

Offentlig upphandling och offentliga inköp

Omfattning och sammansättning

En forskningsrapport skriven av
Mats Bergman
på uppdrag av Konkurrensverket

Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ligger bl.a. att främja forskning på konkurrensområdet.

Våren 2008 gav Konkurrensverket Mats Bergman, professor i nationalekonomi vid Södertörns högskola och vid Uppsala universitet, i uppdrag att kartlägga och analysera omfattningen och sammansättningen av den offentliga upphandlingen i Sverige. En sammanfattande bedömning i rapporten är att år 2006 uppgick värdet på upphandlingspliktiga varor och tjänster till mellan 450 och 535 miljarder kronor, motsvarande mellan 15 och 18 procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Det är författaren själv som svarar för slutsatserna i rapporten. Dessa behöver inte nödvändigtvis återspegla Konkurrensverkets uppfattning.

Stockholm i december 2008

Jan-Erik Ljusberg
Tf generaldirektör

Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning¹

26 november 2008

Mats Bergman
Södertörns högskola

¹ Denna rapport är skriven på uppdrag av Konkurrensverket. Ett varmt tack riktas härmed till Louise Johannesson, som bistått i arbetet med datainsamling och utredning; Heather Bergdahl, Hans Björklund, Katarina Johansson, Linda Lagnerö, Christina Liwendahl, Anita Norling och Solveig Westin på SCB för hjälp med att förstå den offentliga statistiken; till Camilla Graf Morin och Anders Svensson på Konkurrensverket för tålmodiga förklaringar om hur upphandlingsreglerna fungerar; till Berto Lindbom, Huddinge kommun, för insikter i hur upphandlingar fungerar i praktiken och till Michael Söderström, ARS Research och till Naturvårdsverket för att jag fick ta del av tidigare insamlade enkätdata. Det bör understrykas att slutsatserna är författarens egna.

1.	Sammanfattning	3
2.	Syfte, metod och avgränsningar	4
3.	Offentlig upphandling och offentliga inköp	6
3.1	Vilka omfattas av upphandlingslagarna?	6
3.2	Vad omfattas av upphandlingslagarna?	8
3.3	Offentlig konsumtion, insatsförbrukning, offentliga inköp och offentlig upphandling	10
3.4	Tröskelvärden och A- och B-tjänster	12
4.	Internationell forskning om omfattningen mm av offentlig upphandling	13
5.	Tidigare svenska bedömningar av omfattning mm av offentlig upphandling	14
6.	Nationalräkenskaperna och offentlig upphandling	15
	Skillnader mellan nationalräkenskaperna och primärstatistiken avseende offentliga beräkningar	16
	Offentlig sektor och offentlig myndighet	16
6.1	Myndigheters inköp	17
6.2	Offentliga bolags inköp	21
6.3	Privata bolags inköp	24
6.4	Totala offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna	24
7.	Annonserad offentlig upphandling	25
8.	Sektorsvisa sammanställningar	32
8.1	Köparsektorer	33
	Kommuner	33
	Landsting	34
	Stat	35
	Summa	36
8.2	Producentsektorer	36
	Vård	36
	Kollektivtrafik	36
	Skolor och barnomsorg	36
	Byggbranschen	37
	Försvarsmateriel	38
	Tekniska tjänster	38
	Konsulttjänster, finansiella tjänster	39
	Kommunal vård och omsorg om äldre och funktionshindrade	39
	Institutionsvård mm	39
	IT-tjänster	39
	Tandvård	39
	Färdtjänst	40
	Juridisk-ekonomiska tjänster	40
	Upphandling/inköp av offentliga bolag	40
9.	Enskilda myndigheters upphandlingar	41
10.	Analys och slutsatser	43
11.	Avslutande reflexioner	44
	Referenser	45

1. Sammanfattning

I debatten om offentlig upphandling anges ofta att svenska myndigheter och andra som träffas av upphandlingsreglerna varje år köper upphandlingspliktiga varor och tjänster för 400 till 500 miljarder kronor – och ibland nämns ännu högre tal. Enligt den undersökning SCB gör på uppdrag av Konkurrensverket och tidigare NOU uppgår däremot volymen *annonserad* offentlig upphandling till bara strax över 100 miljarder kronor. De två värdena är inte jämförbara, eftersom SCB:s undersökning endast avser upphandling över tröskelvärdena och eftersom det är känt att bortfallet är omfattande.

Bedömningen att upphandlingen omsätter 400 miljarder kronor går tillbaka till den offentligt tillsatta Upphandlingskommittén, som utredde lagen om offentlig upphandling i slutet av 1990-talet. Hur bedömningen gjordes finns inte dokumenterad och det har heller inte sedan dess gjorts någon omfattande analys av hur mycket upphandlingen omsätter i Sverige. En uppskrivning i takt med BNP skulle peka mot att den offentliga upphandlingen i år (2008) omsätter cirka 550 miljarder kronor.

Huvudsyftet med den här rapporten är att uppskatta värdet av all offentlig upphandling i Sverige. Med upphandling (eller ”upphandlingspliktig volym”) menas då sådana köp som görs av myndigheter och bolag som har att följa reglerna för offentlig upphandling *och* som avser sådana produkter som omfattas av reglerna och där undantag inte är tillämpliga. Detta innebär att tillåten och otillåten direktupphandling inkluderas. Med en avsevärd förenkling kan man säga att alla inköp som görs av myndigheter och av de flesta offentligt ägda bolag omfattas, om köpen inte avser fast egendom, rörelser (bolag mm) eller ett ganska stort antal undantagna produkter, som exempelvis allmännyttig forskning, militärmateriel och bränsle för el- och värmeproduktion. Hyra av fast egendom, t.ex. lokalhyra, omfattas inte heller.

Rapporten använder i huvudsak fyra olika ansatser för att uppskatta omfattningen av den offentliga upphandlingen, där dataunderlaget hämtas från nationalräkenskaperna, från EU:s databas för annonsering av offentlig upphandling, från branschvis statistik respektive från de enskilda upphandlande enheterna/myndigheterna själva.

I nationalräkenskaperna visar den offentliga sektorns sammanlagda insatsförbrukning hur mycket varor och tjänster myndigheterna sammantaget köper. Emellertid måste både tillägg och avdrag göras. Investeringar ingår inte i det som kallas insatsförbrukning men skall normalt upphandlas. Inte heller ingår sociala naturaförmåner i insatsförbrukningen, dvs. offentligas köp av produkter producerade i näringslivet och som levereras direkt till enskilda konsumenter, eventuellt mot viss betalning. Exempel på sådant är läkemedel, vårdtjänster, färdtjänst och äldreomsorg. På motsvarande sätt måste vissa avdrag göras, exempelvis för lokalhyra och för köp av undantagna produkter, som exempelvis läkemedel med giltiga patent. Med utgångspunkt från nationalräkenskaperna kan en *övre* gräns för myndigheternas upphandling antas vara cirka 370-380 miljarder kronor, baserat på 2006 års förhållanden. Motsvarande värde för offentliga bolag antas vara ungefär 160 miljarder kronor och för privata bolag högst 10 miljarder kronor. Totalt skulle alltså den offentliga upphandlingen kunna omfatta så mycket som 530-545 miljarder kronor, vilket uttryckt som andel av BNP är ungefär likvärdigt med, eller till och med något mer än, vad Upphandlingskommittén kom fram till år 1999.

Den offentliga upphandling över tröskelvärdena som annonserats i EU:s databas TED och som sammanställs av SCB på Konkurrensverkets uppdrag uppgår till bara något mer än 100

miljarder kronor. Genom en analys av bortfallet i databasen och av de kompletterande undersökningar SCB gör av upphandlingar under tröskelvärdena kan man sluta sig till att den totala offentliga upphandlingen bör ha varit åtminstone 280 miljarder kronor år 2006. I princip omfattar de kompletterande undersökningarna också direktupphandling, men det är möjligt att undersökningen i praktiken främst täcker in de mer formaliserade upphandlingarna. Med hjälp av vissa ytterligare och mycket osäkra antaganden bland annat om det totala antalet direktupphandlingar kan man tänka sig att en total upphandlingsvolym på cirka 450 miljarder kronor är mer förenlig med den volym som registreras för upphandlingar över tröskelvärdena.

En branschvis genomgång pekar på en upphandlingspliktig inköpsvolym på strax över 200 miljarder kronor som en *undre* gräns för myndigheternas upphandling, medan sådana inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna uppgår till minst cirka 100 miljarder kronor. Detta lämnar uppåt 150 miljarder kronor i kategorin ”övrigt”, dvs. sådana inköp som inte har varit möjliga att koppla till ett antal branscher som är viktiga leverantörer till den offentliga sektorn. Det finns skäl att tro att merparten av dessa icke branschbestämda inköp skall upphandlas enligt reglerna. Om offentliga och privata företags förmodade upphandlingsvolym adderas till ovanstående erhålls en undre gräns för den samlade upphandlingen på cirka 380 miljarder kronor.

Naturvårdsverket har låtit fråga ett stort antal myndigheter om deras upphandlingsvolym. Med utgångspunkt från dessa svar kan volymen uppskattas till cirka 300 miljarder kronor. Till detta skall bolagens upphandling, enligt ovan cirka 160 miljarder kronor eller något mer, läggas. Sammantaget ger detta en volym på strax över 450 miljarder kronor.

En sammanfattande bedömning är att den upphandlingspliktiga volymen – inklusive tillåten och otillåten direktupphandling – uppgick till 450-535 miljarder kronor år 2006. Detta motsvarade det året 15,5 till 18,5 procent av BNP, dvs. en något lägre andel än vad Upphandlingskommittén kom fram till.

2. Syfte, metod och avgränsningar

Syftet med den här rapporten är att med olika metoder uppskatta omfattningen av den offentliga upphandlingen, att översiktligt beskriva sammansättningen av den offentliga upphandlingen i ett antal dimensioner samt, om möjligt, att identifiera orsakerna till att den annonserade offentliga upphandlingen så kraftigt understiger andra uppskattningar av omfattningen av den offentliga upphandlingen.

I huvudsak kommer fyra metoder att användas. För det första kommer jag att utgå från nationalräkenskaperna, från vilka det i varje fall indirekt går att utläsa storleken av den offentliga sektorns *inköp*. Från en sådan totalsumma kommer sedan inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna att dras bort; därmed erhålls en övre gräns för hur stor den offentliga upphandlingen kan vara.² Beräkningar baserade på nationalräkenskaperna redovisas i kapitel 6.

² Som framgår av texten nedan är det inte helt korrekt att den offentliga sektorns inköp, beräknade från nationalräkenskaperna, måste utgöra en övre gräns, eftersom vissa inköp som den offentliga sektorn gör

För det andra kommer jag, i kapitel 7, att utgå från offentlig upphandling som annonseras i EU:s databas TED och med hjälp av denna försöka beräkna en totalsumma. Detta kommer att ge en undre gräns för den offentliga upphandlingen.

För det tredje kommer jag att angripa problemet genom att sektor för sektor försöka addera ihop upphandlings- och omsättningssiffror inom branscher och produktgrupper som omfattas av upphandlingsreglerna. Ett sätt att ”branschindela” upphandlingen är att separat studera kommuner, landsting och stat; ett annat är att utgå från säljarnas näringgrenar. Även denna metod kommer att generera en undre gräns för upphandlingen. Se kapitel 8.

Slutligen kommer jag att på olika sätt försöka utgå från enskilda myndigheters och företags upphandling och utifrån dessa uppskatta den totala offentliga upphandlingen. I denna metodgrupp ingår också redovisningen av resultat från en enkät Naturvårdsverket vid några tillfällen skickat till samtliga kommuner och landsting och ett stort antal statliga myndigheter om omfattningen av deras offentliga upphandling. Se kapitel 9.

Med undantag för mätning via annonsvolym innebär samtliga metoder att fokus ligger på faktiskt gjorda inköp av sådana varor och tjänster som skall upphandlas, inklusive inköp som är så små att direktupphandling är tillåten. Detta kommer jag ibland kalla ”upphandlingspliktig inköpsvolym”. Att summera värdet i annonserna mäter, i princip, värdet av sådan upphandling som har annonserats i EU:s databas.³ Att den senare understiger den förra är naturligt, bland annat eftersom upphandlingar under tröskelvärdena inte behöver annonseras. Därmed säger differensen mellan de två uppskattningarna inte så mycket om omfattningen av exempelvis otillåten direktupphandling.

I följande kapitel beskrivs regelverket för offentlig upphandling, med fokus på vilka köpare och vilka produkter som omfattas av regelverket. I det sammanhanget introduceras också begreppet offentliga inköp, vilket omfattar alla köp och all hyra som görs av myndigheter och offentliga bolag. Offentlig upphandling är alltså en delmängd av offentliga inköp.

Syftet med denna rapport är inte primärt att beskriva upphandlingsreglerna som sådana eller att försöka lösa de många och svåra juridiska problem som uppstår när man försöker fastställa vilka aktörer och produkter som omfattas av upphandlingsreglerna. Å andra sidan måste i princip sådana gränser dras för att möjliggöra den beräkning som är huvudsyftet med rapporten. I många fall är gränserna enkla att definiera, antingen för att det direkt framgår av lagen eller därför att det finns tydliga domstolsavgöranden. När så inte är fallet kommer min huvudprincip att vara att följa den allmänt vedertagna uppfattningen, om en sådan synes finnas, eller alternativt Konkurrensverkets/NOUs uppfattning, om frågan är tvistig. I vissa fall har dock tillsynsmyndigheten inte tagit ställning, varför jag måste ta mig friheten att själv avgöra om det är sannolikt att en viss produkt eller viss aktör omfattas av reglerna eller inte. Därvid kommer jag ibland att ta hänsyn till hur enkelt det är att beräkna omfattningen av de eventuellt upphandlingspliktiga inköpen, så att exempelvis vissa aktörer som köper för små belopp inte kommer att beaktas i beräkningarna, även om det framstår som mest sannolikt att de omfattas av reglerna. Vidare kommer jag att så långt möjligt lämna sådana uppgifter att läsaren själv kan modifiera kalkylerna för att bättre reflektera en annan bedömning än min.

registreras i sektorn ”näringslivet” och vissa andra inköp registreras som gjorda av hushållen. Detta problem utvecklas vidare i texten.

³ I princip skall värdet annonseras, men det är vanligt att själva upphandlingen annonseras och att värdet inte annonseras.

3. Offentlig upphandling och offentliga inköp

Offentlig upphandling regleras i första hand av lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091), och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster, LUF (2007:1092), också kallad försörjningslagen. Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte den äldre lagen om offentlig upphandling (LOU, 1992:1528). LOU och LUF, liksom den äldre LOU, bygger på EU-direktiv om offentlig upphandling. I vissa speciella fall kan också EU-direktiven vara direkt tillämpliga (ha s.k. direkt effekt).⁴

Syftet med detta kapitel är att beskriva vilka och vad som omfattas av upphandlingslagarna – dvs. vilka aktörer och vilka produkter. Som redan sagts är det i många fall svårt att göra sådana bedömningar och ambitionen är inte att lösa de rent juridiska frågeställningarna. Av praktiska skäl måste emellertid tämligen exakta om än provisoriska gränser dras upp.

3.1 Vilka omfattas av upphandlingslagarna?

De som omfattas av LOU benämns upphandlande myndigheter. Statliga och kommunala (inklusive landstingskommunala) myndigheter är upphandlande myndigheter.⁵ (Härvid räknas de beslutande församlingarna själva som myndigheter.) Sammanslutningar av flera upphandlande myndigheter betraktas också som upphandlande myndigheter.

Vidare omfattas vissa offentligt styrda organ av lagen. De viktigaste kategorierna av offentligt styrda organ är kommunala och statliga bolag; andra kategorier är stiftelser och föreningar. För att ett sådant organ skall omfattas av upphandlingsreglerna krävs i) att bolaget tillgodoser ett behov i det allmännas intresse och ii) att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär samt iii) att organet är offentligt styrt. För att organet skall anses vara offentligt styrt krävs att i) det offentliga utser mer än hälften av bolagets styrelsemedlemmar eller ii) att bolaget till mer än hälften är finansierat av det offentliga eller iii) att verksamheten på annat sätt står under det offentligas kontroll.

Enkelt uttryckt innebär ovanstående att offentligt ägda bolag som inte bedriver en rent kommersiell verksamhet omfattas av upphandlingsreglerna. Även bolag som i huvudsak bedriver kommersiell verksamhet, men som också har vissa icke-kommersiella uppdrag, anses träffas av reglerna. Exakt vad som menas med icke-kommersiell verksamhet och hur omfattande den måste vara är svårt att bedöma; nedan ges några exempel. Än svårare är gränsdragningsfrågorna för stiftelser, föreningar och privata bolag. I rättspraxis har exempelvis en privat vägförening som bedrev offentligt finansierad färjetrafik bedömts vara en upphandlande myndighet om mer än hälften av intäkterna kommit från det offentliga (Högsta domstolens dom i mål Ö 3682-02 *Högmarsö samfällighetsförening*), liksom privata företag som åtagit sig vissa allmännyttiga förpliktelser (EG-domstolens dom i mål C-470/99 *Universala Bau*). Möjligen skulle även allmännyttiga ideella föreningar som till mer än hälften finansieras av det offentliga och privata företag som vunnit upphandlingar och som därmed både finansieras och i viss mån kontrolleras av den offentliga sektorn kunna anses vara upphandlande myndigheter. I det följande kommer jag dock av praktiska skäl och mot

⁴ För en introduktion till upphandlingsreglerna, se Konkurrensverket, 2008b.

⁵ I fortsättningen avses med "kommunala myndigheter" och "kommunala bolag" såväl kommunala som landstingskommunala myndigheter respektive bolag, om inte annat sägs eller är uppenbart av sammanhanget.

bakgrund av det delvis oklara rättsläget välja att bortse från möjligheten att stiftelser, föreningar och privata bolag omfattas av LOU.⁶

Genom ett särskilt undantag omfattas inte teleoperatörer – oavsett hur dessa ägs och styrs – av LOU.

De som omfattas av LUF benämns upphandlande enheter. För att betraktas som upphandlande enhet måste två villkor vara uppfyllda. För det första måste verksamheten tillhöra någon av de s.k. försörjningssektorerna, dvs. vatten, energi, transport eller post.⁷ För det andra måste verksamheten bedrivas av en upphandlande myndighet (enligt definitionen i LOU), av ett privat företag som har särskild rättighet eller ensamrätt att bedriva den typen av verksamhet (t.ex. ett legalt monopol) eller av ett företag som en upphandlande myndighet kan utöva ett bestämmande inflytande över. EU-kommissionen kan undanta vissa sektorer från LUF. För Sveriges del har för närvarande elproduktion och elhandel undantagits. (Elnätsverksamhet omfattas däremot av LUF.) Konkret innebär detta att privata elnätsbolag omfattas av LUF, då dessas koncession ger ensamrätt inom ett visst geografiskt område. Möjligen skulle även privatägda fjärrvärmeverk kunna omfattas, även om de inte har någon formell ensamrätt, och möjligen ytterligare något privat bolag med särskild rättighet inom försörjningssektorn, t.ex. A-Train AB som har exklusiv koncession på Arlandabanan fram till år 2040.

Att avgöra vad som är en myndighet är relativt enkelt.⁸ Däremot är gränsdragningsfrågorna väsentligt svårare när det gäller offentligt kontrollerade företag, framför allt vid tillämpning av LOU och framför allt för statliga bolag. Grundprincipen är att offentligt ägda bolag som har ett rent kommersiellt syfte och som *inte* bedriver sin verksamhet inom försörjningssektorn inte omfattas av upphandlingslagarna. Detta torde gälla t.ex. bolag som LKAB, Nordea, SAS, SBAB, TeliaSonera och (före privatiseringen) Vin&Sprit.⁹ Företag som däremot helt eller delvis har en icke-kommersiell uppgift, som Systembolaget, Svenska Spel och Samhall, torde däremot träffas av lagstiftningen. För några bolag synes det än svårare att avgöra om de har sådana icke-kommersiella uppgifter att de skall anses omfattas av LOU. Detta gäller t.ex. Akademiska hus, Lernia och Sveaskog.¹⁰

Det är relativt vanligt förekommande att offentliga företag inte anser att de själva omfattas av LOU, trots att förutvarande NOU gjort bedömningen att företaget i fråga omfattas av lagen. Detta gäller exempelvis Apoteket och Sveaskog. Tidigare hade även SVT den uppfattningen, i

⁶ Det är relativt enkelt att fastställa om en förening, stiftelse eller ett privat bolag erhåller mer än hälften av sina intäkter från det allmänna. Däremot är det svårare att avgöra om en förenings verksamhet är ”allmännyttig”. En möjlig parallell är Skattemyndighetens definition av allmännyttig ideell förening. För privata bolag tillkommer komplikationen att bedöma om bolaget står under det offentligas kontroll genom avtal, snarare än genom ägarstyrning.

