

Offentlig direktupphandling

En utvärdering av 2014 års regeländringar

MISSIV

DATUM
2022-03-28
ERT DATUM
2021-06-10

DIARIENR
2021/139-5
ER BETECKNING
Fi2021/02328

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utvärdera effekterna av förändrade regler för direktupphandling

Regeringen gav den 10 juni 2021 Statskontoret i uppdrag att utvärdera effekterna av de förändrade regler för direktupphandling som infördes den 1 juli 2014.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 års regeländringar* (2022:6).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg, utredarna Andreas Hagström, Sebastian Stålfors och Nejra Wiklund (föredragande) var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Nejra Wiklund

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Statskontorets slutsatser och förslag	11
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Krav på riktlinjer och dokumentation	13
1.3	Bedömningsgrunder och eventuella förslag	14
1.4	Hur vi använder begreppet direktupphandlingar i denna rapport	17
1.5	Vår syn på transaktionskostnader	17
1.6	Statskontorets slutsatser	18
1.7	Statskontorets förslag	29
2	Transaktionskostnader hos upphandlande organisationer och leverantörer	35
2.1	Sammanfattande iakttagelser	35
2.2	Ingen uppgift över antalet direktupphandlingar	36
2.3	Sannolikt fler direktupphandlingar efter 2014	37
2.4	Upphandlande organisationers dokumentationspliktiga direktupphandlingar	42
2.5	Direktupphandling har blivit mer tidskrävande	44
2.6	Många organisationer anser att direktupphandlingsgränsen är rimlig	46
2.7	Transaktionskostnader påverkar leverantörers vilja att lämna anbud	47
3	Öppenhet och risk för korruption i samband med direktupphandlingar	55
3.1	Sammanfattande iakttagelser	55
3.2	Upphandlande organisationer har hanterat kravet på riktlinjer olika	56
3.3	Upphandlande organisationer hanterar även dokumentationskravet olika	60

4	Konkurrensen i samband med offentliga upphandlingar	67
4.1	Sammanfattande iakttagelser	67
4.2	Väl fungerande konkurrens är en del av den nationella upphandlingsstrategin	68
4.3	Små och medelstora leverantörer deltar ofta i offentlig upphandling	69
4.4	Upphandlande organisationer försöker ofta öka antalet anbud vid direktupphandlingar	71
4.5	Regelförändringarna kan ha påverkat konkurrensen	73
	Referenser	79

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	81
2	Metod och genomförande av uppdraget	85

Sammanfattning

Statskontoret har utvärderat effekterna av de regler för direktupphandling som infördes 2014. Vi har analyserat hur höjningen av direktupphandlingsgränserna samt kraven på riktlinjer och dokumentation för direktupphandlingar har påverkat

- transaktionskostnaderna hos upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer, det vill säga kostnader som uppstår när upphandlande organisationer genomför offentliga upphandlingar
- öppenheten och risken för korruption i samband med offentliga inköp
- konkurrensen på relevanta offentliga marknader.

I vår analys har vi studerat kommuner, regioner och statliga myndigheter som genomför offentliga upphandlingar.

De höjda upphandlingsgränserna har sannolikt påverkat upphandlande organisationers transaktionskostnader

Bristen på statistik på området gör det svårt att beräkna hur 2014 års regeländringar har påverkat de upphandlande organisationernas transaktionskostnader. De höjda direktupphandlingsgränserna har sannolikt lett till att antalet direktupphandlingar har ökat medan antalet annonserade upphandlingar har minskat. Detta har troligen haft en dämpande effekt på de upphandlande organisationernas totala transaktionskostnader eftersom förfarandet vid direktupphandlingar i regel sker till en lägre kostnad.

Vår utvärdering visar samtidigt och nettoeffekten på de upphandlande organisationernas totala transaktionskostnader är oklar. Kraven på organisationerna att införa riktlinjer för direktupphandlingar och att dokumentera direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor har medfört högre transaktionskostnader för direktupphandlingar. Men även andra omvärldsfaktorer, såsom ytterligare krav på att organisationerna ska

ta arbetsmiljörättsliga, miljömässiga och sociala hänsyn, har inneburit att upphandlande organisationer måste avsätta mer resurser för att genomföra både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar än tidigare. Detta gör att det inte är möjligt för oss att bedöma vilken effekt just 2014 års regeländringar har haft på upphandlande organisationers totala transaktionskostnader vid offentliga upphandlingar.

Regeländringarna har förbättrat öppenheten vid direktupphandlingar

Vi bedömer att dokumentationsplikten och kravet på att använda riktlinjer vid direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor i viss mån har ökat öppenheten och minskat risken för korruption. Kraven har i första hand lett till ökad medvetenhet om dessa frågor bland upphandlande organisationer.

De upphandlande organisationerna dokumenterar i stor utsträckning direktupphandlingar till ett värde över 100 000 kronor och följer i regel Konkurrensverkets vägledning för direktupphandlingar. De flesta av de upphandlande organisationerna har också tagit fram riktlinjer för hur de ska använda direktupphandlingar. Riktlinjernas utformning varierar mycket mellan de upphandlande organisationerna. De följer inte heller Konkurrensverkets vägledning i lika hög grad som när det gäller vägledningen för dokumentation. Det innebär att väsentliga uppgifter som bidrar till att trygga öppenheten och minska risken för korruption inte finns med i riktlinjerna hos en del organisationer.

Vår utvärdering visar även att en betydande andel av de upphandlande organisationerna inte har riktlinjer som anger att dokumentationen av direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor ska sparas på ett lättillgängligt sätt. Statskontoret anser att det är viktigt att dokumentationen är lättillgänglig för de som efterfrågar den, både internt och externt. Framför allt stora upphandlande myndigheter, kommuner och regioner behöver på ett enkelt sätt få tillgång till den fullständiga dokumentationen för att på så vis ha kontroll över sina direktupphandlingar. Det minskar i sin tur risken för otillåtna direktupphandlingar. Ett verktyg för organisationerna i detta sammanhang är att samla upphandlingarna i en central funktion.

Det är svårt att bedöma hur regeländringarna har påverkat konkurrensen

Bristen på statistik kring direktupphandlingar gör det svårt att bedöma hur konkurrensen har påverkats till följd av 2014 års regeländringar. Men vår analys visar att antalet anbud vid direktupphandlingar i regel är färre än vid annonserade upphandlingar. Genom de kraftigt höjda direktupphandlingsgränserna blev det möjligt för de upphandlande organisationerna att i större utsträckning vända sig till färre anbudsgivare. Detta talar för att det efter ändringen uppstår fler tillfällen där upphandlande organisationer kan låta bli att konkurransutsätta offentliga upphandlingar än före ändringen.

Vår analys visar också att kraven på dokumentation och riktlinjer har gjort upphandlande organisationer mer medvetna om att det kan vara lämpligt att konkurransutsätta leverantörerna även vid direktupphandlingar. Samtidigt anser Statskontoret att de upphandlande organisationerna kan göra mer för att underlätta för olika typer av leverantörer att delta i offentliga upphandlingar, bland annat genom att se till att olika typer av företag får information om kommande direktupphandlingar

Det går att förbättra enhetligheten och öppenheten vid direktupphandlingar

Vi anser att de beloppsgränser som gäller för direktupphandling i dag bör vara kvar. Ett viktigt skäl till detta är att vi inte finner något stöd för att de höjda direktupphandlingsgränserna har lett till en mer ändamålsenlig resursanvändning vid offentliga upphandlingar. Flera olika faktorer har sedan 2014 bidragit till att både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar har blivit mer resurskrävande att genomföra.

Vi bedömer att det inte finns tillräcklig insyn i de direktupphandlingar som genomförs i dag. För att öka öppenheten och enhetligheten i samband med direktupphandlingar anser vi att regeringen behöver precisera kraven på dokumentation och riktlinjer i författning. Vi föreslår därför att regeringen genom en förordning ställer krav på enhetligt innehåll i riktlinjerna för användning av direktupphandlingar. Det skulle säkerställa att upphandlande organisationer följer en given uppsättning regler när de

genomför direktupphandlingar. Det skulle bland annat öka förutsebarheten för både de upphandlande organisationerna och för leverantörerna. Konkurrensverket bör få i uppdrag att utfärda föreskrifter om vad kraven innebär.

Vi föreslår även att regeringen genom en förordning ställer krav på enhetlig dokumentation av direktupphandlingar över ett värde av 100 000 kronor. Vi anser att Konkurrensverket bör få i uppdrag att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som ska dokumenteras efter en genomförd direktupphandling.

Slutligen föreslår vi att regeringen i förordning även preciserar ett krav på ett enhetligt förfarande för hur upphandlande organisationer ska spara, ordna och tillgängliggöra dokumentationen av direktupphandlingar över ett värde av 100 000 kronor på ett lättillgängligt sätt. Regeringen bör därför även ge Konkurrensverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om hur dokumentationen ska ordnas och tillgängliggöras hos de upphandlande organisationerna.

Statskontorets förslag innebär att regeringen kommer att behöva ett bemyndigande från riksdagen, för att kunna ta fram en förordning och ge Konkurrensverket i uppdrag att ta fram föreskrifter.

1 Statskontorets slutsatser och förslag

Huvudregeln enligt samtliga upphandlingslagar är att den som upphandlar ska begära in anbud genom en annons om upphandling. Ibland kan upphandlande myndigheter och enheter även använda sig av direktupphandling. Genom direktupphandling kan en upphandlande organisation tilldela ett kontrakt eller ingå ett ramavtal utan att det finns något krav på att den upphandlande organisationen först ska informera om upphandlingen genom en annons.

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera effekten av ett antal regeländringar som påverkar upphandlande myndigheter och enheters direktupphandling och som trädde i kraft 2014.

Den upphandlande organisationen kan göra en direktupphandling under vissa förutsättningar. Bland annat ska värdet för den upphandlade varan eller tjänsten vara lägre än direktupphandlingsgränsen. Sedan februari 2022 är de nominella direktupphandlingsgränserna 700 000 kronor respektive 1 200 000 kronor, beroende på vilken upphandlingslag som gäller för upphandlingen ifråga.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Den 1 juli 2014 ändrades direktupphandlingsgränserna för varor, tjänster och byggtreprenader.¹ Gränserna höjdes då från

¹ Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

- 15 procent till 28 procent av EU:s tröskelvärden² enligt lagen om offentlig upphandling, det vill säga från 287 000 kronor till 505 800 kronor
- 15 procent till 26 procent av tröskelvärdet enligt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, det vill säga från 577 000 kronor till 939 342 kronor.³

Utgångspunkten för regeländringarna var de förslag som hade presenterats av Upphandlingsutredningen 2010. Utredningen presenterade ett delbetänkande 2011 och ett slutbetänkande 2013. I takt med att tröskelvärdena har förändrats har även direktupphandlingsgränserna justerats uppåt. Dessa justeringar har varit betydligt blygsammare än förändringen som genomfördes den 1 juli 2014.

Regeringen motiverade höjningen av direktupphandlingsgränsen bland annat med att detta kan göra det enklare för de upphandlande organisationerna, som då kan frigöra resurser. Dessa resurser skulle i sin tur kunna läggas på större och mer arbetskrävande upphandlingar.⁴

Statskontoret har fått i uppdrag att utvärdera effekterna av de förändrade reglerna för direktupphandling som infördes den 1 juli 2014. Uppdraget innehåller tre områden som regeringen vill få analyserade. Statskontoret ska analysera följande effekter av höjningen av direktupphandlingsgränserna samt reglerna om dokumentationsplikten och kravet på att upphandlande organisationer ska ha riktlinjer för direktupphandlingar:

- Hur förändringarna har påverkat transaktionskostnaderna för upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer.

² De av Europeiska kommissionen beslutade tröskelvärdena avgör vilka regler en upphandling ska följa, de direktivstyrda förfarandena eller nationella förfaranden. Tröskelvärdena är fastställda till beloppsnivåer över vilka företag inom EU och EES förväntas vara intresserade av att lägga anbud över nationsgränserna.

³ Proposition 2013/14:133. *Direktupphandling*.

⁴ Ibid.

- Hur förändringarna har påverkat öppenheten och risken för korruption i samband med offentliga inköp.
- Hur förändringarna har påverkat konkurrensen på relevanta offentliga marknader. Analysen ska i denna del särskilt omfatta regelverkets effekter på hur små, medelstora och idéburna leverantörer deltar i offentliga upphandlingar.

Mot bakgrund av vad analysen visar ska Statskontoret även bedöma om det finns anledning för regeringen att överväga ytterligare förändringar av direktupphandlingsgränserna samt om innebörden av kravet på dokumentation av direktupphandlingar och kravet på att besluta om riktlinjer för direktupphandlingar bör preciseras i författning.

1.2 Krav på riktlinjer och dokumentation

Flera remissinstanser var kritiska till Upphandlingsutredningens förslag om att höja direktupphandlingsgränsen. De såg i första hand en risk för att aktörer utanför organisationerna skulle få minskad insyn i direktupphandlingarna om de upphandlande organisationerna fick göra direktupphandlingar till betydligt större belopp. Mot den bakgrunden införde regeringen två nya regler i upphandlingslagarna som skulle motverka dessa risker. För det första ska upphandlande myndigheter införa riktlinjer för hur myndigheten i fråga ska använda direktupphandlingar, och för det andra dokumentera alla direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor, den så kallade dokumentationsplikten.

Regeringen motiverade dokumentationsplikten med att dokumentation skulle göra det tydligare för de upphandlande organisationerna vilka åtgärder de ska genomföra i upphandlingen, och göra det möjligt att i efterhand följa hur upphandlingen gått till.⁵ Regeringen valde att inte skriva in i upphandlingslagarna eller på annat sätt slå fast vilka uppgifter som dokumenteringsplikten ska omfatta. I stället hänvisade regeringen till Upphandlingsutredningens bedömning av vad som bör ingå i dokumentationen.

