



# Upphandlingstillsynens konsekvenser för regelefterlevnad

Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket

UPPDRAGSFORSKNINGSRAPPORT 2022:3

Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport, april 2022  
Reviderad främst gällande data, juni 2023  
Författare: Mats Bergman  
Foto: Scandinav

## Förord

I Konkurrensverkets uppdrag ingår att främja forskning på konkurrens- och upphandlingsområdet. Konkurrensverket har gett professor Mats Bergman, vid Södertörns högskola, i uppdrag att inom ramen för Konkurrensverkets uppdragsforskning undersöka upphandlingstillsynens konsekvenser för regelefterlevnad avseende offentlig upphandling.

Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen och ska kontrollera att upphandlande myndigheter följer lagarna om offentlig upphandling och valfrihetssystem. De sanktioner Konkurrensverket kan vidta om en myndighet bryter mot reglerna är att fatta tillsynsbeslut och ansöka om upphandlingsskadeavgift vid otillåtna direktupphandlingar. Konkurrensverket har som utgångspunkt att säkerställa att myndighetens prioriteringar och resursfördelning avseende upphandlingstillsynen är sådana att tillsynen når största möjliga effekt. Ett viktigt syfte med myndighetstillsyn, utöver regelefterlevnad i snäv bemärkelse, är att öka legitimiteten för regelverket och tilliten till att det fungerar väl.

Författarens slutsatser pekar på att det i den kvantitativa delen av studien inte går att belägga att Konkurrensverkets tillsyn har någon effekt på regelefterlevnad. De kvalitativa intervjuerna stödjer däremot tesen om att tillsynen påverkar upphandlande myndigheter i riktning mot större regelefterlevnad. Intervjuerna antyder dessutom att otillåtna direktupphandlingar och andra regelöverträdelser är förhållandevis vanliga bland upphandlande myndigheter. Författaren pekar på att Konkurrensverket bör överväga att utveckla en mer revisionsbaserad tillsyn för öka effektiviteten i sin tillsyn. En mer proaktiv tillsyn kan systematiskt inriktas på att upptäcka exempelvis otillåtna direktupphandlingar genom revision av avtalstyper där direktupphandling erfarenhetsmässigt förekommer.

Till projektet har det knutits en referensgrupp, som haft möjlighet att lämna synpunkter på utkast till slutrapport, bestående av Torbjörn Andersson (Uppsala universitet), Magnus Strand (Uppsala universitet), Björn Lundqvist (Stockholms universitet), Eva-Maj Mühlenbock (Cirio), Kristoffer Sällfors (Vinge) och Anna Ulfsson (Advokatfirman Ulfsson). Från Konkurrensverket har Mattias Berger, Carl-Henrik Bergh, Ann Fryksdahl, Andreas Kanellopoulos, Stefan Jönsson, Joakim Wallenklint och Therése Westermarck deltagit.

Författaren ansvarar själv för bedömningarna och slutsatserna i rapporten.

Stockholm, april 2022

Rikard Jermsten  
Generaldirektör

# Innehåll

|                                                                                                           |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammanfattning .....</b>                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>Summary .....</b>                                                                                      | <b>7</b>  |
| <b>1. Inledning .....</b>                                                                                 | <b>9</b>  |
| <b>2. Vad är tillsyn? .....</b>                                                                           | <b>11</b> |
| 2.1 Hur kan effekten av tillsyn mätas? .....                                                              | 11        |
| 2.2 Effektstudier av tillsyn .....                                                                        | 13        |
| <b>3. Upphandlingstillsyn i Sverige .....</b>                                                             | <b>14</b> |
| 3.1 Gällande rätt och Konkurrensverkets tillsyn .....                                                     | 14        |
| 3.2 Överprövningar .....                                                                                  | 15        |
| <b>4. Tillsyn och regelefterlevnad – ett teoretiskt perspektiv .....</b>                                  | <b>17</b> |
| 4.1 Teori .....                                                                                           | 17        |
| 4.2 Empiriska studier av tillsyn och regelefterlevnad vid offentlig<br>upphandling .....                  | 20        |
| <b>5. Empirisk metod .....</b>                                                                            | <b>22</b> |
| 5.1 Statistisk analys av överprövningsärenden .....                                                       | 23        |
| 5.2 Intervjuer av upphandlingschefer .....                                                                | 28        |
| <b>6. Resultat .....</b>                                                                                  | <b>29</b> |
| 6.1 Samband mellan andel överprövningar och andelen<br>överprövningsmål där leverantörer får bifall ..... | 29        |
| 6.2 Andel överprövningar 2020 .....                                                                       | 30        |
| 6.3 Förändring i andel överprövningar .....                                                               | 30        |
| 6.4 Intervjuer .....                                                                                      | 32        |
| <b>7. Diskussion .....</b>                                                                                | <b>34</b> |
| <b>Referenser .....</b>                                                                                   | <b>36</b> |



## Sammanfattning

Statlig tillsyn bör ske med god effektivitet, det vill säga kostnadseffektivt och med god verkan på tillsynsobjekten. Dessa bör förmås att i hög utsträckning följa gällande regler, men detta bör helst ske på ett sätt som leder till att god acceptans för reglerna, snarare än till en mer krass balansering av upptäcktsrisk och konsekvenser av upptäckt mot eventuella fördelar med att inte följa reglerna.

Den här rapporten redovisar en analys av huruvida Konkurrensverkets upphandlingstillsyn har effekt. Den kvantitativa analysen visar en samvariation mellan andelen upphandlingar som blir föremål för överprövning och andelen överprövningsmål som den upphandlande organisationen förlorar. En första slutsats är därför att överprövningar kan ses som en signal på bristande regelefterlevnad – även om signalen är så osäker att den är svår att applicera på en enskild upphandlande organisation. En andra slutsats är att det inte finns något statistiskt säkerställt samband mellan (förändringar i) andelen överprövningsmål och Konkurrensverkets tillsyn. Det vill säga den kvantitativa analysen ger inte stöd för att tillsynen har effekt. Det statistiska testet har dock låg kraft på grund av stor statistisk variation och ett relativt litet antal observationer, varför resultaten även är förenliga med att tillsyn har en måttlig effekt. En kvalitativ intervjustudie ger visst stöd för att tillsynen har (eller i varje fall har haft) effekt.

Av de cirka 18 500 upphandlingar som annonseras varje år utreder Konkurrensverket ett knappt 100-tal, varav cirka 40 leder till att verket yrkar på upphandlingsskadeavgift i domstol alternativt fattar ett tillsynsbeslut. I genomsnitt yrkar verket på en avgift på närmare 1 miljon kronor.

Sannolikheten att en upphandling blir föremål för tillsyn är bara en bråkdel av sannolikheten för att den blir överprövad på initiativ av en leverantör. Även om Konkurrensverket vinner de flesta domstolsprocesserna medan leverantörerna förlorar de flesta, är sannolikheten att den upphandlande organisationen förlorar ett domstolsärende till följd av överprövning ungefär tio gånger högre än sannolikheten för att den döms betala upphandlingsskadeavgift.

Konkurrensverkets egna enkäter till upphandlande organisationer som varit föremål för tillsyn pekar på en övervägande positiv syn på tillsynen. Emellertid har de positiva svaren i enkäterna, som görs med ett par års mellanrum, successivt blivit mindre dominerande.

Tillsyn bör stärka legitimiteten för och tilltron till lagstiftningen. Regelefterlevnaden blir bättre om reglerna följs därför att tjänstemän och beslutsfattare har en genuin vilja att följa reglerna, inte bara agerar för att undvika sanktioner. Måhända är detta bakgrunden till att Konkurrensverket yrkar på mycket lägre upphandlingsskadeavgifter för obligatoriska ärenden?

Det finns anledning att fundera på varför regelefterlevnaden brister. Regelverket värnar i stor utsträckning leverantörerna samtidigt som de upphandlande organisationerna har mål för verksamheten, exempelvis vissa kvalitetsmål, som inte lätt låter sig verifieras. Detta kan vara en bakgrund till bristande regelefterlevnad. De upphandlande organisationerna vill möjligen upprätthålla "mjuk" kvalitet genom så kallad relationell upphandling. Andra orsaker kan dock vara bristande kunskap eller engagemang.

Leverantörernas överprövningar kan ses som en alternativ mekanism för att upprätthålla respekten för upphandlingsreglerna. Tillsyn behöver inte utövas lika aktivt för överträdelser om det är sannolik att en överträdelse leder till en överprövning. Det vill säga, *private enforcement* bör kunna spela en roll för regelefterlevnaden.

En slutsats i rapporten är att finns anledning att överväga en mer revisionsbaserad ansats vid tillsynen. Nuvarande tillsynsmodell missar troligen många överträdelser. Detta gäller särskilt för kommuner, regioner och offentligt ägda bolag, men i mindre utsträckning för statliga myndigheter, där Riksrevisionen i praktiken utöver tillsyn. Ett av rapportens förslag är att Riksrevisionen bör meddela Konkurrensverket när otillåten direktupphandling upptäcks, ett annat att kommunerna skulle kunna utveckla en *code of conduct* som förpliktigar de kommuner som undertecknar en sådan att följa regelverket för offentlig upphandling.

## Summary

Government supervision should be efficient in terms of costs as well as its capability to steer the behavior of the those under supervision. The latter should be incentivized to follow the rules. However, supervision should also stimulate internalization of the rules. That is, the objects of supervision should not just be driven to a crass balancing of the probability of discovery and the consequences of discovery – against the possible advantages of not following the rules.

This report presents an analysis of the effects of the Swedish Competition Authority's supervision of public procurement. The quantitative analysis finds a covariation between the share of public-procurement tenders that face legal challenges from potential providers and the share of legal challenges where the defendant loses the case in court. From this, it is concluded that the share of legally challenged public procurements is a signal of the procuring entity's non-compliance to the rules – albeit a noisy signal that is difficult to apply to a single entity. Another finding is that there is no statistically significant correlation between supervision by the Competition authority and (changes in) the share of legally challenged procurements. That is, the statistical analysis does not support the hypothesis that supervision has an effect. However, the statistical power of the test is quite low, due to large statistical variation and a relatively low number of observations. Hence the findings are consistent with a modest effect of supervision. A qualitative interview study gives some support for supervision having an effect on behaviour.

Out of approximately 18,500 public procurements announced every year, the Swedish Competition Authority typically investigates a little less than 100, of which about 40 result in the authority prosecuting for fines or, alternatively, taking an administrative decision that establishes that the procurement rules have in some sense been disregarded, although without direct legal consequences for the offender. On average, the authority seeks fines of close to 1 million SEK.

The probability that a public procurement will be subject to supervision is just a fraction of the probability that it will face legal challenges from a (potential) provider. Even if the Competition authority wins most of the court processes while the providers lose in a majority of cases, the probability of a court finding against the procuring entity due to action by a provider is, for a given public procurement, about ten times larger than the corresponding probability due to action by the Swedish Competition Authority.

The authority's own surveys, undertaken every two or three years, indicate that the procuring entities that have been subject to supervision predominately have a positive view of the supervision. However, the share of positive responses has fallen over time.

Supervision should ideally enhance the legitimacy of the legislation. Rule compliance will be better served by civil servants and decision makers that are intrinsically motivated to follow the rules, rather than by rule following merely for the purpose of avoiding sanctions. Possibly this is the reason for the authority asking for much lower fines in mandatory cases, compared to facultative cases.

It is worth considering why rule compliance is less than perfect. The procurement rules mainly protect the providers. Meanwhile, the procuring entities have objectives, such as high quality also in terms of non-verifiable quality, that may induce them to sidestep some of the stipulations. For example, they may seek to maintain high (non-verifiable) quality through relational procurement. Alternatively, non-compliance to the rules may be due to ignorance or lack of effort.

The providers' legal challenges may be seen as an alternative mechanism for enforcing rules compliance. Hence, supervision does not need to be equally vigilant for procurements where violations of the rules are likely to trigger such challenges. That is, "private enforcement" can play a role for compliance to the public-procurement rules.

One conclusion of this report is that it may be warranted to consider an audit-monitoring approach to supervision, rather than the current strategy of event- or report-triggered investigations. The current approach likely misses a large number of rules violations, in particular by municipalities, regions and government-owned enterprises, but perhaps less so by central-government authorities, as they are audited by the Swedish National Audit Office. This report suggests that the Audit Office should notify the Competition Authority when it finds violations of the procurement rules. Another suggestion is that the municipalities develop a code of conduct that stipulate that the signatories follow the procurement rules.