⁷ Postverksamhet omfattas av lagen från och med 1 januari 2009. Med ”transport” menas rälsbunden trafik och busstrafik, men däremot inte flyg, sjöfart och taxi.

⁸ Det finns dock betydande svårigheter med att ta fram en entydig definition av vad som menas med en myndighet; se Statskontoret, 2005.

⁹ För TeliaSonera gäller därtill att teleoperatörer är helt undantagna från upphandlingsreglerna.

¹⁰ Lernia hette tidigare AMU-gruppen, medan Byggnadsstyrelsen delats i Akademiska hus, Vasakronan, Statens fastighetsverk och Lokalförsörjningsverket (ett senare nedlagt statligt ”fastighetskonsultföretag”); senare bildades också Specialfastigheter AB ur Vasakronan. Såväl AMU-gruppen som Byggnadsstyrelsen bedömdes av NOU vara upphandlande enheter, motsvarande upphandlande myndigheter med dagens lagstiftning. Av dessa ligger det nära till hands att betrakta Vasakronan som kommersiell och Specialfastigheter som icke-kommersiell. Konkurrensverket väntas under hösten 2008 publicera en bedömning av om Akademiska hus är en upphandlande myndighet eller inte. Lernia betraktas i det följande som en upphandlande myndighet, baserat på NOUs gamla bedömning.

strid med NOUs uppfattning, men man har numera ändrat inställning. Även Systembolaget, där det icke-kommersiella syftet synes tämligen uppenbart, anser sig inte träffas av upphandlingsreglerna. Huruvida så är fallet eller inte har ej prövats i domstol.

I den här rapporten är utgångspunkten de bedömningar som förutvarande NOU (Nämnden för offentlig upphandling, numera en del av Konkurrensverket) publicerat i två rapporter.¹¹ Därmed betraktas exempelvis Apoteket, Bilprovningen, Samhall, Svenska Spel, SVT och Systembolaget som upphandlande enheter, pga deras allmännyttiga uppgifter.

Inom försörjningssektorn och vad gäller kommunala bolag är det något enklare att avgöra om ett bolag är en upphandlande enhet respektive myndighet. Vattenfall, kommunala elnäts- och fjärrvärmebolag, SJ, Green Cargo, Swedcarrier och Posten betraktas som upphandlande enheter pga att de är verksamma inom försörjningssektorerna och helt eller delvis ägda av det offentliga. Även privata elnätsbolag och A-train betraktas som upphandlande enheter, medan jag antagit att privata fjärrvärmebolag inte träffas av LUF. Vad gäller övriga kommunala bolag, inklusive landstingskommunala, antas att de alla träffas av LOU, mot bakgrund av att kommunallagen (3:17) föreskriver att fullmäktige skall fastställa det ”kommunala ändamålet” med verksamheten samt (8:3c) att avgifterna inte får vara högre än kostnaderna.¹²

3.2 Vad omfattas av upphandlingslagarna?

Upphandlingslagarna omfattar varor och tjänster, inklusive hyra av varor (lös egendom), men inte hyra av fast egendom, dvs. hyra av mark, lokaler, fastigheter och liknande. Inte heller omfattas lön och annan ersättning som betalas till egen personal, räntor eller köp av rörelser (dvs. köp av hela företag eller motsvarande). Vissa speciella tjänster är helt undantagna från upphandlingsreglerna: radio- och tv-program (inkl. köp av sändningstid), vissa juridiska tjänster (skiljemanna- och förlikningsuppdrag), vissa finansiella tjänster (värdepappershandel, investmentbankverksamhet, statsskuldsförvaltning och centralbankstjänster) och allmännyttig forskning och utveckling. Försvarsmaterial får, med hänvisning till rikets säkerhet, undantas från upphandlingsreglerna av regeringen. Även FMV (Försvarets Materielverk) får göra undantag för tilläggsbeställningar till redan undantagna inköp liksom för nya beställningar vars värde understiger 25 miljoner kronor.¹³ Enligt EG-domstolen skall alla undantag tillämpas restriktivt.¹⁴

Enligt LUF är vatten som köps av vattenverk och som används i dessas vattenproduktion undantagna. Motsvarande undantag gäller för energi och bränsle som köps av energiföretag. För båda lagarna gäller att upphandling inte behöver göras om säljaren har monopol, det så kallade ensamrättsundantaget. Ett exempel är köp av läkemedel med gällande patent och möjligen gäller detsamma köp av fjärrvärme, elnätstjänster, kommunalt vatten och avlopp och

¹¹ NOU (1998, 1999); se även Riksrevisionen (2006).

¹² NOU, 2000, bedömer att endast kommunala bolag som *enbart* bedriver elhandel eller *enbart* bedriver tjänsteexport kan undgås att träffas av upphandlingslagstiftningen.

¹³ Offentlig upphandling av försvarsmateriel regleras förutom av LOU också bl.a. av förordning (2001:870) om försvarsupphandling.

¹⁴ Se t.ex. EG-domstolens meddelande den 11 januari 2005 efter en begäran om förhandsbesked från en tysk domstol, dom i mål C-26/03 Stadt Halle, RPL Recyclingpark Lochau GmbH (RPL) mot Arbeitsgemeinschaft Termische Restabfall- und Energieverwertungsanlage TREA Leuna.

sophämtning.¹⁵ Vidare finns vissa möjligheter till undantag av konstnärliga eller tekniska skäl, exempelvis vid köp av konstverk. I de följande beräkningarna kommer utgångsantagandet att vara att fjärrvärme och elnätstjänster inte skall upphandlas.

Vidare betraktas inte alla kundvals- eller kundvalsliknande situationer som offentlig upphandling. Frågan är emellertid komplicerad och här ges endast en förenklad framställning. För en mer utförlig diskussion hänvisas till Konkurrensverket (2007).

En kundvalssituation uppstår när en individ väljer att köpa eller erhålla en vara eller en tjänst från en av flera möjliga leverantörer, men där det offentliga helt eller delvis står för kostnaden, antingen genom att själv stå för produktionen eller genom att betala ersättning till privata producenter. De främsta exemplen är daghem, skolor, äldreomsorg och tandvård. Även viss sjukvård skulle kunna ses som ett kundval liksom viss missbruksvård och liknande institutionsvård. En kundvalsliknande situation uppstår när individen inte har frihet att välja själv, utan valet görs för individens räkning. Det främsta exemplet är receptbelagda läkemedel, där ju läkaren är den som formellt och vanligen de facto väljer läkemedel.

Till ovan nämnda rapport från Konkurrensverket finns två bilagor, skrivna av Tom Madell respektive Ulf Bernitz. De har delvis olika uppfattning om i vilka situationer kundvals- och kundvalsliknande situationer skall betraktas som upphandling. Enligt Bernitz är det avgörande vem som beställer tjänsten. För en ren kundvalssituation är det kunden och inte finansiären (det allmänna) som är beställare och följaktligen behöver inte finansiären upphandla tjänsten. Enligt Madell måste dock finansiären upphandla om inte utföraren har tilldelats rollen som huvudman för verksamheten i fråga och om inte verksamheten omfattas av ett offentligt bidragssystem. I praktiken är de två ense om att fristående skolor och daghem m.m. inte omfattas av upphandlingsreglerna. Däremot är de ense om kundvalsstyrd äldrevård, vilken Madell menar skall upphandlas medan Bernitz anser att den egentligen inte behöver upphandlas enligt LOU. De båda synes dock ense om att det är lämpligt att i nationell lagstiftning reglera kundvalsmodellen och att sådan lagstiftning skapar ett undantag från LOU. Att det är möjligt att skapa undantag beror i sin tur på att vård och utbildning m.m. räknas som B-tjänster; för A-tjänster och för varor är det inte möjligt med den typen av nationella undantag, eftersom de nationella reglerna styrs av EU-direktiv.¹⁶ En ny lag om upphandling av vårdtjänster är på väg att införas, Lag om valfrihetssystem, LOV. Tanken är att den offentliga finansiären av vård- och omsorgstjänster skall kunna välja att anskaffa tjänsterna antingen med stöd av LOV eller med stöd av LOU. LOV och dess inverkan på omfattningen av den offentliga upphandlingen kommer dock inte ytterligare att analyseras i den här rapporten.

Tidigare har det ansetts att privat producerade vårdtjänster där vårdgivaren ersätts enligt ett samverkansavtal (eller etableringsavtal) är att likställa med en kundvalssituation där patienten är beställaren, där vårdgivaren med en viss automatik ersätts enligt en nationell taxa och att situationen därför inte träffas av upphandlingsreglerna. EU-kommissionen har emellertid uttalat att även vård enligt samverkansavtal skall upphandlas. Merparten av den privata vården köps genom s.k. vårdavtal, där ersättningen fastställs specifikt för varje avtal. Köp av vård enligt vårdavtal har generellt bedömts omfattas av upphandlingsreglerna.

¹⁵ ”Symmetriskäl” synes tala för att i synnerhet elnätstjänster inte behöver upphandlas av den köpande parten; den säljande parten anses ju träffas av LUF just för att den har en särskild ensamställning.

¹⁶ Se nedan för en diskussion om A- och B-tjänster.

I det följande kommer köp av tjänster från fristående skolor och daghem att betraktas som utanför LOUs räckvidd. Detsamma gäller subventionerad tandvård. Däremot kommer all privat sjukvård att betraktas som upphandlingspliktig, även om jag försöker särskilja vård enligt samverkansavtal. På motsvarande sätt räknar jag all missbruksvård mm. som upphandlingspliktig, även om det kan finnas kundvalssituationer också på denna marknad.

En upphandlande myndighet behöver inte tillämpa LOU vid köp mellan olika förvaltningar inom samma myndighet. En upphandlande enhet behöver inte tillämpa LUF vid köp inom den egna koncernen eller mellan anknutna bolag. Däremot måste offentligt kontrollerade bolag utanför försörjningssektorn tillämpa LOU vid köp mellan dotterbolag inom samma koncern. Vid köp mellan statliga myndigheter gäller enligt de flestas bedömning att upphandlingsreglerna inte behöver följas. Däremot måste LOU tillämpas vid köp mellan olika myndigheter, exempelvis mellan två kommuner eller mellan två landsting. Detsamma gäller, enligt ett nytt rättsfall (det s.k. SYSAV-målet med två domar av Regeringsrätten: RR 172-175-06 och RR 176-17-/06) när en kommun eller annan myndighet köper från ett hel- eller delägt bolag eller ett bolag ägt av en annan myndighet.

I det följande kommer köp mellan statliga myndigheter inte att anses omfattade av upphandlingsreglerna, medan köp mellan olika landsting, mellan olika kommuner eller mellan kommuner, landsting och stat anses omfattade av reglerna. Vidare kommer myndigheters köp från bolag, inklusive hel- och delägda bolag, att betraktas som träffade av LOU. Däremot kommer jag inte att göra några försök att beräkna värdet av köp inom samma bolagskoncern för bolag som omfattas av LOU, delvis baserat på en förmodan att sådana bolag kommer att välja att organisera sina interna flöden och sin organisation så att sådan upphandling inte uppstår.

3.3 Offentlig konsumtion, insatsförbrukning, offentliga inköp och offentlig upphandling

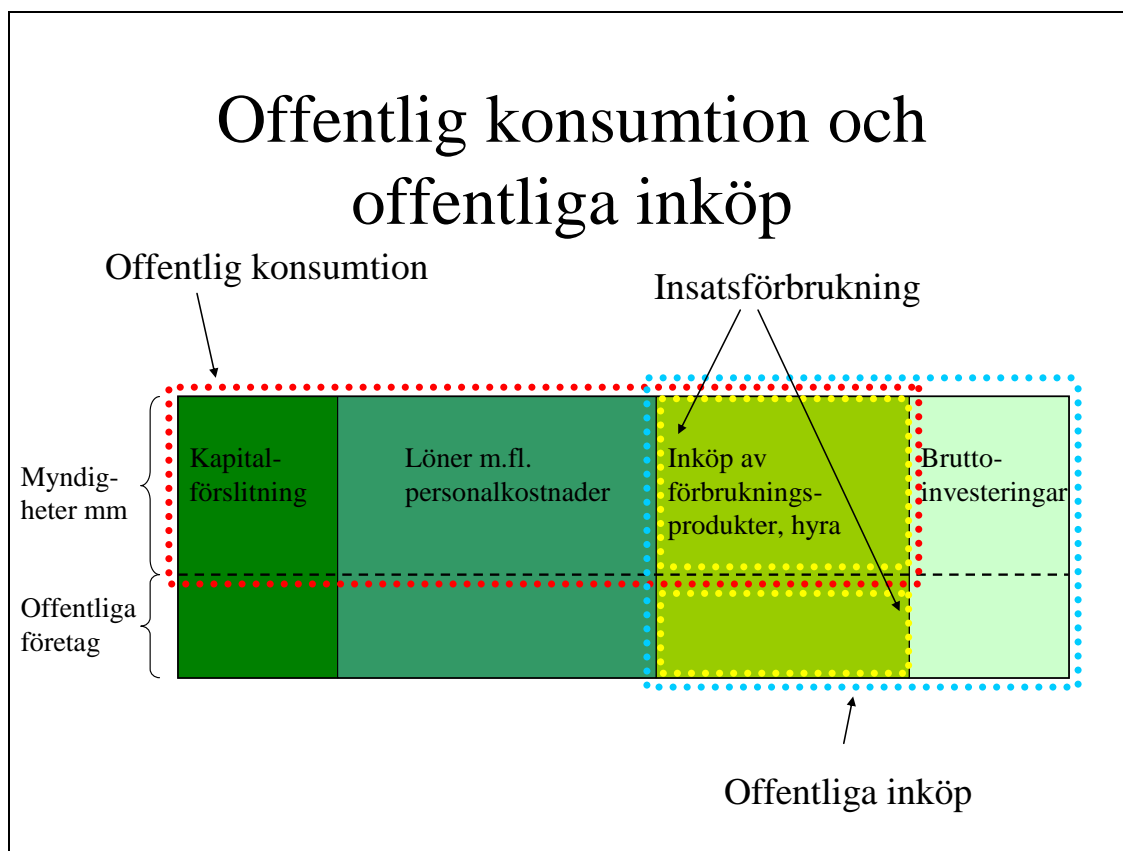
Inom nationalräkenskaperna används begreppen offentlig konsumtion respektive insatsförbrukning. Storleken av dessa kan kasta visst ljus över storleken på den offentliga upphandlingen. De viktigaste komponenterna i det som kallas offentlig konsumtion är löner och andra personalkostnader, inköp av förbrukningsprodukter mm (vanligen kallat insatsförbrukning) och kapitalförslitning, där det senare är en beräknad kostnad för den fortlöpande värdeminskningen av den befintliga kapitalstocken.

För att gå från offentlig konsumtion eller insatsförbrukning till offentlig upphandling (eller ”upphandlingspliktiga inköp”) kan det emellertid vara till hjälp att introducera begreppet ”offentliga inköp”. Med offentliga inköp menas här och i det följande utbetalningar som det offentliga gör och som *inte* är löner, andra personalkostnader, räntor, andra finansiella kostnader, transfereringar, skattebetalningar eller köp av fast egendom, rörelse mm. På ett principiellt plan finns tre viktiga skillnader mellan offentlig konsumtion och offentliga inköp. För det första inkluderar offentlig konsumtion löner och personalkostnader. För det andra inkluderar offentlig konsumtion *kostnaden* för användning av offentligt kapital (kapitalförslitning) medan offentliga inköp omfattar de *utbetalningar* som görs för offentliga

bruttoinvesteringar.¹⁷ För det tredje inkluderar begreppet offentliga inköp också inköp som görs av offentligt kontrollerade företag.

Rena transfereringar, exempelvis barnbidrag, pensioner och socialbidrag, betraktas inte som offentlig konsumtion och inte heller som offentliga inköp. Däremot ingår subventioner av exempelvis läkemedel och skolgång i den offentliga konsumtionen. Inom nationalräkenskaperna förs dessa poster under rubriken sociala naturaförmåner¹⁸ och är alltså en fjärde delmängd av offentlig konsumtion, vid sidan av kapitalförslitning, löner mm och insatsförbrukning, och borde som sådan i princip framgå i figur 1.

Figur 1. Offentlig konsumtion och offentliga inköp



Anmärkning: I figuren illustreras inte sociala naturaförmåner, vilka ingår i den offentliga konsumtionen.

Offentlig upphandling är en delmängd av offentliga inköp, vilket framgår av Figur 2. I figuren görs en åtskillnad mellan den egentliga offentliga sektorn (stat, landsting och kommuner;

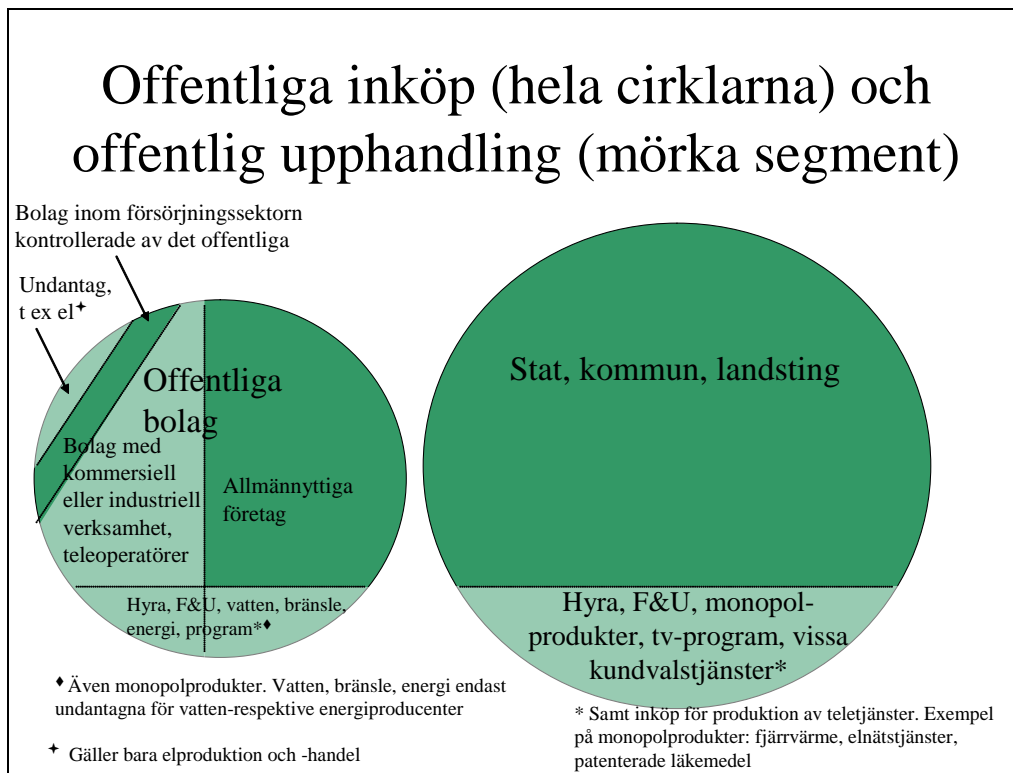
¹⁷ Över tiden bör kapitalkostnaden mätt som kapitalförslitning vara lika stor som värdet av bruttoinvesteringar. Däremot infaller kapitalförslitningen senare i tiden och tidsprofilen blir mer utjämnad.

¹⁸ Med sociala naturaförmåner menas subventioner som utgår från det allmänna till en privat producent för en vara eller tjänst som tillhandahålls direkt till konsumenter eller som säljs till ett subventionerat pris. Vidare måste ändamålet med tillhandahållandet av varan eller tjänsten vara inom området vård, social omsorg och utbildning mm. Därmed räknas exempelvis inte subventioner till kollektivtrafikproducenter som en social naturaförmån, eftersom dessa har ett annat ändamål. Värdet av den sociala naturaförmånen beräknas utifrån den betalning exempelvis en kommun gör till utföraren. Om brukaren betalar direkt till utföraren (t.ex. vid ett besök på en vårdcentral) blir således den sociala naturaförmånen lika med nettosubventionen.

högra cirkeln) och offentliga bolag (inklusive privata företag med särskilda rättigheter; vänstra cirkeln). För att gå från offentliga inköp till offentlig upphandling skall två kategorier uteslutas. För det första omfattas inte vissa typer av *produkter* av upphandlingslagarna: hyra av fast egendom (t.ex. lokalhyra), tv-program, monopolprodukter osv. Detta illustreras genom att ett segment skurits bort i botten av de två cirklarna. Vilka produkter som är undantagna diskuterades i större detalj i avsnitt 2.2 ovan.