⁵ Proposition 2013/14:133. *Direktupphandling*.

När det gäller de riktlinjer organisationerna ålades att införa ansåg regeringen att de kan vara ett värdefullt sätt att ta tillvara konkurrensen och särskilt för att ta hänsyn till små företags perspektiv, bland annat genom att organisationerna kunde ange i riktlinjerna hur sådana hänsyn skulle tas.⁶ Konkurrensverket har även tagit fram en vägledning för upphandlande organisationer om riktlinjer och dokumentation vid direktupphandling, som ska vara ett stöd organisationerna när de ska ta fram interna styrdokument.

I samband med lagändringarna meddelade regeringen att den skulle låta utvärdera de nya direktupphandlingsgränserna och dokumentationsplikten tre år efter de trätt i kraft. Vad gäller kravet på riktlinjer sa regeringen att utvärderingen också bör omfatta frågan om det behövs regler om vad riktlinjerna ska innehålla.⁷

1.3 Bedömningsgrunder och eventuella förslag

Regeringen lämnar i uppdraget till Statskontoret det öppnet för oss att lämna förslag på två områden:

1. om det behövs ytterligare förändringar av direktupphandlingsgränserna
2. om kraven på dokumentation och riktlinjer bör preciseras i författning.

Vi har i vår utvärdering undersökt statliga myndigheter, kommuner och regioner som genomför upphandlingar. Dessa kallar vi samlat i rapporten för upphandlande organisationer.

1.3.1 Behovet av eventuella ytterligare förändringar av direktupphandlingsgränserna

Vi tolkar uppdraget som att regeringen framför allt lämnar det öppnet för oss att föreslå ytterligare höjningar av direktupphandlingsgränserna. Om vår studie skulle visa att de höjda upphandlingsgränserna har skapat stora negativa effekter kan vi förstås även föreslå att gränserna ska sänkas. Men

⁶ Proposition 2013/14:133. *Direktupphandling*.

⁷ Ibid.

vi har inte funnit något som tyder på att så skulle vara fallet. Vi bedömer därtill att det efter sju år med nuvarande direktupphandlingsgränser sannolikt har uppstått arbetssätt hos upphandlande organisationer som gör det svårt att återgå till den ordning som rådde före den senaste ändringen 2014.

För att vi ska kunna lämna förslag på ytterligare ändringar av direktupphandlingsgränserna bör vi veta följande:

- *Om det finns skäl att tro att upphandlande organisationer genom de höjda direktupphandlingsgränserna har fått mer resurser till förfogande för mer krävande upphandlingsformer.*

Regeringens uppfattning vid införandet av de nya direktupphandlingsgränserna var att direktupphandlingar i regel tar mindre resurser i anspråk än annonserade upphandlingar. Om organisationer fick möjlighet att genomföra fler direktupphandlingar skulle detta frigöra resurser för de mer krävande upphandlingsformerna.

Om vår analys visar att upphandlande organisationer har fått mer resurser till förfogande som en följd av 2014 års höjningar av direktupphandlingsgränsen, utgör det ett argument för ytterligare höjningar av direktupphandlingsgränserna.

- *Om det finns skäl att tro att de höjda direktupphandlingsgränserna gör det svårare för små och medelstora företags och idéburna organisationers möjligheter att delta i offentliga upphandlingar.*

De grundläggande principerna för offentlig upphandling innebär bland annat att en upphandlande organisation varken får gynna eller missgynna ett företag på grund av dess storlek.⁸ Direktupphandlingar som kan ske vid högre beloppsgränser kan innebära att upphandlande organisationer drar nytta av eventuella skalfördelar som kan komma av att upphandla varor och tjänster hos större leverantörer. Höjda direktupphandlingsgränser kan därför innebära att små och

⁸ Upphandlingsmyndigheten. *Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud.* <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/sma-och-medelstora-foretag/?msclkid=138b9f7ca5e311ecb62c300f552fec09> (Hämtad 2022-03-17).

medelstora företag samt idéburna organisationer har svårare att konkurrera med priset i en upphandling.

Om vår analys visar att upphandlande organisationer ser de nuvarande direktupphandlingsgränserna som en möjlighet att upphandla varor och tjänster hos större aktörer är det ett argument som kan tala för att direktupphandlingsgränserna inte bör höjas ytterligare. Det är samtidigt viktigt att beakta att låga priser och god hushållning med statens medel är ett centralt värde i offentlig upphandling.

Denna bedömning är beroende av vår analys av hur dokumentationsplikten och kravet på riktlinjer tillvaratas hos de upphandlande organisationerna (se nedan). Bland annat kan organisationer som dokumenterar hur konkurrensen har tagits tillvara i samband med en direktupphandling antas ha försäkrat sig om att dessa typer av leverantörer kan delta i upphandlingar.

- *Om det finns skäl att tro att de höjda direktupphandlingsgränserna har inneburit en större risk för korruption i samband med direktupphandlingar.*

Denna bedömning är i hög grad beroende av vår analys av hur väl de upphandlande organisationerna har implementerat kraven på dokumentation av direktupphandlingar och riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar som infördes 2014 enligt nedanstående bedömningsgrunder.

1.3.2 Behovet av att precisera kraven på dokumentation och riktlinjer i författning

För att det ska vara möjligt för oss att lämna förslag om kraven på dokumentation på riktlinjer behöver preciseras i författning eller inte måste vi veta följande:

- *Har de upphandlande organisationerna i dag riktlinjer för direktupphandlingar som ungefär motsvarar de rekommendationer för dessa riktlinjer som Konkurrensverket tagit fram?*
- *Dokumenterar de upphandlande organisationerna i dag sina direktupphandlingar på ungefär det sätt som Konkurrensverket anser att de bör göra?*

- *Bidrar de befintliga riktlinjerna och den dokumentation organisationerna gör till ökad öppenhet och minskad risk för korruption när det gäller de direktupphandlingar som organisationerna genomför?*

Om vår analys visar att svaret på ovanstående frågor är ”ja” så talar det för att det inte finns något behov av att precisera kraven på dokumentation och riktlinjer i författning.

1.4 Hur vi använder begreppet direktupphandlingar i denna rapport

Offentlig upphandling är den process som upphandlande organisationer använder för att göra inköp, oavsett värdet av inköpet. I praktiken innebär det att begreppet direktupphandling är tillämpligt även när en offentlig organisation gör ett inköp för mycket små värden. Men för att vi ska kunna analysera hur 2014 års regeländringar har påverkat upphandlande organisationers direktupphandlingar har vi valt att analysera de direktupphandlingar som enligt lagstiftningen ska dokumenteras av organisationerna, nämligen direktupphandlingar för mer än 100 000 kronor. När vi i fortsättningen nämner direktupphandling syftar vi därför på direktupphandlingar över detta värde och upp till direktupphandlingsgränserna, om vi inte skriver annat.

1.5 Vår syn på transaktionskostnader

I forskningen har transaktionskostnader bland annat definierats som kostnaden för att köpa och sälja varor och tjänster på en marknad.⁹ Transaktionskostnader uppstår vid alla moment: hitta en köpare eller säljare, undersöka varan eller tjänsten, lämna eller hämta in uppgifter, förhandling, kontroller, samt när köpet genomförs. Transaktionskostnader i samband med offentlig upphandling ökar ju mer utgifter, tidsåtgång, besvär, trassel och annan ”friktion” för att genomföra en affär som uppstår.¹⁰

⁹ Edwardsson, E. & Moius, D. (2009) *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekoniskt perspektiv*. (Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:4).

¹⁰ Ibid.

Upphandlingsutredningens beräkningar av transaktionskostnaderna för upphandlande organisationers offentliga upphandlingar utgick från en uppskattning av hur mycket tid som organisationerna ägnade åt olika upphandlingar.¹¹ Enligt utredningen ägnade organisationerna år 2010 i snitt 23 timmar per direktupphandling åt att genomföra direktupphandlingar.

För en redogörelse av utvecklingen sedan regeländringarna 2014 skulle vi teoretiskt kunna använda oss av begreppet transaktionskostnader på samma sätt som Upphandlingsutredningen gjorde för att mäta upphandlande organisationers tidsåtgång vid direktupphandlingar. Men efter att ha diskuterat med Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och ett antal upphandlande organisationer har vi förstått att de upphandlande organisationerna saknar sådan information, och att det är metodmässigt tveksamt att be dem göra en uppskattning av dessa uppgifter. Vi har därför valt att inte göra sådana beräkningar.

I stället har vi använt en mer kvalitativ ansats för att uppskatta förändringar i transaktionskostnaderna hos upphandlande organisationer sedan 2014 (se vidare bilaga 2, där våra metoder finns beskrivna). I stället för att försöka uppskatta den tid som upphandlande avsätter för att genomföra direktupphandlingar och andra upphandlingar har vi bland annat i en enkät till 529 upphandlande organisationer efterfrågat deras syn på om deras användning av direktupphandlingar har förändrats sedan 2014 och varför.

1.6 Statskontorets slutsatser

I detta avsnitt presenterar vi vår analys och övergripande slutsatser kring de frågor som Statskontoret har haft i uppdrag att besvara.

1.6.1 Transaktionskostnaderna har sannolikt ökat för direktupphandlingar

Vår utvärdering visar att kraven på riktlinjer och dokumentation i viss mån har bidragit till att transaktionskostnaderna vid direktupphandlingar ökat

¹¹ SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

för de upphandlande organisationerna. Vi grundar bedömningen på att majoriteten av de upphandlande organisationerna i vår enkät har svarat att kraven när det gäller att följa riktlinjer och dokumentera direktupphandlingar är ganska tidskrävande. Vi bedömer att dessa krav har inneburit att det har tillkommit arbetsmoment vid direktupphandling för de upphandlande organisationerna.

Vår analys visar också att antalet direktupphandlingar sannolikt har ökat sedan regelförändringarna trädde i kraft. Vi drar denna slutsats bland annat utifrån att antalet annonserade upphandlingar tydligt minskade 2014, och sedan dess har legat på en lägre nivå än före 2014.

Många upphandlande organisationer ser samtidigt kraven på riktlinjer och dokumentation som faktorer som har ökat deras kunskap om hur direktupphandlingar ska genomföras. Organisationerna ser därför i regel de ökade transaktionskostnaderna som en investering för att se till att direktupphandlingarna sker på ett korrekt sätt.

På leverantörssidan har vi inte haft tillgång till nyckeltal som gör att vi kan uppskatta hur transaktionskostnaderna kan ha påverkats av 2014 års ändrade regler. Leverantörer som tycker att upphandlingsreglerna är svåra att efterfölja har större transaktionskostnader, eftersom de behöver lägga mer tid på att lämna anbud vid annonserade upphandlingar. Eftersom de höjda direktupphandlingsgränserna innebär att färre upphandlingar omfattas av de fullständiga upphandlingsreglerna så bedömer vi att transaktionskostnaderna har minskat för de leverantörer och upphandlingar som berörs av de höjda direktupphandlingsgränserna. Samtidigt konstaterar vi att det är viktigt att upphandlande organisationer tillämpar rutiner som gör det möjligt för samtliga leverantörer som kan vara intresserade att komma i fråga för direktupphandlingar.

Det är svårt att bedöma effekten av 2014 års regeländringar på organisationernas totala transaktionskostnader

Effekten av 2014 års regeländringar på de upphandlande organisationernas totala transaktionskostnader vid offentliga upphandlingar är svårbedömd. Vår analys visar att antalet annonserade upphandlingar minskade samma år som direktupphandlingsgränserna höjdes, en minskning som sannolikt berodde på att antalet direktupphandlingar ökade. Höjningen av direktupphandlingsgränserna har troligen haft en dämpande effekt på de

upphandlande organisationernas totala transaktionskostnader eftersom förfarandet vid direktupphandlingar i regel sker till en lägre kostnad.

Utöver den ökade transaktionskostnaden som följer av att de upphandlande organisationerna har fler arbetsuppgifter genom införandet av kraven på riktlinjer och dokumentation har också andra omvärldsfaktorer bidragit till att ytterligare öka kostnaderna för genomförande av både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar. Organisationerna ska exempelvis ta arbetsmiljörättsliga, miljömässiga och sociala hänsyn, något som har inneburit att upphandlande organisationer måste avsätta mer resurser för att genomföra både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar än tidigare. Upphandlande organisationer har på senare år också kommit att i större utsträckning än tidigare genomföra mer omfattande upphandlingar, något som har påverkat transaktionskostnaderna för deras genomförande av offentliga upphandlingar. Att 2014 års regeländringar ligger åtta år tillbaka i tiden är något som ytterligare försämrar våra möjligheter att bedöma omfattningen av ändringarnas effekt på upphandlande organisationers transaktionskostnader vid offentlig upphandling.

Fler faktorer än beloppsgränserna avgör formen för upphandling

Vi har under vår utrednings gång inte kunnat finna något stöd för att upphandlande organisationer sedan 2014 har omfördelat sina resurser för genomförande av direktupphandlingar till mer komplicerade upphandlingsformer, något som var regeringens intention med reformen. De upphandlande organisationer som vi har intervjuat bedömer att både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar har blivit mer komplicerade, med resultatet att upphandlande organisationers resursåtgång vid båda typerna av upphandlingsförfaranden har ökat. Bristen på statistik när det gäller direktupphandlingar gör att vi inte kan göra några beräkningar som bekräftar de upphandlande organisationernas uppgifter.