# 1. Inledning

Konkurrensverkets tillsyn omfattar annonserade upphandlingar (18 379 under 2019), samtliga upphandlande myndigheter (4 100 stycken 2019) samt alla direktupphandlingar som genomförs, för vilka det av förklarliga skäl saknas statistik. Konkurrensverkets upphandlingstillsyn består i dag av cirka tjugo medarbetare. Värdet av den offentliga upphandlingen uppgick år 2019 till strax över 800 miljarder kronor eller drygt 18 % av landets BNP. I relation till summan av den offentliga sektorns konsumtion och investering är andelen nästan 40 %.<sup>1</sup>

I en intervju med DN fick finanslandstingsrådet, senare finansregionrådet och ordförande i styrelsen för Region Stockholm, Irene Svenonius, frågor om att landstinget dömts att betala upphandlingsskadeavgifter på sammanlagt 37 miljoner kronor under några få år. Svenonius uttalade en vision att landstinget skulle bli Sveriges bästa upphandlare med noll upphandlingsskadeavgifter. Hon sa också "Att följa lagen, att genomföra upphandlingar i tid, det är inte svårt. Därför tycker jag att det är en vårdslöshet i att vi inte har klarat det tidigare. Det är inte acceptabelt."<sup>2</sup>

I en artikel baserad på uppgifter från en visselblåsare beskriver DN i en annan artikel hur Vattenfall till synes gjort en riskbedömning av för- och nackdelar med att upphandla antingen i enlighet med lagstiftningen eller på ett sätt som strider mot reglerna – framför allt genom otillåtet stora direktupphandlingar.<sup>3</sup>

Att myndigheter och offentligt ägda företag ska agera i enlighet med lagstiftningen är självklart. Men är det så självklart att det inte behövs någon tillsyn? Erfarenheten av Konkurrensverkets upphandlingstillsyn visar att det förekommer att offentliga upphandlingar görs på ett regelstridigt sätt. Konkurrensverket yrkar att upphandlingsskadeavgift ska utdömas för i genomsnitt cirka 40 upphandlingar per år och mycket talar för att detta bara är toppen av ett isberg.

Regelöverträdelser förekommer alltså, vilket talar för att tillsyn – eller andra mekanismer för bättre regel efterlevnad – behövs. Huruvida tillsynen har effekt eller inte är en annan sak. Huvudfrågeställning i denna rapport är:

- Har Konkurrensverkets upphandlingstillsyn någon generell effekt på myndigheternas efterlevnad av regelverket för offentlig upphandling?
- Har Konkurrensverkets upphandlingstillsyn en tillkommande specifik effekt på regel efterlevnaden vid de myndigheter som blir föremål för tillsynskritik och/eller döms att betala upphandlingsskadeavgift?

---

<sup>1</sup> Se Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020, den statistik som redovisas på Upphandlingsmyndighetens webbplats samt Lundberg med flera, 2022.

<sup>2</sup> DN, 2017-06-30.

<sup>3</sup> DN, 2019-02-08. Vattenfall kommenterade uppgifterna med att uppgifterna baseras på en preliminär rapport och att deras policy är att följa upphandlingsreglerna.

Särskilt den första frågeställningen är svår att besvara. Om tillsynen framför allt har en allmänpreventiv effekt kommer det att vara svårt att belägga effekten, eftersom det inte finns en tillsynslös kontrollgrupp att jämföra med. En effekt som är specifik för den myndighet (eller det offentligt ägda företag) som blir föremål för tillsyn är lättare att identifiera, eftersom en jämförelse kan göras med liknande myndigheter (eller företag) som inte blivit föremål för tillsyn.

Närliggande frågeställningar är huruvida Konkurrensverkets tillsyn är effektiv och om vissa former av tillsyn är mer effektiva än andra. Generellt är det angeläget att staten bedriver sitt arbete på ett effektivt sätt och detta gäller också inom området upphandlingstillsyn. Myndighetens resurser bör användas effektivt, så att de prioriteringar och den resursanvändning som verket beslutar om ger största möjliga effekt. Som en del i verkets prioriteringsarbete bör tillsyn utformas så att den medverkar till att upphandlande myndigheter med flera tillämpar lagar och regler, däribland lagarna om offentlig upphandling och valfrihetssystem, på ett korrekt och ändamålsenligt sätt.

Det är som sagt svårt att undersöka effekterna av tillsyn, i synnerhet indirekta effekter, men det finns metoder som är möjliga att tillämpa. I den här rapporten används dels statistisk analys, dels intervjuer, för att belysa effekterna av Konkurrensverkets tillsyn av efterlevnaden av reglerna för offentlig upphandling. I rapporten dras också en del slutsatser om hur tillsynen eventuellt skulle kunna utvecklas för ökad effektivitet och om det finns andra mekanismer för regelefterlevnad som är mer effektiva. Ett exempel på det senare är helt enkelt möjligheten för leverantörer och potentiella leverantörer att begära att beslut om upphandling överprövas i domstol – det vill säga att upphandlingen görs om eller ändras.

Detta projektförslag har tillkommit med utgångspunkt från Sundén (2020). Härmed vill författaren tacka de personer som på olika sätt bidragit till att rapporten varit möjlig att skriva, däribland Andreas Doherty på Upphandlingsmyndigheten, de anonyma upphandlingschefer som låtit sig intervjuas samt den referensgrupp som Konkurrensverket sammankallat för läsning och diskussion av ett rapportutkast.

## 2. Vad är tillsyn?

Med tillsyn menas här främjande och kontrollerande åtgärder som riktas direkt mot ett tillsynsobjekt och som syftar till att se till att enskilda följer reglerna.<sup>4</sup> Enligt Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) är tillsyn "granskning som genomförs med stöd av lag och (vanligen) en möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om någon form av ingripande". Utredningen noterar att begreppet inte sällan tolkats så att det omfattar även information, rådgivning och normerande forskrifter, men landar i slutsatsen att sådana åtgärder inte bör ses som tillsyn. Vidare menar utredningen att tillsynsorganet måste ha en självständig oberoende ställning i förhållande till den tillsedda verksamheten, för att det ska anses vara tillsyn. En myndighet kan således inte utöva tillsyn över sig själv. Däremot kan tillsynen ha formen systemtillsyn, vilket innebär att tillsynsorganet granskar tillsynsobjektets egna kontrollsystem, snarare än verksamheten som sådan.<sup>5</sup>

Statskontoret (2020) beskriver hur synen på tillsyn utvecklats under det senaste decenniet, med ett ökat fokus på tillsynens verksamhetsutvecklande funktion. Statskontoret pekar dock på svårigheterna att kombinera den granskande och kontrollerande tillsynen med information, rådgivande, stöd och normering. Exempelvis skiljer Skolinspektionen därför mellan tillsyn och kvalitetsgranskning.<sup>6</sup> I linje med detta har en rollfördelning skett mellan Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten, där den förra myndigheten ansvarar för tillsynen och den senare för rådgivning och stöd.

### 2.1 Hur kan effekten av tillsyn mätas?

I denna studie analyseras i första hand tillsyn men även sådana främjande insatser som huvudsakligen syftar eller leder till att regelefterlevnaden ökar. Främjandeinsatser som syftar till att utveckla verksamhetskvaliteten ingår inte i uppdraget.

*Effekt* av tillsyn kan definieras som att – i det här fallet – myndigheten bättre följer regelverket för hur upphandlingar ska genomföras. Det kan gälla att de annonseras korrekt eller att avtal inte förnyas utan en ny upphandling. Regelefterlevnaden blir bättre genom att myndigheterna inte begår formella fel vid upphandlingen. En bredare definition av effekt är att upphandlingar genomförs i den anda som regelverket ger uttryck för. Exempel på detta är att föremålet för upphandlingen inte definieras onödigt snävt (eller brett) i syfte att begränsa gruppen av möjliga utförare eller att, i samma syfte, inte krav ställs på leverantören som inte är motiverade utifrån rimliga intressen. En bred effektdefinition kan också innefatta att olika myndigheters tolkning av de regler de har att följa blir mer enhetlig och mer i linje med rättspraxis.

Den bredare definitionen av effekt av tillsyn är förstås svårare att mäta, eftersom den kräver kvalitativa bedömningar, men båda definitionerna måste preciseras ytterligare och operationaliseras. En möjlig operationalisering av effekt är att regelöverträdelser inte hittas av Konkurrensverket, en annan att den upphandlande myndigheten inte förlorar något över-

---

<sup>4</sup> Se till exempel 26 kap. 1 § miljöbalken.

<sup>5</sup> Se SOU 2004:100, s. 50 ff.

<sup>6</sup> Statskontoret, s. 54.

prövningsmål, ett tredje att myndigheten säger sig följa reglerna och ett fjärde att myndighetens leverantörer eller annan intressentgrupp anser att myndigheten följer regelverket. Nackdelen med den första är att regelöverträdelser kan förbli oupptäckta, då Konkurrensverkets resurser är begränsade. Nackdelen med den andra är att överprövningsmål normalt utgår från andra bestämmelser inom upphandlingsreglerna än de som är i fokus för Konkurrensverkets tillsyn. Det kan dock tänkas att följsamhet till olika delar av regelverket åtminstone delvis förändras i samma riktning, till exempel genom att respekten för eller kunskapen om regelverket ökar.

Även de två sista operationaliseringarna har nackdelar, då såväl den upphandlande myndigheten som andra intressenter kan besvara frågor utifrån strategiska hänsyn eller med ofullständig information. En stor upphandlande myndighet – exempelvis en stor kommun eller region – har också många intressenter och genomför många offentliga upphandlingar. Detta gör att ett binärt mått på regelefterlevnad kan bli väl trubbigt. Alternativa mått är därför *andelen* av upphandlingarna myndigheten genomför som blir föremål för överprövning och där domstolen finner att myndigheten gjort fel, *andelen* av tillfrågade intressenter som anser att myndigheten följer regelverket eller i vilken *grad* myndigheten själv anser att den följer regelverket.

Som nämnts i inledningen är den övergripande frågeställningen vilken effekt tillsynen har på myndigheter som varit föremål för tillsyn respektive på myndigheter i stort. Vid sidan av dessa huvudfrågeställningar är det även av intresse att undersöka hur stor effekt tillsynen har, genom vilka mekanismer den verkar, vilka delar av Konkurrensverkets tillsyn som ger störst effekt och om det därför finns anledning att omprioritera mellan verkets olika metoder för tillsyn.

I denna studie har jag valt två sätt att studera regelefterlevnad. För det första andelen av myndighetens upphandlingar som blir föremål för överprövning. För det andra kvalitativa semistrukturerade intervjuer med framför allt upphandlingsansvariga i kommuner. Den första ansatsen bygger på antagandet att en myndighet som noga följer regelverket löper mindre risk att råka ut för en överprövning. För en enskild myndighet är detta ett osäkert mått. Då kostnaden för en överprövning är låg för den som klagar behöver den inte vara välmotiverad. En överprövning kan vara ett sätt att visa missnöje över en formellt helt korrekt upphandling och det kan också vara ett taktiskt beslut som handlar om att ge det egna företaget möjlighet att leverera ytterligare en tid på ett gammalt kontrakt eller om att försvåra för en konkurrent. Mer eller mindre slumpmässiga skäl kan göra att en myndighet under en viss tidsperiod råkar ut för många överprövningar. Det framstår dock inte som orimligt att anta att i) företag i genomsnitt i högre grad begär överprövning när formella fel faktiskt begås och ii) en bättre regelefterlevnad i de avseenden som Konkurrensverket utöver tillsyn över samvarierar positivt med en bättre regelefterlevnad i de avseenden som en missnöjd leverantör tenderar att begära domstolen överpröva.

Medan en kvantitativ analys i bästa fall kan besvara frågor om hur stor effekt tillsyn har på ett någorlunda objektivt sätt, kan kvalitativa intervjuer ge en djupare bild av orsakssambanden. De kan belysa på vilket sätt tillsyn påverkar tillsynsobjekten och därmed kanske tillåta att en del slutsatser dras om hur tillsynen kan göras mer effektiv. De kan också generera hypoteser för fortsatt utredning och forskning.

## 2.2 Effektstudier av tillsyn

Riksrevisionen (2020) granskar hur statliga myndigheter utvärderat effekten av näringspolitiken. Studien finner att effektgranskningen i de flesta fall inte uppfyller även ganska låga krav på stringens. Exempelvis har få utvärderingar ett tydligt kontrafaktiskt alternativ, ännu färre utvärderingar beskriver vilka identifierande antaganden som görs och väldigt få utvärderingar lyckas på ett övertygande sätt motivera varför det finns anledning att tro att de identifierande antagandena ska vara giltiga. Ett identifierande antagande kan till exempel vara att den "behandlade" gruppen, förutom den åtgärd som utvärderats, hade haft en utveckling som liknar den för en kontrollgrupp som också observeras. Ett sådant antagande blir mer rimligt om de två grupperna liknar varandra i olika avseenden och om utvecklingen före "behandlingen" var likartad.<sup>7</sup>

Inom nationalekonomi (och många andra vetenskaper) brukar det framhållas att det säkraste sättet att identifiera kausala effekter, exempelvis hur tillsyn och sanktioner påverkar regelefterlevnad, är att studera *beteenden*, snarare än genom att ställa frågor. Det som avslöjas genom beteendet (*revealed preferences*) är mer pålitligt än det som avslöjas genom utsagor (*stated preferences*). För att studera kausala effekter räcker det dock inte att observera beteenden; forskaren måste även identifiera ett samband mellan orsak och verkan. Det bästa sättet att göra detta anses vara genom kontrollerade experiment.

Inom samhällsvetenskap är det ofta svårt att genomföra experiment. Ett alternativ är därför att studera effekten av händelser som i viss mån liknar experiment, så kallade naturliga experiment. När det gäller regelefterlevnad går det att argumentera för att Konkursverkets domstolsärenden kan ses som naturliga experiment. En upphandlande myndighet har antagligen svårt att förutse vilka upphandlingar som kommer att leda till tillsynsärenden.

