
Norrtälje	4	6	11	13
Kalmar	2	4	5	5
Östergötland	2	3	4	6
Västmanland	1	3	4	3
Jämtland	1	2	3	3
Halland	1	1	3	3
Södermanland	2	2	2	2
Västra Götaland	1	1	2	2
Jönköping	1	1	2	2
Kronoberg	1	1	2	2
Värmland	1	1	2	2
Västernorrland	1	1	2	3
Örebro	1	1	2	2
Gotland	1	1	2	1
Norrbottnen	1	1	1	2
Övriga (4 landsting)	1	1	1	1

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

Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2015b).

³⁰ 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 att vara möjligt att tillämpa LOV för de landsting som så önskar. Regeringen drog tillbaka förslaget i slutet av november.

Arbetsförmedlingen har ett valfrihetssystem

Under 2014 infördes valfrihetssystemet stöd och matchning för att hjälpa arbetssökande till arbete eller utbildning. Arbetsförmedlingen hade tidigare ett valfrihetssystem för jobbcoachning som avslutades 2013 och ett valfrihetssystem för etableringslotsar för nyanlända invandrare som avslutades 2014.

11 Offentliga utbetalningar för 741 miljarder kronor

Under 2013 betalade de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen ut omkring 741 miljarder kronor till utomstående leverantörer, det vill säga företag och andra organisationer. Mer än en tredjedel (38 procent) av utbetalningarna gick till andra offentliga organisationer. Omkring 208 500 privata företag tog emot offentliga utbetalningar. 45 privata företag fick utbetalningar på mer än en miljard kronor, och ytterligare 410 fick mer än 100 miljoner kronor under 2013.

Detta kapitel bygger på en uppdragsforskningsrapport som i sin tur baseras på en kartläggning av samtliga utbetalningar som enskilda kommuner, landsting och statliga myndigheter gjorde under 2013.³¹ Kartläggningen hade genomförts av ett kommersiellt företag som med stöd av offentlighetsprincipen begärt ut kopior av respektive myndighets hela leverantörsreskontra. Kartläggningen omfattade alla leverantörsreskontra för omkring 85–97 procent av myndigheterna (275 av 290 kommuner, samtliga 21 landsting och 199 statliga myndigheter).

³¹ *Den offentliga marknaden i Sverige – en empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp* (Konkurrensverket 2015b). Rapporten är skriven av Magnus Arnek, Karl-Markus Modén, Stefan Sidholm, Fredrik Tamm och Björn Wahlman.

11.1 741 miljarder kronor betalades ut till 212 000 olika organisationer

Kartläggningen visar att de statliga myndigheterna, kommunerna och landstingen betalade närmare 741 miljarder kronor under 2013 till utomstående organisationer.³² På grund av att detta värde inkluderar till exempel moms, pensionsinbetalningar, bistånd, forskningsmedel och betalningar mellan myndigheter är det avsevärt större än de offentliga inköpen (se avsnitt 1.1).

20 procent av Sveriges företag är leverantörer åt offentlig sektor

Kartläggningen visar att myndigheterna under 2013 gjorde utbetalningar till knappt 212 000 unika organisationer: privata respektive offentligt ägda företag samt olika typer av offentliga myndigheter. Av dessa utgjordes drygt 208 000 av privata företag. Detta innebär att 20 procent av samtliga företag i Sverige erhöll utbetalningar från myndigheter.³³

De statliga myndigheterna tillsammans gjorde utbetalningar till 88 919 organisationer (se tabell 41). Motsvarande siffror för kommunerna och landstingen/regionerna är 153 078 respektive 65 608 organisationer. Notera att dessa siffror inte summerar till totalt 212 000, vilket förklaras av att vissa företag och offentliga organisationer levererar varor och tjänster åt flera delsektorer.

³² Beträffande kommunerna och de statliga myndigheterna innebär dessa siffror en viss underskattning eftersom en del utbetalningar saknas, bland annat från Arbetsförmedlingen.

³³ 2013 fanns 1 127 832 företag, inklusive offentligt ägda företag i SCB:s företagsdatabas.

Tabell 41 **Totalt inköpsvärde fördelat på statliga myndigheter, kommuner och landsting 2013**

Typ av myndighet	Utbetalningar till utomstående leverantörer, miljarder kronor	Varav till identifierade mottagare, miljarder kronor	Andel	Antal leverantörer
Statliga myndigheter	241,2	191,0	32,6 %	88 919
Kommuner	288,5	272,0	38,9 %	153 078
Landstingen	211,1	204,8	28,5 %	65 608
Totalt	740,8	667,8	100 %	212 783*

Not: Leverantörer summerar inte till totalt 212 783, eftersom vissa företag och offentliga organisationer levererar varor och tjänster åt flera delsektorer.

Källa: Konkurrensverket (2015c).

Omkring tio procent av utbetalningarna har inte kunnat identifieras i kartläggningen. Detta gäller bland annat till exempel utbetalningar till privatpersoner som tagits bort av integritetsskäl och utbetalningar till factoringbolag som inte med säkerhet har kunnat hänföras till en särskild organisation. Detta innebär att analysen av vilka organisationer som mottagit utbetalningarna totalt omfattar 668 miljarder kronor. De oidentifierade utbetalningarna avser troligen i huvudsak privata leverantörer, men de andelar som redovisas nedan baseras på de utbetalningar som gått att identifiera. Andelen utbetalningar till privata leverantörer kan således antas vara något högre.

11.2 Mer än en tredjedel av utbetalningarna går till andra myndigheter

Inköp från offentliga leverantörer står för en betydande andel av myndigheternas inköp, i synnerhet för de statliga myndigheterna och landstingen där inköpen från offentliga leverantörer 2013 uppgick till 43 procent (se tabell 42). För kommunerna ser det

annorlunda ut – här svarar inköp från privata leverantörer för drygt 70 procent av de totala inköpen.