Vi bedömer att det inte bara är beloppsgränsen som avgör vilken upphandlingsform som en given organisation väljer. Det finns även andra faktorer som påverkar hur upphandlande organisationer använder sig av olika former av upphandlingar, och som bidrar till att andelen direktupphandlingar av den totala summan upphandlingar inte är konstant. Vi anser därför att även de resurser som de upphandlande organisationerna

avsätter för att göra direktupphandlingar och annonserade upphandlingar förändras över tid. Dessa andra faktorer är:

- *Växande organisationer*, exempelvis myndigheter med utökade uppdrag. Sådana organisationer ser ofta över hur de använder sig av upphandlingar. Å ena sidan kan ett växande verksamhetsbehov leda till att organisationen gör fler direktupphandlingar. Å andra sidan kan sådana organisationer avsätta resurser för upphandlingsansvariga som i större utsträckning genomför annonserade upphandlingar.
- *Ökande insikter om hur viktigt det är med konkurrensutsättning och öppenhet vid upphandlingar*, vilket bland annat kan innebära att allt fler organisationer strävar efter att öka andelen annonserade upphandlingar. Vi har i vår utvärdering sett att även små kommuner aktivt väljer bort direktupphandling som upphandlingsform av just dessa skäl.

1.6.2 Riktlinjer och dokumentationsplikt bidrar till öppenhet och mindre risk för korruption

Vi har inte tillgång till information om situationen före 2014. Men vi bedömer att de förändrade reglerna har haft viss positiv effekt när det gäller öppenhet och minskad risk för korruption i samband med direktupphandling. Orsaken är sannolikt i första hand ökad medvetenhet bland upphandlande organisationer om att riktlinjerna och dokumentationen är viktiga åtgärder ur ett öppenhetshänseende.

När det gäller att organisationerna ska ha riktlinjer för direktupphandling så visar vår analys att nästan samtliga upphandlande organisationer år 2021 hade fattat beslut om sådana. Jämfört med en uppföljning som Konkurrensverket gjorde 2016 har andelen organisationer som har beslutat om riktlinjer ökat med sex procentenheter, från 87 till 93 procent.¹² Även om vi tolkar jämförelsen med försiktighet så pekar den på att regeländringarna har haft positiv effekt över tid. Som vi nämnde tidigare tycker även många upphandlande organisationer att det är bra att kraven på riktlinjer och dokumentation finns. Organisationerna upplever det som en

¹² Konkurrensverket. (2016:11). *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*.

investering att de måste följa kraven, eftersom det medför att direktupphandlingar blir korrekt genomförda.

Upphandlande organisationer använder inte samma uppsättning riktlinjer för direktupphandling

Men det finns fortfarande utrymme för förbättringar. De flesta upphandlande organisationer har visserligen fattat beslut om riktlinjer för sina direktupphandlingar. Men det betyder inte att de följer Konkurrensverkets vägledning när det gäller innehållet i riktlinjerna. Konkurrensverkets vägledning består av tio uppgifter som myndigheten rekommenderar organisationerna att införliva i sina riktlinjer för användning av direktupphandlingar.

Minst tre fjärdedelar av de upphandlande organisationerna följer hälften av uppgifterna, men det finns fyra uppgifter som följs av mindre än hälften av samtliga organisationer. Exempelvis står det i riktlinjerna för 95 procent av organisationerna i vilka sammanhang de får genomföra en direktupphandling, medan bara 39 procent av organisationernas har skrivit in vad som gäller för sekretess. Vissa upphandlande organisationer har dessutom lagt till uppgifter i riktlinjerna som inte finns med i Konkurrensverkets vägledning (se vidare avsnitt 3.2.2). Eftersom riktlinjerna inte är preciserade i någon lag använder många upphandlande organisationer bara uppgifter som de tycker är relevanta för den egna organisationen och bortser från resten.

Det kan naturligtvis finnas goda skäl för det. Exempelvis kan organisationerna på så sätt anpassa riktlinjerna till den egna verksamheten. Men Statskontoret anser att det är viktigare att samtliga upphandlande organisationer följer en och samma uppsättning riktlinjer än att varje organisation ska kunna anpassa dem till den egna verksamheten. Risken är annars att upphandlande organisationer inte fullt ut använder riktlinjerna på det sätt som lagstiftaren har avsett, där ett viktigt syfte var att öka insynen i direktupphandlingar. Om organisationerna väljer bort vad som ska stå i riktlinjerna riskerar väsentliga uppgifter som borde vara med för att trygga öppenheten och minska risken för korruption att inte komma med i riktlinjerna.

Statskontoret anser att om uppsättningen riktlinjer är enhetlig så bidrar det även till större förtroende för systemet från omvärldens sida. Om direkt-

upphandlingsprocessen är enhetlig kan leverantörerna förlita sig på att deras anbud behandlas på samma sätt, oavsett vilken organisation som direktupphandlar. Enhetliga riktlinjer gör det också lättare för leverantörer och tillsynsmyndigheten att utkräva ansvar om organisationer misstänks ha genomfört otillåtna direktupphandlingar. Vi anser att enhetliga riktlinjer skulle öka legitimiteten för direktupphandlingsprocessen, öka öppenheten och minska risken för korruption.

De flesta upphandlande organisationer efterlever dokumentationsplikten

När det gäller dokumentationsplikten visar vår analys, på samma sätt som när det gäller riktlinjerna, att nästan samtliga upphandlande organisationer i dag dokumenterar direktupphandlingar. Vi konstaterar också att de upphandlande organisationerna i hög utsträckning dokumenterar direktupphandlingar på ett sätt som motsvarar Konkurrensverkets vägledning när det gäller dokumentationen. Skillnaden mellan den omständighet som de upphandlande organisationerna dokumenterar i störst utsträckning och den omständighet som de dokumenterar i minst utsträckning är 16 procentenheter. Nästan samtliga (98 procent) av de upphandlande organisationerna dokumenterar föremålet för direktupphandlingen, medan 82 procent av organisationerna dokumenterar hur konkurrensen har tagits tillvara.

Knappt hälften av de upphandlande organisationerna svarar i vår enkät att de har mer långtgående krav och dokumenterar direktupphandlingar på lägre nivåer än vad regelverket uttryckligen kräver, det vill säga till upphandlingssummor som är mindre än 100 000 kronor. Det indikerar att många organisationer ser ett behov av att ha kontroll över sina direktupphandlingar.

Det finns inte tillräckliga krav på organisationerna att spara dokumentationen på ett lättillgängligt sätt

Statskontorets bedömning är att det i dag inte finns tillräckliga krav på de upphandlande organisationerna att göra dokumentationen av direktupphandlingar lättillgänglig, varken internt eller för tredje part. Detta gör att det inte alltid är lätt för vare sig utomstående, såsom Konkurrensverket som utövar tillsyn över upphandlande organisationer, eller organisationerna internt att ha en god översyn över direktupphandlingar som genomförs.

Det framgår inte av Konkurrensverkets vägledning för dokumentationsplikten var i organisationen som dokumenten bör sparas. Men enligt Konkurrensverket kan avsaknaden av krav på att samla dokumentationen centralt i en upphandlande organisation leda till att organisationer antingen på grund av okunskap eller uppsåt genomför otillåtna direktupphandlingar.¹³ Företrädare för Konkurrensverket har i våra interjuver också sagt att den information som myndigheten efterfrågar inom ramen för sin tillsyn ofta finns i ett upphandlingsverktyg hos de upphandlande organisationerna. Det förekommer dock också att informationen i stället finns i en pärm eller liknande, det vill säga bara i fysisk form, som gör att det inte går att söka efter den digitalt eller ta med den i en sammanställning.

Vår analys visar att det är relativt vanligt att upphandlande organisationers riktlinjer inte talar om var i organisationen de ska spara dokumentationen. Statskontoret anser att ett sätt att se till att dokumentationen är tillgänglig både internt och externt är att det finns en ordning för hur dokumentationen av direktupphandlingar ska sparas i organisationen, antingen centralt eller på flera uttalade ställen.

Konkurrensverket konstaterade i sin uppföljning 2016 att det finns flera skäl till att det är bra att samla in dokumentationerna centralt. Ett skäl är att tillgång till samtliga dokumentationer är en förutsättning för att framför allt stora upphandlande myndigheter ska kunna ha kontroll över sina direktupphandlingar, vilka avtal de har, och hur de har ingåtts. Detta minskar risken att organisationen genomför otillåtna direktupphandlingar till exempel på grund av att organisationen överskridit direktupphandlingsgränsen. Om organisationen samlar in dokumentationen centralt ger det dessutom organisationen en möjlighet att centralt följa upp att verksamheten följer styrdokumentens regler om direktupphandlingar.¹⁴

Att spara dokumentationen centralt är sannolikt en ändamålsenlig lösning för många organisationer som vill göra dokumentationen av direktupphandlingar lättillgänglig. Statskontorets bedömning är samtidigt att det

¹³ Konkurrensverket. (2016:11). *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*.

¹⁴ Ibid.

kan finnas andra lösningar som fungerar minst lika bra. Det viktigaste är att den upphandlande organisationen har kontroll över sina upphandlingar och att dokumenten är lättillgängliga för de som efterfrågar dem, både internt och externt.

1.6.3 Regeländringarnas effekter på konkurrensen är svårbedömda

Vi kan inte dra någon säker slutsats om konkurrensen har ökat eller minskat vid offentliga upphandlingar till följd av regeländringarna 2014. Bristen på statistik gör en sådan bedömning svår att göra. Men antalet anbud vid direktupphandlingar är i regel färre än vid annonserade upphandlingar. I många fall kan en av fördelarna med direktupphandling vara möjligheten att vända sig direkt till ett fåtal aktörer. Genom de kraftigt höjda direktupphandlingsgränserna lämnade regeringen det öppna för upphandlande organisationer att oftare använda sig av ett enklare förfarande, med möjligheten att vända sig till färre anbudsgivare. Detta innebär att det till följd av regeländringarna uppstår fler tillfällen i dag där upphandlande organisationer kan låta bli att konkurrensutsätta offentliga upphandlingar.

Det är inte säkert att kraven på riktlinjer och dokumentation leder till ökad konkurrens

Vi har i vår analys sett att kraven på dokumentation och riktlinjer för att använda direktupphandlingar har gjort att de upphandlande organisationerna är mer medvetna om betydelsen av att konkurrensutsätta även direktupphandlingar. Exempelvis dokumenterar organisationerna i stor utsträckning omständigheter kring en direktupphandling som är intressanta ur ett konkurrenshänseende. Samtidigt har Upphandlingsmyndigheten i sin uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin konstaterat att upphandlande organisationer skulle kunna göra mer för att underlätta för olika typer av leverantörer att delta i offentliga upphandlingar.

Brist på konkurrens kan leda till att den upphandlande organisationen går miste om den ekonomiskt mest fördelaktiga affären. I sådana lägen finns det en risk för att allmänna medel inte används så effektivt som möjligt. Även om dokumentationsplikten är ett steg i rätt riktning mot ökad öppenhet, så finns det för närvarande alltför sällan tillräckliga möjligheter

för aktörer utanför de upphandlande organisationerna att kontrollera om misstankar om otillåtna direktupphandlingar är välgrundade eller inte.

Direktupphandlingar är ett sätt att gynna det lokala, småskaliga näringslivet

Våra intervjuer med upphandlande organisationer visar att de ser direktupphandlingen som ett sätt att gynna det lokala näringslivet eller att teckna kontrakt med aktörer som annars inte skulle kunna hävda sig i ett traditionellt anbudsförfarande. På så sätt finns det förutsättningar att genom direktupphandlingar gynna små och medelstora företag och idéburna organisationer. Statistik över hur många små och medelstora företag samt idéburna organisationer som deltar i offentliga upphandlingar pekar på en hög andel av sådana företag i offentliga upphandlingar. Inom ramen för vår utvärdering har vi inte funnit några tecken på att andelen skulle vara mindre vid direktupphandlingar.

Samtidigt är det sannolikt relativt få små företag som överhuvudtaget deltar i offentlig upphandling, eftersom antalet små och medelstora företag som deltar i offentliga upphandlingar endast utgör en liten andel av samtliga sådana företag. Detta talar för att det finns ett väsentligt utrymme att öka antalet små och medelstora företag i offentliga upphandlingar.

1.6.4 Gränserna för direktupphandling bör inte ändras

Sedan februari 2022 gäller nya, och höjda, nominella beloppsgränser för direktupphandling inom lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Vi har inte funnit tillräckliga skäl för att ytterligare ändra beloppsgränserna för direktupphandling. Regeringen har i propositionen som föregick införandet av de nya nominella beloppsgränserna bedömt att denna åtgärd bidrar till ökad förutsebarhet på området. Statskontoret instämmer i denna bedömning.

Att det har tillkommit krav på att bland annat ta hänsyn till sociala och miljömässiga aspekter gör det svårare att jämföra hur mycket resurser upphandlande organisationer behöver använda vid samtliga typer av offentliga upphandlingar nu och innan ändringarna av beloppsgränserna. Av våra intervjuer med upphandlande organisationer framgår det att dessa krav gör det svårare för organisationerna att bedöma hur mycket resurser olika upphandlingsformer kräver. Men de flesta av de upphandlande

organisationer som vi har intervjuat bedömer att nivån på de nuvarande beloppsgränserna är rimliga. De upphandlande organisationerna har alltså inte över lag ansett att ytterligare höjningar av direktupphandlingsgränserna skulle innebära några vinster i form av förenklingar eller att de då skulle kunna använda sina resurser mer effektivt.