I den här rapporten används alltså en kombination av statistisk analys av sambandet mellan tillsyns- och överprövningsärenden – och kvalitativa intervjuer. Det finns många andra möjliga sätt att följa upp hur myndigheters tolkning av och följsamhet till upphandlingsreglerna påverkas av Konkursverkets tillsyn, exempelvis egna studier av upphandlingsdokument, enkäter riktade till myndigheter, dessas ansvariga tjänstemän eller till andra intressenter, såsom leverantörer, företag i stort eller advokater.

En juridisk analys av grunddokumenten är ett alltför omfattande arbete för denna rapport och även en klassificering av domstolsärenden, med skillnad mellan utslag som helt eller delvis ger den klagande rätt och utslag som ger den upphandlande myndigheten rätt, är ett relativt omfattande arbete. Det finns också många nyanser i utgången av ett överprövningsärende. Exempelvis kan upphandlande myndighet välja att avbryta upphandlingen – och då vanligen göra om den – om det är troligt att den klagande skulle vinna framgång. Men en upphandling kan också avbrytas av andra skäl, främst att antalet anbud är alltför lågt. Antalet avbrutna upphandlingar har ökat kraftigt på senare år.<sup>8</sup>

Regelefterlevnad kan vidare studeras indirekt, genom någon form av modell som beskriver hur myndigheten borde agera, om den följde reglerna, vilken kan jämföras med det faktiska beteendet. Exempel på den typen av studier redovisas i litteraturgenomgången.

---

<sup>7</sup> Card och Krueger, 1994; Abadie, 2005; Angrist och Pischke, 2008.

<sup>8</sup> Lundberg med flera, 2022.

### 3. Upphandlingstillsyn i Sverige

#### 3.1 Gällande rätt och Konkurrensverkets tillsyn

Enligt förordning 2007:1117 är Konkurrensverket tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Tillsynen omfattar för det första de obligatoriska ärendena. Konkurrensverket *måste* ansöka om upphandlingsskadeavgift när en domstol beslutat att inte ogiltigförklara ett avtal som ingåtts genom otillåten direktupphandling, liksom när domstolen fastställt att ett avtal inte ska förklaras ogiltigt, trots att det slutits i strid med bestämmelserna om avtals-spärr.

För det andra omfattar tillsynen fakultativa ärenden, det vill säga ärenden som Konkurrensverket väljer att prioritera utifrån de tips om regelöverträdelser som verket får eller som verket på annat sätt får kännedom om. Konkurrensverket har fastställt en prioriteringspolicy för dessa ärenden, vilken granskat av Riksrevisionen (2019).

Överprövningsutredningen (SOU 2015:12; se s. 57) noterar att den svenska lagstiftaren gått längre än vad EU:s direktiv kräver i och med att den svenska tillsynsmyndigheten fått talerätt i mål om upphandlingsskadeavgift.

År 2018 inkom exempelvis drygt 500 tips avseende upphandling och ungefär lika många avseende konkurrensfrågor.<sup>9</sup> Konkurrensverket valde att prioritera 11 konkurrensärenden och 93 upphandlingsärenden. På dessa lades i genomsnitt närmare 2 000 respektive 70 utredningstimmar per prioriterat ärende. Riksrevisionen menade, efter att ha granskat ett stort antal tipsärenden, att Konkurrensverket borde kunna tillämpa sin egen prioriteringspolicy i större utsträckning och mer konsekvent.

Enligt LOU gäller att ansökan om upphandlingsskadeavgift vid obligatoriska tillsynsärenden ska vara förvaltningsrätten till handa senast sex månader efter det att en domstol enligt ovan låtit ett avtal bestå som hade kunnat förklaras ogiltigt. För fakultativa ärenden måste ansökan vara domstolen till handa inom ett år från det att avtal tecknades.

Konkurrensverkets tillsynsrapporter för åren 2015–2020 rapporterar 228 tillsynsärenden för vilka verket antingen yrkat att upphandlingsskadeavgift ska utdömas (183 ärenden) eller riktat kritik mot den upphandlande organisationen (45 ärenden), totalt motsvarande knappt 40 ärenden per år.<sup>10</sup> För hela perioden har den genomsnittliga yrkade upphandlingsskadeavgiften varit cirka 900 000 kronor; för de tre senaste åren 975 000 kronor. För åren 2018–2020 har 50 ärenden varit fakultativa, med en genomsnittlig yrkad avgift på närmare 1,3 miljoner kronor, medan 19 ärenden varit obligatoriska, med en genomsnittlig yrkad avgift på cirka 165 000 kronor. Det maximala beloppet som kan yrkas, 10 miljoner, har Konkurrensverket yrkat vid tre tillfällen, varav ett fått avslag av domstolen (mot Vafab Miljö, ett avfallsbolag som ägs av Västerås och kringliggande kommuner) och två fått bifall (mot Malmö respektive Region Stockholm). Avgifter på minst 5 miljoner kronor har yrkats vid ytterligare sju tillfällen, mot kommuner, kommunala bostadsbolag, SJ (avslag i domstol) samt mot KI och Region Västernorrland.

---

<sup>9</sup> Under åren 2017–2020 inkom årligen mellan 500 och 600 tips; Konkurrensverket 2021.

<sup>10</sup> Enligt författarens beräkningar. Ärendenummer rapporteras dock inte helt konsekvent och det kan även finnas ärenden som inte tagits med i rapporterna, exempelvis på grund av olika principer för att fördela ärenden mellan år.



Det stora flertalet av Konkurrensverkets tillsynsärenden gäller antingen otillåten direktupphandling eller att avtal tecknats under avtalsspärren.

Av 228 ärenden gällde 131 (närmare 60 procent) kommuner eller kommunala bolag, inklusive kommunförbund och gemensamt ägda kommunala bolag. Drygt 20 procent gällde statliga myndigheter och statliga bolag, varav mer än hälften gällde statliga bolag samt högskolesektorn, medan landsting/regioner och bolag ägda av dessa stod för den återstående femtedelen. Av ärenden där Konkurrensverket yrkat upphandlingsskadeavgift gällde 96 (drygt 50 procent) kommuner eller kommunala bolag. Den yrkade upphandlingsskadeavgiften var bara marginellt lägre för kommuner än för övriga upphandlande organisationer.

## 3.2 Överprövningar

Den typen av regelöverträdelser som Konkurrensverkets tillsyn riktar sig mot kan alternativt domstolsprövas genom att en potentiell leverantör begär överprövning, men leverantörerna kan även begära överprövning på andra grunder än de verkets tillsyn i huvudsak tar sikte på. En leverantör som lidit skada av att en offentlig upphandling genomförts på ett lagstridigt kan begära att en domstol överprövar upphandlingen. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens dom den 10 november 2017 i mål nummer 4876-16 krävs att leverantören har eller haft intresse av att tilldelas kontrakt i upphandlingen, för att skaderekvisit ska vara uppfyllt.<sup>11</sup>

En överprövning kan leda till att upphandlingen måste göras om, helt eller delvis, eller att felet rättas. Under tiden som en upphandling är under överprövning har LOU i normalfallet förhindrat att avtal kunnat slutas. Detta har gällt under den period som studeras i denna rapport men den 1 februari 2022 ändrades lagstiftningen så att det blev möjligt att direktupphandla i syfte att teckna avtal som ska gälla under en överprövningsprocess.

Enligt LOU gäller att avtal inte får tecknas under den så kallade avtalsspärren, vilken omfattar de första tio dagarna efter ett tilldelningsbeslut. En leverantör kan begära att ett avtal hävs, om det tecknats under den perioden.

De senaste åren har cirka 18 500 upphandlingar annonserats varje år, av vilka ungefär 7 procent, eller ungefär 1 300 per år, har överprövats.<sup>12</sup> Konkurrensverket (2013) uppgav att antalet överprövade upphandlingar vid den tiden också var ungefär 1 300, motsvarande 7 procent, men att antalet överprövningsärenden vid domstolar var ungefär dubbelt så stort, eftersom en upphandling kan överprövas av flera parter.

---

<sup>11</sup> Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mål 196-21 respektive 6151-6159-20, meddelade den 10 januari 2022, krävs även att leverantören påtalat bristerna i ett tidigt skede, exempelvis genom att ställa frågor, för att leverantören ska ha ansetts lida skada.

<sup>12</sup> Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020.

Antalet upphandlingar som resulterar i överprövningsärenden är således 30–35 gånger fler än Konkurrensverkets tillsynsärenden. För den upphandlande organisationen blir konsekvensen av en överprövning typiskt sett att avtalstecknande försenas med mellan ett halvt och ett par år, beroende på om prövningstillstånd meddelas i högre instans. Under tiden har den upphandlande organisationen varit förhindrad att ingå avtal, vilket kan vara till stor nackdel för myndigheten eller medborgarna och vilket i vissa fall kan leda till att den upphandlande organisationen bryter mot andra lagar, såsom kravet att erbjuda en kommuns invånare social omsorg.

Det har vidare anförts att många överprövningar är så kallade okynnesöverprövningar, det vill säga en begäran om överprövning görs av strategiska eller känslomässiga skäl av en leverantör som klagar på ett faktiskt eller påstått formaliafel som i alla händelser saknar reell betydelse. Vidare har anförts att andelen upphandlingar som överprövas i Sverige är mycket högre än i flertalet jämförbara länder. Frågan har utretts av Överprövningsutredningen (SOU 2015:12), vilken föranledde vissa ändringar i LOU, samt av Förenklingsutredningen (SOU 2018: 44), vilket bland annat ledde till att upphandlande organisationer sedan 1 februari 2022 (givet vissa förutsättningar) får sluta avtal medan en upphandling överprövas i domstol.

Utredningen menar att det är svårt att ha en uppfattning om huruvida okynnesöverprövningar är vanligt förekommande, men noterar samtidigt att "[a]ntalet bifall talar ... i en annan riktning", det vill säga att de faktiskt inte är så vanliga.<sup>13</sup> Utifrån Domstolsverkets statistik för år 2013 finner utredningen att 30 procent av överprövningsmålen och 37 procent av de mål som blir sakprövade innebär bifall för leverantörerna. Utredningen valde följaktligen att inte föreslå ändringar i lagen som syftade till att minska antalet överprövningar, såsom att införa processkostnadsansvar eller ansökningsavgifter.

Upphandlingsmyndigheten publicerade 2017 en rapport om överprövning av upphandlingsmål. Rapporten anger att antalet upphandlingar som överprövats under perioden 2012 till 2016 varierat mellan drygt 1 300 och ungefär 1 600 per år medan antalet överprövningsärenden i första instans varit ungefär dubbelt så stort eller mer. (Det vill säga ungefär samma relation som Konkurrensverket tidigare rapporterat.) I rapporten analyseras 1 000 slumpmässigt utvalda upphandlingar som överprövats, 500 från år 2015 och 500 från år 2016, motsvarande en dryg tredjedel av samtliga upphandlingar som överprövades de åren.

Domstolen beslutar, enligt Upphandlingsmyndighetens analys, att upphandlingen ska göras om eller rättas i cirka en femtedel av fallen. Kommuner, inklusive kommunförbund och kommunala förvaltningar, står för nästan hälften av alla annonserade upphandlingar (Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020) och förlorar ungefär lika hög andel av målen som andra upphandlande organisationer (Upphandlingsmyndigheten, 2017).

Analysen visar också att överprövningar är mer sannolika när upphandlande myndighet är en region (ett landsting), inom vissa branscher (transporter, resebyråtjänster, kontorsmateriel), för upphandlingar enligt öppet förfarande samt för upphandlingar där tilldelningsgrunden ekonomiskt mest fördelaktiga anbud har använts. Ramavtal överprövas oftare vilket antas bero på att de lockar fler budgivare; sannolikheten att en upphandling överprövas ökar med antalet anbud. Trafikverket liksom statliga och kommunala bolag har förhållandevis låg andel överprövade upphandlingar.

---

<sup>13</sup> Se s. 109.

## 4. Tillsyn och regelefterlevnad – ett teoretiskt perspektiv

### 4.1 Teori

Det finns en omfattande litteratur om regelefterlevnad generellt. Exempelvis brukar en "institution" definieras som en samling *allmänt kända regler som används för att strukturera återkommande fall av interaktion i kombination med sanktionsmekanismer för det fall reglerna inte efterlevs*.<sup>14</sup> Sanktionsmekanismerna kan i sin tur kategoriseras utifrån sin natur. Voigt (2019) definierar fem huvudtyper:

1. Självreglerande sanktioner, som gör att det ligger i aktörernas eget intresse att följa reglerna. Exempel är grammatiska regler respektive vilken sida av vägen man ska köra på.
2. Internaliserade sanktioner. En egen önskan om att göra det rätta, som grundar sig i internaliserade etiska ståndpunkter som gör att individen känner obehag inför att bryta mot reglerna.
3. Spontana informella sanktioner används ofta för att upprätthålla traditioner, såsom traditionen att bilda kö och att låta sig betjänas i tur och ordning.
4. Formella privata regler som upprätthålls exempelvis av skiljenämnder.
5. Formella offentliga regler (lagstiftning) som upprätthålls av rättsväsendet.