För det andra omfattas inte vissa typer av *företag*, enligt diskussionen i avsnitt 2.1, vilket illustrerats genom att områden skurits bort i vänstra delen av cirkeln som representerar offentliga bolag. Först undantas samtliga bolag med rent kommersiell eller industriell verksamhet. Grafiskt motsvaras detta av att den vänstra halvan av cirkeln skärs bort. Av dessa ”återförs” dock en del, nämligen (offentligt kontrollerade) kommersiella företag inom försörjningssektorn, motsvarande de två segmenten i nordvästra delen av cirkeln. Slutligen undantas återigen viss konkurrensutsatt verksamhet inom försörjningssektorn, i praktiken elproduktion och –handel. Detta motsvarar det yttre ljusgröna segmentet i nordvästra delen av figuren.

Figur 2. Offentliga inköp och offentlig upphandling



3.4 Tröskelvärden och A- och B-tjänster

Beroende på det upphandlade beloppet skall (kan) olika förfaranden (eller procedurer) för upphandling användas. Vid upphandling av varor och s.k. A-tjänster (se nedan) över de s.k. tröskelvärdena skall, enligt EU:s direktiv, vissa mer formella upphandlingsförfaranden användas: ”öppet”, ”selektivt” eller ”förhandlat” förfarande. Vid upphandling under tröskelvärdena och vid upphandling av B-tjänster oavsett belopp, men över vad som brukar kallas för ett ”lågt värde”, kan något mindre formella förfaranden användas: förenklat

förfarande och urvalsförfarande samt, om synnerliga skäl föreligger, direktupphandling. Under gränsen för ”lågt värde” kan direktupphandling, dvs. ett i det närmaste helt informellt upphandlingsförfarande, tillämpas.¹⁹

A-tjänster är t.ex. reklamtjänster, tjänster avseende fastighetsförvaltning, organisationskonsulttjänster, flygtransporter och andra landtransporter än med järnvägstransporter, finansiella tjänster samt tele- data- och IT-tjänster. B-tjänster är t.ex. juridiska tjänster, hälso- och sjukvårdtjänster och sociala tjänster, tjänster avseende utbildning samt järnvägs- och sjötransporter. Se vidare bilaga 2 och 3 till LOU samt den till CPV-nomenklaturen hörande ”konverteringstabellen”.

EU:s regler är tvingande för varor och för A-tjänster över tröskelvärdena.²⁰ För B-tjänster och för upphandlingar under tröskelvärdena tillåter EU-reglerna att mindre formella förfaranden används, även om helt informell upphandling inte accepteras. Sverige har dock valt utforma den nationella lagstiftningen (LOU) så att höga krav ställs på det formella förfarandet även för B-tjänster. Att EU-direktiven är mindre styrande för B-tjänster innebär dock, som nämnts ovan, att det är möjligt att genom annan nationell lagstiftning undanta vissa B-tjänster från upphandlingsreglerna.

Det upphandlade beloppet uppskattas av upphandlande enhet/myndighet och skall beräknas exklusive moms, för hela kontraktstiden inklusive eventuella förlängningsoptioner och inklusive förväntade tilläggsbeställningar. Det är inte tillåtet att dela upp ett kontrakt i flera mindre delar för att understiga tröskelvärdena.

Tröskelvärdena fastställs gemensamt för hela EU och uppgår för närvarande (år 2008) enligt LOU till cirka 1,2 miljoner kronor för statliga myndigheter och cirka 1,9 miljoner kronor för övriga upphandlande myndigheter. För byggtreprenader är tröskelvärdet cirka 48 miljoner kronor. För LUF används samma tröskelvärde för byggtreprenader, medan en gräns på cirka 3,8 miljoner kronor gäller för övriga varor och tjänster. Vad som menas med ”lågt värde” bestäms däremot av den upphandlande enheten/myndigheten. De flesta myndigheter förefaller ha valt en gräns på mellan ett och sju basbelopp, dvs. mellan cirka 40 000 och knappt 300 000 kronor. Ofta används olika gränser för varor och tjänster.

Av särskilt intresse för den här utredningen är att upphandlingar avseende varor och A-tjänster över tröskelvärdena måste annonseras i EU:s gemensamma databas, TED (Tenders Electronic Daily, se hemsidan ted.europa.eu). Detta gör att statistik för den kategorin upphandlingar kan tas fram med större säkerhet. I princip är upphandlaren skyldig att efterannonsera det vinnande budet, men hittills har det inte funnits några sanktioner med upphandlare som inte efterannonserar. Även om upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena inte behöver annonseras i TED så skall i princip en efterannonsering göras.

4. Internationell forskning om omfattningen mm av offentlig upphandling

¹⁹ Se Konkurrensverket, 2008b, för en kortfattad beskrivning av tillåtna upphandlingsprocedurerna.

²⁰ Direktiven har även vissa tvingande regler för B-tjänster, rörande tekniska specifikationer och efterannonsering (se nedan).

Den internationella forskningen om omfattningen av den offentliga upphandlingen förefaller vara mycket begränsad. Audet (2002) refererar och sammanfattar ett antal studier av omfattningen av ”offentlig upphandling” (*government procurement*) som genomförts av framför allt EU, OECD och FN. Av sammanhanget framgår att det Audet (och de studier han refererar till) snarare avser det jag ovan kallat ”offentliga inköp”. Dvs. Audet och de studier han refererar till gör ingen åtskillnad mellan sådan offentlig upphandling som omfattas av upphandlingsreglerna och andra offentliga inköp.

Gemensamt för studierna är att de utgår från nationalräkenskaperna. Offentliga inköp beräknas antingen som offentlig insatsförbrukning plus offentliga bruttoinvesteringar eller som offentlig konsumtion minus ersättning till anställda minus kapitalförslitning minus indirekta skatter plus den offentliga sektorns försäljning plus offentliga bruttoinvesteringar. Det bör också noteras att Audet inte inkluderar den sociala naturaförmånen.

I ekvationsform, och med hänsyn till den sociala naturaförmånen, kan offentliga inköp definieras enligt följande:

Offentliga inköp = offentlig insatsförbrukning + sociala naturaförmåner + offentliga bruttoinvesteringar =
= offentlig konsumtion – ersättning till anställda – kapitalförslitning – övriga produktionsskatter netto²¹ + försäljning + egenproducerade övriga tillgångar²² + offentliga bruttoinvesteringar

För flertalet länder är insatsförbrukning inte tillgänglig, varför omvägen via offentlig konsumtion är nödvändig. De två beräkningssätten leder för vissa länder till samma svar, medan det för andra länder uppstår vissa avvikelser. För Sveriges del publicerar SCB insatsförbrukning, såväl för myndigheter som för egentlig myndighetsutövande verksamhet, på aggregerad nivå och uppdelat på olika typer av myndigheter – stat, landsting, kommun och socialförsäkringssektorn. Med egentlig myndighetsutövande verksamhet menas all verksamhet i myndighetsform med undantag för kommersiell verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, exempelvis bygg- och anläggningsverksamhet eller elproduktion (se nedan).

För Sveriges del har offentliga inköp med den här metoden uppskattas motsvara 12-15 procent av BNP, medan genomsnittet för EU och OECD ligger på 9-12 procent. Storbritannien och vissa av EU:s nya medlemsländer ligger på ungefär samma nivå som Sverige.²³ Uppskattningarna inkluderar inte offentliga inköp av offentligt ägda bolag. Vidare förefaller varken Audet och de studier han hänvisar till ta hänsyn till den sociala naturaförmånen.

5. Tidigare svenska bedömningar av omfattning mm av offentlig upphandling

²¹ Övriga produktionsskatter netto = övriga produktionsskatter – övriga produktionssubventioner.

²² Egenproducerade övriga tillgångar är investeringar som produceras av den offentliga sektorn själv och som inte räknas som produktion av näringslivet. I praktiken gäller detta egenproducerad programvara, vars värde uppgick till drygt 1 miljard kronor år 2005.

²³ EU (2004) gör dock bedömningen att Sveriges offentliga upphandling motsvarar 21 procent av BNP; se nedan.

I Upphandlingskommitténs delbetänkande (SOU 1999:139)²⁴ uppskattades den offentliga upphandlingen uppgå till cirka 400 miljarder kronor, motsvarande cirka 18,5 procent av BNP till marknadspris eller drygt 21 procent av BNP exklusive moms det året.²⁵ Av detta bedömdes stat, landsting och kommuner stå för 80, 100 respektive 70 miljarder kronor. Kommunala, statliga och privata bolag som omfattades av upphandlingsreglerna bedömdes göra upphandlingar för 50, 90 respektive 10 miljarder kronor.

Nutek (2005) redovisar en förenklad beräkning baserad på nationalräkenskaperna och kommer fram till att rena myndigheter köpte varor och tjänster för 344 miljarder kronor, eller 14 procent av BNP år 2004. Man framhåller dock att beräkningen inte inkluderar offentliga bolag, men däremot sådana inköp som inte omfattas av upphandlingsreglerna, t.ex. hyra. Nutek kritiserar också EU-kommissionens bedömning att den offentliga upphandlingen i Sverige år 2002 uppgick till 20,5 procent av BNP (Europeiska kommissionen, 2004) och menar att uppskattningen är orimligt hög. Naturvårdsverket (2005) anger att den offentliga upphandlingen uppgår till 320 miljarder kronor.

Elg och Bergström (2007) uppger att såväl organisationen Företagarna som Stockholms Handelskammare uppskattat omfattningen av den offentliga upphandlingen till cirka 500 miljarder kronor. Företagarnas uppskattning gjordes år 2006 och Stockholms Handelskammares sannolikt vid ungefär samma tidpunkt. Elg och Bergström preciserar inte tydligt sin egen bedömning, men förefaller landa i slutsatsen att den offentliga upphandlingen uppgår till 400-500 miljarder kronor per år. En uppräknig av Upphandlingskommitténs uppskattning i takt med BNP ger ett värde på knappt 550 miljarder kronor år 2006 och cirka 600 miljarder kronor i år (2008).²⁶

Enligt ESV (2000) uppgick statliga inköp av varor och tjänster, exklusive investeringar och hyror, vid den tiden till cirka 85 miljarder kronor.²⁷ Beloppet inkluderar köp mellan myndigheterna, vilka sammantaget utgjorde cirka 31 miljarder kronor. Av detta stod Försvarets köp från FMV för 19 miljarder kronor och Försvarets (och i viss mån FMVs) köp från Fortifikationsverket för ytterligare 3 miljarder kronor. (FMVs egna inköp av försvarsmaterial utgjorde i sin tur merparten av kostnaden för FMVs försäljning till Försvaret.)²⁸

6. Nationalräkenskaperna och offentlig upphandling

I nationalräkenskaperna redovisas den offentliga sektorns inkomster och utgifter, totalt och nedbruten i ett antal olika dimensioner. De viktigaste utgiftsposterna är offentlig konsumtion, transfereringar till den privata sektorn (och till utlandet, t.ex. bistånd) och offentliga investeringar. Den offentliga konsumtionen har som beskrivits ovan i sin tur tre huvudkomponenter: insatsförbrukning, löner (inklusive sociala avgifter) och

²⁴ Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139). Av betänkandet framgår att kommuner och landsting inkl. deras bolag på årsbasis köper varor och tjänster för ca 220 miljarder kronor och de statliga myndigheterna och bolagen för omkring 170 miljarder kronor.

²⁵ Eller, mer korrekt, i förhållande till BNP till baspris, vilket beräknas som BNP till marknadspris minus moms och andra produktskatter plus produktsubventioner.

²⁶ Givet en nominell BNP-tillväxt på 4 procent år 2008. Alla värden i löpande priser.

²⁷ Citerat genom Konkurrensverket, 2002, s. 247.

²⁸ Observera att köp mellan myndigheter i brukar anses omfattade av upphandlingsreglerna och inte heller ingår i nationalräkenskapernas begrepp ”offentliga sektorns insatsförbrukning”

kapitalförslitning. Därtill kommer ett antal mindre poster, såsom produktionsskatter, den offentliga sektorns försäljning (en minuspost) och sociala naturaförmåner.

I kapitel 4 har beskrivits hur offentliga inköp kan beräknas med utgångspunkt från nationalräkenskaperna. Här kan tilläggas att övriga produktionsskatter tidigare kallades indirekta skatter, medan övriga produktionssubventioner benämndes indirekta subventioner. Nettot av dessa kallas övriga produktionsskatter netto; detta begrepp användes i formeln i kapitel 4.

Skillnader mellan nationalräkenskaperna och primärstatistiken avseende offentliga beräkningar

I nationalräkenskaperna redovisas de offentliga myndigheternas konsumtion och fast bruttoinvestering inklusive ej avdragsgill moms. Detta är en väsentlig skillnad gentemot de källor som används för de offentliga myndigheterna, t.ex. Underlag till statens finansiella sparande och räkenskapssammandrag för kommuner och landsting.

I nationalräkenskaperna nettas vissa transaktioner bort från de offentliga myndigheternas insatsförbrukning och försäljning. Köp av verksamhet mellan myndigheter betraktas inte som insatsförbrukning i nationalräkenskaperna. T.ex. ingår inte köp och försäljning av sjukvård, äldrevård och missbrukarvård inom och mellan offentliga sektorer. Däremot ingår köp av övriga tjänster mellan och inom offentliga sektorer samt myndigheters köp från offentliga företag.

De transaktioner som inte ingår i köp och försäljning mellan offentliga sektorer behandlas som transferering i nationalräkenskaperna. Ett exempel är när kommunerna anlitar Statens Institutionsstyrelse (SIS) för vård av missbrukare. Transaktionen förs som en transferering från den kommunala sektorn till staten (och *inte* som kommunens köp av en tjänst och statens försäljning).

Offentlig sektor och offentlig myndighet

I nationalräkenskaperna görs redovisning antingen institutionellt eller funktionellt. Vid institutionell redovisning redovisas hela offentliga sektorn och vid funktionell redovisning redovisas offentliga myndigheter. Med offentliga myndigheter menas de verksamheter inom offentlig sektor som inte är marknadsproducenter – utan till största delen skattefinansierade.

Den affärsmässiga verksamheten inom kommuner ingår *inte* i offentliga myndigheter. Enheter som producerar t.ex. renhållning, vatten och energi betraktas som marknadsproducenter och redovisas därför tillsammans med näringslivet.

Skattefinansierad verksamhet för egen slutlig användning i form av fast bruttoinvestering (investering i egen regi) ingår inte i offentliga myndigheters produktion utan redovisas tillsammans med näringslivet. Exempel på sådan verksamhet är Banverkets och Vägverkets nybyggnadsverksamhet. Förbrukningen för denna produktion ingår alltså inte i offentliga myndigheters *förbrukning*. Däremot ingår investeringarna i offentliga myndigheters *investeringar*. Offentligt ägda bolag ingår inte i offentliga myndigheter och inte heller i offentlig sektor, utan redovisas tillsammans med näringslivet.

Nationalräkenskaperna som utgångspunkt för att beräkna omfattningen av den offentliga upphandlingen

En utgångspunkt för att beräkna det maximala möjliga värdet av de upphandlingspliktiga inköpen är summan av insatsförbrukning, social naturaförmån och bruttoinvesteringar för den offentliga sektorn, samt insatsförbrukning och bruttoinvesteringar för offentliga bolag. Därtill kommer upphandling av privata bolag inom försörjningssektorn; i första hand privata elnätsbolag.

Från de offentliga inköpen måste ett antal avdrag göras. För det första måste inköp som görs av offentliga bolag som inte omfattas av upphandlingsreglerna dras bort. För det andra måste inköp av sådana *produkter* som inte omfattas av upphandlingsreglerna exkluderas. Enligt ovan gäller detta exempelvis lokalhyra, inköp av forskningstjänster, tv-program, inköp på monopolmarknader och många inköp som styrs av kundval. Hur dessa beräkningar kan göras redovisas i de följande avsnitten.

6.1 Myndigheters inköp

Enligt ovan har myndigheters inköp tre huvudkomponenter: insatsförbrukning, bruttoinvesteringar och sociala naturaförmåner. För att beräkna omfattningen av den offentliga upphandlingen med utgångspunkt från offentliga inköp måste emellertid ett antal avdrag göras för produkter som inte omfattas av upphandlingsreglerna. Vidare måste ett antal poster som inte ingår i någon av de tre nämnda komponenterna läggas till; detta gäller exempelvis upphandlad kollektivtrafik.

Insatsförbrukning

Enligt de detaljerade nationalräkenskaperna²⁹ uppgick den konsoliderade offentliga sektorns insatsförbrukning år 2006 till cirka 320 miljarder kronor inkl moms. En viss del av dessa inköp avser dock sådana produkter som inte behöver upphandlas enligt upphandlingsreglerna. En sådan post är kostnaden för patenterade läkemedel i slutenvården, vilken uppskattas till cirka 3 miljarder kronor. En annan är försvarsmateriel, där åtminstone 10 miljarder kronor torde avse undantagna upphandlingar. (Se avsnitt 8.2.)

Den viktigaste posten torde dock vara lokalhyra. Den räknas som insatsförbrukning av SCB och skall därför dras av från ovanstående summa.³⁰ Enligt SCB uppgick den offentliga sektorns insatsförbrukning avseende lokalhyra till cirka 62,5 miljarder kronor år 2005. Jag har antagit att motsvarande kostnad år 2006 var cirka 65 miljarder kronor.

Som jämförelse kan nämnas att statliga myndigheters lokalkostnader har uppskattats till cirka 20 miljarder kronor.³¹ Vidare har landstingen externa lokalkostnader på 6,2 miljarder kronor

²⁹ Se http://www.scb.se/templates/Product_11030.asp, detaljerade årsberäkningar 1993-2005. Sociala naturaförmåner för år 2006 från diagrammet Offentlig individuell och kollektiv produktion och konsumtion 2002-2008. Uppgifterna är hämtade från tabell 12, som sträcker sig fram till och med år 2006, och som omfattar hela offentliga sektorn. I tabell 18 kan man utläsa insatsförbrukning mm. för offentliga myndigheter, dvs. exklusive produktion av el-, vatten- och avloppstjänster och bygg- och anläggningsverksamhet mm. som bedrivs i form av affärsdrivande verksamhet och redovisas tillsammans med näringslivet.

³⁰ Enligt uppgift används olika beräkningsmetoder för interna och externa hyror. Externa hyror ingår i sin helhet i insatsförbrukningen, medan kapitalkostnader inte räknas in i den internhyra som ingår i insatsförbrukningen.

³¹ Se ESV, odaterad. Se dock även avsnitt 8.1, särskilt om staten, där ett lägre värde anges.

för sjukvård, enligt SKL:s statistik, och kommunerna har externa lokalkostnader på 16 miljarder kronor enligt SCB:s statistik för kommunernas kostnader. Det framstår inte som osannolikt att mellanskillnaden mellan SCB:s uppskattning av total kostnad för lokalhyror och summan av uppskattningarna för de tre sektorerna i huvudsak utgörs av interna hyreskostnader för primär- och landstingskommuner.

Monopoltjänster behöver inte upphandlas enligt upphandlingsreglerna. I det följande har jag antagit att detta utöver patenterade läkemedel eventuellt också gäller elnätstjänster och möjligen också fjärrvärme (se ovan). Här antas att offentliga sektorn köper fjärrvärme (och – kyla) och elnätstjänster för sammanlagt 5 miljarder kronor (se kapitel 8).

Bruttoinvesteringar

De offentliga bruttoinvesteringarna uppgick år 2006 till knappt 90 miljarder kronor inklusive moms enligt nationalräkenskaperna. Det kan förefalla enkelt att direkt addera detta värde till den offentliga insatsförbrukningen eftersom i stort sett all offentlig investering torde avse upphandlingspliktiga varor eller tjänster. En komplikation är emellertid att den offentliga sektorns utför vissa investeringar i egen regi och att dessa skall räknas som upphandling beroende på om uppdraget erhållits i konkurrens eller inte. Nedanstående tabell visar den offentliga sektorns investeringar år 2006. De offentliga bolagens investeringar ingår i näringslivets investeringar i nationalräkenskaperna.