Vi bedömer att de upphandlande organisationerna genom de ökade direktupphandlingsgränserna har fått ett större handlingsutrymme för att genomföra direktupphandlingar. Av de upphandlande organisationer som bedömer att de i dag genomför fler direktupphandlingar än innan 2014 tror de flesta att det beror på den höjda direktupphandlingsgränsen. Samtidigt som de upphandlande organisationerna har fått ett ökat handlingsutrymme bedömer vi att det finns brister i hur tillgänglig dokumentationen av genomförda direktupphandlingar är för aktörer utanför organisationerna. Enligt våra intervjuer med företrädare för Konkurrensverket förekommer det att dokumentationen finns i pärmar eller liknande, det vill säga lösningar som försvårar en sökning eller överblick över genomförda direktupphandlingar. Statskontorets bedömer att det ökade handlingsutrymmet som de upphandlande organisationerna har fått genom de höjda direktupphandlingsgränserna inte har följts av att de genomfört tillräckliga åtgärder för att ge tillräcklig insyn, för att till exempel minska risken för korruption.

Upphandlingsutredningen konstaterade redan 2011 att upphandlingspriserna sannolikt blir lägre om upphandlingar konkurrensutsätts. Även nyare forskning tyder på samma sak. I en studie av ökade direktupphandlingsgränser i Ungern konstaterade forskaren att de höjda beloppsgränserna bland annat ledde till mindre konkurrens och därigenom högre upphandlingspriser.¹⁵ Statskontoret bedömer att det inte går att utesluta att de höjda direktupphandlingsgränserna har gett liknande effekter i Sverige.

I avsnittet om våra bedömningsgrunder ovan konstaterade vi att tre faktorer påverkar vår bedömning av om direktupphandlingsgränserna bör ändras:

¹⁵ Szucs, F. (2017). *Discretion and Corruption in Public Procurement*.

- Om det finns skäl att tro att upphandlande organisationer genom de höjda direktupphandlingsgränserna har fått mer resurser till förfogande för mer krävande upphandlingsformer.
- Om det finns skäl att tro att de höjda direktupphandlingsgränserna gör det svårare för små och medelstora företag och idéburna organisationer att delta i offentliga upphandlingar.
- Om det finns skäl att tro att de höjda direktupphandlingsgränserna har inneburit en större risk för korruption i samband med direktupphandlingar.

Vi konstaterar ovan att vi inte har funnit tecken på att andelen små och medelstora företag är mindre i direktupphandlingar än i andra upphandlingsformer. Men vi kan inte heller finna något stöd för att de upphandlande organisationerna sedan 2014 har börjat använda sina resurser mer ändamålsenligt vid offentliga upphandlingar, på så sätt att de har omdisponerat resurser från direktupphandlingar till mer krävande upphandlingsformer.

Vi bedömer också att det saknas tillräcklig insyn i de direktupphandlingar som genomförs i dag. Ett sätt att se till att det finns insyn i en upphandlande organisations direktupphandlingar är att organisationen samlar dokumentationen centralt. Vi har sett att en betydande andel av organisationerna inte gör detta. Konkurrensverkets erfarenheter från myndighetens tillsyn är att dokumentationen vid framför allt direkttilldelningar av kontrakt ibland har stora brister. Vi anser därför att de krav på dokumentation och riktlinjer som infördes 2014 inte i tillräcklig utsträckning har avhjälp risker för korruption i samband med direktupphandlingar.

Vi konstaterar att två av tre av de förutsättningar som vi formulerade för att kunna föreslå ytterligare höjningar av direktupphandlingsgränserna inte är uppfyllda. I dagsläget finner vi därför ingen anledning att föreslå några sådana höjningar.

1.7 Statskontorets förslag

Regeringen har i uppdraget öppnat för Statskontoret att lämna förslag på två områden:

- Vi ska bedöma om det finns anledning att överväga att ytterligare ändra direktupphandlingsgränserna.
- Vi ska även bedöma om innebörden av kravet på dokumentation av direktupphandlingar och kravet på att besluta om riktlinjer för direktupphandlingar bör preciseras i författning.

Vi har redan konstaterat att vi inte finner några skäl för att föreslå en ändring av direktupphandlingsgränserna i nuläget. I denna rapport lämnar vi därför inte sådana förslag. Däremot bedömer vi att det finns ett behov av att precisera kraven på dokumentation och riktlinjer. De förslag som vi lämnar i det följande syftar därför till att öka öppenheten i samband med direktupphandlingar och minska risken för korruption. Förslagen ligger också i linje med de bakomliggande syftena för regeländringarna 2014.

1.7.1 Regeringen bör precisera ett krav på enhetliga riktlinjer för direktupphandlingar

Statskontoret föreslår att regeringen reglerar kravet på enhetliga riktlinjer för att använda direktupphandlingar i en förordning. Konkurrensverket bör få i uppdrag att utfärda föreskrifter till förordningen.

Det behövs ett bemyndigande i lag från riksdagen för att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela sådana föreskrifter.

De flesta upphandlande organisationer har beslutat om riktlinjer för direktupphandlingar. Men det finns en stor variation bland de upphandlande organisationerna när det gäller i vilken utsträckning de följer Konkurrensverkets vägledning om vilka uppgifter som ska ingå i organisationers riktlinjer. Därför anser vi att det finns behov av att regeringen anger ett krav på enhetliga riktlinjer för användning av direktupphandlingar i en förordning. Det skulle dels innebära att

intentionerna med (den nu frivilliga) vägledningen får större genomslag, dels öka enhetligheten i hur de upphandlande organisationerna arbetar.

Det kan finnas goda skäl till att organisationerna anpassar innehållet i riktlinjerna till den egna verksamheten. Men Statskontoret anser att det finns en avsevärd risk att organisationer missar väsentliga aspekter av direktupphandlingen om organisationens riktlinjer inte följer en struktur som är gemensam för alla organisationer. För företag och leverantörer är det viktigt att direktupphandlingsprocessen följer samma riktlinjer oavsett vilken organisation som genomför den. Det gör processen mer öppen och förutsägbar för samtliga inblandade aktörer.

Ingen organisation vi intervjuat under vår utrednings gång har kritiserat innehållet i Konkurrensverkets vägledning när det gäller vilka uppgifter som ska ingå i riktlinjerna. Tvärtom har upphandlande organisationer som vi intervjuat sagt att vägledningen är ändamålsenlig och väl avvägd. Detta talar för att det inte är brister i Konkurrensverkets vägledning som gör att de upphandlande organisationernas egna riktlinjer i betydande utsträckning avviker från den utformning som Konkurrensverket rekommenderar. Vår uppfattning är att anledningen till att upphandlande organisationer inte fullt ut följer Konkurrensverkets vägledning helt enkelt är att vägledningen är frivillig. Den lagstiftade skyldigheten för organisationerna att införa riktlinjer för hur de använder direktupphandlingar har inte medfört att upphandlande organisationer nödvändigtvis ser ett behov av att införa riktlinjer som följer en norm som är gemensam för samtliga upphandlande organisationer.

I samband med att kravet på riktlinjer för att använda direktupphandlingar infördes 2014 var Konkurrensverket den myndighet som tog fram vägledningen för vad som var ett ändamålsenligt innehåll för riktlinjerna. Enligt företrädare för Konkurrensverket kom Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket 2016 överens om att ansvaret för vägledningen skulle gå över till Upphandlingsmyndigheten. Men Konkurrensverket har fortsatt att uppdatera vägledningen, och den senaste uppdateringen skedde 2020.

För att se till att upphandlande organisationer följer vägledningen bör regeringen överväga att genom en förordning slå fast att enhetliga riktlinjer ska gälla för alla upphandlande organisationer. Rätten att

meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska ingå i riktlinjerna bör tillfalla Konkurrensverket, som är den myndighet som har tagit fram den vägledning om riktlinjerna som finns idag. För att det ska vara möjligt för regeringen att anta en sådan förordning och för Konkurrensverket att meddela föreskrifter krävs det dock att riksdagen lämnar ett bemyndigande om detta till regeringen. Detta kan ske genom ändringar i lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

1.7.2 Regeringen bör precisera att upphandlande organisationer ska dokumentera på samma sätt

Statskontoret föreslår att

- regeringen reglerar krav på enhetlig dokumentation av direktupphandlingar över ett värde av 100 000 kronor i en förordning. Konkurrensverket bör ges i uppdrag att utfärda föreskrifter om innebörden av kraven.
- regeringen i en förordning även reglerar ett krav på ett enhetligt förfarande för hur upphandlande organisationer på ett lättillgängligt sätt ska spara dokumentationen av direktupphandlingar över ett värde av 100 000 kronor. Konkurrensverket bör även ges i uppdrag att utfärda föreskrifter om detta.

Det behövs ett bemyndigande från riksdagen för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela sådana föreskrifter.

Vår analys visar att upphandlande organisationer själva anser att de i hög utsträckning dokumenterar de uppgifter som Konkurrensverket anser att de bör dokumentera. Samtidigt har Konkurrensverket ibland svårt att få fram ändamålsenlig dokumentation när myndigheten misstänker att en direktupphandling varit otillåten. Det pekar på att de upphandlande organisationerna inte alltid lever upp till sina ambitioner när det gäller dokumentation.

Vi anser därför att skulle underlätta Konkurrensverkets tillsyn om alla upphandlande organisationer dokumenterar samma uppgifter och på samma sätt i samband med direktupphandlingar. Även leverantörer skulle då veta vilken information som de kan begära ut efter att ett avtal har tilldelats. Statskontoret anser att det skulle bidra till mer öppenhet och mindre risk för korruption vid direktupphandlingar.

Vi anser att regeringen genom en förordning ska reglera krav på enhetlig dokumentation av direktupphandlingar över ett värde av 100 000 kronor i en förordning. Vi bedömer att samtliga av de uppgifter som i dag ingår i vägledningen är ändamålsenliga och kan utgöra krav på vad som ska dokumenteras. Statskontoret anser att kraven bör preciseras i föreskrifter till förordningen och att Konkurrensverket bör ges i uppdrag att utfärda dessa. Som vi konstaterade tidigare behövs det ett bemyndigande från riksdagen för att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska kunna meddela sådana föreskrifter.

Viktigt att dokumentationen av direktupphandlingar sparas på ett lättillgängligt sätt

Statskontoret bedömer att det finns ett behov av att tydligare påpeka att det är viktigt att spara dokumentationen kring genomförda direktupphandlingar på ett lättillgängligt sätt i de upphandlande organisationerna. För att det ska råda öppenhet kring hur en direktupphandling har genomförts räcker det inte med att själva dokumentationen av direktupphandlingen är tillräcklig. Dokumentationen måste också vara lättillgänglig för en utomstående aktör som vill se den. Därför är det viktigt att upphandlande organisationer sparar dokumentationen på ett sätt som underlättar för tredje part att ta del av information om direktupphandlingar som genomförts.

Dokumentationen ska även vara lättillgänglig inom den upphandlande organisationen. I framför allt större myndigheter, kommuner och regioner ska dokumentationen kunna sammanställas på ett enkelt sätt, så att risken för otillåtna direktupphandlingar som uppstår på grund av otillräcklig överblick över dokumentationen minimeras.

Vi har i vår enkät frågat upphandlande organisationer om de sparar dokumentationen centralt, i likhet med den fråga som Konkurrensverket ställde i sin uppföljning 2016. Svaren i vår enkät pekade i samma riktning

som svaren som framkom i Konkurrensverkets enkät, det vill säga att en betydande andel av de upphandlande organisationerna saknade en lösning för att spara dokumentationen centralt. Statskontoret utesluter inte att det finns andra lämpliga lösningar för hur upphandlande organisationer skulle kunna spara sin dokumentation på ett lättillgängligt sätt. Vi föreslår därför att regeringen ger Konkurrensverket i uppdrag att ta fram föreskrifter om hur upphandlande organisationer ska spara dokumentationen av genomförda direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor. Det måste dock finnas ett lagstöd även för detta.

Ett alternativ till dokumentationsplikt är krav på efterannonsering

Från och med februari 2022 är upphandlande organisationer skyldiga att efterannonsera direktupphandlingar med ett värde över 700 000 kronor. Efterannonsering innebär bland annat att den upphandlande organisationen ska meddela vilka leverantörer som tilldelats kontrakt eller ramavtal. Efterannonseringen sker i annonsdatabaser som är registrerade enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik. Statskontoret har övervägt att rekommendera regeringen att införa en skyldighet för upphandlande organisationer att efterannonsera direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor i stället för dokumentationsplikten.

Vi anser att ett sådant alternativ har flera fördelar ur ett öppenhetsperspektiv, bland annat genom att det redan i dag finns en skyldighet för upphandlande organisationer att efterannonsera direktupphandlingar där värdet överstiger 700 000 kronor. Samtliga upphandlande organisationer är redan i dag anslutna till en registrerad annonsdatabas, och har därmed tillgång till den digitala infrastrukturen som är nödvändig för att offentliggöra informationen. De uppgifter som ska finnas med i en efterannons motsvarar även i stor utsträckning de uppgifter som i regel ingår i dokumentationen av direktupphandlingar. De upphandlande organisationerna vet därmed redan väl vad dessa är för uppgifter.

Regeringen övervägde tidigare ett förslag som gick ut på att direktupphandlingar till ett bestämt värde skulle efterannonseras. Förslaget fullföljdes inte, men huvudsyftet med det var att ta fram tillförlitlig statistik på området. Ett stort antal remissinstanser var kritiska till förslaget, eftersom de ansåg att värdet av statistiken inte motiverade det

extraarbete som de befarade att förslaget skulle skapa för de upphandlande organisationerna.¹⁶

Även om efterannonsering har flera fördelar så bedömer vi att det i detta skede är mer ändamålsenligt att föreslå ett mer strukturerat förfarande när det gäller att dokumentera direktupphandlingar. Det främsta skälet är att de upphandlande organisationerna inte ska behöva göra ändringar i sina arbetssätt eller avsätta ytterligare resurser för efterannonseringar. Skulle de förslag som vi lämnar i denna rapport inte ge tillräcklig effekt för öppenheten i direktupphandlingar kan det däremot finnas anledning att återigen beakta alternativet med ett utökat efterannonseringskrav i framtiden.