Inom den rättsekonomiska litteraturen används ibland en ansats som utgår från vinsten av att bryta mot en regel och upptäckssannolikheten (Becker, 1968), en ansats som ofta används för att analysera företags val att koordinera sin prissättning antingen genom en kartell eller genom "tyst" samarbete (*tacit collusion*).<sup>15</sup> Enligt analysen kan alltså en sanktions avskräckande effekt delas upp i hur kraftfull sanktionen är respektive sannolikheten för att den drabbar den som bryter mot reglerna. Tillsynsobjekten kan förstås även systematiskt felbedöma sannolikheten för att drabbas av en sanktion och/eller sanktionens storlek. Det är *uppfattningen* om sanktionerna som styr beteendet, snarare än de faktiska värdena.

Enligt de siffror som redovisats i avsnitt 3.2 är sannolikheten för överprövning för kommuner, inklusive kommunala bolag, cirka 7 procent medan sannolikheten för ett tillsyns-ärende är i storleksordningen 0,2 procent. Konkurrensverket yrkar i medeltal på en upphandlingsskadeavgift på strax över en miljon kronor i fakultativa ärenden. Sannolikheten att en kommunal upphandling överprövas och att klaganden får rätt är ungefär tio gånger så hög, i storleksordningen ett par procent, och kostnaden blir i detta fall exempelvis att upphandlingen måste göras om.

---

<sup>14</sup> Voigt, 2019, rapportförfattarens översättning.

<sup>15</sup> Formaliserat av Friedman (1971), utvecklat i ett mycket stort antal artiklar och numera beskrivet och förklarat i de flesta läroböcker inom industriell ekonomi och konkurrensrättsekonomi. Kartellbildning och prissamordning analyseras vanligen som ett dynamiskt problem medan Beckers analyserade problemet ur ett statiskt perspektiv.

Det kan tänkas att myndigheter med flera i vissa fall explicit eller implicit väger för- och nackdelar med att genomföra en upphandling i enlighet med regelverket mot alternativa handlingsvägar, såsom att bedriva verksamheten i egen regi eller att göra inköp på ett sätt som strider mot regelverket, exempelvis en otillåten direktupphandling. Ibland kan ledningen ha uppfattningen att det mest fördelaktiga är att göra ett inköp i strid med reglerna – exempelvis genom att tilldela eller förlänga ett kontrakt till en tidigare leverantör utan upphandling. I inledningen till denna rapport hänvisades till en visselblåsarrapport om att just ett sådant synsätt förekom inom Vattenfall, vilket dock förnekades av bolagets talespersoner.

Den omfattande principal-agentlitteraturen analyserar förutsättningarna för huvudmannen ("principalen") att få underställda enheter eller personer ("agenter") att agera i huvudmannens intresse i stället för i eget intresse. Det är ju faktiskt möjligt att det är enskilda tjänstemän snarare än myndigheten (etcetera) som sådan som fattar beslut att bryta mot reglerna. Det kan vara fråga om ren korruption, att kontrakt tilldelas företag som mutar tjänstemän, men det kan också vara fråga om okunnighet eller bristande engagemang.

Om upphandlande organisationer som sådana väger för- och nackdelar med regelefterlevnad kommer en ökad upptäcktsrisk att leda till bättre följsamhet med upphandlingsreglerna. Detta gäller oavsett om regelbrotten upptäcks och beivras genom överprövning eller tillsyn. Om det är enskilda tjänstemän som väljer att bryta mot reglerna är det också rimligt att tro att ökad upptäcktsrisk och hårdare sanktioner för den upphandlande organisationen också leder till ökad upptäcktsrisk för den enskilde.

Inom organisationsforskningen pekas ofta på organisationers tendens att följa inarbetade rutiner, ibland i strid med order "uppifrån" eller i strid med gällande regler.<sup>16</sup> Här blir förklaringen till eventuella regelbrott inte primärt att de lönar sig utan att de kommer sig av att organisationen fortsätter att göra som den gjort tidigare. Även i detta fall kommer ökad upptäcktsrisk eller mer kännbara konsekvenser rimligen att leda till ett ökat förändringstryck.

En anledning till organisatorisk tröghet är att tjänstemännen kan ha internaliserat starka professionella normer om hur verksamheten ska bedrivas.<sup>17</sup> En möjlig sådan norm är förstås uppfattningen att upphandlingsreglerna ska följas, att detta är det etiskt önskvärda handlingsalternativet. En annan norm är att upphandling primärt ska bedrivas på ett affärsmässigt sätt, till nytta för myndigheten, medborgare, skattebetalare. Ibland kan dessa normer krocka. Det är troligt att den senare normen var stark när LOU var ny medan den förra normen antagligen vuxit sig starkare i takt med att upphandlingskåren föryngrats och professionaliserats.

Närliggande till professionella normer är kunskap. Sannolikt medför god upphandlingskompetens en högre grad av regelefterlevnad. God kompetens bidrar troligen till att reglerna internaliseras, vilket ökar det interna trycket att följa reglerna, samtidigt som god kompetens gör det enklare att uppnå ett gott resultat utan att bryta mot reglerna.

---

<sup>16</sup> March och Olsen, 1989; Powell och DiMaggio, 1991. Se Lundberg och Bergman, 2017, för en tillämpning på offentlig upphandling och en kort litteraturoversikt.

<sup>17</sup> Se Bergman och Jordahl, 2014, för en diskussion av betydelsen av professionella normer för att upprätthålla god kvalitet i omsorg och för hänvisningar till litteraturen.

En upphandlande organisation kan hamna i en regel- eller målkonflikt. Exempelvis finns det krav på att invånarna ska tillförsäkras adekvat social omsorg. Detta mål kan komma i konflikt med upphandlingsreglerna på olika sätt. En utdragen överprövningsprocess kan leda till att kontrakt med befintlig leverantör hinner löpa ut innan nytt kontrakt får tecknas, varför kommuner ibland tvingats direktupphandla på ett otillåtet sätt. (Se föregående avsnitt om en lagändring som adresserar detta problem.) Ett annat problem är att oseriösa företag, eller i varje fall företag med svag förmåga att leverera med god kvalitet, ibland kan lämna anbud som formellt sett är så konkurrenskraftiga att de måste bedömas som det bästa anbudet. Den upphandlande organisationen kan då ibland vara mer eller mindre tvingad att ingå avtal mot bättre vetande. Ett sätt att undvika problemet är otillåten direktupphandling, men enligt ovan kan ökad kunskap och högre kompetensnivå förbättra möjligheterna att helt enligt regelverket genomföra upphandlingar som också leder till gott resultat.

Det går dock inte att komma ifrån att upphandlingslagstiftningen är ifrågasatt och kritiserad på ett sätt som få andra lagar. Detta kan stärka uppfattningen hos vissa beslutsfattare att det är moraliskt acceptabelt att bryta mot upphandlingsreglerna för att nå ett gott syfte, såsom affärsmässighet eller hög kvalitet – eller kanske bara av bekvämlighet och för ökad förutsägbarhet. Om upphandlingsreglerna inte uppfattas som tillräckligt legitima blir det framför allt en krass nytta- och kostnadsanalys, enligt Beckers rättsekonomiska modell, som avgör om reglerna ska följas eller inte.

Media och väljare/medborgare kan skapa ett yttre tryck som påverkar hur upphandlingar genomförs, men beroende på vilka aspekter som uppmärksammas kan detta tryck tänkas få olika konsekvenser. Tillsyn från en myndighet som Konkurrentverket kan göra att regelöverträdelser uppmärksammas, vilket ökar kostnaden för att inte följa reglerna. Om media i stället fokuserar på negativa konsekvenser av offentlig upphandling enligt regelboken kan effekten bli det omvända, att det uppfattas mer legitimt att bryta mot reglerna.

En stor svårighet i offentlig upphandling är att upprätthålla kvalitet i dimensioner som inte så enkelt låter sig mätas, så kallad icke verifierbar kvalitet. På privata marknader har institutionen "varumärke" utvecklats som ett av många sätt att hantera problemet. Andra mekanismer är rykte och anseende, garantier, "rating" av säljare och köpare på internetplattformar (exempelvis Tradera och Uber). Inte minst på B2B-marknader ("business to business") används ofta *relational procurement* som strategi – det vill säga att kontrakt förlängs så länge båda parter fullgör sina åtaganden och levererar god kvalitet också i dimensioner där det inte är så lätt att värna kvalitet genom hot om att stämna motparten för kontraktsbrott när kvalitén inte når upp till önskad nivå. Problemet med icke verifierbar kvalitet vid offentlig upphandling och möjligheter att hantera detta diskuteras exempelvis i Bergman (2021) och Lundberg med flera (2022). Se även exempelvis Frydinger med flera (2019) eller Milgrom och Roberts (1992).<sup>18</sup>

På marknader där det är svårt att upprätthålla god kvalitet kan det uppstå ett tryck på beslutsfattare som i praktiken innebär ett tryck i riktning mot att *inte* upphandla enligt regelverket.

---

<sup>18</sup> I en opublicerad studie som bygger på intervjuer med ett antal tjänstemän ansvariga för upphandling av omsorgstjänster beskriver många av dessa hur de i praktiken använder sig av relationell upphandling för att säkra god kvalitet, även om detta innebär att de bryter mot upphandlingsreglerna. Exempelvis uppger flera av dessa tjänstemän att de i praktiken svartlistar leverantörer som håller tillräckligt låg kvalitet, även om dessa formellt uppfyller kvalificeringskraven.

Sammanfattningsvis påverkar ett antal faktorer faktiska och upplevda kostnader för myndigheten med att följa respektive bryta mot upphandlingsreglerna. En mer aktiv tillsynsverksamhet har en direkt effekt på förväntad kostnad att bryta mot reglerna genom ökad upptäcktsrisk. En aktiv tillsynsverksamhet kan också antas verka genom att tjänstemännens kompetens ökar, genom att tjänstemännen (och möjligen även beslutsfattare generellt) i högre grad internaliserar regelverket samt genom att risken för negativ uppmärksamhet i media vid regelbrott ökar. I bästa fall har tillsynen en positiv effekt i båda dessa avseenden, det vill säga både genom att upptäcktsrisken ökar för regelbrytare och genom att tillsynen bidrar till att reglerna internaliseras så att det uppfattas som "det rätta" att följa upphandlingslagstiftningen.

Beroende på vilka faktorer som bidrar till bristande regelefterlevnad kan olika policyslutsatser dras. Om det exempelvis råder okunskap om regelverket eller om risken för att drabbas av sanktioner kan informationsinsatser vara avgörande. Om det i stället handlar om att nivån på sanktionerna är så låg att de inte nämnvärt påverkar beteendet kan det vara lämpligt att verka för kraftfullare sanktioner. Om det är bristande legitimitet för regelverket som är det stora problemet bör ansträngningar göras för att öka graden av densamma. I ett sådant läge kan okänslig tillsyn i värsta fall leda till minskad legitimitet och en bättre strategi kan vara att genom information och rådgivning göra det enklare att följa reglerna med gott resultat. Att Konkurrensverket yrkar så mycket lägre upphandlingsskadeavgift i de obligatoriska ärendena, jämfört med i de fakultativa, bara drygt en tiondel, kan bero på att höga avgifter i en del obligatoriska ärenden skulle minska legitimiteten för upphandlingsreglerna.

## 4.2 Empiriska studier av tillsyn och regelefterlevnad vid offentlig upphandling

Konkurrensverket (2015) utvärderar de första fem åren med upphandlingsskadeavgift, bland annat genom en enkät riktad till de myndigheter och offentliga bolag som ålagts att betala upphandlingsskadeavgift. Av dessa svarar cirka 90 procent att de genomfört organisatoriska förändringar eller förändringar av sina rutiner efter att de dömts att betala en avgift; av de som genomfört förändringar anger cirka två tredjedelar att orsaken helt eller delvis var avgiften.

Konkurrensverket (2019) utvärderar på motsvarande sätt perioden 1 januari 2017 till 30 juni 2018. Här svarar ungefär två tredjedelar att de genomfört förändringar som rör deras upphandling, varav fem sjättedelar menar att förändringarna helt eller delvis orsakades av tillsynen.

Konkurrensverket (2021) redovisar ytterligare en enkät till de som fått betala upphandlingsskadeavgift under perioden 1 juli 2018 till 30 juni 2020. Av redovisningen framgår att "de flesta" av de svarande, vilka i sin tur var cirka hälften av de tillfrågade, menade att de genomfört eller avser genomföra organisatoriska förändringar eller förändringar av rutinerna som en följd av upphandlingsskadeavgiften. Nästan alla av de som har eller avser göra förändringar är positiva eller delvis positiva till dessa. Dock framkommer en del negativa synpunkter, exempelvis att upphandlingen blir mer resurskrävande efter förändringarna samt att Konkurrensverket inte varit lyhörd i dialogen med den egna myndigheten.