**Tabell 1. Offentliga sektorns investeringar enligt nationalräkenskaperna
År 2006, miljarder kronor.**

Offentliga myndigheters fasta bruttoinvesteringar	82
varav bygginvesteringar i egen regi	21,3
Investering i datasystem i egen regi	1,3
köpta fasta bruttoinvesteringar off mynd	59,4
Fast bruttoinv offentligas affärsdrivande verksamhet	7,1
Summa	89,1
<i>Specificering, bygginvesteringar i egen regi</i>	
Statliga investeringar i egen regi	17,2
varav Banverket	8,6
varav Vägverket	8,6
Kommunala investeringar i egen regi	4,1
	21,3

Källa: SCB

Det är svårt att uppskatta hur mycket av den investeringsverksamhet som bedrivs i egen regi som inte konkurrensutsatts. Vägverket anger dock att produktionsenheten Vägverket Produktion är fullt konkurrensutsatt, medan Banverket anger att dess produktionsenhet, Banverket Produktion, endast tilldelas underhållsarbeten utan konkurrensutsättning. För enkelhets skull antas här att hela Banverkets investeringsvolym är konkurrensutsatt, medan kommunala bygginvesteringar i egen regi och de offentliga myndigheternas investeringar i datasystem i egen regi helt och hållet antas genomföras utan konkurrensutsättning. Om detta är korrekt skall drygt 5 miljarder kronor dras från ovanstående investeringsutgift, vilket i sin tur innebär att investeringar upphandlades av den offentliga sektorn för närmare 85 miljarder kronor år 2006.

Sociala naturaförmåner

De sociala naturaförmånerna uppgick, enligt nationalräkenskaperna, år 2006 till drygt 85 miljarder kronor inklusive moms. Sociala naturaförmåner är kostnader som offentlig sektor har för subventioner av varor och tjänster som andra utförare producerar och levererar direkt till hushållen, exempelvis kostnader för läkemedelsförmånen och inkontinensartiklar, vårdavtal med privata vårdgivare, färdtjänst, privat producerad fri tandvård, kostnader för friskolor och privata daghem, inköpt arbetsmarknadsutbildning och rehabilitering samt rättshjälp. För att en subvention av den här typen skall räknas som social naturaförmån måste den subventionerade varan eller tjänsten ha ett ändamål inom vissa kategorier, främst vård, utbildning och social omsorg. Därmed räknas exempelvis subventionerad lokaltrafik inte som social naturaförmån.

Vissa sociala naturaförmåner skall upphandlas enligt upphandlingsreglerna, andra inte. Exempelvis räknas inte läkemedelsförmånen eller friskolor som offentlig upphandling. Enligt uppgift från SCB uppgick värdet av de sociala naturaförmånerna år 2005 totalt till drygt 80 miljarder kronor inklusive moms, uppdelat på följande poster:

- Läkemedelsförmånen: 19,7 mdr kr, varav läkemedel 17,8 mdr kr. Mellanskillnaden är speciallivsmedel och förbrukningsmateriel inom läkemedelsförmånen där också subventioner utgår.³²
- Inkontinensartiklar: 1 miljard kronor
- Färdtjänst med buss och taxi: 2,3 miljarder kronor (*)
- Juridisk-ekonomiska tjänster (rättshjälp): 1,4 miljarder kronor
- Fristående skolor, daghem mm: 16,7 miljarder kronor³³
- Tandvårdssubventioner: 2,8 miljarder kronor
- Subventionerad vård: 21 miljarder kronor (*)³⁴
- Äldreomsorg: 11,2 miljarder kronor (*)
- Individvård (missbrukshem mm): 4,2 miljarder kronor (*)

Summa: 80,3 miljarder kronor inklusive moms (cirka)

Poster markerade med (*) är sådana som skall upphandlas.³⁵ Totalt uppgick dessa poster till cirka 39 miljarder kronor, inklusive vård enligt samverkansavtal, eller cirka 36 miljarder kronor exklusive denna kostnadspost.³⁶ Följaktligen skulle cirka 41 miljarder kronor avse sådana produkter som inte behöver upphandlas. År 2006 hade de sociala naturaförmånerna ökat till cirka 85 miljarder kronor, varav uppskattningsvis 43 miljarder kronor inte behöver upphandlas.

³² Enligt SKL kostar läkemedelsförmånen 19,3 miljarder kronor exklusive moms år 2006; se avsnitt 8.1.

³³ Värdet avviker från kommunernas köp av verksamhet på området enligt kommunstatistiken (se avsnitt 8.1). Enligt denna uppgår kostnaderna snarare till cirka 25 miljarder kronor. En förklaring till skillnaderna är att olika metoder används för att skatta ersättningen till friskolorna m.fl., en annan att kommunstatistiken inkluderar köp av verksamhet även till kommunernas skolor. I det senare fallet är det inte skolverksamhet som köps, utan exempelvis städverksamhet eller skolbespisningsverksamhet.

³⁴ Vård enligt samverkansavtal ingår med uppskattningsvis cirka 3 miljarder kronor. Denna tjänst har tidigare inte ansetts behöva upphandlas; se kapitel 3.

³⁵ Det är tänkbart att viss upphandling inom de markerade områdena inte behöver upphandlas, t.ex. kundvald äldreomsorg eller missbruksvård.

³⁶ Konkurrensverket, 2002, anger att vård enligt samverkansavtal köptes för 2,7 miljarder kronor år 2000.

Övrig myndighetsupphandling

I nationalräkenskapernas mått på insatsförbrukning för den offentliga sektorn ingår bara köp från övriga sektorer.³⁷ Med andra ord, köp av *verksamhet* mellan myndigheter betraktas inte som insatsförbrukning. Därmed bortfaller köp av t.ex. sjukvård, äldreomsorg och missbrukarvård både mellan och inom offentliga sektorer. Köp av övriga tjänster mellan och inom offentliga sektorer samt köp från offentliga företag ingår. T.ex. ingår alltså övriga myndigheters köp av tjänster från SCB, vilket ju är i överensstämmelse med upphandlingsreglernas syn på vad som är offentlig upphandling.

Två viktiga typer av köp av verksamhet mellan myndigheter är kommuners köp av skoltjänster från varandra och landstingens inbördes köp och försäljning av sjukvårdstjänster. Enligt Skolverket (2007) går 28 procent av alla gymnasieelever i en skola utanför hemkommunen, men bara 1 procent av grundskoleeleverna. Nedan används schablonen att 75 procent av kostnaden för grund- och gymnasieskolor allokeras som skolpeng. Om samma schablon appliceras på kommunernas inbördes köp innebär detta att kommunerna köper skoltjänster av varandra för drygt 5,5 miljarder kronor. Inköpta skoltjänster är visserligen ”offentliga inköp”, men däremot inte offentlig upphandling i LOUs mening. Därmed har bortfallet ingen betydelse för denna rapport syfte.

Stockholms och Uppsala läns landsting sålde vård, framför allt till kringliggande län, för cirka 1 respektive cirka 1,5 miljarder kronor.³⁸ Ett enkelt antagande är att det framför allt är de landsting som har regionsjukhus som säljer vård och att de i medeltal säljer vård för cirka 1,25 miljarder kronor. Givet att det förutom i Stockholm och Uppsala finns regionsjukhus i Göteborg, Malmö/Lund, Linköping, Umeå och Örebro så kan därmed landstingens inbördes köp av sjukvårdstjänster – som ju skall upphandlas – uppskattas till cirka 7,5 miljarder kronor.

Mer exakta uppgifter står att hämta i SKL (2007).³⁹ Där framgår att landsting år 2006 köpte – framför allt vårdtjänster – av varandra för 6,4 miljarder kronor. Av bolag inom den egna koncernen köptes vårdtjänster för 4,5 miljarder kronor, av kommuner och kommunförbund för 0,7 miljarder kronor. Till kommuner och kommunförbund sålde landstingen för sammanlagt knappt 1,8 miljarder kronor, varav cirka hälften avsåg vård och resten huvudsakligen utbildning och trafik/infrastruktur. Transaktionerna med staten summerade till strax över 1 miljard kronor, varav drygt hälften avsåg ersättning från Försäkringskassan för tandvård. Köp från bolag registreras i nationalräkenskaperna, men inköp för 9-10 miljarder där landsting endera står som köpare eller säljare eller både och saknas alltså i nationalräkenskaperna och måste följaktligen läggas till.

Utöver köp av skoltjänster mellan kommuner och köp och försäljning mellan kommuner och landsting förekommer säkert ytterligare transaktioner mellan kommuner. Värdet av den totala försäljningen från kommuner till andra kommuner uppgick år 2006 till cirka 8,6 miljarder kronor, medan försäljningen till landsting enligt kommunredovisningen uppgick till 1,5 miljarder kronor.⁴⁰ Köp av skoltjänster torde utgöra merparten, uppskattningsvis åtminstone

³⁷ Emellertid betraktas viss affärsverksamhet som bedriv av myndigheterna själva som verksamhet bedriven av det näringslivet i delar av nationalräkenskaperna. Detta leder till att den insatsförbrukning som redovisas i tabell 18 i de detaljerade BNP-beräkningarna, och som omfattar ”myndigheter”, blir lägre än den som redovisas i tabell 12, vilken omfattar ”den offentliga sektorn”.

³⁸ Se respektive landstings årsredovisning.

³⁹ Se tabell E19.

⁴⁰ Se SCB, 2007, tabell 6. Enligt landstingsredovisningen – se föregående stycke – köpte landstingen endast för 0,7 miljarder kronor från kommuner och kommunförbund.

5,5 miljarder kronor, av kommunernas inbördes köp. Därmed summerar sådana köp och försäljningar mellan kommuner och landsting som skall upphandlas till som högst cirka 13 miljarder kronor.

En annan typ av upphandling som inte fångas in när offentliga inköp uppskattas med hjälp av nationalräkenskaperna är upphandling ”för medborgarnas räkning” som *inte* räknas som sociala naturaförmåner. Detta gäller exempelvis kollektivtrafik och sophämtning, oavsett om den utförs av kommunala bolag eller fristående aktörer. Värdet av inköpen inom dessa områden antas uppgå till cirka 25 respektive 5 miljarder kronor (se kapitel 8).

Totalt ger detta en ”undertäckning” på knappt 45 miljarder kronor i form av köp mellan myndigheter som inte räknas som insatsförbrukning eller sociala naturaförmåner av SCB men som bör klassificeras som offentlig upphandling.

Myndigheters totala upphandling med och utan moms

Totalt uppgick alltså myndigheternas inköp till närmare 500 miljarder kronor år 2006, vilket motsvarar cirka 17 procent av BNP.⁴¹ Värdena i nationalräkenskaperna är dock beräknade till marknadspris, dvs. inklusive moms, medan exempelvis upphandlingsstatistik och företags resultaträkning mm. i allmänhet anges exklusive moms. För jämförbarhet bör därför moms räknas av från inköpen.

Momssatsen varierar mellan olika produktgrupper och det har inom ramen för det här projektet inte varit möjligt att göra någon exakt beräkning. Enligt uppgift från SCB uppgick genomsnittsmomsen år 2005 för sociala naturaförmåner till 2 procent, den för investeringar till 19 procent och den för insatsförbrukning till 14 procent i medeltal.⁴² Detta reducerar myndigheters inköp från knappt 500 miljarder kronor till cirka 430 miljarder kronor. De tillägg och avdrag som diskuterats ovan gör att det sammanlagda värdet justeras ned med 40 till 50 miljarder kronor, dvs. till 380-390 miljarder kronor, och ytterligare 2,5 till 5 miljarder kronor lägre om elnätstjänster och även fjärrvärme skall räknas bort.

6.2 Offentliga bolags inköp

I nationalräkenskaperna räknas offentliga bolags verksamhet som verksamhet i näringslivet. De offentliga bolagens inköp måste därför uppskattas på annat sätt. En utgångspunkt är skriften Offentligt ägda företag (t.ex. år 2006; SCB, Statistiska meddelanden OE27 SM0701).⁴³ Enligt denna uppgick de offentligt ägda bolagens omsättning till 463 miljarder kronor år 2006, varav statliga bolag stod för nästan två tredjedelar (eller 292 miljarder kronor) och bolag ägda av primärkommuner för nästan en tredjedel (eller 145 miljarder kronor).

⁴¹ BNP år 2006 uppgick enligt SCB till cirka 2900 miljarder. Skillnaden jämfört med de uppskattningar av de offentliga inköpen som andel av BNP som Audet redovisar synes framför allt bero på att Audet inte inkluderar sociala naturaförmåner.

Som jämförelse kan nämnas att den offentliga sektorns insatsförbrukning och bruttoinvesteringar, tillsammans med sociala naturaförmåner, åren 1997-1998 uppgick till cirka 320 respektive 350 miljarder kronor. Av detta bedömde alltså Upphandlingskommittén att cirka 250 miljarder kronor, eller cirka tre fjärdedelar, utgjordes av upphandling. Om samma relation gäller idag uppgår offentlig upphandling, exklusive upphandling av offentliga bolag, till 370-375 miljarder kronor. Relativt BNP skulle andelen i så fall ha ökat från 12,5 procent till 12,8 procent.

⁴² Personlig kommunikation med Katarina Johansson, 2 september 2008. Procentsatserna avser momsandelar, beräknade som momsvärde i relation till värdet inklusive moms.

⁴³ På hemsidan under rubriken Kommunägda företag.

Värdena avser omsättning av svenska bolag, dvs. exklusive omsättning i dotterbolag registrerade i andra länder, och endast för icke-finansiella företag.⁴⁴

De offentliga bolagens inköp (insatsförbrukning) redovisas inte separat. Däremot kan man i tillgångs- och användningstabellerna utläsa hur stor insatsförbrukningen är för näringslivet totalt och för ett antal näringsgrenar.⁴⁵ För hela näringslivet motsvarade kostnaderna för insatsförbrukning drygt hälften av produktionsvärdet år 2005, medan bruttoinvesteringarna samma år uppgick till knappt 8 procent av produktionsvärdet. Totalt uppgick alltså ”inköp” i vid mening till cirka 60 procent av försäljningsvärdet för näringslivet. Om denna andel appliceras på de offentliga bolagen borde således deras ”inköp” uppgå till knappt 280 miljarder kronor, eller knappt 10 procent av BNP. För branscherna Avlopp och sopor, Vattenverk samt Energi är andelen insatsförbrukning totalt cirka 40 procent, medan investeringsandelen är cirka 25 procent, vilket tyder på att andelen ”inköp” för kommunala bolag kan vara något högre än för näringslivet i genomsnitt.

Enligt uppgift från SCB⁴⁶ gjorde de offentliga bolagen, exklusive finansiella företag, i själva verket inköp för 240 miljarder kronor år 2006, vilket är nästan exakt samma andel av omsättningen som för näringslivet i stort. Fördelningen mellan sektorer var cirka 140 miljarder kronor för statliga bolag, cirka 74 miljarder kronor för kommunala bolag och cirka 27 miljarder kronor för landstingsägda bolag.⁴⁷ Siffrorna för förbrukning avser svenska företag, dvs. exklusive inköp av utländska dotterföretag. Omsättning och inköp redovisas exklusive moms.

Som beskrivits ovan är utgångspunkten att samtliga kommunala och landstingskommunala bolag är upphandlande myndigheter/enheter. För de statliga bolagen måste en uppskattning göras. Regeringskansliet (2007) redovisar omsättning mm. för statliga bolag. Med hjälp av denna har en överslagsberäkning gjord över hur stor andel av den *svenska* omsättningen som är hänförlig till bolag som har att följa upphandlingsreglerna respektive till rent kommersiella bolag, enligt avsnitt 3.1. Bland de större bolagen antas Apoteket, Green Cargo, Posten, Svenska Spel, Samhall, SJ, Systembolaget och Vattenfall höra till den förra kategorin och LKAB, SAS, TeliaSonera och Vin & Sprit till den senare.⁴⁸ För TeliaSonera och Vattenfall har antagits att omsättningen utomlands uppgår till cirka två tredjedelar och för SAS något mindre. Detta ger en omsättning i ”upphandlingsgruppen” på cirka 280 miljarder kronor totalt, varav 180 miljarder kronor i Sverige. För den kommersiella gruppen blir motsvarande värden cirka 180 respektive 85 miljarder kronor. Till en mellangrupp räknades Akademiska Hus, Lernia, Sveaskog och Teracom, som tillsammans omsatte knappt 16 miljarder och där

⁴⁴ De viktigaste offentligt hel- eller delägda finansiella företagen är Nordea, SBAB, OMX (som år 2006 delägdes av svenska staten), Svensk Kassaservice (som år 2006 ägdes av Posten) och Svensk Exportkredit. Inget av dessa torde omfattas av upphandlingsreglerna, bortsett från Svensk Kassaservice tidigare omfattades då de ägdes av Posten. Nordea och OMX ingår inte i statistiken, men däremot SBAB och Svensk Exportkredit. För de två senare bolagen räknas dock omsättningen som noll.

⁴⁵ Nationalräkenskaperna, SCB, tabellen Detaljerade årsberäkningar.

⁴⁶ Hans Björklund.

⁴⁷ Som jämförelse kan nämnas att de tre fjärdedelar av 1274 identifierade kommunala- och landstingskommunala bolag som besvarade NOU:s enkät angav att de köpte varor och tjänster för knappt 49 miljarder. Uppräknat till samtliga bolag motsvarar detta cirka 67 miljarder; om det värdet räknas upp med inflationen motsvarar det cirka 73 miljarder kronor år 2006.

⁴⁸ Följande bolag antogs omfattas av upphandlingsreglerna: Apoteket, Botniabanan, Green Cargo, Posten, Samhall, SJ, SOS Alarm, Specialfastigheter, Swedcarrier, Svensk Bilprovning, Svenska Spel, SP, Svedab, Systembolaget och Vattenfall. Följande bolag antogs inte vara omfattade: LKAB, SAS, Telia, Vasakronan, Venantius och Vin & Sprit. För övriga bolag, bortsett från de fyra i kategorin osäkra, antogs fördelningen mellan de två grupperna vara densamma som för de större bolagen.

omsättningen utomlands antas vara liten. Differensen till den totala omsättningen i Sverige, 292 miljarder kronor, beror dels på omsättning i små bolag (mindre än cirka 500 miljoner kronor) och dels på att bedömningen av hur stor del av omsättningen som är hänförlig till Sverige kan vara fel. Uppskattningsvis pekar detta mot att 190 till 200 miljarder kronor, eller cirka två tredjedelar, av omsättningen i de statliga bolag är hänförlig till sådana bolag som skall upphandla enligt upphandlingsreglerna.

Följaktligen måste den totala omsättningen för offentligt ägda bolag minskas med omkring 90 miljarder kronor eller något mer. I det följande antas upphandlingspliktiga offentliga företag omsätta cirka 350 miljarder kronor. Om schablonmässigt 60 procent av detta är inköp (insatsförbrukning plus investeringar) innebär detta inköp för cirka 210 miljarder kronor.

Även för offentliga företag gäller att vissa produkter inte träffas av upphandlingsreglerna. Detta gäller för energi och bränsle som köps av Vattenfall och kommunala energibolag, för el- och värmeproduktion. Enligt Svensk Fjärrvärmes hemsida (www.svenskfjarrvarme.se) förbrukar fjärrvärmeanläggningar cirka 60 TWh (år 2004-2005). Se även El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2006, SCB (tabell 8:2A och 11A), för mer exakt statistik. Kostnaden för inköpta bränslen var år 2006 cirka 5,8 miljarder kronor för fjärrvärme, 3,7 miljarder kronor för elproduktion och cirka 1 miljard kronor för köp av ånga och hetvatten; totalt cirka 10 miljarder kronor. Av fjärrvärmeproduktionen stod kommunala bolag år 2002 för 60 procent, Vattenfall för 8 procent och privata aktörer, i huvudsak Fortum och Eon, för 32 procent.⁴⁹ Här antas därför samma andel, eller 3,9 miljarder kronor, avse offentligt ägda fjärrvärmebolags köp av bränsle. Kärnbränsle köptes för 1,7 miljarder kronor; av detta antas drygt hälften, eller 0,9 miljarder kronor, ha räknats som offentliga inköp. Samma antagande görs för övriga bränslen för elproduktion, dvs. ytterligare 1 miljard kronor. Totalt bortfaller således uppskattningsvis 5,8 miljarder kronor inom dessa kategorier.

De statliga bolagen har 212000 anställda, varav en betydande andel dock är anställda utomlands. Därtill kommer cirka 60 000 anställda i kommunala och landstingskommunala bolag. Lokalkostnaderna torde därför vara betydande; en mycket grov uppskattning är att de är ungefär lika höga som för de statliga myndigheterna, eller 20 miljarder kronor. Emellertid skall endast två tredjedelar av detta räknas bort, eftersom den tredjedel som grovt räknat svarar mot de offentliga bolag som inte antas träffas av upphandlingsreglerna redan räknats bort på annat sätt.