Tabell 42 Utbetalningar till privata respektive offentliga leverantörer 2013

Myndighet	Privata leverantörer, miljarder kronor	Andel	Offentliga leverantörer, miljarder kronor	Andel
Statliga myndigheter	108,6	57 %	82,6	43 %
Kommuner	195,3	72 %	76,7	28 %
Landstingen	115,7	57 %	89,1	43 %
Totalt	419,6	62 %	248,4	38 %

Källa: Konkurrensverket (2015c).

11.3 Ett relativt litet antal leverantörer erhåller en stor andel av utbetalningarna

De offentliga utbetalningarna är relativt ojämnt fördelade. 77 organisationer erhöll utbetalningar om mer än en miljard kronor under 2013, och ytterligare 683 organisationer erhöll mer än 100 miljoner kronor.

45 privata företag tog emot mer än en miljard kronor

Ser man enbart till utbetalningar till privata företag blir mönstret liknande. 45 företag har erhållit utbetalningar om mer än en miljard kronor 2013 (se tabell 43). Ytterligare 410 företag erhöll mer än 100 000 kronor under samma period.

Tabell 43 Utbetalningar till privata leverantörer 2013

Intervall, kronor	Värde inom intervallet, miljarder kronor	Antal leverantörer	Genomsnittligt värde per leverantör, kronor
Över en miljard	115	45	2,5 miljarder
100 miljoner till en miljard	111	410	270 miljoner
10 till 100 miljoner	101	3 752	26 miljoner
En miljon till tio miljoner	49	15 819	3,1 miljoner
100 000 till en miljon	17	47 467	350 000
Upp till 100 000	27	141 007	190 000
	420	208 500	2,0 miljoner

Källa: Konkurrensverket (2015c).

Enligt Statistiska centralbyråns företagsregister finns det totalt 1 158 349 företag, varav 53 procent (619 035) utgörs av enskilda firmor. Det innebär att det finns omkring 539 314 företag som inte är enskilda näringsidkare, varav omkring 212 000 eller 39,3 procent alltså har fått utbetalningar från myndigheter 2013.

De största utbetalningarna till privata leverantörer har gått till företag inom pensionsförsäkringsbranschen och byggbranschen

Den privata leverantör som fått i särklass störst utbetalningar från offentlig sektor var KPA Pensionsservice (se tabell 44)³⁴. Näst störst var SAAB. Tre stora svenska bygg- och anläggningsföretag, NCC, Skanska och Peab finns också med bland de företag som tog emot mest pengar från offentlig sektor. Utöver detta fanns till exempel

³⁴ Som tidigare nämnts avser högst sannolikt värdena för KPA (och Folksam) pensionsinbetalningar från kommunerna och bör därför inte betraktas som inköp av olika varor och tjänster.

ATEA som sysslar med IT och Keolis som är verksamma inom kollektivtrafik.

Tabell 44 Privata leverantörer med störst försäljning mot offentlig sektor 2013

Leverantör, enskilt bolag	Försäljningsvärde, miljarder kronor
KPA Pensionsservice	9,4
SAAB AB	7,7
NCC Construction	6,7
KPA AB	6,2
ATEA	5,4
Skanska Sverige	5,5
PEAB Anläggning	4,5
Kåpan Pensioner	3,9
KPA Pensionstjänst AB	3,7
Keolis Sverige	3,4

Källa: Konkurrensverket (2015c).

På koncernnivå är Folksam överlägset störst, med en försäljning på 19,7 miljarder mot offentlig sektor 2013. Folksam äger bland annat KPA. Koncernen Skanska var den försäljningsmässigt näst största leverantören till offentlig sektor 2013 med en total försäljning motsvarande 10,9 miljarder kronor. Ungefär hälften av detta utgjordes av det största enskilda bolaget i Skanskakoncernen, Skanska Sverige AB. Den koncern som därefter hade störst försäljning mot offentlig sektor var Nordstjernan med 10 miljarder kronor.

Stockholms läns landsting och Apoteket Service AB är de största offentliga leverantörerna till offentlig sektor

Bland de offentliga myndigheter och bolag som sålde varor och tjänster till andra offentliga organ hade Stockholms läns landsting högst försäljning 2013 (se tabell 45). Stockholms läns landsting fakturerade sammanlagt offentlig sektor för nästan 27 miljarder kronor. Nummer två på listan är Apoteket Service AB med total fakturering till offentlig sektor på 13,5 miljarder kronor. Inte oväntat ligger de stora statliga aktörerna inom transportsektorn på listan över de största leverantörerna. Svevia, tidigare Vägverket Produktion, och Infranord, tidigare Banverket Produktion, fakturerade tillsammans offentliga beställare för totalt närmare 9,5 miljarder kronor.

Tabell 45 Offentliga leverantörer med högst försäljning 2013

Leverantör	Försäljningsvärde, miljarder kronor
Stockholms läns landsting	26,9
Apotekets Service AB	13,5
Göteborgs kommun	7,9
Statens Pensionsverk	7,7
Trafikverket	5,9
Svevia	5,9
Apoteket AB	5,6
Försäkringskassan	4,1
Södersjukhuset AB	3,6
Infranord	3,4

Källa: Konkurrensverket (2015c).

Referenser

A-Train (2014), *A-Train AB årsredovisning 2013*. Juli 2014.

Ekonomistyrningsverket (2013), *Statens resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys m.m. – del av ESV:s underlag för årsredovisning för staten 2012*, ESV 2013:24.

Energimarknadsinspektionen (2014), *Fjärroärmeföretagens årsrapporter för 2008-2013 – Resultaträkning*. Ver 2.02, oktober 2014.

Europeiska kommissionen (2003), *Commission Recommendation 2003/361/EC*. Official Journal of the European Union L 124. Maj 2003.

Finansdepartementet (2013), *Verksamhetsberättelse för företag med statligt ägande 2012*. Fi 2013:5.