¹⁶ Proposition 2021/22:5. *Ett förenklat upphandlingsregelverk.*

2 Transaktionskostnader hos upphandlande organisationer och leverantörer

I detta kapitel redogör vi för hur antalet direktupphandlingar har förändrats sedan reglerna för dessa ändrades 2014. I kapitlet redovisar vi även upphandlande organisationers uppfattningar om hur 2014 års regeländringar har påverkat hur de använder direktupphandlingar. I kapitlet finns därutöver vår analys av hur de ökade direktupphandlingsgränserna kan ha påverkat leverantörers transaktionskostnader i samband med offentliga upphandlingar.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Upphandlingsmyndigheten samlar inte in statistik över direktupphandlingar. Det saknas även uppgifter om transaktionskostnader på upphandlingsområdet generellt. Att det inte finns statistik om direktupphandlingar gör att det inte är möjligt att beräkna de totala transaktionskostnaderna för upphandlande organisationer och leverantörer.
- Utifrån vår enkät och våra intervjuer bedömer vi att kraven på riktlinjer och dokumentation av direktupphandlingar över 100 000 kronor sannolikt har ökat transaktionskostnaderna för direktupphandlingar hos upphandlande organisationer.
- Många upphandlande organisationer anser att dagens direktupphandlingsgränser är rimliga.
- De ökade direktupphandlingsgränserna har sannolikt haft vissa positiva effekter för små och medelstora företag, som har kunnat delta i fler upphandlingar eftersom direktupphandlingar innebär mindre administrativt krångel. Samtidigt kan de upphandlande organisationerna göra mer för att skapa öppenhet och dialog med leverantörer i samband med direktupphandlingar.

2.2 Ingen uppgift över antalet direktupphandlingar

När en upphandlande organisation ska genomföra en upphandling över direktupphandlingsgränsen måste organisationen i regel¹⁷ annonsera upphandlingen i en annonsdatabas som är registrerad enligt lagen (2019:668) om upphandlingsstatistik.

Upphandlingsmyndigheten publicerar statistik över annonserade upphandlingar. Dessa upphandlingar är offentliga, och finns sparade och registrerade i allmänt tillgängliga databaser. Det gör att det är möjligt att publicera statistik över sådana upphandlingar. Men upphandlande organisationer är inte skyldiga att annonsera direktupphandlingar, vilket innebär att det saknas statistik för denna typ av upphandlingar. I dag är det därför inte möjligt att svara på hur stor andel av de offentliga upphandlingarna som är direktupphandlingar över 100 000 kronor.

Med hänvisning till svårigheterna att samla in statistik över direktupphandlingar har regeringen tidigare ansett att information om direktupphandlingar inte bör ingå i upphandlingsstatistiken.¹⁸

2.2.1 Nya regler innebär inte att det finns mer statistik över direktupphandlingar

Sedan 2020 gäller nya regler för statistik på upphandlingsområdet. Dessa regler omfattar dock inte direktupphandlingar, vilket gör att det även framöver inte kommer att finnas någon nationell statistik om denna upphandlingstyp.

Lagen om upphandlingsstatistik trädde i kraft i juli 2020. Den har bland annat inneburit att upphandlande organisationer ska annonsera upphandlingar genom registrerade annonsdatabaser. Upphandlingsmyndigheten är den myndighet som ansvarar för upphandlingsstatistiken. Det finns statistik på området från och med 2021 i myndighetens statistik-tjänst, som lanserades i mars 2022.

¹⁷ I vissa fall kan en direktupphandling ske även om värdet för upphandlingen är över direktupphandlingsgränsen.

¹⁸ Proposition 2018/19:142. *Statistik på upphandlingsområdet.*

Den 1 februari 2022 trädde nya regler för direktupphandlingar i kraft. De nya reglerna innebar bland annat att direktupphandlingsgränserna fastställdes till nominella belopp. Fram till dess bestämdes gränserna i stället med hjälp av procent av tröskelvärdena. Direktupphandlingsgränserna uppgår numera till 700 000 kronor enligt lagen om offentlig upphandling och till 1 200 000 kronor enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Direktupphandlingar över 700 000 kronor ska efterannonseras

Genom de nya reglerna ska direktupphandlingar med ett värde över 700 000 kronor efterannonseras. Efterannonsering innebär bland annat att den upphandlande organisationen ska meddela vilka leverantörer de tilldelat kontrakt eller ramavtal. Direktupphandlingar som har ett värde under denna beloppsgräns behöver den upphandlande organisationen heller inte i fortsättningen efterannonsera.¹⁹ Då merparten av direktupphandlingarna sannolikt ligger under denna beloppsgräns kommer de nya reglerna inte att generera statistik som kan ge större förståelse för direktupphandlingar.

2.3 Sannolikt fler direktupphandlingar efter 2014

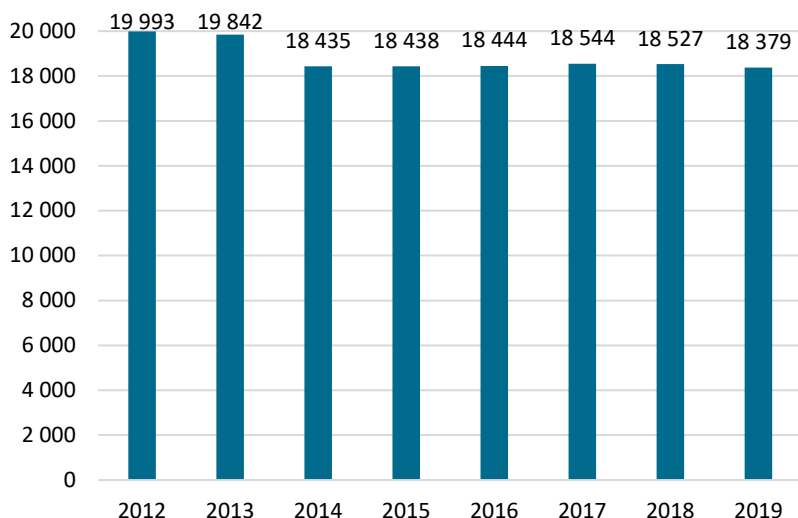
I detta avsnitt beskriver vi hur antalet direktupphandlingar förändrats sedan 2014. Vi visar att antalet annonserade upphandlingar minskade som en följd av de förändrade reglerna för direktupphandling 2014, och att de åren efter regelförändringarna har legat på en ny, lägre nivå. Samtidigt visar svaren från vår enkät att många organisationer inte har någon uppfattning om antalet direktupphandlingar har ökat, förblivit oförändrat eller minskat. Av de som har en uppfattning i frågan varierar bedömningen om hur antalet direktupphandlingar har förändrats och varför.

¹⁹ 19 a kap. 13 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

2.3.1 Antalet annonserade upphandlingar minskade 2014

Eftersom det inte finns någon kontinuerlig statistik över antalet direktupphandlingar är det heller inte möjligt att svara på hur antalet direktupphandlingar har förändrats sedan de nya reglerna för direktupphandlingar infördes 2014. Men av Upphandlingsmyndighetens redovisning över annonserade upphandlingar ser vi att det under 2014 och framåt annonserades märkbart färre upphandlingar totalt sett jämfört med åren dessförinnan (figur 1).

Figur 1. Antal annonserade upphandlingar 2012–2019



Källa: Upphandlingsmyndigheten. *Statistik om offentlig upphandling 2020*. (Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4).

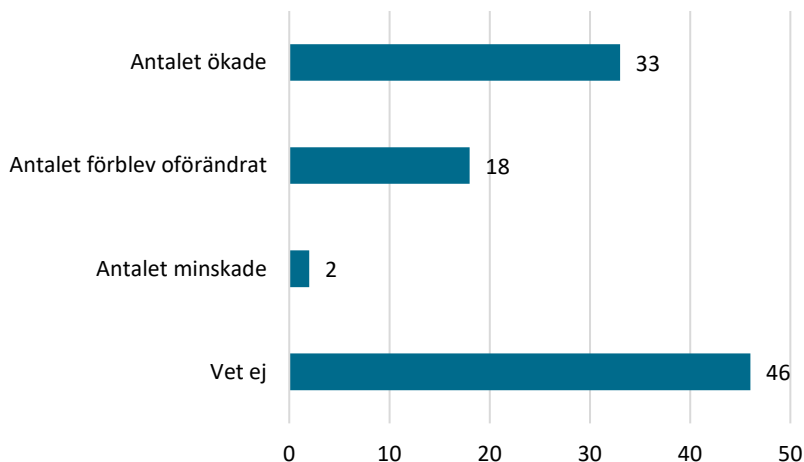
Mellan åren 2013 och 2014 minskade antalet annonserade upphandlingar med cirka 1 400, eller sju procent. Antalet annonserade upphandlingar har sedan dess legat på en relativt jämn nivå. Enligt Upphandlingsmyndigheten var det sannolikt den väsentligt höjda direktupphandlingsgränsen som var orsaken till att antalet annonserade upphandlingar

minskade.²⁰ Det är alltså troligt att höjningen av direktupphandlingsgränserna ledde till att antalet direktupphandlingar ökade, och att den ökningen motsvarar minskningen av antalet upphandlingar över direktupphandlingsgränsen. Denna förändring har visat sig vara bestående.

2.3.2 Statskontorets enkätsvar stärker bilden av att antalet direktupphandlingar ökat

Minskningen i antal annonserade upphandlingar mellan åren 2013 och 2014 är den mest tillförlitliga uppgift vi har när det gäller frågan om antalet direktupphandlingar har förändrats (figur 1). För att ytterligare belysa frågan bad vi de upphandlande organisationerna i vår enkät att ta ställning till om det årliga antalet direktupphandlingar som organisationerna genomför har minskat eller ökat sedan 2014. Svaren framgår av nedanstående figur.

Figur 2. Förändring av antalet genomförda direktupphandlingar under ett genomsnittligt år bland upphandlande organisationer (n=396)



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Vid en jämförelse mellan ett typiskt kalenderår före 2014 och ett typiskt kalenderår efter 2014, vilket av nedanstående alternativ passar bäst in?"

²⁰ Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. (Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4).

Totalt en tredjedel av de svarande uppger att antalet direktupphandlingar har ökat, och nästan var femte att antalet hade förblivit oförändrat. Bara två procent svarar att antalet i stället hade minskat. Statskontoret tolkar organisationernas svar som att de förstärker bilden som statistiken över annonserade upphandlingar ger, det vill säga att antalet direktupphandlingar ökade på grund av de förändrade reglerna på området 2014.

Nästan hälften av de svarande svarar att de inte vet hur antalet direktupphandlingar har förändrats sedan 2014. En majoritet av dessa uppger att detta beror på att 2014 års regelförändringar nu ligger långt bakåt i tiden. Det finns numera inga medarbetare kvar i dessa organisationer som minns hur det var med direktupphandlingar innan dess.

2.3.3 Åtta av tio organisationer tror att ökningen berodde på den höjda direktupphandlingsgränsen

Av de som svarar att antalet direktupphandlingar hade ökat sedan 2014 svarar åtta av tio att ökningen berodde på den höjda direktupphandlingsgränsen.

Tre av tio av samtliga svarande menar att även andra faktorer har bidragit till att öka antalet direktupphandlingar i organisationerna. I fritextsvar framgår att kraven på riktlinjer och dokumentation i samband med direktupphandlingar har bidragit till att göra de upphandlande organisationerna mer medvetna om hur direktupphandlingar bör genomföras. Detta har gjort att fler direktupphandlingar har genomförts och dokumenterats, i situationer där organisationerna tidigare genomförde inköp som inte dokumenterades.

Många av de svarande pekar även på att det under den tid som har gått sedan 2014 har infunnit sig en vilja i den egna organisationen att göra upphandlingar på rätt sätt. Organisationerna har därför infört tydligare rutiner och definierat ansvarsroller för att i högre utsträckning kunna göra ändamålsenliga direktupphandlingar. De svarande säger att även det faktum att organisationerna har vuxit i storlek, och att därmed behovet av att göra direktupphandlingar har ökat, är orsaker till att organisationerna gör fler direktupphandlingar i dag.

2.3.4 Organisationer har skäl att hålla antalet direktupphandlingar nere

De som i enkäten svarar att antalet direktupphandlingar har förblivit oförändrat eller har minskat sedan 2014 påpekar att en ökad medvetenhet om direktupphandlingar och en mer ändamålsenlig intern upphandlingsorganisation har bidragit till att hålla antalet direktupphandlingar nere. Dessa svarande säger att när organisationen skaffat sig en utbildad beställarorganisation så har verksamhetens behov kunnat analyseras på ett bättre sätt. Detta har lett till att fler varor och tjänster omfattas av ramavtal, samt att organisationerna i möjligaste mån försöker använda sig av annonserade förfaranden.

2.3.5 Organisationerna upplever inte de har omfördelat resurser mellan upphandlingsförfaranden

Vi har ovan sett att antalet annonserade upphandlingar minskade med sju procent 2014, och sedan dess har hållit sig på ungefär samma nivå. Samtidigt visar vår analys att de krav som infördes 2014 på riktlinjer och dokumentation sannolikt har ökat den tid som organisationerna avsätter för att genomföra direktupphandlingar. Detta skulle möjligen tala för att de resurser som organisationerna avsätter för offentliga upphandlingar totalt sett inte har förändrats nämnvärt.