Liksom myndigheter behöver offentliga bolag inte upphandla monopolprodukter, som fjärrvärme och elnätstjänster. Värdet på dessa uppskattas grovt till ett par miljarder kronor.

Sveriges Radio och Sveriges Television köper program för uppskattningsvis 2 miljarder kronor. Apoteket AB köper läkemedel för 25 miljarder kronor, varav 20 miljarder kronor antagits inte omfattas av LOU. Därutöver kommer exempelvis forsknings- och utvecklingstjänster, men eftersom dessa omfattas av LOU (eller LUF) om de primärt är till gagn för finansören, så torde omfattningen vara relativt liten. Uppskattningsvis köper Systembolaget produkter för cirka 17 miljarder kronor, vilket här antas träffas av LOU. Frågan har som sagt inte bedömts av någon domstol och Systembolaget tillämpar inte upphandlingsreglerna.

⁴⁹ SOU 2004:136.

Slutligen kan även offentliga bolag genomföra investeringar i egen regi. Här antas dessa investeringar uppgå till 2-5 miljarder kronor av de totalt antagna 15-20 miljarder kronor som bolagen antagits investera för.

6.3 Privata bolags inköp

De privata bolag som träffas av upphandlingsreglerna är i första hand elnätsbolag. Enligt Energimarknadsinspektionen (2007) står Eon och Fortum för sammanlagt 36 procent av antalet elnätskunder. Vattenfall har 17 procent och återstoden är i huvudsak kommunägda nät. Här antas att de privata bolagens andel (exklusive Vattenfall) är cirka 50 procent. Enligt den SCB-publikation som citerades i föregående avsnitt uppgår elnätsbolagens omsättning sammanlagt till cirka 20 miljarder kronor. De privata elnätsbolagens omsättning uppgår således till cirka 10 miljarder kronor, vilket enligt samma nyckeltal som använts ovan antas svara mot inköp på 6 miljarder kronor.

Andra bolag som kan träffas är privata fjärrvärmebolag och A-Train, företaget som driver Arlanda Express. Enligt ovan står privata fjärrvärmebolag för knappt en tredjedel av produktionen, som enligt nedan antas vara värd 22-23 miljarder kronor. Med avdrag för inköpta bränslen blir den upphandlingspliktiga volymen ungefär 3 miljarder kronor, givet en inköpsandel på 60 procent.

Totalt antas privata bolag ha en upphandlingspliktig volym på 6-10 miljarder kronor, beroende på om fjärrvärmebolag och A-Train skall räknas in eller inte.

6.4 Totala offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna

Således uppgår offentliga inköp, inklusive de som görs av offentligt ägda bolag, till uppskattningsvis cirka 775 miljarder kronor (beräknat inklusive moms för myndigheter, exklusive moms för bolag). För att uppskatta omfattningen av den offentliga *upphandlingen*, snarare än de offentliga inköpen, måste avdrag göras enligt vad som beskrivits ovan. För tydlighetens skull sammanställs de viktigaste posterna i tabellen nedan.

Tabell 2. Sammanställning av offentliga inköp och uppskattad offentlig upphandling (år 2006, miljarder kronor):

Myndigheters inköp enligt NR	495
Därav moms	-65
Ej träffat av NR ⁵⁰	+43
Sociala naturaförmåner, ej upph ⁵¹	-42
Övriga läkemed, ej upph	-3
Försvarsmateriel	-10 - -15
Lokalhyra	-65

⁵⁰ Köp mellan myndigheter, 13 miljarder kronor; kollektivtrafik, 25 miljarder kronor; sophantering, 5 miljarder kronor.

⁵¹ Av de sociala naturaförmånerna antas 43 miljarder vara icke upphandlingspliktiga, men detta värde är inklusive moms och mosen har redan räknats av.

Monopoltjänster	(-2,5 - -5)
Investeringar i egen regi	-5
Summa ovanstående (ca)	340
Offentliga bolags inköp	280
Därav kommersiella bolag	-70
Bränsle mm	-6
Lokalhyra	-14
Radio- och tv-program	-2
Apotekets inköp, ej upph	-20
Monopoltjänster	-2
Investeringar i egen regi	-4-10
Summa ovanstående	156-162
Privata bolags inköp	6-10
TOTALSUMMA (CA)	500-510

I summeringen ovan har Systembolagets inköp, som uppskattas till cirka 17 miljarder kronor, antagits vara omfattade av upphandlingsreglerna. Vidare har inte något avdrag gjorts för icke upphandlingspliktiga juridiska och finansiella tjänster eller forsknings- och utvecklingstjänster. Det bör också uppmärksammas att osäkerheten självklart är större än det intervall som anges.

En uppräknig av Upphandlingskommitténs uppskattning från år 1999 till år 2006 ger vid handen att den offentliga upphandlingen skulle omsätta cirka 500 miljarder kronor. Som framgår av tabellen hamnar min uppskattning mycket nära denna summa. Det bör dock påpekas att beräkningen ovan bör ses som en *övre* gräns, i varje fall för myndigheterna. Metodiken har ju varit att ta alla offentliga inköp och därifrån dra bort de poster som inte behöver upphandlas. Sannolikt har därvid ett antal poster glömts bort.

För offentliga bolag är osäkerheten större. Andelen inköp uppskattas grovt till 60 procent av produktionsvärdet. Vidare råder stor osäkerhet om vilka statliga bolag som inte behöver upphandla enligt LOU/LUF. Utifrån ett således tämligen osäkert startvärde har samma metod som för myndigheterna använts, dvs. endast relativt säkra avdrag har gjorts. Därmed är det troligt att det även för denna grupp finns ytterligare poster som inte skall upphandlas.

I relation till BNP uppgår uppskattningen ovan till drygt 17 procent, men observera att BNP då mäts inklusive moms och upphandlingen exklusive moms. I förhållande till BNP till baspris (BNP exklusive moms) var andelen enligt ovan nästan 20 procent.⁵²

7. Annonserad offentlig upphandling

⁵² BNP till marknadspris uppgick år 2006 till cirka 2900 miljarder kronor, BNP till baspris var cirka 2538 miljarder kronor.

Konkurrensverket (och tidigare NOU) redovisar årligen det sammanlagda värdet av tre kategorier offentlig upphandling, utifrån statistik som tas fram av SCB. Den första kategorin är upphandlingar över tröskelvärdena som annonserats i EU:s databas TED, den andra är statliga upphandlingar under tröskelvärdena och den tredje är upphandlingar under tröskelvärdena inom försörjningssektorn. Om alla upphandlande myndigheter och enheter följde kravet på annonsering så skulle den första delen av undersökningen vara en totalundersökning; i själva verket är bortfallet betydande. De två andra delarna av undersökningen baseras på enkätundersökningar.

Den av SCB redovisade offentliga upphandlingen uppgick till totalt 146 miljarder kronor år 2005 och 114 miljarder kronor år 2006.⁵³ De tre delarna av undersökningen och hur de kan användas som utgångspunkt för att uppskatta den totala offentliga upphandlingen diskuteras nedan.

Annonserad offentlig upphandling över tröskelvärdena

Upphandlande myndigheter och enheter som planerar inköp av varor eller A-tjänster vars värde förväntas överstiga tröskelvärdena är skyldiga att annonsera detta i TED. I vissa fall innehåller den första annonsen, ”inbjudan till upphandling”, en uppskattning av beloppet. När upphandlingen avslutats är den upphandlande myndigheten/enheten skyldig att ”efterannonsera” (även kallad annons om avslutad upphandling eller ”meddelande om tilldelning av kontrakt”). Av efterannonsen skall framgå vem som vann upphandlingen och värdet av denna. Även B-tjänster skall efterannonseras om värdet av upphandlingen överstiger tröskelvärdet.

Antalet svenska annonser i TED har trendmässigt ökat, från drygt 2000 i början av 1990-talet till cirka 4000 idag (Elg och Bergström, 2007; NOU/KKV:s statistik). Efterlevnaden av kravet på efterannonsering är dock relativt låg; enligt Elg och Bergström (2007) har bortfallet ökat från cirka 30 procent under andra halvan av 1990-talet till drygt 40 procent i mitten av innevarande decennium. Mot cirka 3800 annonser om inbjudan till upphandling år 2006 svarade 2222 efterannonser.⁵⁴ Om alla dessa svarade mot en annons om inbjudan skulle det innebära att knappt 60 procent av upphandlingarna efterannonserades. Emellertid avser en okänd andel av dessa 2222 annonser upphandling av B-tjänster, vilket i motsvarande grad sänker andelen efterannonserade upphandlingar. Mot bakgrund av den låga andelen efterannonser har EU-kommissionen nyligen infört en rutin där påminnelser om efterannonsering skickas till dem som annonserat i TED, vilket kan förväntas öka andelen upphandlingar med efterannonser.

Alla efterannonser innehåller inte uppgifter om upphandlingens värde. I databasen TED kan upphandlaren välja att redan i den första annonsen ange uppskattat värde, vilket ibland

⁵³ Värdet hänförs här till det år avtal sluts, medan nationalräkenskaperna hänför värdet till det år inköpen faktiskt görs. År 2005 slöts stora avtal rörande kollektivtrafik.

⁵⁴ Antalet annonser år 2006 var enligt Elg och Bergström (2007) 3995 stycken och enligt Konkurrensverkets informationsblad 3813 stycken. Enligt SCB:s tekniska rapport för framtagande av underlag för Konkurrensverkets statistik var antalet annonser under fjärde kvartalet år 2005 och de tre första kvartalen år 2006 tillsammans 3757 stycken. Elg och Bergström anger antal annonser om inbjudan till upphandling som publicerades under år 2006, medan SCB/Konkurrensverket är intresserade av annonser som svarar mot upphandlingar som avslutades år 2006. Operationellt definieras detta som annonser om inbjudan till upphandling som publicerades från och med kvartal fyra år 2005 till och med kvartal tre år 2006. Skillnaden mellan den tekniska underlagsrapporten och den färdiga produkten kan exempelvis bero på att vissa upphandlingar inte behöver annonseras, exempelvis sådana där prekvalificeringssystem används.

förekommer. Vidare *skall* det faktiska värdet efterannonseras, men som redan påpekats så görs inte alltid en efterannonsering. I SCBs rapportering till Konkurrensverket finns för år 2006 ett angivet värde för 2329 av totalt 3813 stycken annonserade upphandlingar, eller för något mer än 60 procent. Enligt Elg och Björklund rapporterar cirka 60 procent av upphandlarna ett sådant värde och andelen har fallit över åren. SCB har fram till och med år 2006 års annonser ställt en brevförfrågan till de upphandlare som inte efterannonserat eller som i sin efterannons inte angett ett värde. Efter detta saknades fortfarande värden för cirka 200 av de efterannonserade upphandlingarna och för cirka 1300 av de cirka 1600 upphandlingarna som inte efterannonserats. Totalt kunde alltså värden erhållas för cirka 2300 annonser, eller cirka 60 procent.⁵⁵

De värden på offentlig upphandling som publicerats är baserade på de upphandlingar för vilka ett värde erhållits. Med andra ord har inget försök gjorts att uppskatta de värden som saknas. Från och med i år (2007 års annonserade upphandlingar) kommer en annan metod att användas. Med hjälp av de värden som faktiskt redovisas kommer värdena för de upphandlingar där sådan information saknas att uppskattas med hjälp av en modell.

Det sammanlagda värdet av upphandlade varor och A-tjänster över tröskelvärdena kan uppskattas med hjälp av fyra antaganden. För det första en slutlig svarsfrekvens på 60 procent, för det andra att andelen B-tjänster bland dessa är låg, för det tredje att de upphandlingar för vilka ett värde finns inte systematiskt avviker från dem som saknar ett värde och för det fjärde att andelen upphandlingar som inte annonseras i TED fast så skall ske är låg.

För att justera för svarsfrekvensen behöver värdena justeras med en faktor 1,67 (eller 1/0.6). Justering för B-tjänster är svårare. I illustrativt syfte antas att B-tjänster utgör en sjättedel av all upphandling av varor och tjänster; detta ger en justeringsfaktor på 2.

Uppskattad upphandling under tröskelvärdena

Upphandlingar under tröskelvärdena ingår delvis i de värden SCB beräknar för Konkurrensverket (tidigare NOU), genom att enkätundersökningar riktats till statliga myndigheter och till upphandlande enheter inom försörjningssektorn.⁵⁶ För kommuner (inklusive landsting) görs dock ingen sådan undersökning; följaktligen måste omfattningen av upphandlingen under tröskelvärdet för dessa typer av köpare uppskattas med hjälp av någon sorts beräkning.

För staten och för försörjningssektorn redovisas såväl upphandling över som under tröskelvärdena och i båda fallen står upphandling under tröskelvärdena för något mer än hälften av det *redovisade* totala värdet (dvs. utan hänsyn till att det finns ett betydande bortfall för upphandlingar över tröskelvärdena; enligt ovan ungefär 50 procent).

⁵⁵ Muntlig uppgift från Hans Björklund, SCB. Observera att bland dessa svar fanns ett okänt antal som avsåg B-tjänster.

⁵⁶ I de enkätundersökningar som görs har SCB på olika sätt uppskattat värdet för dem som inte svarar, vilket var cirka 15 procent av myndigheterna och drygt 20 procent av företagen i försörjningssektorn år 2006. Vidare görs en justering för små företag i försörjningssektorn, som inte ingår i urvalet. Respondenterna uppmanas inkludera direktupphandling.

Ett försök att uppskatta kommuners med fleras upphandling under tröskelvärdena bygger på tre antaganden. För det första antas upphandling över tröskelvärdena inom den klassiska sektorn uppgå till cirka 75 miljarder kronor. Detta bygger i sin tur på redovisad upphandlingen under perioden 2002-2006. För varor ligger nivån stabilt kring 30 miljarder kronor under perioden. För tjänster har värdet varierat mer, med ett genomsnitt på cirka 34 miljarder kronor. För entreprenader, slutligen, har värdet varit stabilt på nivån 11-12 miljarder kronor. För det andra antas generellt att drygt hälften av all upphandling sker under tröskelvärdena. Detta bygger på att drygt hälften av den statliga upphandlingen och upphandlingen inom försörjningssektorn görs under tröskelvärdena, enligt Konkurrensverkets /NOUs statistik.⁵⁷ Mer specifikt antas upphandling under tröskelvärdena inom den klassiska sektorn uppgå till 85 miljarder kronor. För det tredje antas försörjningssektorns upphandling uppgå till genomsnittet av de beräknade värdena för åren 2005 och 2006. Detta leder till en uppskattning enligt tabell 3.

Tabell 3. Uppmätt upphandlingsvolym över tröskelvärdena enligt annonser i TED och bedömd upphandling under tröskelvärdena, per sektor, miljarder kronor

	Klassisk sektor	Försörjningssektor	Båda sektorer
Över tröskelvärdena	75	12,5	87,5
Under tröskelvärdena	85	17,5	102,5
Totalt	160	30	190

Mer fullständiga beräkningar redovisar i bilaga.

Uppskattad total offentlig upphandling

Om en justering görs dels för att värde saknas för en stor del av upphandlingarna över tröskelvärdet, dels för att upphandlingar under tröskelvärdena inte alls mäts för kommuner och landsting, så erhålls en totalsumma på knappt 280 miljarder kronor. Detta bygger på antagandena som redovisades i tabell 3 ovan och på att upphandlingar över tröskelvärdena, enligt ovan, måste justeras med en faktor 2. Detta är väsentligt lägre än 400-500 miljarder kronor, enligt tidigare uppskattningar, och väsentligt lägre än den övre gräns som i föregående avsnitt beräknades till cirka 530-545 miljarder kronor med utgångspunkt från nationalräkenskaperna. Däremot hamnar beloppet nära en uppskattning med utgångspunkt från Naturvårdsverkets enkätstudie, som diskuteras i kapitel 9.

Det bör också observeras att uppskattningen ovan i princip inkluderar upphandlingar under gränsen för "lågt värde", dvs. direktupphandlingar. Det kan dock tänkas att respondenterna i praktiken inte räknar in direktupphandlingar, kanske för att de inte har kunskap om deras omfattning.

⁵⁷ Andelen var 51 procent för statlig upphandling år 2005, där tröskelvärdet var cirka 1,2 miljoner kronor. För försörjningssektorn, där tröskelvärdet var cirka 3,8 miljoner kronor, var andelen 58 procent. För kommuner och landsting ligger tröskelvärdet på cirka 1,9 miljoner kronor.

Av det totala beloppet, 74 miljarder kronor, stod en procent av upphandlingarna för nästan en tredjedel (31 procent) av värdet och två procent för drygt 40 procent av detsamma. För att täcka in hälften av värdet räckte det med mindre än fyra procent av alla upphandlingar.⁵⁸

Det underlag som SCB levererar till Konkurrensverket aggregerar upphandlingsbeloppen per köpare. En regression där kommuners (landstings) befolkning används som förklaringsvariabel för upphandlingsvolymen indikerar att de minsta kommunerna upphandlar för cirka 300 kronor per invånare och år, medan de största upphandlar för cirka 2500 kronor per invånare och år.⁵⁹ En relativt stor andel av framför allt mindre kommuner redovisar ingen upphandling alls; dessa har uteslutits i den statistiska analysen. För landsting ökar också upphandlingen per invånare med befolkningens storlek, från cirka 600 kronor per invånare och år till cirka 3000 kronor per invånare år, vid en jämförelse av de största och minsta landstingen. De största kommunerna är cirka 300 gånger större än de minsta, medan motsvarande relation för landstingen (bortsett från Gotland) bara är cirka 15.

Ett möjligt antagande är att de små landstingen och kommunerna redovisar så låga siffror för att en relativt sett större andel av deras upphandlingar faller under tröskelvärdena eller för att de i mindre utsträckning annonserar eller efterannonserar sina upphandlingar. I så fall skulle de stora kommunernas och landstingens upphandling per invånare ge en mer korrekt bild; totalt skulle kommuner och landsting upphandla för cirka 5500 kronor gånger 9,1 miljoner invånare, eller 50 miljarder kronor, exklusive kommunala bolag. Detta är litet drygt 40 procent mer än de sammanlagda siffror som redovisas för kommuner och landsting i SCBs rapport till Konkurrensverket. Notera dock att den totala upphandlingen enligt den här metoden, cirka 25 miljarder kronor vardera för kommuner och landsting, bara är cirka hälften av vad de själva anger i Naturvårdsverkets enkät (se nedan) och mindre än en tredjedel respektive hälften av vad en uppskattning utifrån nationalräkenskaperna ger för de två sektorerna (se nedan). Diskussioner med Berto Lindbom, upphandlingschef på Huddinge kommun, indikerar också att en upphandlingspliktig volym kring 10 000 kronor per invånare och år är mer rimligt än cirka 2500 kronor enligt ovan.

En möjlig annan hypotes än att små kommuner och landsting i större utsträckning med automatik gör upphandlingar under tröskelvärdena är att de i större utsträckning producerar själva och i mindre utsträckning upphandlar varor och tjänster. Eftersom nästan exakt samma samband gäller för varor som för tjänster så framstår detta dock som mindre sannolikt. Det är ju också så att mindre kommuner i mindre utsträckning kan tillgodogöra sig skalfördelar i den egna produktionen och därför i större utsträckning borde upphandla. Exempelvis köper mindre kommuner ofta skoltjänster från större kommuner. (Även om just skoltjänster i de flesta fall inte behöver upphandlas.)

⁵⁸ Fördelningen följer den s.k. 80-20-regeln, eller ”Paretos princip”, ganska väl; 80 procent av antalet upphandlingar står för cirka 20 procent av värdet, och omvänt. Med andra ord är upphandlingarna Paretofördelade.

⁵⁹ Sambandet har skattats med en linjär regression på logaritmerade data. En plot visar ett tydligt samband mellan kommunens storlek och upphandlingens omfattning och sambandet är approximativt linjärt efter logaritmering. När kommunens eller landstingets storlek ökar med 1 procent ökar upphandlingen med 1,4 respektive 1,6 procent. Med andra ord leder en fördubblad kommunstorlek till att den annonserade upphandlingen ökar med cirka 160 procent och en fördubbling av ett landstings storlek ökar upphandlingen med cirka 200 procent. För kommuner gäller enligt skattningen följande samband: $\text{Upphandling} = 12,1 \times (\text{Befolkning})^{1,40}$ med en (justerad) förklaringsgrad på 54 procent. För landsting gäller. $\text{Upphandling} = 0,447 \times (\text{Befolkning})^{1,61}$ med en förklaringsgrad på 69 procent.