Försvarets Materielverk (2013), *FMV:s årsredovisning 2012*. Februari 2013.

Försvarets materielverk (2012), *Årsredovisning 2011*.

Försäkringskassan (2013), *Socialförsäkringen i siffror 2013*. Maj 2013

Konkurrensverket (2015a), *Är inköpen av samma slag? Hjälpregler för beräkning av kontraktsvärdet vid direktupphandlingar av samma slag*, Vägledning från Konkurrensverket 1 (2015).

Konkurrensverket (2015b), *Fem år med upphandlingsskadeavgift – Vad har skett hos de myndigheter som ålagts upphandlingsskadeavgift?* Rapport 2015:7.

Konkurrensverket (2015c), *Den offentliga marknaden i Sverige, En empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp*. Magnus Arnek, Karl-Markus Modén, Stefan Sidholm, Fredrik Tamm och Björn Wahlman (2015). Uppdragsforskningsrapport 2015:4.

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

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

Konkurrensverket (2008), *Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning*. Bergman, Mats. Uppdragsforskningsrapport 26 november 2008.

PostNord AB (2014), *Årsredovisning 2013*. Mars 2014.

SAS AB (2013), *Års- och hållbarhetsredovisning*.

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

Socialstyrelsen (2015), *Läkemedel – statistik för 2014*. Mars 2015.

Socialstyrelsen (2013), *Läkemedel – statistik för 2012*. Mars 2013.

Statistiska centralbyrån (2015), *Landstingens finanser 2014*, Räken-skapssammandrag för kommuner och landsting. September 2015.

Statistiska centralbyrån (2014a), *El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2013*, EN 11 SM1401. September 2014.

Statistiska centralbyrån (2014b), *Finansiella flöden mellan finansiärer och utförare inom utbildningsområdet 2012*, Finansiärer och utförare inom vården, skolan och omsorgen. Oktober 2014.

Statistiska centralbyrån (2013), *Kommunernas och landstingens verksamhetsindelade bokslut 2012*. Augusti 2013.

Statistiska centralbyrån (2013a), *Kommunernas finanser 2012*, Räken-skapssammandrag för kommuner och landsting. Augusti 2013.

Statistiska centralbyrån (2013b), *Landstingens finanser 2012*, Räken-skapssammandrag för kommuner och landsting. November 2013.

Svensk författningssamling 2014:5, *Tillkännagivande om tröskelvärden vid offentlig upphandling*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015a), *Kommuner och valfrihets-system*. April 2015.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015b), *Beslutsläge vårdval landsting och regioner, juni 2015*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2014), *Köp av verksamhet. Kommuner, landsting och regioner 2006–2013*. November 2014.

Sveriges Kommuner och Landsting (2013), *Privata läkare och sjukgymnaster i öppen vård som verkar enligt lag om läkarvårdsersättning respektive lag om ersättning för sjukgymnast 2012*. Juli 2013.

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

Sveriges Television (2014), *Sveriges Televisions public service-redovisning 2013*. Mars 2013.

TeliaSonera AB (2013), *Årsredovisning 2012*.

Trafikanalys (2013), *Lokal och regional kollektivtrafik 2012*. Statistik 2013:20.

Webbaserad statistik

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

Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och Kammarkollegiet, *Valfrihetswebben*, www.valfrihetswebben.se. Oktober 2015.

Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [1], *Offentligt ägda företag samt ekonomiska mått efter ägarkategori och näringsgren SNI 2007 år 2008-2013*, Offentlig ekonomi, Offentligt ägda bolag. December 2014.

Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [2], *Inkomster och utgifter samt kapitaltransaktioner (ENS2010), efter institutionell sektor och transaktionspost, löpande priser år 1980-2014*, Nationalräkenskaper, Sektorräkenskaper årsdata. Januari 2015.

Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [3], *Basfakta företag enligt Företagens ekonomi efter näringsgren SNI 2007. År 2000 – 2013*, Näringsverksamhet, Företagens ekonomi, Basfakta för industribygg- och tjänstesektorn 2000- enl. näringsgren 2007. Maj 2015.

Statistiska centralbyrån Företagsregistret, *Antal företag fördelat på juridisk form november 2014*, http://www.scb.se/sv/_Vara-tjanster/Foretagsregistret/Aktuell-statistik-ur-Foretagsregistret/Antal-foretag-fordelat-pa-juridisk-form-november-2014/

Statistiska centralbyrån, www.scb.se

Sveriges Kommuner och Landsting, www.skl.se

TeliaSonera AB, www.teliasonera.com/sv/om-oss/teliasonera-i-korthet/. Juni 2015

Bilagor

Bilaga 1 Beräkning av värdet på de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna

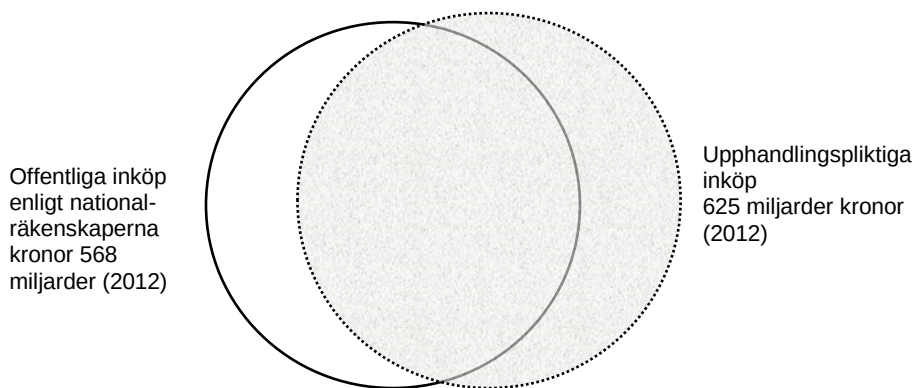
Som vi redovisade i kapitel 1 uppskattar Konkurrensverket det sammanlagda värdet för de inköp som omfattas av upphandlingsreglerna till cirka 625 miljarder kronor 2012. I den här bilagan redovisar vi den metod som använts för beräkningarna och de antaganden som vi gjort. Eftersom beräkningarna innehåller ett antal antaganden och uppskattningar ska den sammanlagda kostnaden ses som en uppskattning och inte som ett definitivt värde. För beräkningen har vi gjort flera antaganden kring gränsdragningen för upphandlingsplikt. Dessa är enbart gjorda för att kunna uppskatta den offentliga upphandlingens värde och ska inte ses som juridiska ställningstaganden.