Vi har i våra intervjuer frågat de upphandlingsansvariga som säger att antalet direktupphandlingar har ökat sedan 2014 om denna ökning har inneburit att de resurser som de avsätter för annonserade upphandlingar har förändrats. Samtliga intervjuade har inte kunnat se att det har skett någon medveten resursfördelning mellan direktupphandlingar och annonserade upphandlingar i deras organisationer. Detta beror bland annat på att organisationerna anser att både direktupphandlingar och annonserade upphandlingar har blivit mer komplexa, genom att de måste ta hänsyn till fler aspekter än tidigare i upphandlingarna. Det kan exempelvis vara nya miljömässiga, arbetsrättsliga och sociala aspekter som påverkar hur upphandlingen genomförs.

Flera av de upphandlande organisationerna säger också att de gör större upphandlingar i dag än tidigare, vilket de ser som en tydlig anledning till att tiden de avsätter för mer komplicerade förfaranden har ökat. Det faktum att organisationerna gör större upphandlingar beror i de statliga

myndigheternas fall ibland på att myndigheterna får utökade uppgifter och anslag, och därför får större behov av att göra upphandlingar. För kommunernas del handlar valet att göra större upphandlingar ofta om att de anser att de kan göra en mer ekonomiskt fördelaktig affär om de konkurrensutsätter upphandlingen.

Regeringens intention med 2014 års regeländringar var bland annat att upphandlande organisationer skulle omfördela sina resurser från direktupphandlingar till de mer resurskrävande annonserade upphandlingarna. Med hänsyn till svaren som vi har fått i intervjuer med företrädare för de upphandlande organisationerna om hur de bedömer att resursåtgången fördelar sig mellan direktupphandlingar och annonserade upphandlingar bedömer vi att det inte kan uteslutas att de upphandlande organisationerna har gjort en omfördelning av resurserna på grund av 2014 års regeländringar. Vi har dock genom våra enkäter och intervjuer inte kunnat finna något stöd för att så har skett.

2.4 Upphandlande organisationers dokumentationspliktiga direktupphandlingar

I detta avsnitt presenterar vi svaren i vår enkät när det gäller de upphandlande organisationernas uppfattning om hur stor andel av samtliga direktupphandlingar som är på över 100 000 kronor, och som alltså organisationerna är skyldiga att dokumentera. Svaren tyder på att de upphandlande organisationerna genomför sådana direktupphandlingar i varierande utsträckning.

En femtedel av organisationerna har ingen uppfattning i frågan. Enligt Statskontoret är det problematiskt att en så stor andel av organisationerna inte har en uppfattning om hur stor andel av organisationens samtliga direktupphandlingar som är direktupphandlingar de är skyldiga att dokumentera. Det tyder på att dessa organisationer inte har en fullständig bild av de direktupphandlingar som de genomför.

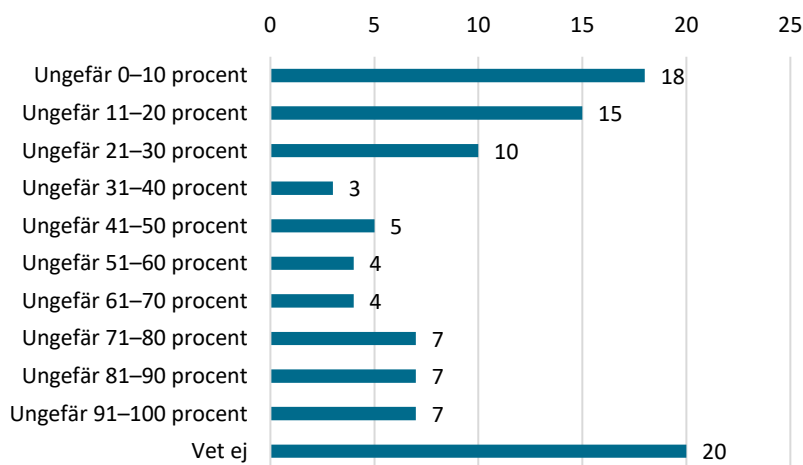
2.4.1 Andelen dokumentationspliktiga direktupphandlingar varierar

Organisationerna ska dokumentera direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor. Det är därför sannolikt att upphandlande

organisationer har bättre information om hur många sådana direktupphandlingar de gör under ett år än för övriga direktupphandlingar.

I vår enkät till upphandlande statliga myndigheter, kommuner och regioner bad vi därför de svarande att bedöma hur stor andel av alla upphandlingar till ett värde *över* 100 000 kronor som är direktupphandlingar. Svaren framgår av figur 3 nedan.

Figur 3. Andel dokumentationspliktiga direktupphandlingar (över 100 000 kronor) av den totala andelen upphandlingar hos upphandlande organisationer (n = 396)



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Försök göra en sammanvägd bedömning av hur stor andel av alla upphandlingar till ett värde av minst 100 000 kronor som genomförs utan krav på annonsering."

Av svaren framgår att de upphandlande organisationerna genomför dokumentationspliktiga direktupphandlingar i varierande utsträckning. Det finns enligt våra enkätsvar en stor spridning mellan organisationerna sett till hur stor andel de dokumentationspliktiga direktupphandlingarna utgör av samtliga upphandlingar. Drygt fyra av tio av de som svarade tror att andelen är 0–30 procent. Vår slutsats är att de dokumentationspliktiga direktupphandlingarna relativt sett utgör en begränsad del av samtliga offentliga upphandlingar hos de flesta av de upphandlande organisationerna.

2.4.2 En femtedel vet inte hur stor andel som är dokumentationspliktiga direktupphandlingar

En femtedel av de upphandlande organisationerna som besvarat enkäten har inte någon uppfattning om hur stor andel av deras direktupphandlingar som är dokumentationspliktiga (se figur 3). Vi anser att detta är problematiskt. Kravet på att dokumentera dem borde medföra att det inom organisationen finns en struktur som gör det möjligt att ta fram information om hur många direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor organisationen genomfört. Detta är inte enbart ett problem ur ett kostnadshänseende, utan innebär också en risk att öppenheten om vilka direktupphandlingar som har genomförts och hur de har genomförts blir dålig.

2.5 Direktupphandling har blivit mer tidskrävande

I detta avsnitt analyserar vi vilka effekter de regeländringar som infördes 2014 kan ha haft på de resurser som de upphandlande organisationerna måste avsätta för att kunna genomföra direktupphandlingar. Vi bedömer att det krav som infördes för organisationerna att anta riktlinjer för hur och när de skulle genomföra direktupphandlingar och kravet på att dokumentera direktupphandlingar har medfört att upphandlande organisationer måste avsätta mer tid åt att genomföra direktupphandlingar.

2.5.1 Det saknas uppgifter om transaktionskostnader

Det finns ingen given definition av vad transaktionskostnader i samband med direktupphandlingar är. Upphandlingsutredningen valde att i sitt delbetänkande från 2011 definiera transaktionskostnader som den arbetstid som läggs ner på upphandlingen.²¹ Att det i så stor utsträckning saknas statistik gör att det inte finns något underlag att beräkna transaktionskostnaderna i samband med direktupphandlingar. Statistik som saknas rör bland annat hur många direktupphandlingar upphandlande organisationerna genomför varje år, och hur mycket arbetstid som de lägger ner på dessa.

²¹ SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

Upphandlingsutredningen gjorde i sitt delbetänkande ett försök att beräkna transaktionskostnaderna för olika upphandlingsformer genom att bland annat uppskatta hur mycket tid upphandlande organisationer lade på att genomföra direktupphandlingar. Enligt uppskattningarna tog direktupphandlingar i genomsnitt 23 timmar att genomföra för statliga myndigheter, kommuner och regioner år 2010.²²

Vi har i vår utvärdering valt att inte göra en liknande beräkning av tidsåtgången. Vår bedömning efter att ha genomfört intervjuer med Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket och ett urval statliga myndigheter, kommuner och regioner är att organisationerna i regel saknar sparad information om bland annat hur lång tid en upphandling tagit. Vi använder oss i stället av de upphandlande organisationernas bedömningar av hur tidsåtgången för att genomföra direktupphandlingar har förändrats sedan de nya reglerna på direktupphandlingsområdet trädde i kraft 2014.

2.5.2 Krav på riktlinjer och dokumentation har inneburit att det går åt mer tid

Sedan 2014 har sannolikt flera omvärldsfaktorer påverkat den tid det tar för upphandlande organisationer att genomföra direktupphandlingar. Men uppdraget till Statskontoret är enbart att utvärdera resultatet av de regelförändringar som trädde i kraft 2014. Vi har utgått från antagandet att kraven på dokumentation och riktlinjer har inneburit att organisationerna måste avsätta mer arbetstid än tidigare för att genomföra direktupphandlingar. I det följande återger vi organisationernas svar på vår enkät. Vi bedömer att svaren styrker vårt antagande att de krav som infördes 2014 har inneburit att organisationerna avsätter mer tid åt att genomföra direktupphandlingar.

Vi har i vår enkät till upphandlande organisationer frågat efter organisationernas syn på om de tycker att dessa ytterligare krav är tidskrävande. Drygt två av tio som svarat säger att kravet att följa riktlinjer för att använda direktupphandlingar inte alls är tidskrävande. Nästan sex

²² SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen.*

av tio organisationerna som har svarat tycker att kravet är ganska tidskrävande, och drygt en av tio att kravet är mycket tidskrävande.

De öppna svaren som följde denna fråga visar att det finns en rad anledningar till att en majoritet tycker att kravet på att följa riktlinjer är ganska eller mycket tidskrävande. En del av svaren pekar på att organisationernas interna rutiner medfört att vissa funktioner har en administrativ börda som styrs av att direktupphandlingar ska göras på ett korrekt sätt. Det kan exempelvis handla om utpekade stödfunktioner som har som uppgift att vägleda personer som inte dagligen genomför direktupphandlingar. I flera av de öppna svaren står även att kravet på att följa riktlinjer är en garanti för att direktupphandlingarna sker på ett ändamålsenligt sätt, och att därför en viss ytterligare tidsåtgång är en del av direktupphandlingarnas affärsmässighet.

Tidsåtgången för att dokumentera beror på upphandlingens komplexitet

När det gäller att dokumentera genomförda direktupphandlingar där värdet är över 100 000 kronor säger knappt en tredjedel av de svarande att det inte alls är tidskrävande, medan över hälften säger att dokumentationskravet är ganska tidskrävande. Det är bara sex procent av de svarande som säger att kravet är mycket tidskrävande. I de öppna svaren säger flera av de upphandlande organisationerna att tidsåtgången för att dokumentera en upphandling beror på upphandlingens komplexitet. Det kan också upplevas som något betungande för de personer som inte är vana vid att göra direktupphandlingar, vilket innebär att stödjande funktioner har en roll i att vägleda dessa personer för dokumentationen ska bli ändamålsenlig. Flera av organisationerna säger även att dokumentationen är viktig för att kunna göra goda affärer.

2.6 Många organisationer anser att direktupphandlingsgränsen är rimlig

Vi har i våra intervjuer med företrädare för upphandlande myndigheter frågat om deras syn på de nuvarande direktupphandlingsgränserna. De flesta av de vi frågat tycker inte att direktupphandlingsgränserna behöver ändras ytterligare.

En klar majoritet av företrädarna har i våra intervjuer antingen inte haft någon uppfattning om dagens beloppsgränser eller sagt att de tycker att

dagens beloppsgränser är ändamålsenliga. De anser att nuvarande belopp är rimliga som gränser för upphandling av varor och tjänster utan föregående annonsering. Dessa företrädare är också oroliga för att en ytterligare höjning av gränserna för direktupphandlingar skulle innebära att risken för korruption ökar i samband med direktupphandlingar.

En minoritet av de företrädare för upphandlande organisationer som vi intervjuat säger att direktupphandlingsgränserna bör höjas. De som förespråkar en höjning säger att upphandlingar över direktupphandlingsgränserna innebär betydligt mer administrativt arbete än direktupphandlingar, och att det är möjligt att få till stånd direktupphandlingar där konkurrensen tillvaratas. Därför skulle inte bristen på konkurrens vara ett argument mot att höja direktupphandlingsgränserna. Det finns även företrädare för de upphandlande organisationerna som bedömer att det finns ett värde i att höja direktupphandlingsgränserna till EU:s tröskelvärde. Eftersom många andra länder i Europa använder sig av tröskelvärdet som den nedre beloppsgränsen för annonserade upphandlingar anser de att det vore rimligt om Sverige hade samma ordning på plats.

Statskontorets bedömning är att de flesta av de upphandlande organisationerna tycker att direktupphandlingsgränserna är ändamålsenliga.

2.7 Transaktionskostnader påverkar leverantörers vilja att lämna anbud

Det finns ingen tillgänglig statistik över vilka transaktionskostnader leverantörer har i samband med direktupphandlingar, varken från före eller efter 2014, då de förändrade reglerna på direktupphandlingsområdet trädde i kraft. Upphandlingsutredningen använde sig i sitt delbetänkande av underlag som jämförde europeiska länders offentliga upphandlingar, och som antydde att leverantörers andel av transaktionskostnaderna för en offentlig upphandling kunde uppgå till 85 procent av samtliga inblandade aktörers totala kostnader för upphandlingen. Upphandlingsutredningen menade att detta kostnadsförhållande kunde vara detsamma även i samband med direktupphandlingar. Eftersom det saknas statistiskt underlag både före och efter 2014 kan vi inte säga något om detta antagande stämmer eller inte.