Det finns en tendens till att lutningskoefficienten minskar för de största kommunerna. Detta kan indikera att ”tröskelvärdeseffekten” avtar för dessa kommuner och att upphandlingen därefter växer ungefär i samma takt som kommunens storlek.

Ytterligare en ansats är att skatta en fördelning för värdet av enskilda upphandlingar utifrån ett urval av annonserade upphandlingar där värdet redovisas. De redovisade värdena förefaller i stort sett följa en Paretofördelning med parametrar som motsvarar det som ibland kallas Pareto princip, att 20 procent av upphandlingarna står för 80 procent av värdet och tvärt om.⁶⁰ Mer exakt, om alla upphandlingar ordnas från minsta till största så måste 83,5 procent av alla upphandlingar summeras för att värdet skall uppgå till 20 procent av det totala värdet. Problemet är att en extrapolering kräver att antalet upphandlingar är känt samt att de observerade upphandlingarna skall vara samtliga av de största.

Elg och Bergström (2007) uppskattar antalet annonserade upphandlingar under tröskelvärdena till cirka 200 000, med ett stort osäkerhetsintervall, att jämföra med cirka 4000 upphandlingar över tröskelvärdena. ESV (2008) redovisar en analys av statliga inköp till ett värde av cirka 45 miljarder kronor, baserat på inrapporterade transaktioner i den s.k. transaktionsdatabasen inom det statliga informationssystemet Hermes. Nämda transaktionsvolym motsvarade drygt 340 000 transaktioner, med cirka 67 000 olika leverantörer till staten. Eftersom de statliga inköpen är ungefär tre gånger så stora så skulle det totala antalet inköpstransaktioner kunna vara ungefär en miljon.

Detta kan jämföras med en bedömning av Berto Lindbom, som bedömer att Huddinge kommun varje år gör ett 15-tal upphandlingar som annonseras i TED och ett 80-tal nationellt annonserade upphandlingar. Dessa avtal löper i medeltal på uppskattningsvis cirka 4 år. Som jämförelse kan nämnas att SCB registrerade att Huddinge kommun annonserade 15 upphandlingar i TED, med ett sammanlagt värde av knappt 50 miljoner kronor år 2006. Kommunen har drygt 700 avtal med leverantörer, varav cirka hälften genom egenupphandlade avtal och hälften upphandlade gemensamt med andra kommuner, med landsting, genom statliga ramavtal osv. Därutöver har kommunen under ett givet år ytterligare cirka 7000 leverantörer, bestående av företag som säljer för låga belopp, andra kommuner som tar betalt för exempelvis skolplatser och föreningar som mottar föreningsbidrag.⁶¹ Tillsammans genererar dessa cirka 8 000 leverantörer drygt 100 000 fakturor per år, varav leverantörerna med avtal står för cirka 65 000, eller knappt 100 fakturor per leverantör. Lindbom uppskattar att kommunen köper upphandlingspliktiga varor och tjänster för knappt 1 miljard kronor per år.

Även om detta förstås bara ett exempel från den kommunala sektorn så illustrerar det att antalet upphandlingar inte är enkelt att definiera. I genomsnitt fakturerar de leverantörer som saknar formellt avtal 6-7 gånger per år. I vissa fall svarar varje enskild faktura i princip mot en upphandling, men andra gånger kan en och samma direktupphandling generera flera fakturor. Ibland utgår fakturor månadsvis eller vid andra avtalade tidpunkter för en enda transaktion och ibland kan de enskilda fakturorna svara mot ett avrop i förhållande till ett direktupphandlat avtal. Antag, för exemplens skull och utan något egentligt stöd, att det genomsnittliga antalet fakturor per avtal (direktupphandling) är 4,5. Då skulle de cirka 45 000 fakturorna för direktupphandlade inköp motsvara 10 000 direktupphandlingar. (Antalet kan inte vara större än 45 000 och eftersom antalet fakturor per upphandling bör vara väsentligt lägre än motsvarande antal för formellt upphandlade avtal så bör antalet direktupphandlingar vara väsentligt större än 500.)

⁶⁰ Se Gabaix, 2008, för en utförlig redogörelse för Pareto princip och ett antal näraliggande ekonomiska "lagar" eller empiriska regulariteter.

⁶¹ Mätt över en längre tidsperiod är antalet större, eftersom vissa leverantörer bara levererar en enda gång eller i varje fall inte varje år.

Detta kan ställas mot de cirka 100 mer formaliserade egna upphandlingarna per år och ungefär lika många som avtalas i samverkan. För Huddinges del utgör upphandlingar som annonserats i TED drygt en tiondel av alla egna annonserade upphandlingar. Utifrån räkneexemplet ovan skulle man kunna tänka sig att antalet direktupphandlingar är cirka 40-200 gånger så stort som antalet annonser och kanske 400-2000 gånger så stort som antalet annonser i TED.

Uppskattningarna ovan är förstås extremt osäkra, men antag, som ett räkneexempel, att de 2000 största värdena i SCB:s dataset, de som överstiger cirka 1,8 miljoner kronor i värde, är ett representativt urval av hälften av alla de 4000 största upphandlingarna. Det sammanlagda värdet av de observerade 2000 upphandlingarna är cirka 74 miljarder kronor, så totalt cirka 150 miljarder kronor. Antag också att det totala antalet upphandlingar, inklusive direktupphandlingar, är 12,5 miljoner ($5 \times 5 \times 5 \times 5 \times 5 \times 4000$).⁶² Med en tillämpning av Paretos princip blir då värdet av den sammanlagda upphandlingen drygt 450 miljarder kronor.⁶³ Om antalet istället antas vara bara 500 000 blir det sammanlagda värdet cirka 300 miljarder kronor. I tabell 4 visas totalt antal upphandlingar och totalt värde under antagande att Paretos princip gäller. Tabellen utgår från tre olika antaganden om relationen mellan antalet upphandlingar med ett värde överstigande 1,8 miljoner kronor och antalet annonser i TED, samt fem olika antaganden om relationen mellan antalet upphandlingar under respektive över beloppet 1,8 miljoner kronor. De antaganden som gjordes för Huddinge kommun och som ledde fram till att det totala antalet upphandlingar är 400-2000 gånger större än antalet annonser i TED pekar mot att det är de två nedre raderna som är mest sannolika.

Tabell 4. Uppskattat värde av total upphandling, miljarder kronor. Räkneexempel baserat på Paretos princip. Totalt antal upphandlingar inom parantes.

	#under/#över	Totalt antal upphandlingar över tröskelvärdena		
		2000	4000	6000
Totalt antal upphandlingar/antal annonserade upphandlingar	5	95 (10 000)	185 (20 000)	280 (30 000)
	25	120 (50 000)	235 (100 000)	350 (150 000)
	125	145 (250 000)	300 (500 000)	440 (750 000)
	625	185 (1 250 000)	365 (2 500 000)	550 (3 750 000)
	3125	230 (6 250 000)	460 (12 500 000)	685 (18 750 000)

Beräkningarna bör självklart tas med en stor nypa salt, men de indikerar möjligen någonting om hur stor del av det upphandlade värdet som ligger under tröskelvärdet. Om antalet upphandlingar är 100 000 och om Paretos princip gäller så faller cirka en tredjedel av värdet på upphandlingar vars värde understiger 1,8 miljoner kronor. Om antalet är så stort som 12,5 miljoner ligger kanske så mycket som två tredjedelar under tröskelvärdet. I det senare fallet

⁶² Dvs. cirka 3000 gånger så stort som antalet upphandlingar som överstiger 1,8 miljoner kronor. Lämpligt nog blir de minsta upphandlingarna då i storleksordningen 50-100 kronor.

⁶³ Att Paretos princip kan användas för extrapolering nedåt är dock ett antagande som vilar på en ganska bräcklig grund.

kan man tänka sig att ungefär en tredjedel vardera ligger över tröskelvärdena, under tröskelvärdena men över gränsen för direktupphandling, respektive under gränsen för direktupphandling.

I tabellen nedan jämförs den annonserade volymen enligt den statistik SCB levererar till Konkurrensverket för några stora produktgrupper samt, som jämförelse, det värde som den offentliga sektorns upphandling inom produktområdet bedöms uppgå till.

Att det annonserade värdet understiger det bedömda värdet behöver inte betyda att de upphandlande myndigheterna/enheterna bryter mot upphandlingsreglerna (annat än kanske genom att inte efterannonsera), eftersom upphandlingar under tröskelvärdena inte behöver annonseras i TED, liksom inte heller B-tjänster. Enligt ovan bör ju också den upphandlade volymen vara minst cirka tre gånger högre än den uppmätta annonsvolymen. Ungefär en sådan relation gäller för de flesta varugrupper. Det mest tydliga undantaget är hotell- och restaurangtjänster.

Tabell 5. Jämförelse mellan i TED annonserad offentlig upphandling per varugrupp och bedömd total upphandlingspliktig omsättning per varugrupp

	Annonserat	Bedömd upphandling
Läkemedel mm	2,4	1 till 3
IT	11	20
Vård	6,5	30
El, fjärrvärme	0,6	5
Bygg- och anläggning	15	54
Hotell- och restaurangtjänster	0,05	3
Land- och flygtransporter, inkl kollektivtrafik och färdtjänst	8,5	30
Städtjänster	1,4	4
Sociala tjänster	1,5	6
Avlopp, sopor	1	5
Summa	48	151

8. Sektorsvisa sammanställningar

I det här kapitlet redovisas dels en uppdelning i ”köparsektorerna” kommuner, landsting och stat, dels en uppdelning utifrån säljarnas branschtillhörighet. Uppgifterna om de olika köpargrupperna bygger i stor utsträckning på samma faktaunderlag som uppgifterna i kapitel 6, dvs. statistik från SCB och SKL, medan uppgifterna om olika producentsektorer har hämtats från ett stort antal källor.

I bilagan redovisas mer detaljerad statistik över insatsförbrukning och bruttoinvesteringar enligt nationalräkenskaperna. De värden som redovisas där avser år 2005, inkluderar moms och är jämförbara med värdena enligt tabell 18 i de detaljerade nationalräkenskaperna, dvs. de avser bara den del av myndigheternas verksamhet som är myndighetsutövande, inte affärsverksamhet eller motsvarande som bedrivs i myndighetsform.

8.1 Köparsektorer

Kommuner

Enligt SCB:s kommunstatistik (SCB 2007) uppgick kommunernas kostnader för den ”egentliga verksamheten”, dvs. kommunal verksamhet exklusive affärsverksamhet, år 2006 till 405 miljarder kronor, varav 383 miljarder kronor inte är transfereringar.⁶⁴ Av detta står köp av verksamhet för 54 miljarder kronor.⁶⁵ Externa varor och övriga tjänster (dvs. annat än köp av verksamhet och exklusive lokalhyror) står för 26,3 respektive 24,1 miljarder kronor och investeringar för 30 miljarder, varav knappt 3 miljarder avsåg inköp av mark och (existerande) byggnader, medan externa lokalhyror uppgick till cirka 16 miljarder kronor.⁶⁶ Exklusive lokalhyror och köp av mark och fastigheter uppgick de totala inköp alltså till cirka 133 miljarder kronor. Räknat per anställd var kostnaden för externa varor och övriga tjänster knappt 60 000 kronor. Räknat per invånare uppgick de totala inköpen (exklusive lokalhyra och köp av mark och fastigheter) till knappt 15 000 kronor.

För det som kallas affärsverksamhet, med kostnader uppgående till cirka 22 miljarder kronor (exklusive transfereringar), är inköpsandelen väsentligt högre, eller cirka 80 procent. I nationalräkenskaperna torde merparten eller allt detta räknas till näringslivet.

Bland de större utgiftsposterna noteras höga andelar för köp av verksamhet särskilt för individ- och familjeomsorg (t.ex. missbruksvård och institutionsvård för barn och unga), med cirka 30 procent. För utgiftsposterna utbildning och förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg är motsvarande andel 12-13 procent.

Kommunernas köp av verksamhet som andel av kommunernas totala kostnader⁶⁷ för samma verksamhetsgren framgår av SCB (2007b)⁶⁸

Kommunernas köp av verksamhet år 2006

	Procent av driftskostnad	Miljarder kr
Äldreomsorg	11	9,7
Förskola, fritidsverksamhet	15	8,1
Grundskola	11	8,2
Gymnasieskola	24	8,0
Stöd f. funktionshindrade	14	5,2
Barn- och ungdomsvård	33	3,8
Infrastruktur	9	2,7

⁶⁴ Med kostnad menas här bruttokostnad minskad med interna intäkter (intäkter från andra förvaltningar inom kommunen) och med intäkter från försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting.

⁶⁵ Av tabell 3 framgår att av de gemensamma kostnaderna, dvs. kostnader som inte fördelats på verksamheter, är 1,3 miljarder kronor köp av verksamhet. Dessa kostnader har fördelats ut på de olika delposterna under köp av verksamhet som ett påslag på cirka 2,4 procent. Därmed höjs det totala värdet på köp av verksamhet från 52,4 miljarder kronor enligt tabell 1 till 53,6 miljarder kronor.

⁶⁶ Gemensamma kostnader för varor, tjänster respektive hyror har fördelats mellan egentlig verksamhet och affärsverksamhet i proportion till dessa två kategoriers kostnader för de tre typen av inköp.

⁶⁷ Bruttokostnad minskad med interna intäkter och intäkter från försäljning av verksamhet till andra kommuner och landsting.

⁶⁸ Se tabell 1 och 3. I köp av verksamhet redovisas köp från andra kommuner netto.

Missbruksvård	36	1,8
Komvux	22	1,0
Övrig eg. verksamhet	6	3,9
Affärsverksamhet	14	3,7
Gemensamt		1,3
Summa	13	57,4

Det framgår också av SCB:s kommunstatistik att kommunerna köpte bygg- och anläggningstjänster för 25,2 miljarder kronor år 2006. Samma år köpte man bränsle, energi och vatten för 9 miljarder kronor, konsulttjänster och stödverksamhet på entreprenad för cirka 6 miljarder kronor vardera och tele-, Internet- och posttjänster mm. för 2,6 miljarder kronor.⁶⁹

Av kommunernas totala inköp på knappt 150 miljarder kronor är det i huvudsak utbildningssektorn, inklusive barnomsorg, och externa lokalhyror som inte träffas av LOU. Kundval för fristående skolor och daghem beräknas kosta kommunerna cirka 25 miljarder kronor. Därtill kommer köp av vissa monopoltjänster: elnät, fjärrvärme, vatten, avlopp och sopor, samt en del läkemedel. Totalt innebär detta att 42-45 miljarder kronor av inköpen inte träffas av upphandlingsreglerna. Två poster tillkommer dock: sophantering och (kommunernas andel av) kollektivtrafiken. Den senare behandlas som en kostnadspost för landstingen nedan. Den förra antas medföra en upphandlingspliktig volym på cirka 5 miljarder kronor per år. Sammantaget ger detta en kommunal upphandlingspliktig volym på cirka 110 miljarder kronor.⁷⁰

Landsting

Landstingen köpte år 2006 verksamhet inom vårdområdet för 26,2 miljarder kronor och inom övriga områden för 3,4 miljarder kronor, varav 2,6 miljarder kronor avsåg trafik och infrastruktur.⁷¹ Av detta avsåg 4,5 miljarder kronor köp från bolag inom egen koncern. Material köptes för 38,2 miljarder kronor, inklusive läkemedel, och tjänster (exklusive hyror) för 19,3 miljarder kronor.⁷² Kostnaden för läkemedel enligt läkemedelsförmånen uppgick till 19,3 miljarder kronor medan övriga läkemedel kostade cirka 4,7 miljarder kronor. Externa hyror uppgick till 6,2 miljarder kronor.

Enligt Socialstyrelsens årsredovisning köptes vård enligt vårdavtal för 20,7 miljarder kronor.⁷³ Ovan har en uppgift citerats att vård enligt samverkansavtal köptes för knappt 3 miljarder kronor år 2000. Detta värde kan möjligen ha ökat till cirka 5 miljarder kronor år 2006, eller så kan en del av mellanskillnaden mellan Socialstyrelsens uppgift och SKL:s uppgift enligt föregående stycke bero på skilda definitioner. I vilket fall som helst tycks bedömningen vara att även vård enligt samverkansavtal skall upphandlas.

⁶⁹ SCB, 2007, tabell 5.

⁷⁰ Här har antagits att all grundskole- och gymnasieutbildning väljs genom kundval, liksom all placering i dag- och familjedaghem. Detta kostar, enligt tabellen, sammantaget cirka 23 miljarder kronor. Som framgår av texten nedan är detta dock sannolikt en överskattning. Övrig utbildning och barnomsorg, t.ex. särskola, SFI (svenska för invandrare) och komvux, kostar sammantaget cirka 4 miljarder kronor. Utöver dessa kundvalstjänster och hyra tillkommer vissa ytterligare inköp som inte är upphandlingspliktiga, t.ex. köp av vissa monopoltjänster.

⁷¹ SKL, 2007, tabell E 19.2.

⁷² SKL, 2007, tabell E 12 och E 13.

⁷³ Se också Socialstyrelsen, 2007.

Till ovanstående kommer bruttoinvesteringar; uppskattningsvis 6-10 miljarder kronor. Enligt SKLs statistik investerade landstingen för nästan 11 miljarder kronor, varav 2,4 miljarder kronor avsåg inköp av finansiella anläggningstillgångar. Sammantaget görs alltså inköp för cirka 100 miljarder kronor, varav hyror 6 miljarder kronor och icke upphandlingspliktiga läkemedel för cirka 22 miljarder kronor. Av inköpen kan ytterligare något fall tillhöra sådana kategorier som möjligen inte skulle behöva upphandlas, exempelvis fjärrvärme, elnätstjänster, kommunalt vatten, avlopp och sophämtning och, möjligen, vård enligt samverkansavtal. Sammantaget kan dessa poster uppgå till 4-8 miljarder kronor. Slutsatsen blir att landstingens upphandlingspliktiga inköpsvolym uppgår till cirka 65-70 miljarder kronor av totala inköp på cirka 100 miljarder kronor och i jämförelse med totala kostnader på drygt 220 miljarder kronor. Det måste dock noteras att kollektivtrafiken i huvudsak finansieras genom bidrag snarare än genom upphandling, varför de kostnaderna inte ingår i ovanstående. Kollektivtrafik, som finansieras av landsting och kommuner, upphandlades för uppskattningsvis cirka 24 miljarder kronor år 2006 (se nedan).

Per invånare uppgick alltså det upphandlingspliktiga värdet till drygt 6500 kronor. Räknet per anställd var kostnaden för externa varor och tjänster, exklusive hyror och läkemedel inom läkemedelsförmånen, cirka 150 000 kronor. I kostnaderna ingår inte investeringarna.

Stat

Enligt regeringen (2007) uppgick år 2006 statens kostnader för köp av tjänster till 59 miljarder kronor, köp av varor till 29 miljarder kronor och av reparationer och övriga driftskostnader till 9,4 miljarder kronor. Av dessa kostnader, totalt drygt 97 miljarder kronor, utgjorde transaktioner mellan statliga myndigheter 13 miljarder kronor.⁷⁴ Statens lokalkostnader uppgick till 15 miljarder kronor, vilken summa inte inräknats ovan.⁷⁵

ESV (2008) redovisar ett märkbart högre värde, 143 miljarder kronor för samma år, varav lokalhyra utgjorde 13,5 miljarder kronor, sociala naturaförmåner (sociala transfereringar in natura) cirka 7 miljarder kronor och Exportkreditnämndens skadekostnader 1 miljard kronor.⁷⁶ Exklusive sociala transfereringar och EKN:s skadekostnader uppgår inköpen till cirka 135 miljarder kronor, vilket mycket väl överensstämmer med summan av statens insatsförbrukning och bruttoinvestering enligt nationalräkenskaperna, med avdrag för uppskattad moms.

Det har inom ramen för den här utredningen inte varit möjligt att förklara skillnaden på ungefär 30 miljarder kronor mellan å ena sidan statens årsredovisning och å andra sidan nationalräkenskaperna och ESV:s uppgift. Eftersom det högre värdet användes i kapitel 6 kommer jag i det här kapitlet att använda det alternativa och lägre värdet.

⁷⁴ 29,6 miljarder kronor avsåg investeringar i egen regi och fördes därmed från resultaträkning till balansräkning. Merparten av dessa investeringar utfördes av Banverket, Försvaret och Vägverket och beloppen låg just under de totala investeringsvärdena för dessa tre myndigheter. Differensen torde utgöras av investeringar med hjälp av egen personal. Därutöver investerade staten ytterligare cirka 9,5 miljarder kronor som endera ingår i de 105 miljarder kronorna enligt ovan eller skall läggas till dessa. Att köp mellan myndigheter inte uppgår till mer än 13 miljarder kronor är förvånande, med tanke på att Försvaret köper för ett större belopp än så från FMV. Det har inom ramen för denna utredning inte varit möjligt att närmare undersöka detta förhållande.