Resultat av beräkningen

Beräkningen utgår från en av de metoder som Mats Bergman utvecklade 2008 i rapporten *Offentlig upphandling och offentliga inköp – Omfattning och sammansättning*. Det innebär att vår beräkning utgår från de offentliga inköpen enligt nationalräkenskaperna (se figur 16).

Från summan drar vi av de offentliga inköp som inte är upphandlingspliktiga. Slutligen lägger vi till inköp som är upphandlingspliktiga men som inte ingår i nationalräkenskaperna. Beräkningen avser 2012 eftersom detta är det senaste året med fullständiga statistikuppgifter.

Figur 16 Offentliga inköp och upphandlingspliktiga inköp



Källa: Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

I tabell 46 redovisas en sammanställning av beräkningen för 2012 som redovisats ovan. I tabellen finns även de värden som beräknades i förra upplagan för 2011. Jämförelser mellan åren görs bäst med beloppens andel av de totala offentliga utgifterna, eftersom de nominella värdena är redovisade i löpande priser³⁵.

³⁵ Även jämförelser av andelarna ska göras med försiktighet eftersom vissa offentliga statistikuppgifter förändrats samt att en del antaganden för beräkningarna har ändrats mellan åren. Värdena för 2011 har inte räknats om utifrån de förändringar som skett i 2012 års beräkning.

Tabell 46 Uppskattning av upphandlingspliktiga inköp utifrån nationalräkenskaperna 2011 och 2012, miljarder kronor

	Värde, 2011	Andel av BNP till baspris, 2011	Värde, 2012	Andel av BNP till baspris, 2012
BNP till baspris	3 223		3 254	
Offentliga inköp enl. NR exklusive moms	511	16 %	568	17 %
Offentliga inköp som inte ingår i NR	51	2 %	53	2 %
Borträknat offentliga inköp som inte är upphandlingspliktiga	-176	-5 %	-167	-5 %
Varav sociala naturaförmåner, inte upphandlingspliktiga	-85	-3 %	-63	-2 %
Varav försvarsmateriel	-1	0 %	-1	0 %
Varav lokalhyra	-71	-2 %	-87	-3 %
Varav monopoltjänster	-7	0 %	-10	0 %
Varav övriga läkemedel, ej upphandlingspliktiga ³⁶	-6	0 %		
Varav investeringar i egen regi	-6	0 %	-7	0 %
Summa myndigheters upphandlingspliktiga inköp	387	12 %	454	14 %
Offentliga bolags inköp	342	11 %	275	8 %
Varav kommersiella företag	-88	-3 %	-82	-3 %
Offentligt ägda bolags inköp som inte är upphandlingspliktiga	-50	-2 %	-32	-1 %
Varav lokalhyror	-12	0 %	-12	0 %
Varav bränsle till el- och fjärrvärmeproduktion	-10	0 %	-10	0 %
Varav monopoltjänster	-2	0 %	-2	0 %
Varav inköp av radio- & TV-program	-2	0 %	-1	0 %
Varav investeringar i egen regi	-9	0 %	-7	0 %
Varav Apotekets inköp som inte är upphandlingspliktiga ³⁷	-15	0 %		
Summa offentligt ägda bolags upphandlingspliktiga inköp	204	6 %	161	5 %
Privata företags upphandlingspliktiga inköp	11	0 %	10	0 %
Summa upphandlingspliktiga inköp	602	19 %	625	19 %

Not: Samtliga summor är avrundade till heltal.

Källa: Separata källor för respektive post 2012, se redovisningen för respektive post nedan.

³⁶ I beräkningen för 2012 ingår denna post i posten monopoltjänster.

³⁷ I beräkningen för 2012 har Apoteket räknats med bland företag som inte har något särskilt beslutat samhällsuppdrag.

Nedan redovisar vi beräkningen post för post, uppdelat på myndigheter, offentligt ägda bolag och privata bolag.

Myndigheters upphandlingspliktiga inköp

Vi uppskattar myndigheternas upphandlingspliktiga inköp till 454 miljarder kronor 2012. Beräkningen utgår från offentliga utgifter enligt nationalräkenskaperna genom att summera utgifterna för kostnadsposterna insatsvaror, investeringar och sociala naturaförmåner för stat, kommuner och landsting. Därmed räknas redan här utgifter som inte är inköp bort.

Värdena i nationalräkenskaperna är beräknade till marknadspris, det vill säga inklusive moms. Upphandlingar anges traditionellt exklusive moms. Vi räknar därför bort momsen bort från inköpen enligt nationalräkenskaperna. Beräkningen av momsen bygger på samma antaganden som Bergmans beräkning 2008, det vill säga att den genomsnittliga momsen är 14 procent för insatsvaror, 19 procent för investeringar och 2 procent för sociala naturaförmåner. Givet detta beräknar vi momsen till 84,9 miljarder kronor (se tabell 47).

Tabell 47 Offentliga inköp utifrån nationalräkenskaperna 2012, miljoner kronor

Offentliga inköp	Miljoner kronor
Offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna inklusive moms	653 076
Varav insatsvaror	360 595
Varav fasta bruttoinvesteringar	167 868
Varav sociala naturaförmåner	124 613
Borträkning av moms	-84 870
Summa offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna exklusive moms	568 206

Källa: Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [2] och Konkurrensverket beräkning.