Det sammantagna intrycket från enkäterna är att tillsynsobjekten i hög men över tid avtagande utsträckning anger att de förändrat antingen organisation eller rutiner som en följd av tillsynen. Emellertid bör det noteras att det är tillsynsmyndigheten som genomför enkäten, vilket skulle kunna medföra att tillsynsobjekten har en tendens att svara på det sätt som de tror att Konkurrensverket vill att de ska svara.

Regelefterlevnad vid offentlig upphandling har i tidigare studier analyserats med olika indirekta mått. Ett exempel på ett indirekt mått skulle kunna vara modellerat antal annonserade upphandlingar i relation till myndighetens storlek, där mycket färre upphandlingar än förväntat kan indikera att det sker för mycket direktupphandling. Sådana mått har givetvis sina svagheter. I det nämnda exemplet kan olika myndigheter ha olika strategier när det gäller att ge upphandlingarna större eller mindre omfång. Exempelvis verkar Region Stockholm upphandla större men färre upphandlingar än Västra Götalandsregionen. Vidare verkar Stockholms kranskommuner i högre utsträckning upphandla verksamheter – exempelvis drift av äldreboende – än kommuner av motsvarande storlek längs Norrlandskusten.<sup>19</sup> Slutsatsen av dessa exempel är att antal upphandlingar i förhållande till predikterat antal sannolikt inte är ett bra indirekt mått på regelefterlevnad.

Bandiera med flera (2009) jämför vilka priser upphandlande myndigheter betalar för standardprodukter och drar utifrån detta vissa slutsatser om graden av korruption respektive graden av professionalism. Ett annat exempel är Duguay med flera (2020) som undersöker om upphandlande myndigheters beteende ändras när EU år 2015 förenklade möjligheten att hämta data från upphandlingsdatabas TED. Studien finner att öppet förfarande blir vanligare, att tilldelningsgrunden lägsta pris används oftare och att ändrings- och tilläggsavtal blir vanligare. Författarnas tolkning är att ökad transparens gör att upphandlarna väljer metoder som ger mer konkurrens och som ger media och väljare mer insyn, vilket dock även leder till att metoder ibland används som är alltför stelbenta i förhållande till den produkt som ska upphandlas. Exempelvis kan lägsta pris användas trots att föremålet för upphandling talar för att såväl pris som kvalitet bör beaktas vid valet av leverantör.

Ett tredje exempel är Palguta och Pertold (2017) som fann att upphandlingar med ett värde strax under ett (tjeckiskt) tröskelvärde var ungefär tre gånger så många som de borde vara. Slutsatsen är att upphandlarna valde att underskatta beloppet för att få använda ett mindre betungande regelverk. Ett fjärde exempel är Colonnelli med flera (2020) som identifierar en tydlig effekt av politiska förbindelser på chansen att få ett kontrakt genom offentlig upphandling i Brasilien.

---

<sup>19</sup> Lundberg med flera (2022).



## 5. Empirisk metod

Enligt ovan använder jag två empiriska ansatser för att analysera om och i så fall hur antalet överprövningsärenden påverkas av Konkurrensverkets tillsynsärenden. Dels har en förfrågan om intervju skickats till tio upphandlingschefer vid kommuner som varit föremål för granskning, varav åtta valde att medverka. Dels har en statistisk analys av antalet överprövningsärenden i kommuner genomförts.

När det är svårt att genom kontrollerade eller naturliga experiment fastställa kausala effekter är det fördelaktigt att använda olika metoder. Statistiska analyser av ett datamaterial med begränsningar kan kompletteras med kvalitativa intervjuer. Vidare kan teori ge vägledning kring vilka verkansmekanismer som är sannolika och ibland kan teorier generera följdhypoteser som i sin tur kan testas, vilket kan leda till att en hypotes stärks eller förkastas. Detta är bakgrunden till att de två metoderna kvantitativ analys av tillsyn och regelöverträdelser respektive kvalitativa intervjuer med tillsynsobjekten kombineras.

Det är framför allt två överväganden som talar för att genomföra intervjuer just med kommuner. Det viktigaste skälet är att kommuner sinsemellan, efter kontroll för antal invånare, är relativt jämförbara. Kommuner bedriver ungefär samma verksamhet i ungefär lika stor omfattning per invånare, även om det finns vissa skillnader, såsom att vissa kommuner upphandlar verksamhet i betydligt större utsträckning än andra<sup>20</sup> och att små kommuner i större utsträckning använder avtal som upphandlats av andra. Jämförelsevis är skillnaderna mellan statliga myndigheter betydligt större. Regionerna liknar visserligen varandra på ungefär samma sätt som kommunerna, men är betydligt färre till antalet.

Det andra skälet är att kommunerna kan antas vara mer benägna att bryta mot lagen om offentlig upphandling då det på den kommunala sidan inte finns ett revisionsinstitut med motsvarande ställning och uppgift som Riksrevisionen har för de statliga myndigheterna och då kommunernas ledning tillsätts genom val medan statliga myndighetschefer tillsätts av regeringen. Den vertikala kontrollen är alltså starkare i staten.

Det bedömdes vara mer ändamålsenligt att genomföra undersökningen genom intervjuer, än genom enkäter. Svarsfrekvensen för enkäter kan förväntas bli relativt låg, även i en undersökning som stöds av Konkurrensverket, såvida inte verket kan åberopa lagstöd för att tillsynsobjekten måste svara. SKR hade under 2021 enkätstopp (för frivilliga enkäter), på grund av pandemin. I normala fall, uppger SKR, får kommunerna omkring 150 enkäter per månad och de försöker därför vara restriktiva med att ge sitt stöd till enkäter. De rekommenderade vidare att enkäter om möjligt samordnas så att liknande frågor ställs samtidigt samt att enkäterna utformas så att flera olika personer kan fylla i olika frågor. Detta senare är en nackdel, när det gäller att förstå vilka effekter tillsyn får.

Ytterligare ett skäl att inte välja enkät är att svaren kan antas bli mer uppriktiga i en intervju, då anonymitet bättre kan säkerställas. Vidare kan det vara svårt att identifiera mekanismer som leder till högre eller lägre grad av regelbrott i en enkät och det går, slutligen, inte heller att ställa uppföljningsfrågor.

---

<sup>20</sup> Bergman med flera (2022).

## 5.1 Statistisk analys av överprövningsärenden

### 5.1.1 Data

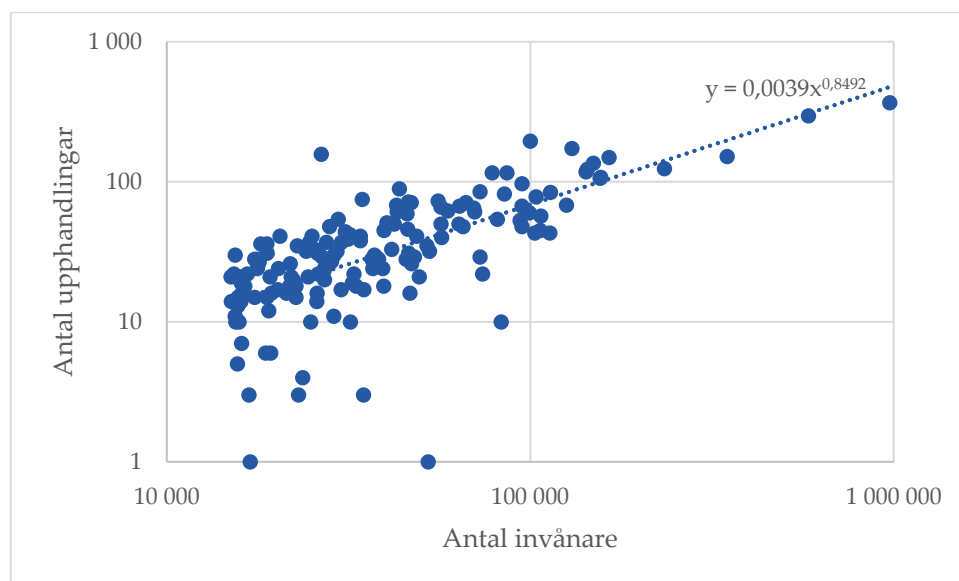
Den beroende variabeln är antalet överprövningar som riktas mot en kommun, andelen av kommunens upphandlingar som överprövas eller förändringen i andelen överprövade upphandlingar. Oavsett exakt vilken beroende variabel som används är detta är ett oprecist mått på regelefterlevnad, eftersom leverantörer kan begära överprövning på osakliga grunder, av såväl emotionella som affärstaktiska skäl. För en enskild kommun (eller annan myndighet eller för offentligt ägda bolag) är därför andelen överprövade upphandlingar inte ett särskilt bra mått. För samtliga (eller ett stort antal) kommuner kan det dock vara en användbar indikator på regelefterlevnad, under antagande om ett negativt samband mellan regelefterlevnad och andel upphandlingar som blir föremål för överprövning.

Ett sätt att kontrollera om det finns ett sådant samband är att använda Upphandlingsmyndighetens kodning av i vilka överprövningsärenden leverantören fick bifall. Om andelen upphandlingar som överprövas korrelerar positivt med andelen överprövade upphandlingar där domstolen bifaller leverantören, så tyder detta på att andelen överprövningar är en indikator på (bristande) regelefterlevnad.

Jag har i denna studie haft tillgång till data för två år/tidsperioder. Dels för år 2020 (samtliga eller nästan samtliga överprövningar), dels för åren 2015 och 2016 (ett slumpmässigt urval av 1 000 överprövningsärenden). Olika domstolsärenden (målnummer) som gäller samma upphandling har sammanförts till ett ärende.

För att beräkna andelen upphandlingar som överprövas används också Upphandlingsmyndighetens data på antal upphandlingar per kommun för år 2021. Antalet upphandlingar per kommun korrelerar väl med antalet invånare och är sannolikt relativt stabilt över tid, åtminstone för litet större kommuner. Figur 1 visar sambandet mellan antal invånare och antal upphandlingar. En log-linjär modell enligt regressionslinjen i figuren förklarar 45 procent av variationen i data.

**Figur 1.      Antal invånare och antal annonserade upphandlingar, kommuner, 2021**



Anmärkning: Antal upphandlingar är hämtades från Upphandlingsmyndighetens hemsida i augusti 2022. Figuren och regressionsanalysen omfattar de 155 kommuner som hade minst 15 000 invånare den 31 december 2020 och som genomförde minst en offentlig upphandling under 2021. Av Sveriges 290 kommuner hade 160 minst 15 000 invånare.

Andelen överprövade upphandlingar respektive andelen upphandlingar som blir föremål för Konkurrensverkets tillsyn beräknas genom att dividera antal överprövningar respektive antal tillsynsärenden med faktiskt antal annonserade upphandlingar år 2021. Med några få undantag har endast kommunens egna upphandlingar räknats, inte de som utförs av kommunala bolag, eftersom det ibland är svårt att koppla bolag till kommun.

Undantagen från denna princip är, för det första, upphandlingsbolag vars verksamhet är att upphandla för kommunens räkning – exempelvis Telge Inköp AB (Södertälje). För det andra har inköpsamverkan genom kommunförbund fördelats till den eller de kommuner som befolkningsmässigt dominerar förbundet. Anledningen är att de största kommunerna tenderar att vara de som står för resurser och kompetens vid gemensamma upphandlingar. De två undantagskategorier utgör mindre än 4 procent av de kommunala upphandlingarna, exklusive övriga kommunala bolags upphandlingar.

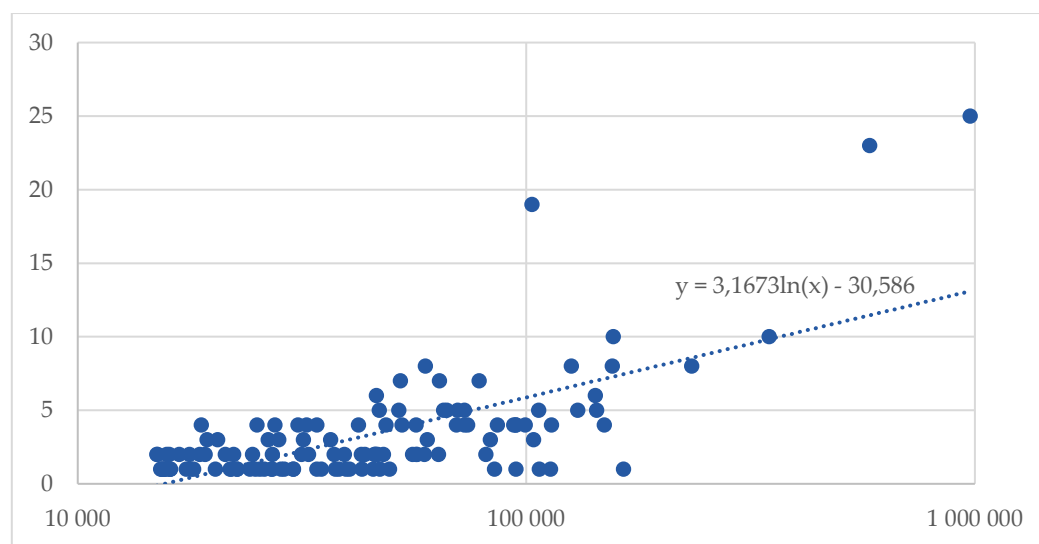
De oberoende variablerna är kommunens befolkning år 2020 enligt SCB samt antal upphandlingstillsynsärenden som riktats mot kommunen eller ett av dess kommunala bolag under perioden fram till och med 2019. Tidpunkten för dessa ärenden har antagits vara det år då de rapporterats av Konkurrensverket. Exempelvis rapporteras ärenden som inlett under 2019 i Konkurrensverkets rapport, utgiven år 2020, för upphandlingstillsynen under år 2019. Antagandet har varit att kommunen haft möjlighet att förändra sina rutiner (och eventuellt också sin organisation och bemanning) till nästföljande år.