⁷⁵ Enligt en uppgift citerad i kapitel 6 uppgår statens lokalkostnader snarare till 20 miljarder kronor

⁷⁶ Enligt Per Eskilsson, ESV (personlig kommunikation) ingår inte moms i det värde ESV anger. Sannolikt ingår inte sociala naturaförmåner och EKN:s skadekostnader i värdena från statens årsredovisning.

Utöver hyror och försvarsmateriel torde endast en mycket liten andel av de statliga inköpen undgå att träffas av upphandlingsreglerna. Det kan möjligen gälla monopoltjänster som elnät, fjärrvärme och kommunalt vatten, avlopp och sophantering. Därför antas det upphandlingspliktiga beloppet vara 75-80 miljarder kronor, med utgångspunkt från årsredovisningen, eller närmare 30 miljarder kronor mer med utgångspunkt från de värden ESV och nationalräkenskaperna anger. Exklusive investeringar uppgår inköpen till mer än 300 000 kronor per anställd. Per invånare uppgick det uppskattade upphandlingspliktiga beloppet till knappt 10 000 kronor.

Summa

Ovanstående upphandlingspliktiga inköp summerar till 270-285 miljarder kronor och icke upphandlingspliktiga inköp, inklusive hyror, till cirka 100-110 miljarder kronor. Det sammanlagda värdet, 380-385 miljarder kronor, kan jämföras med knappt 470 miljarder kronor i total inköpsvolym enligt beräkningarna baserade på nationalräkenskaperna, där total inköpsvolym beräknats som insatsförbrukning minus moms plus köp mellan myndigheter plus myndigheternas köp för konsumenternas räkning. Av de 470 miljarder kronorna antogs ungefär 110 miljarder kronor inte vara träffade av upphandlingsreglerna. Detta innebär att en beräkning baserad på sektorerna var för sig ger en total inköpsvolym som är cirka 80 miljarder kronor lägre än den som beräknas från nationalräkenskaperna och att merparten av skillnaden gäller inköp som måste upphandlas enligt upphandlingsreglerna.

8.2 Producentsektorer

Vård

Enligt ovan (se under landsting) uppgår den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster för användning inom sjukvården totalt till cirka 90 miljarder kronor totalt, varav cirka 60 skall upphandlas. Av detta avser 26 miljarder kronor köp av verksamhet, 24 miljarder kronor läkemedel och drygt 6 miljarder kronor sjukvårdsartiklar och medicinskt material. Återstående inköp, närmare 35 miljarder kronor, görs alltså från andra producentsektorer, exempelvis hyra, byggtjänster, el, värme och vatten och städtjänster. Merparten av vårdtjänsterna och köpen från andra sektorer skall upphandlas, med undantag för hyror, vissa monopoltjänster och möjligen vård enligt samverkansavtal. Merparten av läkemedlen behöver inte upphandlas.

Kollektivtrafik

Kollektivtrafiken omsatte totalt 22 miljarder kronor år 2004, varav 95 procent var upphandlad.⁷⁷ År 2006 kan omsättningen uppskattas till närmare 25 miljarder kronor, varav cirka 24 miljarder är upphandlade. Som jämförelse kan nämnas att Stockholms läns landsting budgeterar cirka 7 miljarder kronor för kollektivtrafiken år 2008, vilket täcker 54 procent av kostnaderna. Enligt SLL:s årsredovisning köptes kollektivtrafik för 8.1 miljarder kronor år 2006.

Skolor och barnomsorg

⁷⁷ Kollektivtrafikens marknadsutveckling – tendenser och samband, Rapport nr. 2006:43, Transek; se sidorna 31 och 68.

Kommunernas kostnader för köp av verksamhet inom området skola och daghem enligt kommunstatistiken har redovisats ovan. Som jämförelse redovisas här en alternativ beräkning baserad på Skolverkets statistik över antal elever i kommunala och fristående skolor mm. och redovisad totala kostnader. Vidare görs ett antagande att fristående skolor får 75 procent av kommunernas genomsnittliga kostnader per elev, mot bakgrund av att det tidigare fanns ett legalt krav på en sådan ersättningsnivå.⁷⁸

Tabell 6. Andel elever i fristående skolor mm och beräknat inköpsvärde, givet en ersättning motsvarande 75 procent av kommunernas genomsnittskostnader per elev.

Kostnader år 2006	Andel elever i fristående regi (procent)	Beräknat inköpsvärde (miljarder kronor)
Gymnasiet 32 mdr	15	3,6
Grundskolan 72 mdr	8,4	4,5
Förskola 41 mdr	17	5,2
Fritidshem 10 mdr	9	0,7
Komvux 4.3 mdr	?	
SFI 1 mdr	?	

Källa: Skolverket, Beskrivande statistik 2007, rapport 302.

Friskolebranschen uppger själv att den omsätter 8 miljarder kronor, vilket stämmer med ovanstående. Totalt kan man enligt ovanstående tänka sig att kommunernas inköpskostnader för hela sektorn ligger kring 15 miljarder kronor eller något mer. Enligt nationalräkenskaperna köpte kommunerna verksamhet inom sektorn för 14,1 miljarder kronor år 2005, varav 4,8 miljarder kronor avser grundskolan. Nationalräkenskapernas värde för köp av gymnasieutbildning överensstämmer mycket väl med Tabell 6.

Enligt kommunstatistiken köps verksamhet inom skolområdet, som tidigare nämnts, för cirka 25 miljarder kronor. Av detta utgör köp inom offentlig sektor drygt 3 miljarder kronor och köp av föräldrakooperativ (som i nationalräkenskaperna räknas som transfereringar) närmare 2 miljarder kronor. Differensen, uppåt 5 miljarder kronor, torde i huvudsak utgöras av stödtjänster som städning, skolrestauranger, skolskjutsar mm.⁷⁹

Köp av varor, övriga tjänster och lokalhyra med anknytning till skol- och barnomsorgssektorn uppgår (de samlade inköpen) enligt kommunräkenskaperna till cirka 19 miljarder kronor, ganska jämnt fördelat mellan de tre kategorierna, men aningen mindre för hyror.

Byggbranschen

Enligt Sveriges byggindustrier (2008) uppgick de offentliga bygginvesteringar år 2006 till sammanlagt 54 miljarder kronor, fördelade enligt följande:

Lokaler: 24,5 mdr kr

Anläggning, vägar och gator: 15,7 mdr

⁷⁸ Att de fristående skolorna inte får 100 procent av den genomsnittliga kostnaden motiveras bl.a. av att kommunerna har vissa kostnader för central skoladministration och för elever med särskilda behov.

⁷⁹ Enligt uppgift från SCB.

Anläggning, övrigt: 13,7 mdr kr

Detta är ganska jämnt en fjärdedel av hela byggmarknaden. Enligt SCB (2007b) köpte kommunerna husbyggnads-, anläggnings- och reparationsentreprenader för 25 miljarder kronor, dvs. ungefär hälften av ovanstående. Enligt regeringen (2007) investerade staten 19 miljarder kronor i bygg- och anläggningsverksamhet, varav drygt 8 miljarder kronor vardera för vägar respektive järnvägar. SKL (2007) uppger att landstingen investerade cirka 4,5 miljarder kronor i mark och byggnader. En summering av de tre sektorerna pekar alltså på att de offentliga bygginvesteringarna snarare uppgick till knappt 50 miljarder kronor.

Försvarsmateriel

Uppskattningsvis köptes försvarsmateriel och försvarsrelaterade tjänster för närmare 20 miljarder kronor år 2006, enligt FMVs årsredovisning m.fl. källor.⁸⁰ Enligt nationalräkenskaperna köptes försvarsmateriel för närmare 14 miljarder kronor år 2006.⁸¹ Som beskrivits ovan får regeringen eller, i vissa fall, FMV undanta vissa upphandlingar från lagen om offentlig upphandling, med hänvisning till rikets säkerhet. En bedömning är att sådana undantag görs för upphandlingar vars värde uppgår till 10-15 miljarder kronor. Undantagen görs nästan uteslutande av regeringen eller av FMV för tilläggsköp till redan undantagna upphandlingar.⁸²

El och värme

En bedömning är att den offentliga sektorn köper fjärrvärme för 2-3 miljarder kronor per år. Bedömningen grundas på att offentliga lokaler står för 1/8-del av ytan, att marknaden totalt omsätter 22-23 miljarder kronor och att användningen av fjärrvärme är 12, 75 respektive 88 procent för småhus, lokaler respektive flerbostadshus.⁸³ Bedömningen stämmer relativt väl överens med Andersen m.fl. (odaterad), som uppger att offentliga lokaler förbrukade 15,5 procent av fjärrvärmens år 2000, med hänvisning till statistik från Svensk Fjärrvärme.

Offentlig sektor förbrukar 12.2 TWh el per år (Naturvårdsverket, 2005a). Detta kan antas kosta cirka 5 mdr kr, exklusive nättjänster, som ju är naturliga monopol. De senare antas kosta cirka 2,5 miljarder kronor, baserat på en genomsnittlig nätavgift på 22 öre.⁸⁴

Tekniska tjänster

Tekniska tjänster (snöröjning mm; det som kallas ”infrastruktur” i SCBs statistik): verksamhet för 2,7 mdr, övriga varor, tjänster för drygt 8 miljarder kr; inte så mycket lokalhyra.

Konkurrensverket (2008a) uppger att kommuner och kommunala bolag köper sophanteringstjänster för drygt 5 miljarder kronor, varav cirka hälften upphandlats enligt

⁸⁰ Enligt regeringen köpte Försvaret och FMV sammantaget varor och tjänster för nästan 29 miljarder kronor. Däri ingår dock FMV:s försäljning till Försvaret. Inköp av försvarsmateriel kan förmodas bli lägre i framtiden.

⁸¹ Försvarsmateriel räknas i nationalräkenskaperna som insatsförbrukning.

⁸² Se FMVs årsredovisning för år 2007, s. 37.

⁸³ Vissa uppgifter hämtade från Svensk fjärrvärmeförenings hemsida.

⁸⁴ Se tabell 5, SCB, 2007a, samt Energimarknadsinspektionen, 2007.

regelverket.⁸⁵ Även om individuella offentliga köpare av sophämtningstjänster eventuellt inte behöver upphandla den tjänsten, så skall kommuner genomföra en upphandling när de väljer sopentreprenör. Ett undantag är om befintliga avtal gäller utan ändring sedan före tillkomsten av LOU år 1992, ett annat om köpen görs från ett kommunförbund.

Konsulttjänster, finansiella tjänster

Enligt SCB (2007) köper kommunerna konsulttjänster för drygt 6 miljarder kronor per år. Visserligen har kommunerna väsentligt fler anställda än staten och landstingen sammantaget, men det kan förmodas att statliga anställda köper betydligt mer konsulttjänster per anställd och år, varför det sammanlagda värdet torde vara minst dubbelt så stort.

Kommunal vård och omsorg om äldre och funktionshindrade

Enligt SCB (2007b) köps verksamhet för cirka 15 miljarder kronor. Övriga inköp – från andra sektorer – uppgår till ungefär lika mycket, jämnt fördelade mellan varor, tjänster och lokalhyra.

Institutionsvård mm

Ungefär 6 miljarder kronor köps som verksamhet inom kategorierna missbruksvård och vård av unga (SCB, 2007b), medan bara cirka 2,5 miljard kronor används för köp från övriga sektorer, inklusive hyra

IT-tjänster

Den offentliga sektorns IT-budget uppgår till 21,5 miljarder kronor, enligt Exido (2007). Det framstår som sannolikt att det mesta upphandlas i form av hård- och mjukvaror och konsulttjänster. Enligt ESV (2008) uppgår statens kostnader för inköpta datatjänster till knappt 5 miljarder kronor, medan egenproducerad programvara genererar kostnader på 1,3 miljarder kronor enligt ovan.

En gissning är därför att de samlade inköpen uppgår till 20 miljarder kronor. Därtill kommer de offentliga bolagens köp av IT-tjänster och –produkter.

Lokalhyra:

Myndigheternas lokalhyra har diskuterats relativt ingående ovan. Sammantaget kan lokalkostnaderna för myndigheter antas vara 65 miljarder kronor enligt ovan, medan de upphandlingspliktiga offentliga bolagen antas ha lokalkostnader på 14 miljarder kronor.

Tandvård

⁸⁵ Av den andel som inte upphandlats enligt upphandlingsreglerna köptes två tredjedelar av hel- eller delägda kommunala bolag och ytterligare (enligt min uppskattning) minst cirka en sjättedel av kommunala bolag i vilket köparen saknade ägarintresse.

Tandvårdssubventioner uppgår till cirka 3 miljarder kronor, vilket är ett offentligt inköp som inte behöver upphandlas

Färdtjänst

Kommunernas kostnader för färdtjänst uppskattas till drygt 2 miljarder kronor. Färdtjänst skall upphandlas.

Juridisk-ekonomiska tjänster

Samhällets kostnader för rättshjälp och liknande juridisk-ekonomiska tjänster är cirka 1,5 miljarder kronor per år. Dessa tjänster har man inte ansett behöver upphandlas.

Resor, hotell, restaurang

Enligt Nutek (2007) sålde den svenska "turistbranschen" reserelaterade tjänster till näringslivet för 41 miljarder kronor år 2005, varav 12 miljarder kronor för resor med flyg, taxi och järnväg och 8 miljarder kronor för övernattnig. Ett enkelt antagande är att den offentliga sektorns andel av denna omsättning är lika stor som sektorns andel av den totala sysselsättningen, eller 34 procent vid utgången av år 2006. Därmed skulle inköp av reserelaterade tjänster uppgå till cirka 14 miljarder kronor inom Sverige och därutöver ett antal miljarder kronor för utlandsresor. Med en fördelning efter antal anställda skulle statens andel av detta vara cirka 2,4 miljarder kronor. ESV (2008) anger att statens inköp för resetjänster, inklusive utrikes resor, är cirka 3,4 miljarder kronor. SKL (2007) anger att landstingen köper "resor" för 0,65 miljarder kronor, medan en fördelning enligt antal anställda skulle innebära att resor köptes för cirka 0,75 miljarder kronor.⁸⁶

Städtjänster

Branschen omsätter 16,5 miljarder kronor (Almega, 2008). Av detta uppges offentlig upphandling stå för cirka en fjärdedel.

Upphandling/inköp av offentliga bolag

I ovanstående summering ingår i de flesta fall inte de offentliga bolagens inköp. Det har inom ramen för den här utredningen inte varit möjligt att göra en separat uppskattning av dessa bolags inköp av olika produkter.

Summa

Genomgången ovan ger grovt branschbestämda inköp av myndigheter som skall upphandlas för motsvarande 195-210 miljarder kronor och sådana som inte skall upphandlas för 130-135 miljarder kronor, dvs. totalt cirka 335 miljarder kronor. Värdena kan jämföras med myndigheternas samlade inköp enligt avsnitt 8.1, som uppgår till totalt cirka 380 miljarder kronor. Skillnaden vad gäller icke upphandlingspliktiga produkter, cirka 25 miljarder kronor, beror framför allt på att olika värden för hyreskostnader, vilket i sin tur huvudsakligen torde bero på att nationalräkenskaperna inkluderar internhyror. Skillnaden på cirka 75 miljarder

⁸⁶ Med andra ord reser landstingsanställda i genomsnitt för ett något mindre belopp än genomsnittet för samtliga anställda.

kronor för upphandlingspliktiga produkter beror på att en branschvis genomgång enligt ovan med nödvändighet utesluter ett stort antal mindre branscher. Det framstår dock som sannolikt att den stora merparten av dessa produkter omfattas av upphandlingsreglerna. Jämfört med offentliga inköp enligt nationalräkenskaperna är skillnaderna ännu större, vilket diskuterades i föregående avsnitt.

För jämförbarhetens skull har värden som framför allt avser offentliga bolag inte förts in ovan. Det gäller t.ex. bränsle för fjärrvärme- och elverk och de offentliga bolagens hyror. För de offentliga bolag som träffas av LOU eller LUF är det svårare att göra en uppskattning av värdet av de inköp som med stor säkerhet omfattas av upphandlingsreglerna, eftersom det finns mycket mindre information om bolags kostnadsstruktur än det finns om myndigheters. Det i stort sett enda undantaget är inköp av bränsle av offentligt ägda bolag och av privata bolag som omfattas av LUF.

9. Enskilda myndigheters upphandlingar

De fyra största inköpande myndigheterna, Försvaret, FMV, Banverket och Vägverket, har redan behandlats. För mer traditionella myndigheter, som Polisen, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, KKV och PTS, ger deras respektive årsredovisningar en viss vägledning om kostnadsstrukturen. Traditionella myndigheter har ofta lokalkostnader motsvarande cirka 10 procent eller något mindre av de totala kostnaderna. Övriga inköp utgör typiskt sett 15-20 procent, medan resten i princip är personalkostnader. Enligt en enkätundersökning uppgår den typiska kostnaden för servicefunktioner och andra kringtjänster (städning, fastighetsskötsel, reception, bevakning, IT-support, vaktmästeri, tryckeri, löneadministration, personalmatsal osv.) till cirka 10 procent av de totala kostnaderna, såväl för myndigheter som företag.⁸⁷ Det är vanligast att städning outsourcas, det gör cirka en tredjedel av myndigheterna. Cirka en femtedel outsourcar fastighetstjänster, reception och IT-support medan övriga kringtjänster köps mer undantagsvis.

Universitet och högskolor, med närmare 64 000 anställda, har lokalkostnader motsvarande 14 procent av deras totala kostnad, eller 6,4 miljarder kronor, medan övriga driftskostnader uppgår till 21 procent, eller 9,4 miljarder kronor. Investeringskostnaderna tycks ligga på en nivå motsvarande 4-5 procent av kostnaderna (cirka 2 miljarder kronor).⁸⁸

Per anställd och år uppgår driftskostnaderna – dvs. inköp – till knappt 150 000 kronor på universitet och cirka 100 000 kronor för traditionella myndigheter. Dessa värden kan jämföras med dem som redovisades i avsnitt 8.1. Universitetsanställda tycks köpa lika mycket produkter som landstingsanställda, medan anställda på traditionella statliga myndigheter gör inköp på en nivå ungefär mitt emellan kommunernas och landstingens anställda.

⁸⁷ Enligt en enkätundersökning riktad till 112 företag och myndigheter i Sverige, beställd av Coor och levererad av Demoskop. Värdena är bearbetade och torde närmast motsvara ett medianvärde. Självklart utgörs en stor del av dessa 10 procentenheter av lönekostnader för personal som är anställd direkt av myndigheten respektive företaget själv.

⁸⁸ Avskrivningar motsvarar 4,3 procent av kostnadsmassan; för Uppsala och Stockholms universitet ligger investeringarna på ungefär den nivån och ungefär i nivå med avskrivningar, enligt respektive årsredovisning. Aggregerade siffror baserade på Högskoleverkets årsredovisning för år 2006, tabell 23.

Motsvarande beräkningar ger årliga lokalkostnader per person på 60 000 kronor vid traditionella myndigheter och cirka 100 000 kronor på universitet.⁸⁹ Tillämpat på samtliga 220 000 statligt anställda innebär detta lokalkostnader på 13 – 25 miljarder kronor och övriga inköp för cirka 20-32 miljarder kronor. I dessa värden har emellertid inte sådana mer speciella inköp som görs vid myndigheter som Banverket, FMV och Vägverket räknats in, och inte heller investeringskostnader. Exklusive affärsverken och exklusive hyror och moms men inklusive investeringarna och köp mellan myndigheter uppgick de samlade statliga inköpen till 110-140 miljarder kronor, enligt avsnitt 8.1.

Ett annat sätt att samla in och sammanställa uppgifter om enskilda myndigheter är genom enkätundersökningar. Naturvårdsverket (2004, 2007) har låtit genomföra sådana, riktade till samtliga kommuner, landsting och större statliga myndigheter.

Tabell 7. Uppskattad total offentlig upphandling per sektor, baserat på Naturvårdsverkets enkätundersökning år 2007⁹⁰

Sektor	Antal	Upphandling, uppgivet medelvärde (milj. Kr.)	Uppskattad total upphandling (mdr kronor)	Korr. uppsk. total upphandling (mdr kr)
Landsting	21	2296	48	39
Kommuner	290	498	144	132
Stat. mynd.	216	496	107	(110?)
Summa			299	(281?)