Offentliga inköp som inte ingår i nationalräkenskaperna

Till de offentliga inköpen enligt nationalräkenskaperna ska sedan läggas offentliga inköp som inte träffas av nationalräkenskapernas poster insatsvaror, fasta bruttoinvesteringar och sociala naturaförmåner (se tabell 48). Det handlar till exempel om köp av verksamheter mellan offentliga aktörer, som sjukvård. Även sådant som köp av kollektivtrafik och avfallshantering för medborgarnas räkning ingår inte i nationalräkenskaperna och behöver läggas till. Sammanlagt uppgick dessa inköp som inte ingår i nationalräkenskaperna till 52,9 miljarder kronor.

Tabell 48 Offentliga inköp som saknas i nationalräkenskaperna 2012, miljoner kronor

Offentliga inköp	Miljoner kronor
Offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna exklusive moms	568 206
Offentliga aktörers inbördes köp av verksamheter	11 335
Kostnader för lokal och regional kollektivtrafik i Sverige	36 497
Kommuners köp av pedagogiska verksamheter av offentliga leverantörer	2 736
Köp av avfallshantering från extern part	2 310
Summa offentliga inköp exklusive moms	621 083

Källa: Statistiska centralbyrån (2013a), Sveriges Kommuner och Landsting (2014) och Trafikanalys (2013).

På grund av Teckalbestämmelserna bör egentligen inte alla inköp ingå i de inbördesköpen (se avsnitt 1.3). Eftersom vi inte kan urskilja inköp enligt Teckalbestämmelserna i denna statistik kan vi inte göra avdrag för detta.

Det kan även finnas viss överlappning mellan kommuners köp av landsting och kommuners köp av pedagogiska verksamheter av offentliga leverantörer. Kommuners köp av landsting innehåller nämligen viss utbildningsverksamhet.

Offentliga inköp som inte är upphandlingspliktiga

Från de offentliga inköpen ska slutligen räknas bort de inköp som inte är upphandlingspliktiga. Sammanlagt handlar det om uppskattningsvis 167 miljarder kronor (se tabell 49).

**Tabell 49 Avdrag av inte upphandlingspliktiga offentliga inköp
2012, miljoner kronor**

Offentliga inköp	Miljoner kronor
Offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna exklusive moms	621 083
Sociala naturaförmåner, inte upphandlingspliktiga	-62 523
Försvarsmateriel	-1 105
Lokalhyror	-86 737
Monopoltjänster	-9 739
Investeringar i egen regi	-6 597
Summa upphandlingspliktiga offentliga inköp exklusive moms	454 383

Källa: Separata källor för respektive post, se redovisningen för respektive post nedan.

Sociala naturaförmåner är kostnader som offentlig sektor har för subventioner av varor och tjänster som andra utförare producerar och levererar direkt till hushållen. Om subventionerna eller utbetalningarna görs enligt särskilda lagstiftningar omfattas ersättningarna inte av upphandlingsreglerna. De offentliga inköpen ska således reduceras med sådant som inte ska upphandlas. Detta värde uppgick till 62,5 miljarder kronor 2012 (se tabell 50).

**Tabell 50 Inte upphandlingspliktiga sociala naturaförmåner 2012,
miljoner kronor**

Sociala naturaförmåner	Miljoner kronor
Läkemedelsförmånen	19 365
Inkontinensartiklar	596
Fristående skolor, daghem med mera	34 331
Tandvårdssubventioner	4 941
Bilstöd handikappade	343
Ersättning till privata läkare som verkar enligt lag om läkarvård ersättning	1 667
Ersättning till privata sjukgymnaster som verkar enligt lag om ersättning för sjukvårdsgymnastik	1 279
Summa inte upphandlingspliktiga sociala naturaförmåner	62 523

Källa: Försäkringskassan (2013), Socialstyrelsen (2015), Statistiska centralbyrån (2015), Statistiska centralbyrån (2014b), samt Sveriges kommuner och landsting (2013).

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 vilket motsvarade 7,2 procent av värdet på Försvarsmaktens materielförsörjning. Vi har inte kunnat få några nya siffror från FMV och vi har istället antagit att förhållandet i huvudsak var det samma 2012. Därmed har vi uppskattat värdet av de undantagna upphandlingarna till 1 105 miljoner kronor.

En av de största posterna som de offentliga inköpen ska reduceras med är *lokalhyra*. I nationalräkenskaperna räknas lokalhyror som insatsförbrukning men enligt upphandlingslagarna är de inte upphandlingspliktiga. Posten lokalhyra var totalt 86,7 miljarder kronor 2012.

*Monopoltjänster*³⁸ behöver inte upphandlas enligt upphandlingsreglerna och ska därför dras från de offentliga inköpen. Här ingår patenterade läkemedel inom slutenvården, fjärrvärme och elnäts-tjänster för totalt 9,7 miljarder kronor 2012.

Enligt Socialstyrelsens läkemedelsstatistik var den totala läkemedelskostnaden för slutenvård knappt 7 miljarder kronor 2012. I uppgifter inför beräkningen av den offentliga upphandlingen 2011 uppgav Socialstyrelsen att ungefär 85 procent av den totala kostnaden avsåg originalläkemedel, vilka till allra största del är patentbelagda. Det kan ingå en marginell andel läkemedel där patentet har gått ut men där konkurrens ännu inte uppstått. I årets beräkning har vi utgått från att förhållandet är i huvudsak det samma.

³⁸ Avser kontrakt som av legala skäl enbart kan utföras av en leverantör och där det saknas likvärdiga produkter på marknaden.

Kostnaden för patenterade läkemedel inom slutenvården har därför uppskattats till 85 procent av den totala läkemedelskostnaden inom slutenvården.