En dryg tredjedel av tillsynsärendena initierades av Konkurrensverket under 2011–2014. För kommunerna, inklusive kommunala bolag, var motsvarande andel en knapp tredjedel.

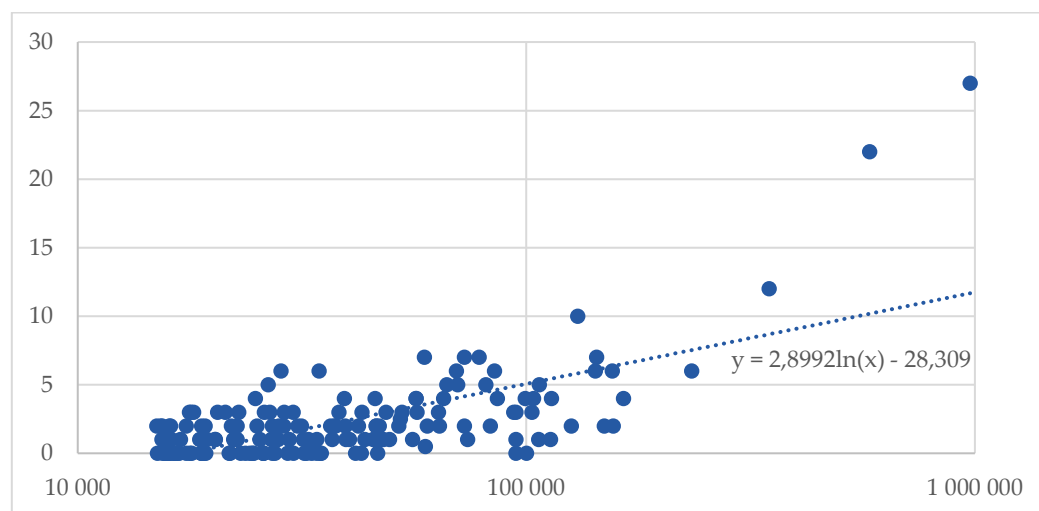
I de överprövningsärenden som hänförs till en viss kommun ingår i de flesta fall kommunala bolag. Motsvarande gäller även, i något mindre utsträckning, Konkurrensverkets tillsynsärenden. Överprövnings- respektive tillsynsärenden som gäller gemensamt ägda bolag och kommunförbund har, liksom upphandlingar, fördelats till den dominerande kommunen, om en kommun är påtagligt mycket större än de andra som ingår i exempelvis ett kommunförbund, alternativt till de två eller tre största kommunerna i det gemensamma bolaget eller kommunförbundet.

Eftersom små kommuner upphandlar själv i betydligt mindre utsträckning har de minsta kommunerna uteslutits. Som brytpunkt valdes 15 000 invånare, vilket gör att 160 av 290 kommuner ingår i det återstående urvalet. Antalet överprövningsärenden för samtliga kommuner var 416 varav 366 gällde kommuner med minst 15 000 invånare. Figur 2 och 3 visar sambandet mellan befolkning och antal överprövningar och Tabell 1 visar deskriptiv statistik.

**Figur 2. Befolkning och antal överprövningar per kommun år 2015–2016<sup>21</sup>**



**Figur 3. Befolkning och antal överprövningar per kommun år 2020**



<sup>21</sup> Figuren är baserad på Upphandlingsmyndighetens urval. Se förklaring i texten.

**Tabell 1. Deskriptiv statistik**

|                                  | Medelvärde | Median | Standard-<br>avvikelse | Min    | Max     | Antal |
|----------------------------------|------------|--------|------------------------|--------|---------|-------|
| Invånare                         | 57 440     | 32 557 | 7 526                  | 15 017 | 975 551 | 160   |
| Antal överprövningar 2020        | 3,7        | 2      | 4,96                   | 0      | 38      | 160   |
| Antal överprövningar 2015/16     | 3,1        | 2      | 3,98                   | 0      | 29      | 160   |
| Diff procentandel överprövn. (%) | 1,99       | 1,23   | 14,9                   | -66,7  | 100     | 160   |
| Antal tillsynsärenden            | 0,61       | 0      | 1,12                   | 0      | 7       | 160   |
| Andel tillsynsärenden (%)        | 1,74       | 0      | 3,95                   | 0,0    | 25,9    | 160   |
| Upphandlingsskadeavgift (kkr)    | 399        | 0      | 1 469                  | 0,0    | 10 000  | 160   |
| Avgift per invånare (kr)         | 6,25       | 0      | 21,8                   | 0,0    | 134     | 160   |
| Antal upphandlingar 2021         | 45,4       | 30,5   | 48,1                   | 1      | 368     | 160   |

### 5.1.2 Metod

Överprövningsärenden rör ofta andra bestämmelser inom regelverket än de bestämmelser som är i fokus för Konkurrensverkets tillsyn. Dock är det sannolikt att det blir en påverkan på antalet överprövningar, om tillsyn leder till striktare rutiner, förstärkt organisation eller ökad kunskap hos myndigheterna om upphandlingsreglerna. Andel upphandlingar som överprövas antas därför vara ett mått på regelföljande (med omvänt tecken).

I linje med Riksrevisionen (2020) bör en effektanalys av en insats – i det här fallet tillsyn – ställas mot ett kontrafaktiskt alternativ. Mitt antagande är att frånvaro av tillsyn utgör det kontrafaktiska alternativet och att kommuner som inte varit föremål för tillsyn därför är kontrollgrupp.

Av minst tre skäl kommer det att vara svårt att fastställa kausala samband. För det första sker Konkurrensverkets tillsyn inte slumpmässigt. Det är rimligt att tro att den systematiskt riktar sig mot myndigheter som bryter mot regelverket, eftersom den är baserad på tips. För det andra kommer det att vara svårt att mäta regelefterlevnad *före* tillsynen, i synnerhet när regelefterlevnad undersöks genom intervjuer (eller enkäter).

Emellertid erbjuder en statistisk analys av överprövningsärenden en viss möjlighet att göra jämförelser mellan tiden före respektive efter tillsyn. En sådan metod gör det möjligt att i varje fall delvis hantera dessa problem, eftersom statistiken är tillgänglig bakåt i tiden. Vidare är det möjligt att matcha de kommuner som varit föremål för tillsyn mot kommuner som inte varit föremål för tillsyn och studera *förändringar* i sannolikhet att en upphandling överprövas. En sådan ansats beskrivs nedan.

En tredje svaghet är att tillsyn sannolikt får viss effekt även på andra kommuner. Tillsyn riktad mot en kommun kan leda till att i synnerhet närliggande kommuner också drar lärdom av detta, men genom nationella medier, nationella konferenser etcetera kan kunskap spridas över hela landet.

Dock finns en del som talar för att lärandet av tillsyn är relativt lokalt; se avsnitt 6.4. Min slutsats är att det är rimligt att tro att effekten av tillsyn är starkare för den kommun som blir föremål för tillsynen, varför det i princip är möjligt att skatta en effekt. Men det är också rimligt att tro att det finns en viss generell effekt. Detta kommer att leda till att effekten *underskattas* i en statistisk analys.

Med undantag för de allra minsta kommunerna har det stora flertalet kommuner råkat ut för minst ett överprövningsärende som ingår i Upphandlingsmyndighetens urval. Däremot har inte alla kommuner blivit föremål för tillsyn. Enligt Konkurrensverkets årliga rapportering med publiceringsår 2016–2020 genomfördes 161 tillsynsärenden avseende alla kategorier av upphandlande myndigheter, varav 92 gällde kommuner och 40 gällde regioner, inklusive kommun- och regionägda bolag. Totalt berördes 60 olika kommuner och 11 olika regioner. Tillsynsärenden som publicerades 2016 avsåg visserligen i samtliga fall tidigare genomförda upphandlingar, men det antas att tillsynen inte hunnit få effekt på den praktiska tillämpningen det året.

En enkel empirisk modell som kan skattas med tillgängliga data är

$$r_i = \alpha + \beta \cdot D_i + \gamma' \cdot X_i + \epsilon_i$$

där

$$r_i = \frac{n_i}{N_i}$$

är *andelen* överprövningar beräknad som antal överprövningar ( $n_i$ ) i kommun  $i$  delat med antal upphandlingar ( $N_i$ ),  $\gamma$  är en vektor av parametrar,  $X$  en vektor av förklaringsvariabler och  $\epsilon$  är en felterm. Den centrala parameter är  $\beta$  som alltså fångar den eventuella minskningen av sannolikheten att en upphandling överprövas för de kommuner som varit föremål för tillsyn.

En invändning är att det kan finnas kommunspecifika faktorer som dels påverkar (eller samvarierar med) Konkurrensverkets benägenhet att bedriva tillsyn mot en kommun, dels påverkar (samvarierar med) sannolikheten att kommunens upphandlingar överprövas. Exempelvis skulle sannolikheten att en upphandling överprövas och att en kommun blir föremål för tillsyn kunna vara större i storstadsområdena, kanske för att leverantörerna är mindre beroende av goda relationer med kommunerna respektive därför att det är lättare för Konkurrensverket att få kännedom om regelöverträdelser i storstadskommuner. En annan möjlighet är förstås att vissa kommuner har svag upphandlingskompetens och att detta leder både till många överprövningar och till hög sannolikhet för tillsyn. En statistisk skattning enligt ovan skulle då få en bias som försvagar eventuella samband eller till och med leder till ett (falskt) positivt samband mellan tillsyn och överprövningar (och kanske regelöverträdelser).<sup>22</sup>

En alternativ ansats är därför att skatta följande samband

$$r_{i,t} - r_{i,t-1} = \tilde{\alpha} + \tilde{\beta} \cdot D_i + \tilde{\gamma}' \cdot X_{i,t} + \epsilon_{i,t}$$

där  $t$  indikerar år 2020 och  $t-1$  indikerar 2015–2016. Det samband som skattas är alltså om Konkurrensverkets tillsyn har lett till en *förändring* av sannolikheten för att en kommuns upphandling ska överprövas.

---

<sup>22</sup> En analogi är att det skattade sambandet mellan antal poliser per capita och antal brott per capita tenderar att vara positivt. Orsaken är inte att poliser orsakar brott, utan att hög incidens av brott leder till stora satsningar på polisen.

## 5.2 Intervjuer av upphandlingschefer

En intervju har genomförts med upphandlingschefer vid kommuner. Det skulle kunna finnas anledning att intervjua olika funktioner inom kommunen om hur denna arbetar med upphandlingar. Personer med olika funktioner och olika yrkesroller har troligtvis olika uppfattningar om hur arbetet med upphandlingar bedrivs på myndigheten. Sundén (2020) uppger, i den rapport som kan ses som en förstudie till denna, att just detta framkommer i intervjuer där respondenterna menade att de själva följer regelverket, medan de ansåg att personer ”i verksamheten”, det vill säga inte på en central enhet med ansvar för upphandling utan vid en enhet med ansvar för en kärnverksamhet, kunde bryta mot reglerna både omedvetet och medvetet.

Anledningen till att just upphandlingschefer intervjuats är att dessa befattningshavare kan antas ha god överblick över såväl myndighetens agerande i upphandlingsfrågor som lagstiftningens krav. Beslutsfattare med ett ännu bredare ansvar för verksamheten behöver inte nödvändigtvis vara medvetna om att de bryter mot reglerna; upphandlingstjänstemän med mer specialiserade arbetsuppgifter har i gengäld sämre möjlighet att svara på mer strategiska frågor kring myndighetens upphandlingsarbete.

För intervjustudien gjordes ett slumpmässigt strukturerat urval från det dryga 50-tal kommuner som varit föremål för tillsyn under de aktuella åren.<sup>23</sup> Kommunerna delades in i fem ungefär jämnstora strata utifrån antal invånare och två kommuner valdes slumpvis från varje strata. Två av kommunerna valde att inte delta.

Intervjuerna genomfördes som semi-strukturerade och utgick från cirka tjugo frågor. Samtliga intervjuer med kommuner gjordes med upphandlingschefen genom ett videosamtal; i flertalet fall tog intervjuerna mellan 40 och 60 minuter.

---

<sup>23</sup> Bruttopopulationen var de kommuner som själva, det vill säga inte bara genom kommunala bolag, varit föremål för tillsyn enligt Konkurrensverkets rapporter för åren 2016–2020.