Rapporten från år 2005 innehåller inte uppgifter om upphandling per myndighet, varför någon totalsumma inte kan räknas fram. Dock anges i rapporten att den offentliga upphandlingen uppgår till 320 miljarder kronor. Det bör också nämnas att bortfallet i 2007 års undersökningen är cirka 20 procent och frågan om totalt värde på årets upphandling lämnas obesvarad av ytterligare 18 procent av de som svarar. Uppskattningen i den tredje kolumnen ovan är baserad på medelvärden för respektive kategori och antagandet att de som svarar är representativa för hela populationen. I den fjärde kolumnen har en justering gjorts genom en jämförelse av andelen av befolkningen som bor i kommuner och landsting som svarat på enkäten och antalet sådana kommuner och län – i förhållande till totalbefolkning och totalt antal kommuner och län. Eftersom det finns en tendens att små kommuner och län inte svarar medför en sådan korrigering en nedjustering av totalskattningen. För statliga myndigheter är det svårare att göra en sådan justering. Totalt har cirka 84 procent av myndigheterna svarat och dessa myndigheter sysselsätter cirka 90 procent av alla statligt anställda. Detta talar för en totaluppskattningen skall justeras ned. Å andra sidan har tre av de fyra största upphandlande myndigheterna inte svarat, vilket talar för att totalsumman snarast skulle justeras uppåt

⁸⁹ Baserat endera på myndigheternas snittkostnad, cirka 600 000 kronor per person och år, och deras lokalkostnadsandel, eller motsvarande för universiteten, med en snittkostnad på cirka 700 000 kronor per personår. Observera att uppskattningen stämmer väl överens med ovan citerade uppgift, 20 miljarder kronor.

⁹⁰ Naturvårdsverket, 2008. Förklaringar – se texten.

Bland de två tredjedelar som faktiskt svarar på frågan om upphandlingens omsättning uppgår upphandlingen till cirka 200 miljarder kronor. Dessutom tillfrågas inte offentliga bolag, annat än om kommunerna räknar in dessa.

Intressant nog ligger uppskattningen enligt tabell 7 nära den uppskattade totala inköpsvolymen för stat och kommuner enligt avsnitt 8.1, men bara på ungefär halva nivån för landstingen. Det är också möjligt att vissa kommuner och landsting kan ha räknat in de egna bolagens upphandling när de besvarade frågan, vilket dock inte var avsikten.⁹¹ Vidare kan respondenterna ha svarat utifrån en bedömning av den volym som köps in genom formellt upphandlade avtal, dvs. exklusive direktupphandling.

Med hänsyn till den förvånande lilla upphandlingsvolymen för landstingen och med hänsyn till att tre stora statliga myndigheter inte ingår i underlaget antas att den bästa skattningen av upphandlad volym med den här metoden är cirka 300 miljarder kronor.

10. Analys och slutsatser

Redogörelsen ovan visar att det inte är lätt att med precision beräkna hur stor den offentliga upphandlingen är i Sverige. Med år 2006 som basår och med utgångspunkt från nationalräkenskaperna förefaller den offentliga upphandlingen uppgå till, som mest, 340 miljarder kronor för myndigheter, 150 miljarder kronor för offentliga företag och cirka 8 miljarder kronor för privata företag som träffas av LUF. (Se tabell 8.)

Med utgångspunkt från statistik för de tre myndighetssektorernas kostnadsstruktur förefaller myndigheternas upphandling vara väsentligt lägre, eller som högst bara knappt 300 miljarder kronor. Den senare summan överensstämmer mycket väl med en uppskattning baserad på en enkätundersökning riktad till myndigheter, även om det är möjligt att kommuner och landsting ibland räknat in deras egna bolags upphandling när de besvarat frågan. Det är därför möjligt att en viss andel av dessa 300 miljarder kronor bör flyttas över till kategorin offentliga företag men, med tanke på de kommunala och landstingskommunala företagens andel av alla offentliga företag, bör detta inte gälla mer än högst 50 miljarder kronor.

Den offentliga upphandling som annonseras i EU:s databas TED uppgår inte till mer än cirka 100 miljarder kronor, men detta är definitivt en kraftig underskattning av den upphandlingspliktiga volymen. Även med försiktiga antaganden bör den annonserade volymen multipliceras med ungefär en faktor 3 – och kanske ännu mer.

I tabell 8 nedan sammanställs sammanlagda offentliga inköp och därav upphandlingspliktiga inköp för olika sektorer. Det sammanlagda inköpsvärdet för de kommuner, landsting och stat enligt nationalräkenskaperna är något lägre än den offentliga sektorns totala inköp enligt nationalräkenskaperna, så som den redovisats i kapitel 6. En förklaring är att socialförsäkringssektorn köper för ett par miljarder kronor, en annan är att jag justerat för inköp inom och mellan de tre sektorerna och då använt olika källor för omfattningen av dessa köp.

⁹¹ Personlig kommunikation med Michael Söderström, ARS Research.

Tabell 8. Sammanställning av offentliga inköp och offentlig upphandling per sektor.

Sektor	Källa		Sektorstatistik - köpare		Enkätundersökning Upphandling	Annonser Faktisk, 2005	Total upphandling beräknad från annonserad upphandling, 2006+
	Nationalräkenskaperna mm*	Varav upphandling	Totala inköp	Varav upphandling			
Kommun	193	140	150	110	144	27	69
Landsting	108	70	100	70	48	29	75
Stat	136	100	120	80	107	20	51
Kollektivtrafik och sopor	30	30	30	30			
Summa, myndigheter	467	340	400	290	299	76	195
Offentliga bolag	200	150				}	33
Privata bolag	10	8					
Totalsumma	677	498				109	280

* Se kapitel 6. Totala inköp definierat som insatsförbrukning+bruttoinvestering+sociala naturaförmåner, minskat med 20 procents moms för investeringar och 15 procents moms för insatsförbrukning och med tillägg av uppskattade transaktioner inom sektorn. Avrundade siffror. Extra avdrag för internhyror har gjorts för kommuner och landsting.

+ Baserad på ett genomsnitt för år 2005 och 2006 och under antagande att lika mycket upphandling faller under tröskelvärdena som den annonserade upphandlingen för vilken ett värde finns, samt ett antagande om att saknade värden för faktiskt annonserad upphandling och icke-annonserad upphandling av B-tjänster uppgår till ett lika stort belopp

Min bedömning är att den upphandlingspliktiga volymen uppgår till minst 300 miljarder kronor för myndigheter och till cirka 150 miljarder kronor för offentliga företag, sammantaget minst 450 miljarder kronor. Som mest kan den upphandlingspliktiga volymen, inklusive den för privata företag, uppgå till cirka 500 miljarder kronor, varav cirka 340 miljarder kronor för myndigheter.

Då direktupphandling är tillåten för en andel av detta belopp innebär det ovan sagda inte att en formaliserad upphandling måste användas för ett så stort belopp. Givet en god efterlevnad av kravet på annonsering i TED (om än inte av kravet på efterannonsering) kan man anta att upphandling över EU:s tröskelvärden (inklusive upphandling av B-tjänster över tröskelvärdena) uppgår till cirka 200 miljarder kronor, för myndigheter och bolag sammantaget. Därtill kommer dock viss upphandling av offentliga bolag som medvetet inte följer upphandlingsreglerna, exempelvis Systembolaget och Svenska Spel.

Det är svårare att uppskatta hur stor del av den sammanlagda upphandlingspliktiga volymen som understiger EU:s tröskelvärden och som får respektive inte får direktupphandlas. En mycket osäker uppskattning är att de sammanlagda värdena i var och en av dessa båda kategorier uppgår till 100-150 miljarder kronor, bl.a. beroende på var gränsen för direktupphandling sätts och beroende på i vilken utsträckning upprepade köp görs av samma leverantör på ett sådant sätt att plikten att använda en formaliserad upphandling utlöses. Av detta bör myndigheternas inköp stå för minst två tredjedelar.

11. Avslutande reflexioner

Beskrivningen ovan har förhoppningsvis illustrerat en del av de många svårigheter som är förknippade med att bedöma omfattningen av den offentliga upphandlingen. En ansats som inte i någon större utsträckning utforskats inom ramen för detta projekt är att använda myndigheternas bokföringssystem och att intervjua myndigheternas ekonomi- och inköpsansvariga samt deras revisorer.

För staten finns den ovan nämnda transaktionsdatabasen inom systemet Hermes, vilken omfattar cirka en tredjedel av de statliga inköpen. För samtliga myndigheter kan i princip leverantörsreskontra användas för att identifiera utbetalningar. Eftersom det sammantaget rör sig om hundratusentals eller miljontals transaktioner måste dessa aggregeras i kategorier. Ett problem är att de möjliga kategorierna i många fall kommer att omfatta såväl upphandlingspliktiga som icke upphandlingspliktiga produkter. "Leverantörerna" kan i många fall vara föreningar och individer som mottar förenings- respektive socialbidrag. Samma leverantör kan ha flera post- och bankgiron och flera benämningar i leverantörsreskontran. Det kommer inte (alltid) att framgå vilka leverantörer som har avtal som avropas och i vilka fall det sker en direktupphandling. Vidare kan ett löpande avtal generera periodiska betalningar, som i fallet med hyresbetalningar. Slutligen kommer många produkter att kräva en relativt djup analys för att det skall vara möjligt att avgöra om produkten träffas av upphandlingsreglerna eller inte.

Allt detta innebär att ett omfattande manuellt kodningsarbete är nödvändigt och att också en stickprovsundersökning kommer att kräva en stor resursinsats och förutsätter aktiv samverkan från myndigheternas egna ekonomi- och upphandlingsavdelningar. Det bör dock i många fall ligga i myndigheternas intresse att analysera strukturen på de egna inköpen, också vad beträffar följsamheten i förhållande till upphandlingsreglerna. En enkätundersökning riktad till myndigheterna skulle därför kunna identifiera redan genomförda undersökningar som kan kasta ljus över dessa frågor. Dock kan det förmodas att de myndigheter som genomfört sådana undersökningar inte är helt representativa.

En annan ansats är att vända sig till den offentliga sektorns leverantörer; möjligen är deras försäljningsstatistik bättre än myndigheternas inköpsstatistik. Å andra sidan är antalet leverantörer väsentligt mycket större än antalet myndigheter och deras varierande struktur gör det mycket svårare att konstruera representativa urval.

Referenser

Almega, 2008, Branschrapport 2008. Fakta och utveckling för branschen.

Andersen, Flemming, Lars Bernhardsen, Bertil Johansson och Jaana Peltomäki (odaterad), Nordvärme. TPA. Öppna fjärrvärmenät, manuskript.

Audet, Dennis, 2002, Government procurement: A synthesis report, *OECD Journal on Budgeting*, 2, 149-194.

Elg, Stefan och Göran Bergström, 2007, Konkurrensen i offentlig upphandling, Rapport 2007:4, Konkurrensverket.

Energimarknadsinspektionen, 2007, Elnätsföretagens ekonomiska nyckeltal.

Statskontoret, 2000, Staten som kommersiell aktör – omfattning och konkurrens effekter, rapport 2000:16.

ESV, 2008, Införandet av elektroniska inköp i staten, delrapport 2008:14.

ESV, odaterad, Statliga myndigheters lokaler – utveckling av lokalhyror och areor.

Europeiska kommissionen, 2004, A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future. 03/02/2004.

Exido, 2007, IT i offentlig sektor – Sverige 2007, rapport publicerad i maj.

Gabaix, Xavier, 2008, Power Laws in Economics and Finance, NBER Working Paper No 14299.

Högskoleverkets årsrapport 2008.

Konkurrensverket, 2002, Vårda och skapa konkurrens, rapport 2002:2.

Konkurrensverket, 2007, Öka konsumentnyttan inom vård och omsorg - förslag för konkurrens och ökat företagande, rapport 2007:3.

Konkurrensverket, 2008a, Upphandling av avfallstjänster, rapport 2008:4

Konkurrensverket, 2008b, Upphandlingsreglerna – en introduktion (www.kkv.se.)

Naturvårdsverket, 2005a, En mer miljöanpassad offentlig upphandling – förslag till handlingsprogram, rapport 5520.

Naturvårdsverket, 2005b, Miljöanpassad offentlig upphandling. En enkätstudie 2004, rapport 5445.

Naturvårdsverket, 2008, Tar den offentliga sektorn miljöhänsyn vid upphandling? En enkätstudie 2007, rapport nr. 5791.

NOU, 1998, Rapport från Nämnden för offentlig upphandling (NOU) avseende uppdraget från regeringen att utreda om statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), 172/98-28

NOU, 1999, Uppdrag från regeringen att utreda om vissa statliga bolag tillämpar lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, (LOU), 1999/0234-28.

NOU, 2000, Upphandling i kommun- och landstingsägda bolag, 248/98-29.

Nutek, 2005, Småföretag och offentlig upphandling. Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar, R2005:21

Nutek, 2007, Fakta om svensk turism och turistnäring. 2007 års upplaga.

Regeringen, 2007, Årsredovisning för staten 2006, skrivelse 206/07:101.

Regeringskansliet, 2007, Rapport för företag med statligt ägande januari-december 2006.

Riksrevisionen, 2006, Statliga bolag och offentlig upphandling, RiR 2006:15.

SCB, 2007a, El-, gas- och fjärrvärmeförsörjningen 2006, EN 11 SM 0702

SCB, 2007b, Kommunernas hushållning med resurser 2006, OE 25 SM 0701.

Skolverket, 2007, Barn, elever och personal – riksnivå, rapport 298.

Socialstyrelsen, 2007, Statistik över sjukvårdens kostnader 2006, statistikrapport för hälso- och sjukvård 2007:4.

SOU 1999:139, Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt, delbetänkande från Upphandlingskommittén.

SOU 2004:136, Skäligt pris på fjärrvärme, delbetänkande av Fjärrvärmeutredningen.

SKL (Sveriges Kommuner och Landsting), 2007, Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2006.

Statskontoret, 2005, Statsförvaltningens utveckling 1990–2005, rapport 2005:32.

Sveriges byggindustrier, 2008, Fakta om byggandet 2007 (www.bygg.org)

Bilaga

Underlag för beräkning av upphandling över och under tröskelvärdena, baserat på statistik från SCB/KKV/NOU.

Samtliga värden i miljoner kronor

2005						
	Klassisk sektor		Under tröskelv. Värde	Försörjningssektorn		Båda sektorer
	Över tröskelvärdena			Över tröskelv. Värde	Under tröskelv. Värde	Över/under tröskelvärdena Värde
	Antal	Värde				
Kommuner	1290	27369				27369
Landsting	520	28628				28628
Stat	682	19838	20749			40587
Övriga	497	17607				17607
Totalt	2989	93442	20749	15000	16700	31700
Totalt, alla sektorer						146000

2006						
	Klassisk sektor		Under tröskelv. Värde	Försörjningssektorn		Båda sektorer
	Över tröskelvärdena			Över tröskelv. Värde	Under tröskelv. Värde	Över/under tröskelvärdena Värde
	Antal	Värde		Antal	Värde	Värde
Kommuner						
Landsting						
Stat			21871			
Övriga						
Totalt	3440	64100	21871	373	9900	18100
Totalt, alla sektorer						114000

Insatsförbrukning, sociala naturaförmåner och bruttoinvestering, per produktgrupp och per myndighetskategori.

Miljarder kronor, år 2005. Källa: SCB. De av SCB redovisade produktgrupperna har i tabellen slagits samman till större grupper.

Insatsförbrukning

	Stat	Landsting	Kommun	Naturaförmånen
Jordbruk, skogsbruk, fiske, mineraler	1,2	0,2	0,9	0
Mat, dryck	0,5	1,6	5,2	0,1
Textil, läder, kläder, trä	1	2,2	1,1	0
Papper, papp, förlag, repro	1,8	1,8	5,5	1
Läkemedel	0,1	4,9	0,1	18
Vapen, ammunition	2,6	0	0	0
Fartyg	0,7	0	0	0
Flygplan	8,8	0	0	0
El, värme	1	2,2	7,9	0
Vatten, avlopp	0,4	0,5	0,4	0
Övriga varor	8,7	10,4	6,9	1,6
Summa, varor	26,8	23,8	28	20,7
Bygg, anläggning	9,6	1,7	3,3	0
Hotell, restaurang	1,2	1,1	1,8	0
Järnvägstransporter	0,2	0	0,3	0
Annan linjebunden landtransport	0	0,1	2,9	0,3
Taxi	1,1	0,2	1,1	1,9
Lastbil, sjötransport	0,4	0,1	1,9	0
Flygplanstransport	1,5	0,3	0,9	0
Resaarrangemang, transportförmedling	0,9	0,2	1,8	0
Post	1,8	0,4	2	0
Tele	2,5	1,7	4,8	0
Bank, försäkring	0,5	0,3	0,5	0
Fastighetsförvaltning	18	9,6	34,6	0
Datatjänster	4,2	1,3	3,8	0
FoU	2,2	0,1	0	0
Juridiska, ekonomiska tjänster	4,5	2,1	3,9	1,4
Utbildning	2,6	0,9	1,1	15,8
Sjukvård	1,5	1,6	0,1	23,8
Omsorg, socialtjänster	0	0	0	16,3
Avtallshantering	0,2	0,3	1,1	0
Övriga tjänster	14,5	7,8	27,3	0
Summa tjänster	67,4	29,8	93,2	59,5
SUMMA	94,1	53,7	121,2	80,3

Bruttoinvesteringar och total inköpssumma

	Investeringar			Totalt (IF+Inv) Off. Sektor
	Stat	Landsting	Kommun	
Jordbruk, skogsbruk, fiske, mineraler				2,3
Mat, dryck				7,4
Textil, läder, kläder, trä				4,3
Papper, papp, förlag, repro				10,1
Läkemedel				23,1
Vapen, ammunition				2,6
Fartyg				0,7
Flygplan				8,8
El, värme				11,1
Vatten, avlopp				1,3
Övriga varor	6	5,2	4,7	43,5
Summa, varor	6	5,2	4,7	115,2
Bygg, anläggning	25,7	4,1	18,7	63,1
Hotell, restaurang				4,1
Järnvägstransporter				0,5
Annan linjebunden landtransport				3,3
Taxi				4,3
Lastbil, sjötransport				2,4
Flygplanstransport				2,7
Resaarrangemang, transportförmedling				2,9
Post				4,2
Tele				9
Bank, försäkring				1,3
Fastighetsförvaltning				62,2
Datatjänster	6,9	1,1	1,3	18,6
FoU				2,3
Juridiska, ekonomiska tjänster				11,9
Utbildning				20,4
Sjukvård				27
Omsorg, socialtjänster				16,3
Avtallshantering				1,6
Övriga tjänster				49,6
Summa tjänster	32,6	5,2	20	307,7
SUMMA	38,6	10,4	24,7	423

Gulmarkering/skuggning markerar upphandling som möjligen inte behöver upphandlas enligt upphandlingsreglerna. Utöver markerade poster kan viss upphandling av instrument och fordon (andra än fartyg och flyg) för militära ändamål vara undantagna. Samtidigt bör en relativt stor andel av de markerade posterna avse varor och tjänster som trots allt skall upphandlas, exempelvis läkemedel med generisk konkurrens för användning på sjukhus och andra fastighetsförvaltningstjänster än hyra.

Sektor	Källa		Sektorstatistik - köpare		Enkätundersökning Upphandling	Annonser Faktisk, 2005	Total upphandling beräknad från annonserad upphandling, 2006*
	Nationalräkenskaperna mm*	Totala inköp	Varav upphandling	Varav upphandling			
Kommun	193	140	150	110	144	27	69
Landsting	108	70	100	70	48	29	75
Stat	136	100	120	80	107	20	51
Kollektivtrafik och sopor	30	30	30	30			
Summa, myndigheter	467	340	400	290	299	76	195
Offentliga bolag	200	150				33	85
Privata bolag	10	8					
Totalsumma	677	498				109	280

* Se kapitel 6. Totala inköp definierat som insatsförbrukning+bruttoinvestering+sociala naturaförmåner, minskat med 20 procents moms för investeringar och 15 procents moms för insatsförbrukning och med tillägg av uppskattade transaktioner inom sektorn. Avrundade siffror. Extra avdrag för internhyror har gjorts för kommuner och landsting.

* Baserad på ett genomsnitt för år 2005 och 2006 och under antagande att lika mycket upphandling faller under tröskelvärdena som den annonserade upphandlingen för vilken ett värde finns, samt ett antagande om att saknade värden för faktiskt annonserad upphandling och icke-annonserad upphandling av B-tjänster uppgår till ett lika stort belopp