Kostnaderna för fjärrvärme var knappt 4 miljarder kronor 2012. Beräkningen av inköpen av fjärrvärme bygger på att fjärrvärme-marknaden omsatte 31,6 miljarder kronor 2012³⁹. Offentliga lokaler antas utgöra en åttondel av den totala ytan. Utifrån den andelen har vi uppskattat värdet av de offentliga lokalernas fjärrvärme till 5,8 miljarder kronor. Svagheten med denna uppskattning är att den utgår från att all lokalyta har samma pris per kvadratmeter, vilket sannolikt inte är fallet. Vi har använt denna uppskattning av värdet i brist på bättre grund.

Vi har inte hittat någon godtagbar statistik för inköpen av elnätstjänsterna för offentliga lokaler. Tidigare versioner av denna beräkning har utgått från värdet i Bergmans beräkning 2006 och sedan skrivit upp det med elnätsprisernas utveckling för näringsverksamhetskunder. 2011 blev värdet med denna uppskattning cirka 3 miljarder kronor. Från och med 2012 finns dock inte näringsverksamhetskunder med i Statistiska centralbyråns statistik över elnätsprisernas utveckling. Därför har posten utgått ur denna version av räkningen. Det medför att uppskattningen av värdet på upphandlingspliktiga inköp blir något överskattat.

Slutligen görs vissa investeringar i egen regi som inte är upphandlingspliktiga. Vi uppskattar dessa till 6,6 miljarder kronor 2012. Uppskattningen utgår från att investeringar i egen regis andel av de offentliga inköpen är oförändrad sedan Mats Bergmans beräkning 2008, det vill säga drygt en procent.

³⁹ Energimarknadsinspektionen (2014).

Offentligt ägda bolags upphandlingspliktiga inköp

Vi uppskattar offentligt ägda bolags upphandlingspliktiga inköp till 161 miljarder kronor 2012 (se tabell 51). I nationalräkenskaperna räknas de offentligt ägda bolagens verksamhet till näringsverksamhet. Därför behöver de inköp dessa bolag gör som är upphandlingspliktiga läggas till för att beräkna en uppskattning av det totala värdet på upphandlingspliktiga inköp.

Tabell 51 Offentliga bolags upphandlingspliktiga inköp 2012, miljoner kronor

Kategori	Miljoner kronor
Offentligt ägda bolags inköp	274 636
Avdrag för statliga bolag utan särskilt samhällsuppdrag	-81 849
Avdrag för lokalhyror	-12 062
Avdrag för bränsle el- och fjärrvärmeproduktion	-9 609
Avdrag för monopoltjänster	-1 962
Avdrag för investeringar i egen regi	-6 866
Avdrag för inköp radio- och TV-program	-1 448
Summa offentligt ägda bolags upphandlingspliktiga inköp	160 839

Källa: Separata källor för respektive post, se redovisningen för respektive post nedan.

Beräkningen av offentligt ägda bolags inköp utgår från Statistiska centralbyråns statistik över bolagens omsättning. Den sammanlagda omsättningen för de statligt ägda, kommunalt ägda och landstingsägda företagen 2012 var 572,8 miljarder kronor⁴⁰. Bruttoinvesteringarna har antagits motsvara 8 procent av produktions-

⁴⁰ Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [1].

värdet och insatsförbrukningen 40 procent av produktionsvärdet.⁴¹ Inköpen har därmed uppskattats till 48 procent av omsättningen.

Statligt ägda bolag som inte omfattas av upphandlingsreglerna

För statliga bolag behöver inköpen reduceras med inköp gjorda av bolag som inte omfattas av upphandlingsreglerna. För att uppskatta hur stor del av de statligt ägda bolagens inköp som ska räknas av har denna beräkning utgått från att de statliga bolag som enligt Finansdepartementet har "särskilt beslutat samhällsuppdrag" omfattas av upphandlingsreglerna. Bruttoinvesteringar och insatsförbrukning för övriga bolag som klassificerats som "marknadsbolag" har dragits av i beräkningen. Sammantaget uppgår posten till 81,8 miljarder kronor.

Offentligt ägda bolag, inte upphandlingspliktiga inköp

Även de offentligt ägda bolagen omfattas av undantagen för upphandlingsplikten vilket innebär att vissa inköp inte träffas av upphandlingsreglerna. Det handlar om bränsle med mera som köps in av Vattenfall och kommunala energibolag för el- och värmeproduktion. Vi använder samma antagande som föregående år, det vill säga 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 52).

⁴¹ Insatsförbrukningens andel har justerats jämfört med tidigare beräkningar. Andelen har uppskattats utifrån företagens nettoomsättning (Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [3]) samt Bruttoinvesteringar samt Insatsförbrukning för finansiella och icke-finansiella företag (Statistiska centralbyrån Statistikdatabasen [2]).

Tabell 52 Uppskattade inköp av bränsle med mera för kommunala bolag och Vattenfall 2012

Inköp	Totalt värde, miljoner kronor ⁴²	Antagen andel	Antaget värde, miljoner kronor ⁴³
Bränsle för fjärrvärmeproduktion	10 219	68 %	6 949
Bränsle för elproduktion	4 926	54 %	2 660
Inköp av bränsle för el- och fjärrvärmeproduktion	16 230		9 609

Källa: Statistiska centralbyrån (2013a)

Lokalkostnaderna för 2012 beräknas till drygt 12 miljarder kronor. Detta under antagande att de offentliga bolagen i stort sett 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 utomståendes medverkan) har vi beräknat till 1,4 miljarder kronor 2012.⁴⁴

Vi uppskattar inköp för monopol tjänster till 2 miljarder kronor och investeringar i egen regi till 6,9 miljarder kronor 2012. Vi använde samma antagande som föregående år, att de offentliga bolagen använder 0,7 procent av inköpen för monopol tjänster och 2,5 procent för investeringar i egen regi.

⁴² Statistiska centralbyrån (2014a).

⁴³ Konkurrensverkets beräkning.