## 6. Resultat

### 6.1 Samband mellan andel överprövningar och andelen överprövningsmål där leverantörer får bifall

Enligt ovan skulle andelen upphandlingar i en kommun som överprövas kunna ses som en indikator på graden av regelefterlevnad. Leverantörer kan överklaga av affärsstrategiska eller emotionella skäl, men det finns anledning att tro att leverantörer sällan kommer att begära överprövning i domstol om det helt och hållet saknas rimliga skäl att överpröva. Omvänt, om en kommun begår uppenbara fel i upphandlingen är det mer sannolikt att en eller flera leverantörer kommer att begära överprövningen.

Upphandlingsmyndighetens analys av 1 000 upphandlingar som blivit föremål för överprövning kan användas för att belägga ett sådant samband. Enligt myndighetens kodning resulterade de 1 000 upphandlingarna i 1 366 mål i domstol. Av de 1 000 upphandlingarna genomfördes 460 av kommuner och dessa resulterade i 641 mål. I 116 mål avseende 99 kommunala upphandlingar blev förvaltningsrättens beslut att upphandlingen antingen skulle rättas eller göras om. Med andra ord fick minst en av leverantörerna rätt i 22 procent av överprövningsärendena. I min analys har jag inte tagit hänsyn till om domen överklagats till kammarrätten och hur kammarrätten i så fall dömde.

De 460 upphandlingarna som överprövades genomfördes av 156 kommuner. För dessa kommuner har två andelar beräknats. För det första kvoten mellan å ena sidan antalet överprövade upphandlingar i Upphandlingsmyndighetens dataset och å andra sidan antal upphandlingar som kommunen genomförde år 2021. För det andra kvoten mellan antal överprövade upphandlingar där minst en leverantör fått bifall i förvaltningsrätten och antal överprövade upphandlingar. Om andelen överprövade upphandlingar är en indikator på svag regelefterlevnad bör de två kvoterna vara positivt korrelerade.<sup>24</sup>

Korrelationskoefficienten mellan kvoterna är 0,15 för de 156 kommunerna i Upphandlingsmyndighetens data. I en regressionsanalys där andel förlorade överprövningsmål är beroende variabel och andel överprövade upphandlingar samt antal upphandlingar är förklaringsvariabler blir resultaten som följer:

$$\text{Förlustandel förvaltningsr} = 0,16 - 0,001 \cdot \text{Ant upphand} + 0,99 \cdot \text{And överpr upphand}$$
$$(2,78) \quad (-1,03) \qquad (2,11)$$

med t-värden inom parentes. Tolkningen är att när andelen av en kommuns upphandlingar som överprövas stiger med en procentenhet, stiger också andelen överprövningsärenden som kommunen förlorar i förvaltningsrätten med en procentenhet. Den skattade effekten är signifikant på 5-procentsnivå. Antal upphandlingar (kommunens storlek) har däremot inte en signifikant effekt på sannolikheten att kommunen förlorar, det vill säga döms att rätta eller göra om upphandlingen. Om sambandet skattas för de 122 kommuner som har minst 15 000 invånare och där minst en överprövad upphandling observeras blir den skattade koefficienten 0,89, vilket är signifikant skiljt från noll med ett p-värde på knappt 6 procent.

---

<sup>24</sup> Notera att endast kommuner där minst en överprövad upphandling finns i Upphandlingsmyndighetens dataset kan användas.

## 6.2 Andel överprövningar 2020

Som beroende variabel i basmodellen används *andelen* överprövade upphandlingar, beräknad som faktiskt antal överprövade upphandlingar delat med antal upphandlingar. Förklaringsvariabler är antal upphandlingar, antal tillsynsärenden mot kommunen respektive mot kommunens bolag, samt upphandlingsskadeavgifter per capita.

**Tabell 2. Parameterskattning från OLS-modell med andel överprövade upphandlingar som beroende variabel**

| Variabel                                            | Parameterskattning | Standardfel | t-värde |
|-----------------------------------------------------|--------------------|-------------|---------|
| Konstant                                            | 8,53               | 0,78        | 10,97   |
| Antal upphandlingar                                 | -0,00              | 0,01        | -0,16   |
| Antal tillsynsärenden, kommun                       | -0,12              | 0,65        | -0,18   |
| Antal tillsynsärenden, kommunala bolag              | -0,31              | 1,53        | -0,20   |
| Upphandlingsskadeavgift per capita, kommun          | -0,03              | 0,03        | -0,81   |
| Upphandlingsskadeavgift per capita, kommunalt bolag | 0,08               | 0,04        | 1,82    |
| Justerat R2                                         | 0,00               |             |         |
| Antal observationer                                 | 160                |             |         |

Som framgår av tabell 2 är ingen av variablerna som mäter tillsyn signifikant på 5-procent-nivån. Den enda marginellt signifikanta (p-värde 0,07) variabeln är upphandlingsskadeavgift per capita för kommunala bolag, som dock inte har förväntat tecken. Alternativa skattningar som exempelvis bara bygger på antalet tillsynsärenden, bara på avgift per capita eller andelen av kommunens (och dess bolags) upphandlingar som blir föremål för tillsyn ger kvalitativt samma resultat. Det vill säga, ingen av variablerna är signifikant med förväntat tecken.

## 6.3 Förändring i andel överprövningar

Den alternativa ansatsen bygger, enligt ovan, på *förändringen* i andelen upphandlingar som blir föremål för överprövningar mellan Upphandlingsmyndighetens slumpmässiga urval av 1 000 överprövningar 2015–2016 och överprövningarna år 2020.

För den totala populationen av annonserade offentliga upphandlingar minskade andelen överprövade upphandlingar marginellt från 7,9 respektive 7,8 procent åren 2015 och 2016, till 7,6 procent 2020.<sup>25</sup> Antalet annonserade upphandlingar var drygt 18 400 både år 2015 och 2016 men antalet minskade med cirka 500 till år 2020. Antal invånare per kommun har antagits konstant under perioden. Det minskade antalet upphandlingar och den minskade sannolikheten för överprövning gör sammantaget att det totala antalet överprövningar i Sverige var cirka 7 procent lägre 2020 än antalet per år under åren 2015–2016. Emellertid bygger den här studien på ett bruttourval av 1 000 upphandlingar från 2015–2016 medan motsvarande bruttourval omfattar samtliga 1 365 upphandlingar som överprövades 2020.<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Upphandlingsmyndigheten, Statistik om offentlig upphandling 2020, samt myndighetens webbplats.

<sup>26</sup> Upphandlingsmyndigheten uppger att en eller högst ett par upphandlingar kan saknas i datasetet. På myndighetens hemsida uppges antalet till 1 356, vilket kan vara en felskrivning. Alternativt kan dataunderlaget för denna rapport vara av ett senare datum, så att fler ärenden hunnit registreras.

I nettourvalet ingår endast de av dessa 1 000 respektive 1 365 upphandlingar som utfördes av kommuner med minst 15 000 invånare. Antalet överprövningar i nettourvalet blir därmed högre för den senare perioden, trots att det faktiska antalet överprövningar som rör kommuner med minst 15 000 invånare sannolikt är mindre. Denna effekt bör fångas upp av interceptet.

I tabell 3 och 4 har förändringen skattats som en funktion av upphandlingsskadeavgifter per capita i kommunen och i kommunens bolag, respektive som en funktion av antal tillsynsändren som rör kommunen respektive kommunens bolag delat med antal upphandlingar kommunen respektive kommunens bolag genomför. Återigen visar det sig att ingen av parametrarna som är avsedda att fånga effekten av tillsynen är signifikant. I en alternativ specifikation skattas modellen istället med *antal* tillsynsändren som rör kommunen respektive dess bolag. Inte heller i detta fall blir någon av parametrarna (förutom konstanten) signifikant.

**Tabell 3. Parameterskattning från OLS-modell med förändring i andel överprövade upphandlingar som beroende variabel och upphandlingsskadeavgift per invånare i kommunen för kommunala upphandlingar respektive för upphandlingar av kommunens bolag som förklarande variabler**

|                                                | Koefficienter | Standardfel | t-kvot |
|------------------------------------------------|---------------|-------------|--------|
| Konstant                                       | 2,00          | 1,23        | 1,63   |
| Upphandlingsskadeavgift/cap. (kommunen)        | -0,02         | 0,07        | -0,78  |
| Upphandlingsskadeavgift/cap. (kommunala bolag) | 0,03          | 0,08        | 0,33   |
| Justerat R2                                    | -0,01         |             |        |
| Observationer                                  | 160           |             |        |

**Tabell 4. Parameterskattning från OLS-modell med förändring i andel överprövade upphandlingar som beroende variabel och antal tillsynsändren mot kommunen respektive av kommunen ägda bolag som förklarande variabler**

|                                     | Koefficienter | Standardfel | t-kvot |
|-------------------------------------|---------------|-------------|--------|
| Konstant                            | 2,38          | 1,31        | 1,81   |
| Tillsynsintensitet, kommunen        | -0,36         | 0,37        | -0,99  |
| Tillsynsintensitet, kommunala bolag | 0,21          | 1,11        | 0,19   |
| Justerat R2                         | -0,01         |             |        |
| Observationer                       | 160           |             |        |

Not: Tillsynsintensitet definieras som antal tillsynsändren under perioden delat med uppskattat antal upphandlingar per år i kommunen.

Enligt tabellen är standardfelen i skattningarna stora vilket innebär att osäkerheten är stor. Den statistiska styrkan i testet är lågt, vilket innebär att *om* det är sant att tillsynen har effekt, så är sannolikheten låg att den statistiska metoden "upptäcker" detta. När robustheten i modellen provas genom att något annorlunda förklaringsvariabler används blir resultaten kvalitativt desamma. Punktestimatet för tillsynsintensitet (andel av upphandlingarna som

blir föremål för Konkurrensverkets tillsyn) är i de flesta fall negativa och insignifikanta. Storleksordningen är ungefär -0,3 vilket skulle innebära att ett tillsynsärende minskar antalet överprövningar med 0,3. Viss indikation finns att effekten skulle kunna bestå under flera år – men det bör upprepas att effekten alltså inte är statistiskt säkerställd.

## 6.4 Intervjuer

Bland de intervjuade upphandlingscheferna råder det delade meningar om tillsynen har effekt på kommunernas upphandlingsrutiner eller på vilka resurser som upphandlingsenheten tilldelas. Drygt hälften, fem av åtta, svarar spontant att den inte har effekt medan knappt hälften menar att den har effekt. Knappt hälften svarar med eftertryck att tillsynen inte har effekt.

En fortsatt diskussion i frågan ger dock en mer nyanserad bild. Intrycket blir att tillsynen för flera kommuner i varje fall har haft effekt, exempelvis genom att den bidragit till att mer resurser tillförts upphandlingsenheten. Fler upphandlare har anställts, rutin- och policydokument har tagits fram och upplevelsen är att dessa i högre grad följs, jämfört med situationen för några år sedan. Detta gäller även några av de kommuner där det spontana svaret är nej.

Min tolkning är att de upphandlingschefer som menar att tillsynen inte har effekt gör den bedömningen utifrån ett scenario att kommunen, givet nuvarande kompetens- och resursnivå, döms betala upphandlingsskadeavgift för en specifik upphandling. Lagstiftningen och förekomsten av tillsyn i stort kan med andra ord ha haft effekt, medan ett specifikt tillsynsärende riktat mot den egna kommunen inte skulle ha någon ytterligare effekt.

En sådan tolkning reser ett frågetecken för den empiriska ansatsen enligt tidigare avsnitt, som bygger på att enskilda tillsynsärenden har en specifik effekt på tillsynsobjektet. Om tillsyn bara har en generell och inte en specifik effekt, kan man inte förvänta sig att hitta ett samband mellan tillsyn och en minskad förekomst av överprövningsärenden. Mot detta talar dock upphandlingschefernas beskrivning av hur lärandeprocessen går till. Av denna beskrivning framgår att upphandlingstjänstemännen i stor utsträckning kommunicerar och konfererar med kollegor i närliggande kommuner och därigenom är välinformerade om vad som händer i kringliggande kommuner, men mindre så om vad som händer i andra längre bort belägna kommuner.

Därtill kommer att närmare hälften av kommunerna spontant menar att tillsyn *har* effekt. Enligt ovan nyanseras också bilden under intervjuens gång i ytterligare ett par fall. Slutsatsen av intervjuerna är därför att tillsyn antagligen har en specifik effekt i många fall.

Det eftertryck med vilket ett par upphandlingschefer opponerar sig mot Konkurrensverkets tillsyn indikerar dock att det kan finnas legitimitetsproblem i tillsynen. En okänslig tillsyn skulle i värsta fall kunna leda till att tillsynsobjekten blir *mindre* lojala med lagstiftningen. Deras regelefterlevnad blir i så fall mer krasst betingad på risken för sanktioner och på sanktionernas nivå.

Det råder även delade meningar om vilken som är den viktigaste mekanismen genom vilken tillsynen får effekt. Upphandlingscheferna pekar på kunskapshöjning hos specialisterna, ökad respekt för specialisternas kompetens och för regelverket bland politiker och andra beslutsfattare, en önskan om att vilja undvika medial uppmärksamhet kring regelbrott samt en önskan att undvika upphandlingsskadeavgiften som sådan. Det som flest nämner är att tillsyn ökar respekten för lagstiftningen.