I detta avsnitt presenterar vi i stället vår analys av andra faktorer som kan påverka leverantörernas transaktionskostnader. Vi anser att leverantörer som upplever offentliga upphandlingar som krångliga och icke transparenta kan välja att inte delta i sådana upphandlingar, oavsett om det handlar om direktupphandlingar eller annonserade upphandlingar. Det finns också utrymme för upphandlande organisationer att göra mer för att öka leverantörers tilltro till den offentliga upphandlingsprocessen.

Vi bedömer samtidigt att direktupphandlingar ibland kan ge lägre trösklar för företagen att delta i offentliga upphandlingar. En förutsättning för detta är att små och medelstora företag kan få reda på kommande direktupphandlingar. Frågan om upphandlingars öppenhet är tätt knuten till detta. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 3.

2.7.1 Krångel och brist på transparens ökar leverantörernas transaktionskostnader

I en analys av vilka faktorer som ökar kostnaderna vid offentlig upphandling som genomfördes av forskare på uppdrag av Konkurrensverket 2009 kommenterade forskarna särskilt de små och medelstora företagens möjligheter att delta i offentlig upphandling. Forskarna menade att sådana företag i många fall har svårt att hävda sig i konkurrensen med de större företagen på grund av bland annat sämre förutsättningar att utnyttja skal- och stordriftsfördelar. Andra svårigheter för dessa företag är brist på tid, personal, stabsresurser och andra specialistresurser, och kompetens om upphandlingsförfarandet. Forskarna menade att regler, administrativa rutiner, krångel och inte minst formerna för den offentliga upphandlingen, kan slå hårdare mot mindre företag. De kan då vara hinder för dem att vara med och tävla om offentliga kontrakt.²³

Näringslivsorganisationerna har kartlagt leverantörers syn på krångel i offentliga upphandlingar

De centrala näringslivsorganisationerna har inte gjort någon beräkning av sina medlemsföretags kostnader för att delta i direktupphandlingar. Det framgår i våra intervjuer med dem. Däremot säger flera av företrädarna för

²³ Edwardsson, E. & Moius, D. (2009) *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*. (Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:4).

näringslivsorganisationerna att hur komplicerade företagen bedömer att upphandlingsförfarandena är, tydligt påverkar deras villighet att medverka i offentliga upphandlingar. Om företagen upplever att den upphandlande verksamhetens krav på leverantörerna är otydliga så skapar det en osäkerhet hos företagen som kan leda till högre transaktionskostnader. Det kan exempelvis förekomma om den upphandlande organisationen inte från början av upphandlingen är tydlig med vilka villkor som det levererande företaget väntas kunna uppfylla.

Våra intervjuer med näringslivsorganisationerna pekar i samma riktning som enkätundersökningar som näringslivsorganisationerna har genomfört med sina medlemsföretag som mottagare. En undersökning som Almega genomförde bland sina medlemsföretag i mars 2021 visade att ett för stort fokus på lägsta pris och för mycket tidskrävande formalia är viktiga anledningar till att Almegas medlemmar inte deltar i offentliga upphandlingar. Detta trots att den offentliga sektorn utgör en naturlig kund för Almegas medlemsföretag.²⁴

Denna typ av svar fick även Svenskt Näringsliv när de lät sin företagarpanel svara på frågor om offentlig upphandling i april 2019. På frågor om varför organisationens medlemmar inte lämnar anbud i en offentlig upphandling menade över hälften av företagen att det berodde på att administrationen som det skulle innebära att lämna ett anbud är för omfattande. Andra anledningar som företagen nämnde var bland annat att

- upphandlingen hade för stort fokus på låga priser
- kravspecifikationerna var för krångliga
- chansen att vinna upphandlingen var alltför liten
- kravspecifikationerna var irrelevanta eller för höga
- företagen hade misstankar om att anbudsutvärderingen inte utfördes korrekt.²⁵

²⁴ Almega. (2021). *Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling*.

²⁵ Svenskt Näringsliv. (2019). *Effektivare offentlig upphandling – mer nytta för pengarna!*

Liknande resultat fick företaget Mercells i sin så kallade anbudsbarometer för 2021.²⁶ Mercells rapport presenterade bland annat företagets svar på frågan ”Vilka är de främsta orsakerna till att ni upplever att det har blivit svårare att lämna anbud till offentlig sektor?” Svaren visar att det i första hand var att upphandlingarna ställde krångliga krav, att det var för mycket fokus på lägsta pris istället för på kvalitet, och för mycket administration (till exempel krav på intyg och referenser) som företagen ansåg var försvårande omständigheter.²⁷

Upphandlingsmyndigheten anser att upphandlande organisationer kan förbättra sin dialog med leverantörer

Enligt Upphandlingsmyndigheten har upphandlingars utformning och genomförande stor inverkan på leverantörers tilltro till den offentliga marknaden och hur attraktiva offentliga affärer är för leverantörer. Samtidigt visar myndighetens egen uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin²⁸ 2020 att de upphandlande organisationernas inköpsarbete behöver bli betydligt bättre för att de ska kunna ta tillvara de verktyg som kan bidra till att leverantörer har en hög tilltro till den offentliga marknaden.²⁹

Upphandlingsmyndighetens uppföljning visade också att ungefär fyra av tio av de upphandlande organisationerna förde en nära dialog med leverantörer innan upphandlingsförfarandet. Upphandlingsmyndigheten menade i uppföljningen att de upphandlande organisationerna måste föra en dialog med potentiella leverantörer innan de annonserar ut en upphandling för att de ska kunna göra upphandlingar som både är rimliga i förhållande till budgeten och relevanta i förhållande till den rådande

²⁶ Mercell. (2021). *Anbudsbarometern 2021*.

²⁷ Ibid.

²⁸ Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi. Den innehåller tips och råd om hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp.

²⁹ Upphandlingsmyndigheten. *Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling*, (Hämtad 2021-11-29).
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Leverantorer-ska-ha-hog-tilltro-till-den-offentliga-marknaden-och-till-offentlig-upphandling/>

marknadens utbud, kapacitet och förmåga. Det bidrar också till färre orimliga krav eller krav som utesluter vissa lösningar. Upphandlingsmyndigheten ansåg att fler upphandlande organisationer än de cirka 40 procent som gjorde det 2020 borde föra dialog med leverantörer innan de börjar en upphandling.³⁰ Samtidigt konstaterade Upphandlingsmyndigheten att det är svårt att veta vad som är en rimlig andel.

Upphandlingsmyndigheten såg i sin uppföljning också att bara en fjärdedel av de upphandlande organisationerna följer upp sina affärsrelationer. Myndigheten ansåg att detta pekar på att betydligt fler upphandlande myndigheter kan göra mer för att bli attraktiva som kund.³¹

2.7.2 De höjda direktupphandlingsgränserna kan ha haft positiva effekter för små och medelstora företag

Några företrädare för näringslivsorganisationer som vi intervjuat säger att direktupphandlingar kan innebära att fler företag vill medverka i offentliga upphandlingar eftersom det ställs lägre krav än vid en annonserad upphandling. Vissa av dessa företrädare säger att höjningen av direktupphandlingsgränserna 2014 sannolikt påverkade deras medlemsföretag på ett positivt sätt, eftersom företagen i större utsträckning slipper komplicerade upphandlingsprocesser. Det är i första hand små och medelstora företag och idéburna organisationer samt företag inom kultursektorn som tycker detta är en stor fördel. Dessa organisationer är samtidigt oroliga att eventuella ytterligare höjningar av direktupphandlingsgränserna skulle få negativa konsekvenser för öppenheten i samband med direktupphandlingar.

Men det finns också företrädare för näringslivsorganisationer som har en helt annan syn på effekterna av höjningen av direktupphandlingsgränsen 2014. Dessa företrädare säger att direktupphandlingar bör ske i betydligt mindre utsträckning än i dag. Skälet de anger är att risken för korruption

³⁰ Upphandlingsmyndigheten. *Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling*, (Hämtad 2021-11-29).
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Leverantorer-ska-ha-hog-tilltro-till-den-offentliga-marknaden-och-till-offentlig-upphandling/>

³¹ Ibid.

och otillbörliga hänsyn i samband med direktupphandlingar är större än de vinster som ett mindre komplicerat upphandlingsförfarande ger. Svenskt Näringsliv har i en rapport³² från 2019 lämnat ett antal förslag på insatser som organisationen anser skulle medföra att offentliga upphandlingar blev mer effektiva. Ett av förslagen var att alla myndigheter med utgifter (spend), över en viss summa ska införa kategoristyrning. Kategoristyrning innebär att en upphandlande organisation delar in sina inköp i olika kategorier. Detta gör att organisationen kan arbeta mer strategiskt med inköp.

Vår bedömning är att 2014 års höjda direktupphandlingsgränser har sänkt transaktionskostnaderna för små och medelstora företag som kommer i fråga för upphandlande organisationers direktupphandlingar. I och med att direktupphandlingar är ett enklare förfarande har företag som deltar i direktupphandlingar i större utsträckning kunnat slippa det administrativa krångel som följer av med de mer komplicerade annonserade upphandlingsförfarandena.

Upphandlande organisationer kan göra mer för att skapa öppenhet i direktupphandlingar

En förutsättning för att fler små och medelstora företag ska delta i direktupphandlingar är att upphandlande organisationer ser till att dessa företag får information om kommande direktupphandlingar. Det är också viktigt att de i efterhand får information om varför de eventuellt inte tilldelades kontraktet i konkurrens med andra företag.

Vi har i detta kapitel sett att det finns utrymme för upphandlande organisationer att skapa mer öppenhet i offentliga upphandlingar. De upphandlande organisationerna skulle också kunna bli bättre på att bland annat föra mer dialog med leverantörer, vilket skulle öka tilltron till offentliga upphandlingar. Detta pekar bland annat näringslivsorganisationernas och Upphandlingsmyndighetens enkätresultat på. I och med att direktupphandlingar till sin utformning är ett mer slutet upphandlingsförfarande bedömer Statskontorets att det är ännu viktigare med öppenhet vid direktupphandlingar än vid annonserade upphandlingar.

³² Svenskt Näringsliv. (2019). *Effektivare offentlig upphandling – mer nytta för pengarna!*

Ett sätt att öka insynen i direktupphandlingar var de regeländringar som gäller riktlinjer för att använda direktupphandlingar och dokumentation av direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor som följde med höjningen av beloppsgränserna 2014. I nästa kapitel analyserar vi de effekter som dessa krav har medfört när det gäller öppenhet och risken för korruption i samband med direktupphandlingar.

3 Öppenhet och risk för korrupktion i samband med direktupphandlingar

I detta kapitel analyserar vi hur de förändrade reglerna för direktupphandling som infördes 2014 har påverkat öppenheten och risken för korrupktion i samband med direktupphandlingar. Utgångspunkten i vår analys är de krav på riktlinjer och dokumentation som regeringen införde i samband med regeländringarna för att motverka risken för korrupktion vid direktupphandlingar. Vi har inte tillgång till information om situationen före 2014, men bedömer att de förändrade reglerna sannolikt har haft viss positiv effekt när det gäller öppenhet och minskat risken för korrupktion i samband med direktupphandling.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Kraven på riktlinjer och dokumentation har inneburit ett steg mot större öppenhet och mindre risk för korrupktion i samband med direktupphandlingar.
- De flesta upphandlande organisationerna har infört riktlinjer för direktupphandlingar. Men organisationerna har inte alltid utformat riktlinjerna efter den vägledning som Konkurrensverket tagit fram. Vägledningen är i dag också bara en rekommendation och inte ett krav enligt lag eller förordning.
- De upphandlande organisationerna följer i stort sett Konkurrensverkets vägledning när det gäller hur de ska dokumentera direktupphandlingar. Men det finns en risk att organisationerna inte sparar dokumentationen på ett lättillgängligt sätt för de som efterfrågar den, både internt och externt. Om dokumentationen är lättillgänglig minskar det risken för otillåtna direktupphandlingar. Ett verktyg för att säkerställa detta är att spara dokumentationen i en central funktion.

3.2 Upphandlande organisationer har hanterat kravet på riktlinjer olika

I detta avsnitt analyserar vi hur upphandlande organisationer har hanterat kravet på riktlinjer i samband med direktupphandlingar. Vi tror att direktupphandlingar blir mer öppna och risken för korruption mindre om organisationerna följer dessa krav.

Vi bedömer att de upphandlande organisationerna har tagit viktiga steg i riktning mot att införa riktlinjer för direktupphandling som ligger i linje med Konkurrensverkets vägledning. Men det finns fortfarande utrymme för förbättringar, eftersom det varierar en hel del i vilken utsträckning organisationerna tagit med vägledningens olika rekommendationer i sina riktlinjer.

3.2.1 Vad innebär kravet på riktlinjer?

I samband med att det nya regelverket infördes 2014 bedömde regeringen att det behövdes ett strategiskt förhållningssätt när det gäller offentlig upphandling, och inte minst användningen av direktupphandling. En upphandlande organisation är sedan lagändringarna skyldig att besluta om riktlinjer för hur de ska använda direktupphandlingar. Men det finns inte några preciserande bestämmelser om vad riktlinjerna ska innehålla i lagtexten.

Konkurrensverket har emellertid tagit fram en vägledning för vad myndigheten anser bör ingå i riktlinjerna.³³ I vägledningen framgår det hur den upphandlande organisationen bör genomföra sina direktupphandlingar. Riktlinjerna är bara interna styrdokument, och det behöver inte vara ett brott mot upphandlingslagstiftningen att en organisation inte följer de egna interna riktlinjer när den genomför en direktupphandling.³⁴

Syftet med kravet på riktlinjerna är bland annat att se till att upphandlande organisationer har ett strategiskt förhållningssätt när de genomför offentliga upphandlingar. Det gäller inte minst vid direktupphandlingar.