⁴⁴ Sveriges Radio (2014) och Sveriges Television (2014).

Privata bolags upphandlingspliktiga inköp

Enligt LUF är även en del av vissa *privata bolags inköp* upphandlingspliktiga. Bland de privata bolagens inköp är det i första hand elnätsbolag som träffas av dessa upphandlingsregler. Därtill nämns även privata fjärrvärmebolag och företaget A-Train.

De upphandlingspliktiga inköpen har uppskattats till sammanlagt 9,8 miljarder kronor 2012 (se tabell 53). Värdet baseras på att elnätsmarknaden totalt omsatte 23,0 miljarder kronor, fjärrvärmemarknaden 35,5 miljarder kronor och A-Train 0,6 miljarder kronor 2012⁴⁵. Därefter har antagits att de privata elnätsbolagen innehar 50 procent av elnätsmarknaden medan privata fjärrvärmebolag innehar 30 procent av fjärrvärmemarknaden. Slutligen användes samma antaganden som för offentligt ägda företag, det vill säga att insatsförbrukningen motsvarar 40 procent av omsättningen medan investeringarna motsvarar 8 procent av omsättningen.

Tabell 53 Privata bolags upphandlingspliktiga inköp 2012, miljoner kronor

Inköp	Omsättning	Inköpt bränsle	Uppskattning brutto-investeringar	Uppskattning insatsförbrukning	Totalt
Elnätsmarknaden totalt	22 975		1 838	9 190	11 028
Varav privata företag (50 %)	11 488		919	4 595	5 514
Fjärrvärmemarknaden totalt	35 574	9 160	2 846	5 070	7 916
Varav privata företag (30 %)	10 672	2 748	854	3 170	4 023
A-Train	638		20	255	275
Summa privata företags upphandlingspliktiga inköp	22 797		1 793	8 020	9 812

Källa: Statistiska centralbyrån (2014a), A-Train (2014) och Konkurrensverkets beräkning.

⁴⁵ Statistiska centralbyrån (2014a) och A-Train (2014).

Bilaga 2 Upphandlingar per CPV-huvudgrupp

Genom CPV-huvudgrupper delas upphandlingar in branschvis (se tabell 54). Varje upphandling kan tillhöra flera CPV-huvudgrupper.

Tabell 54 Antal annonserade upphandlingar 2014 per CPV-huvudgrupp

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal	Andel
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	189	1 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	207	1 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	86	0 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	294	1 %
16	Jordbruksmaskiner	166	1 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	213	1 %
19	Skinns och textilier, plast- och gummimaterial	95	0 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	139	0 %
24	Kemiska produkter	168	1 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	336	1 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	569	2 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	404	1 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	856	3 %
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	1 084	4 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	298	1 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	167	1 %
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	527	2 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	760	3 %
41	Uppsamlat och renat vatten	13	0 %

forts.

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal	Andel
42	Industrimaskiner	732	3 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	165	1 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 031	4 %
45	Anläggningsarbete	7 432	26 %
48	Programvara och informationssystem	530	2 %
50	Reparation och underhåll	1 014	4 %
51	Installation (utom programvara)	817	3 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	226	1 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	438	2 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	217	1 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	229	1 %
65	El-, vatten- och energiverk	172	1 %
66	Finans- och försäkringstjänster	357	1 %
70	Tjänster avseende fast egendom	135	0 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	1 830	6 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	862	3 %
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	119	0 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	160	1 %
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	49	0 %
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	479	2 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 594	6 %
80	Undervisning och utbildning	444	2 %
85	Hälsa- och sjukvård samt socialvård	716	3 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	1 382	5 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	253	1 %
98	Andra samhällseliga och personliga tjänster	414	1 %

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

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Bilaga 3 Vinnande anbudsgivare per CPV-huvudgrupp

Antal budgivare per upphandling kan ge indikation på konkurrensen. Däremot behöver många budgivare 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 55). Som regel är upphandlingar med många vinnare ramavtal. Vid en del ramavtal tillämpas förnyad konkurrensutsättning vid avrop.

Tabell 55 Vinnande anbudsgivarna vid annonserade upphandlingar per CPV-huvudgrupp 2014

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Kontrakterade i genomsnitt	Andel kontrakterade
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	11,5	5,6	49 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	6,9	3,0	44 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	5,4	3,3	62 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	17,7	10,8	61 %
16	Jordbruksmaskiner	3,6	1,7	46 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	11,9	5,0	42 %
19	Skinns och textilier, plast- och gummimaterial	5,3	2,9	55 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	10,0	4,1	41 %
24	Kemiska produkter	7,4	4,7	64 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	9,5	3,6	38 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	7,5	2,6	35 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	8,3	3,5	43 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	19,3	13,1	68 %

forts.

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Kontrakterade i genomsnitt	Andel kontrakterade
34	Transportutrustning och transporthjälpmedel	6,3	3,0	48 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	5,1	1,9	37 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	7,4	3,1	42 %
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	4,6	2,3	51 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	9,2	4,6	50 %
41	Uppsamlat och renat vatten	3,0	1,0	33 %
42	Industrimaskiner	5,4	2,3	44 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	4,4	1,7	39 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	6,7	3,0	45 %
45	Anläggningsarbete	22,7	7,9	35 %
48	Programvara och informationssystem	8,9	3,5	39 %
50	Reparation och underhåll	6,7	2,9	44 %
51	Installation (utom programvara)	4,5	1,8	39 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	9,9	5,5	55 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	7,5	3,8	51 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	6,6	2,4	36 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	5,6	2,5	46 %
65	El-, vatten- och energiverk	5,3	2,3	43 %
66	Finans- och försäkringstjänster	6,1	3,2	52 %
70	Tjänster avseende fast egendom	7,5	3,2	43 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktnings-tjänster	29,4	14,7	50 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	12,8	5,8	45 %

forts.