Flertalet upphandlingschefer antyder att det förekommer regelstridiga upphandlingar inom den egna kommunen och en eller ett par medger explicit att så sker. En upphandlingschef menar att Konkurrensverket just av detta skäl borde genomföra sin tillsyn i form av revision, snarare än reaktiv tillsyn utifrån tips. Med en riktad revisionstillsyn, menar denna intervju-person, skulle Konkurrensverket hitta betydligt fler otillåtna upphandlingar. En annan upphandlingschef menar att upptäcktsrisken är så låg att vissa beslutsfattare gör kalkylerade överväganden av för- och nackdelar med att upphandla i enlighet med regelverket eller på annat sätt. En tredje upphandlingsskadeavgiften som sådan. Det som flest nämner är att tillsyn ökar respekten för lagstiftningen.

En upphandlingschef jämför med statliga myndigheter, vilka granskas av Riksrevisionen och för vilka huvudmannen inte har så mycket tålamod med lagstridiga upphandlingar. Detta medför, enligt intervjupersonen, att statliga myndigheter är betydligt mer benägna att fullt ut följa upphandlingsreglerna. Omvänt är frånvaron av statlig revision ett argument för att upphandlingstillsyn är av särskild vikt just för kommuner.

En aspekt som någon upphandlingschef lyfter upp är att ökat fokus på miljö- och klimat-effekter har gjort upphandlingar mer politiskt intressanta, vilket skulle kunna medföra att upphandling blir en mer strategisk fråga för kommunerna. Flera upphandlingschefer påpekar att upphandling står för en mycket stor del av kommunens totala kostnader och därför *är* strategiskt viktig.

Upphandlingscheferna har även olika syn på att leverantörerna i så pass hög grad begär att en domstol ska överpröva upphandlingarna. Några menar att detta har liknande effekter som myndighetstillsyn och att det därmed bidrar till bättre regelefterlevnad. Andra har en mer negativ syn på fenomenet och menar att leverantörerna begär överprövning av taktiska skäl och att den höga frekvensen av överprövningar i många fall kan leda till sämre upphandlingar. Ett exempel som nämns är när oseriösa leverantörer börjar lämna formellt sett konkurrenskraftiga anbud. Kommunen måste då höja kvalifikationskraven, vilket riskerar att slå ut även seriösa företag, särskilt de mindre, med påföljd att konkurrensen blir svagare.

Under intervjuerna ställdes en fråga om antal tjänstemän i kommunen som arbetar med upphandling. I flera fall har antalet ökat på senare år, varav upphandlingstillsynen i varje fall i ett par fall bidragit till beslutet att stärka kompetensen. Svaren på frågan gör det möjligt att göra en grov uppskattning av antalet upphandlingstjänstemän i de 290 primärkommunerna; uppskattningsvis rör det sig om i storleksordningen 2–3000 tjänster.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Den modell som skattades är  $TJÄNSTER = \alpha \cdot \ln(BEFOLKING) - \beta$ . Det låga antalet observationer innebär förstås att parametrarna skattades med stor osäkerhet.

## 7. Diskussion

Enligt den statistiska analysen som beskrivits ovan går det att belägga ett samband mellan sannolikheten att en kommuns upphandling blir föremål för överprövning och sannolikheten att en leverantör får rätt. Överprövningsandelen kan därmed ses som en statistisk signal på bristande regelefterlevnad (men inte som ett särskilt tungt vägande belägg för att en enskild kommun med hög andel överprövade upphandlingar är dålig på att följa lagen). Däremot finns inget statistiskt signifikant samband mellan tillsyn och bättre regelefterlevnad – vilket dock kan bero på att styrkan i det statistiska testet är låg.

Medan den kvantitativa analysen alltså inte ger något stöd för att tillsyn har effekt ger de kvalitativa intervjuerna visst stöd för att tillsynen faktiskt påverkar kommunerna i riktning mot större regelefterlevnad. Intervjuerna ger också visst stöd för att leverantörernas möjlighet att begära överprövning av offentliga upphandlingar i domstol har en sådan effekt. Att leverantörerna kan påverka de upphandlande organisationerna är ju rimligt också med tanke på att upphandlingslagstiftningen i mångt och mycket är en lagstiftning som ger leverantörernas rättigheter gentemot de upphandlande organisationerna.<sup>28</sup>

Ett viktigt syfte för myndighetstillsyn, vid sidan av regelefterlevnad i en snävare bemärkelse, bör vara att öka legitimiteten för regelverket och att öka tilliten till att det fungerar väl. Om reglerna känns legitima och om aktörerna har tillit till att andra följer reglerna, kommer den offentliga upphandlingen att fungera bättre. Det blir naturligt för upphandlare och beslutsfattare att själva agera i enlighet med regelverket, inte bara för att undvika överprövningar och tillsynsärenden, utan också för att det känns rätt att göra så. Reglerna internaliseras, med andra ord. Att regelöverträdelser upptäcks med en rimligt hög sannolikhet bidrar till att upprätthålla tilliten för systemet.

Några av intervjupersonerna framhöll sin positiva syn på Konkurrensverkets arbete inom upphandlingsområdet medan ett par hade en mer negativ syn. Det som framhölls som positivt var Konkurrensverkets nyanserade perspektiv på upphandlingarnas syfte och förhållandet mellan detta syfte och regelverket. I ett eller ett par fall framhölls särskilt Konkurrensverkets ”ställningstagande” kring juridiska knäckfrågor som värdefulla; en åsikt som för övrigt framkom i diskussionen med referensgruppen för denna rapport.

Det kan vara motiverat att ha en delvis annorlunda – striktare – tillsynspolicy för kommuner och offentligt ägda bolag, jämfört med den för statliga myndigheter. Statliga myndigheter revideras av Riksrevisionen, vilket gör det svårare för sådana myndigheter att inte följa upphandlingsreglerna. Vidare utses myndighetschefer av regeringen. Makten att utse (och avsätta) myndighetschefer är ytterligare ett instrument som i princip kan användas för ökad regelefterlevnad och som sannolikt även leder till att statliga myndighetschefer i genomsnitt är mer benägna att följa regler än vad exempelvis kommunpolitiker är.

Intervjupersonerna antyder, enligt ovan, att otillåtna direktupphandlingar och andra regelöverträdelser är förhållandevis vanliga. Även om statliga myndigheter kan förväntas följa regler i högre grad än kommuner och bolag är det, mot den bakgrunden, förvånande att Riksrevisionen enligt uppgift aldrig informerat Konkurrensverket om exempelvis otillåten direktupphandling. Det kan tyckas naturligt att Riksrevisionen skulle tipsa tillsynsmyndigheten när den upptäcker regelbrott.

---

<sup>28</sup> Se Lundberg med flera, 2022.

För ökad effektivitet i tillsynen finns även skäl att överväga att Konkurrensverket själv utvecklar en mer revisionsbaserad tillsyn. En mer proaktiv tillsyn kan systematiskt inriktas på att upptäcka exempelvis otillåtna direktupphandlingar genom revision av avtalstyper där direktupphandling erfarenhetsmässigt förekommer. Ett liknande sätt vore att utgå från leverantörsreskontran och jämföra denna med vilka upphandlingar som annonserats publikt. Leverantörsreskontran är en offentlig handling, varför ett sådant förfarande torde ligga inom Konkurrensverkets befogenheter. En revisionsbaserad tillsyn kan ställas mot den hitillsvarande tillsynen som i stor utsträckning baserats på tips, även om dessa vägs samman med andra informationskällor. En mer revisionsbaserad tillsyn skulle antagligen förutsätta att Konkurrensverket rekryterar personal med revisorskompetens.

För att en revisionsansats inte ska leda till ett ohanterligt stort antal ärenden skulle ansatsen troligen behöva kombineras med en större möjlighet för Konkurrensverket att avstå från att driva ärenden. Detta skulle i sin tur kunna ske genom att verket får rätt att fatta beslut om upphandlingsskadeavgift (ett annat sätt vore att kategorin obligatoriska ärenden avskaffas, men detta regleras av EU-rätten och ligger alltså utanför Sveriges kontroll).

En möjlighet att överväga är att en *code of conduct* för kommuner utvecklas, exempelvis av SKR, med innebörden att de kommuner som ansluter sig till en sådan kod förbinder sig att låta sina revisorer granska om upphandlingar gjorts i enlighet med reglerna, samt att vidta åtgärder för bättre regelefterlevnad framgent ifall överträdelser hittas.

För effektiv statlig upphandlingstillsyn bör slutligen den aspekten beaktas att överprövning i domstol innebär en sorts *private enforcement*, det vill säga privata åtgärder för bättre regelefterlevnad. Inriktningen på den statliga tillsynen bör vara komplementär i förhållande till det som kan åstadkommas genom överprövning.



## Referenser

- Abadie, A., 2005. Semiparametric difference-in-difference estimator. *The Review of Economic Studies* 72(1): 1–19.
- Angrist, J.D. och J-S. Pischke. 2009. *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bandiera, Oriana, Andrea Prat och Tommaso Valletti, 2009, Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment, *American Economic Review* 99(4): 1278–1308.
- Becker, Gary, 1968 Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*. 76 (2): 169–217.
- Bergman, M., 2021, *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*. Rapport 2021:2, Upphandlingsmyndigheten.
- Bergman, M. och H. Jordahl, 2014, *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen*, 2014:1, Finansdepartementet.
- Card, D. och A.B. Krueger. 1994. Minimum wages and employment: A case study of the fast-food industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review* 84: 772–793.
- Colonnelli, E., Prem, M., och Teso, E., 2020, Patronage and Selection in Public Sector Organizations, *American Economic Review*, 110(10): 3071–99.
- Duguay, Raphael, Thomas Rauter och Delphine Samuels, 2020, The impact of open data on public procurement, tillgänglig som SSRN 3483868.
- Friedman, J., 1971, A non-cooperative Equilibrium for Supergames, *Review of Economic Studies*, 28:1–12.
- Frydlinger, David, Oliver Hart, och Kate Vitasek, 2019, A new approach to contracts: How to build better long-term strategic partnerships, *Harvard Business Review*, 97(5): 116–126.
- Konkurrensverket, 2013, *Överprövningar av offentliga upphandlingar. Siffror och fakta*, Rapport 2013:5
- Konkurrensverket, 2015, *Fem år med upphandlingsskadeavgift. Vad har skett hos de myndigheter som har ålagts upphandlingsskadeavgift?*, Rapport 2015:7
- Konkurrensverket, 2017, *Konkurrensverkets upphandlingstillsyn 2016. Vad har vi gjort, varför och vad har det för effekt?*, Rapport 2017:4
- Konkurrensverket, 2018, *Konkurrensverkets upphandlingstillsyn 2017*, Rapport 2018:2
- Konkurrensverket, 2019, *Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018*, Rapport 2019:1
- Konkurrensverket, 2020, *Konkurrens- och upphandlingstillsyn 2019*, Rapport 2020:3.

- Konkurrensverket, 2021, *Konkurrensverkets tillsynsverksamhet 2020*, Rapport 2021:2.
- Lundberg, Sofia och Mats Bergman, 2017, Tendering Design when Price and Quality Is Uncertain, *The International Journal of Public Sector Management*, 30(4), 310–327.
- Lundberg, Sofia, Malin Arve, Mats Bergman och Lars Henriksson, 2022, *Offentlig upphandling – i gränslandet mellan ekonomi och juridik*. Konjunkturrådets rapport 2022, SNS.
- March, J.C. och J. P. Olsen, 1989, *Rediscovering Institutions*, New York: Free Press.
- Palguta, J., och Pertold, F. (2017). Manipulation of procurement contracts: Evidence from the introduction of discretionary thresholds. *American Economic Journal: Economic Policy*, 9(2), 293–315.
- Roberts, J., och Milgrom, P. 1992, *Economics, organization and management*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Powell, W. och P. Di Maggio, 1991, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- Riksrevisionen, 2019, *Konkurrensverkets tillsyn – förutsättningar för effektivt resursutnyttjande*, Granskningsrapport 2019:26.
- Riksrevisionen, 2020, *Effektutvärderingar av näringspolitiken – bristande tillförlitlighet*, Granskningsrapport 2020:30.
- SOU 2015:12, *Överprövning av upphandlingsmål m.m. Betänkande av Överprövningsutredningen*, Stockholm 2015.
- SOU 2018:44, *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*, betänkande av Förenklingsutredningen.
- Statskontoret, 2020, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*.
- Sundén, David, 2020, *Förstudie om tillsynens avskräckande effekter. En förstudie om och hur man bör undersöka upphandlingstillsynens generella avskräckande effekter*, rapport till Konkurrensverket.
- Thornton, D., Gunningham, N. A. och Kagan, R. A., 2005, General Deterrence and Corporate Environmental Behavior, *Law & Policy* 27: 262–288.
- Upphandlingsmyndigheten, 2017, *Kartläggning och analys av mål om överprövning*, Rapport 2017:7.
- Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, 2020, *Statistik om offentlig upphandling*.
- Voigt, Stefan, 2019, *Institutional Economics*, Cambridge University Press.



*Adress* 103 85 Stockholm  
*Telefon* 08-700 16 00  
konkurrensverket@kkv.se

[www.konkurrensverket.se](http://www.konkurrensverket.se)