CPV-huvudgrupp	Avser	Anbudsgivare i genomsnitt	Kontrakterade i genomsnitt	Andel kontrakterade
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	5,0	1,9	38 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	6,1	2,4	40 %
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	3,4	1,3	38 %
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	10,3	4,3	42 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	15,4	5,9	38 %
80	Undervisning och utbildning	14,6	6,3	43 %
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	16,9	10,2	60 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	12,1	3,9	32 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	16,1	4,6	29 %
98	Andra samhällsliga och personliga tjänster	5,8	2,5	43 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Bilaga 4 Överprövade upphandlingar

Leverantörer som anser sig lidit skada av att en myndighet har brutit mot upphandlingsreglerna kan begära överprövning i förvaltningsrätt. Andelen överprövningar varierar kraftigt mellan olika branscher (se tabell 56).

Tabell 56 Annonserade upphandlingar som överprövats per CPV-huvudgrupp 2014

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav överprövade	Andel
03	Jordbruks-, jakt-, fiske- och skogsbruksprodukter samt tillhörande produkter	189	11	5,8 %
09	Petroleumprodukter, bränsle, elektricitet och andra energikällor	207	9	4,3 %
14	Gruvprodukter, basmetaller och tillhörande produkter	86	4	4,7 %
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	294	33	11,2 %
16	Jordbruksmaskiner	166	7	4,2 %
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	213	22	10,3 %
19	Skinns och textilier, plast- och gummimaterial	95	9	9,5 %
22	Trycksaker och tillhörande produkter	139	13	9,4 %
24	Kemiska produkter	168	18	10,7 %
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	336	45	13,4 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning; belysning	569	44	7,7 %
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	404	34	8,4 %
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	856	110	12,9 %
34	Transportutrustning och transport-hjälpmiddel	1 084	63	5,8 %
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	298	27	9,1 %
37	Musikinstrument, sportartiklar, spel, leksaker, hantverk, konsthantverksmateriel och tillbehör	167	10	6,0 %

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav över-prövade	Andel
38	Laboratorieutrustning, optisk utrustning och precisionsutrustning (exkl. glas)	527	36	6,8 %
39	Möbler (inkl. kontorsmöbler), inredning, hushållsapparater (exkl. belysning) och rengöringsprodukter	760	81	10,7 %
41	Uppsamlat och renat vatten	13		0,0 %
42	Industrimaskiner	732	67	9,2 %
43	Maskiner för brytning och byggnadsarbeten	165	13	7,9 %
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1 031	63	6,1 %
45	Anläggningsarbete	7 432	433	5,8 %
48	Programvara och informationssystem	530	54	10,2 %
50	Reparation och underhåll	1 014	91	9,0 %
51	Installation (utom programvara)	817	53	6,5 %
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	226	20	8,8 %
60	Transporter (utom avfallstransport)	438	50	11,4 %
63	Kringtjänster för transporter; resebyråtjänster	217	24	11,1 %
64	Post- och telekommunikationstjänster	229	18	7,9 %
65	El-, vatten- och energiverk	172	13	7,6 %
66	Finans- och försäkringstjänster	357	17	4,8 %
70	Tjänster avseende fast egendom	135	8	5,9 %
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningsstjänster	1 830	122	6,7 %
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	862	84	9,7 %
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	119	8	6,7 %
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	160	19	11,9 %
76	Tjänster för olje- och gasindustrin	49		0,0 %

forts.

CPV-huvud-grupp	Avser	Antal upphandlingar	Varav över-prövade	Andel
77	Jordbruks-, skogsbruks-, trädgårds-, vattenbruks- och biodlingstjänster	479	43	9,0 %
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	1 594	160	10,0 %
80	Undervisning och utbildning	444	44	9,9 %
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	716	72	10,1 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljötjänster	1 382	125	9,0 %
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	253	24	9,5 %
98	Andra samhällliga och personliga tjänster	414	48	11,6 %

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

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 83 koncessioner av myndigheter 2014. I tabell 57 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 83.

Tabell 57 Annonserade koncessioner per CPV-huvudgrupp 2014

CPV-huvudgrupp	Avser	Antal
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	22
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljöttjänster	17
79	Företagstjänster: lagstiftning, marknadsföring, rådgivning, rekrytering, tryckning och säkerhet	13
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	11
98	Andra samhälleliga och personliga tjänster	11
63	Kringtjänster för transporter; resebyråttjänster	10
64	Post- och telekommunikationstjänster	10
72	IT-tjänster: konsultverksamhet, programvaruutveckling, Internet och stöd	9
75	Offentlig förvaltning, försvar och socialförsäkringstjänster	7
50	Reparation och underhåll	6
32	Radio-, televisions-, kommunikations- och telekommunikationsutrustning samt tillhörande utrustning	6
45	Anläggningsarbete	4
48	Programvara och informationssystem	3
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	2
80	Undervisning och utbildning	2
51	Installation (utom programvara)	2
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	1
22	Trycksaker och tillhörande produkter	1

forts.

CPV- huvudgrupp	Avser	Antal
44	Konstruktioner och konstruktionsmaterial; konstruktionshjälpmedel (utom elutrustning)	1
35	Säkerhets-, brandbekämpnings-, polis- och försvarsutrustning	1
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning, utom möbler och programvara	1
60	Transporter (utom avfallstransport)	1

Källa: Visma, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015.

Rapporten presenterar grundläggande fakta och den senaste statistiken om den offentliga upphandlingen i Sverige. Nytt i årets rapport är bland annat analyser av små- och medelstora företags deltagande i upphandlingar samt ett avsnitt om offentliga utbetalningar som bygger på en tidigare uppdragsforskningsrapport.

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



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

www.konkurrensverket.se



Adress Torsgatan 13, 111 23 Stockholm
Telefon 08-586 217 00
E-post info@uhmynd.se
upphandlingsmyndigheten.se