³³ Konkurrensverket. (2020). *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*.

³⁴ Upphandlingsmyndigheten. *Hur ska riktlinjer för direktupphandling utformas?* (Hämtad 2021-12-15). www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1682294/hur-ska-riktlinjer-for-direktupphandling-utformas/

Riktlinjerna ska också se till att den upphandlande organisationen tar tillvara konkurrensen vid direktupphandlingar.

Enligt Konkurrensverket sker styrningen av upphandlingsarbetet inom en upphandlande organisation vanligtvis genom en intern policy och interna riktlinjer. Policyn kan syfta till att övergripande beskriva de principer som gäller för köp av varor, tjänster och byggentreprenader, innehålla en strategi för att motverka korruption och jäv, göra det tydligt vilka mål myndighetens upphandlingsorganisation har, samt vara ett ramverk för hur upphandlingsorganisationen ska drivas. Riktlinjerna är oftast mer detaljerade, och kan exempelvis innehålla regler för vem som får beställa eller upphandla för olika beloppsgränser eller tröskelvärden, regler för hur konkurrens ska tillvaratas och en beskrivning av hur den praktiska hanteringen går till.³⁵

3.2.2 Upphandlande organisationer har i stor utsträckning tagit fram riktlinjer

Svaren i vår enkätundersökning visar att nästan samtliga organisationer, 93 procent, har beslutat om riktlinjer för direktupphandlingar. Andelen som beslutat om riktlinjer har ökat något de senaste åren. I en enkät som Konkurrensverket genomförde bland upphandlande organisationer 2016 visar svaren att andelen organisationer som hade beslutat om riktlinjer vid den tidpunkten var 87 procent. Andelen har alltså ökat med cirka sex procentenheter. Det har således skett en positiv förändring mellan 2016 och 2021.

Även om de flesta upphandlande organisationerna har beslutat om riktlinjer är svaren inte lika enhetliga när det gäller vilka uppgifter som ingår i organisationernas riktlinjer för direktupphandlingar (tabell 1).

³⁵ Konkurrensverket. (2020). *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*.

Tabell 1. Uppgifter som ingår i de upphandlande organisationernas riktlinjer för direktupphandlingar (n = 369)

Uppgifter	Andel som uppger att uppgiften ingår i riktlinjerna för direktupphandling (procent)
När en direktupphandling får genomföras	95
Att redan existerande och tillämpliga avtal ska användas innan en ny direktupphandling genomförs	89
När och hur konkurrensutsättning ska ske, eventuellt kopplat till interna beloppsgränser	86
Hur direktupphandlingar dokumenteras och på vilket sätt myndigheten skapar en helhetssyn på direktupphandlingar	82
Vilken dokumentation som ska arkiveras	66
Vilka inom myndigheten som har rätt att genomföra direktupphandlingar och till vilka beloppsgränser	60
Hur kommunikation med anbudsgivare/leverantörer ska ske	49
När skriftliga avtal ska upprättas	49
Hur myndigheten samordnar sina direktupphandlingar	41
Vad som gäller i fråga om sekretess	39
Andra uppgifter	8

Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Vilka av nedanstående uppgifter ingår i er statliga myndighet/kommun/regions riktlinjer för direktupphandlingar?"

De fem översta uppgifterna i tabell 1 ingår i minst tre fjärdedelar av samtliga organisationers riktlinjer, men fyra av uppgifterna i tabellen ingår bara i mindre än hälften av samtliga organisationers riktlinjer.

Det förekommer att organisationerna använder egna uppgifter i riktlinjerna

De flesta vi intervjuat tycker att Konkurrensverkets vägledning för riktlinjer är ändamålsenlig. Trots det avviker många upphandlande organisationer på en eller flera punkter från vägledningen. Enligt flera intervjupersoner beror det på att det rör sig om en vägledning och inte ett

lagkrav. De använder de uppgifter i vägledningen som de anser är relevanta och användbara för sin organisation, och lägger ibland till egna uppgifter i sina riktlinjer som går utöver Konkurrensverkets vägledning.

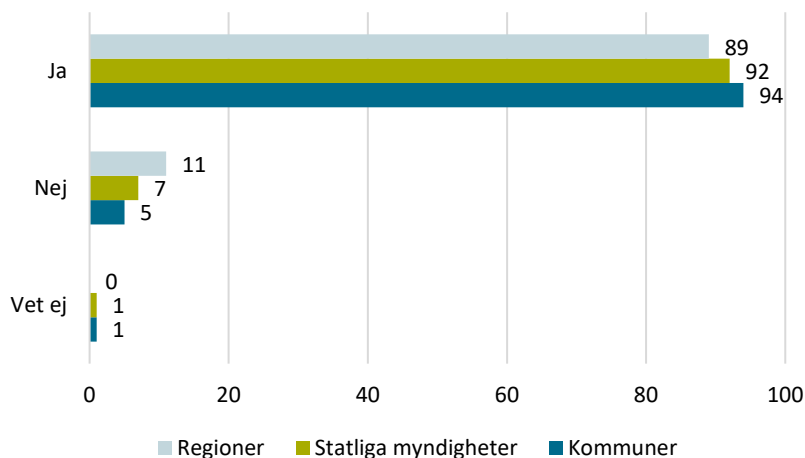
Knappt en av tio av de upphandlande organisationerna väljer att föra in egna uppgifter som inte finns i Konkurrensverkets vägledning. Av fristextsvaren i enkäten framgår att dessa uppgifter bland annat handlar om:

- Hur ansvarsfördelningen inom organisationen ser ut när det gäller hur direktupphandlingar ska genomföras, bland annat genom att anställda är skyldiga att samråda med upphandlare när de ska genomföra direktupphandlingar.
- Hänvisningar till hänsyn den som genomför upphandlingen ska ta i samband med direktupphandlingar. Det kan exempelvis vara miljömässiga, sociala och etiska hänsyn, samt personuppgiftsfrågor.
- Information om vad som gäller varor och tjänster av samma slag.
- Påföljder vid otillåtna direktupphandlingar.
- Hur avtal ska följas upp.

3.2.3 Inga större skillnader på hur de hanterar kravet på riktlinjer mellan olika typer av organisationer

Det finns inte några större skillnader mellan olika typer av upphandlande organisationer när det gäller i vilken utsträckning de fattat beslut om riktlinjer (figur 4). Andelen är störst för kommuner (94 procent), men den är bara marginellt större än för statliga myndigheter (92 procent) och regioner (89 procent).

Figur 4. Andel kommuner, statliga myndigheter och regioner som beslutat om riktlinjer för direktupphandlingar (N = 396).



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Har er statliga myndighet/kommun/region beslutat om riktlinjer för användning av direktupphandlingar?"

Även om de flesta kommunerna har beslutat om riktlinjer visar några fritextsvar att kommunernas nämnder eller förvaltningar ofta utgör egna upphandlande organisationer och har egna riktlinjer för direktupphandlingar. Ofta skiljer sig riktlinjerna på någon eller några punkter från kommunens riktlinjer, exempelvis när det gäller hur många leverantörer som de ska vända sig till. Det betyder att kommuner kan ha flera olika rutiner för hur direktupphandlingar genomförs.

3.3 Upphandlande organisationer hanterar även dokumentationskravet olika

I detta avsnitt analyserar vi hur upphandlande organisationer har hanterat kravet på dokumentation i samband med upphandlingar. Vi bedömer att de upphandlande organisationerna i stort sett följer Konkurrensverkets vägledning för hur direktupphandlingar ska dokumenteras. Vi bedömer också att vägledningen i sig är ändamålsenlig.

Vi anser att det är relativt lätt för leverantörer och andra utomstående aktörer att få tillgång till dokumentationen genom offentlighetsprincipen. Men samtidigt kostar det en del tid och resurser att begära ut dokument

från offentliga organisationer, särskilt om inte all dokumentation finns på samma ställe i organisationerna eller inte samlas på ett likartat sätt.

3.3.1 Ändamålsenlig dokumentation är bra både för upphandlande organisationer och leverantörer

Dokumentationsplikten i upphandlingsreglerna innebär att upphandlande organisationer ska dokumentera alla omständigheter som påverkar upphandlingen om upphandlingen överstiger 100 000 kronor.

Konkurrensverket har tagit fram en vägledning för upphandlande organisationer som bland annat anger vilka uppgifter organisationen bör dokumentera. Vägledningen innehåller i stora delar de uppgifter som Upphandlingsutredningen bedömde borde ingå i dokumentationen.

Statskontoret bedömer att det är viktigt att på ett bra sätt dokumentera direktupphandlingar både för de upphandlande organisationerna och för leverantörerna. Regeringen motiverade dokumentationsplikten med att det skulle göra att de upphandlande organisationerna uppmärksammade på de åtgärder de ska genomföra i upphandlingen, och ge dem en möjlighet att i efterhand följa hur upphandlingen gått till.³⁶

Konkurrensverket redovisar flera skäl till att de upphandlande organisationerna själva har nytta av att dokumentera sina avtal och av att samla informationen på ett överskådligt och lättillgängligt sätt. Ett skäl är att ansvariga befattningshavare behöver ha en överblick över vilka avtal som finns och när de löper ut, för att kunna planera kommande upphandlingar.³⁷

Det är också önskvärt att organisationerna kan följa upp alla inköp och koppla dem till respektive kontrakt, dels för att det ska vara möjligt att kontrollera att leverantörerna följer de priser och andra villkor som man kommit överens om, dels för att kontrollera att det inte förekommer inköp vid sidan om avtalen. Om det förekommer inköp vid sidan om avtalen kan detta vara en indikation på att avtalen inte motsvarar myndighetens behov. Den typen av sidoköp kan utgöra otillåtna direktupphandlingar som kan resultera i att en leverantör går till domstol för att få sidoinköpet

³⁶ Proposition 2013/4: 133. *Direktupphandling*.

³⁷ Konkurrensverket (2020). *Dokumentation av direktupphandlingar*.

ogiltigförklarat eller att Konkurrensverket ansöker om upphandlings-skadeavgift, vilket också är starka skäl för att kontrollera inköpen.

En bra dokumentation gör det också möjligt för leverantörer och utomstående aktörer att bedöma om organisationerna följer de avtal som ingåtts och det regelverk som styr direktupphandlingar. Därför är dokumentationsplikten viktig för att processen ska vara öppen och för att minska risken för korruption i samband med direktupphandlingar.

3.3.2 Nästan alla organisationer dokumenterar direktupphandlingar

Statskontoret noterar att upphandlande organisationer i mycket hög utsträckning följer den så kallade dokumentationsplikten, trots att det inte finns någon bestämmelse om detta i upphandlingslagstiftningen. Nästan samtliga (96 procent) av de upphandlande organisationerna som svarade på vår enkät dokumenterar på något sätt direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor. Knappt hälften (45 procent) säger att de har dokumenterar direktupphandlingar på lägre nivåer än 100 000 kronor (tabell 2). Beloppsgränsen för när dessa organisationer dokumenterar direktupphandlingar varierar, men en vanlig beloppsgräns är 50 000 kronor. Det förekommer även att mindre organisationer, i synnerhet kommuner, har interna riktlinjer som säger att de ska dokumentera alla direktupphandlingar på över 10 000 kronor.

Det faktum att flera upphandlande organisationer dokumenterar inköp på en betydligt lägre nivå än 100 000 kronor visar att de tycker det är viktigt att ha kontroll över sina direktupphandlingar.

Tabell 2. Uppgifter som organisationerna dokumenterar i samband med direktupphandlingar över 100 000 kronor (n = 325)

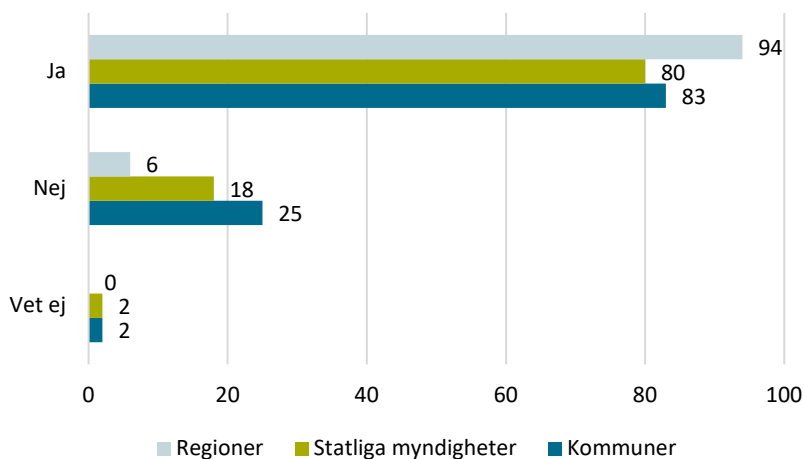
Uppgifter	Andel som uppger att uppgiften ingår i riktlinjerna för direktupphandling (procent)
Föremålet för upphandlingen	98
Vilka leverantörer som tillfrågats och hur många som lämnat anbud	96
Vilken leverantör som tilldelats kontraktet (och organisationsnummer) samt det viktigaste skälet för tilldelningen	95
Den upphandlande myndighetens namn och organisationsnummer	94
Avtalets (uppskattade) värde	90
Tidpunkten när kontraktet genomförs eller kontraktets löptid	88
Hur konkurrensen tagits till vara (till exempel annonsering eller vid direktupphandling ett meddelande på myndighetens webbplats)	82

Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Vilka av nedanstående uppgifter dokumenteras av er statliga myndighet/kommun/region vid direktupphandlingar som överstiger 100 000 kronor?"

I stort sett alla som svarade dokumenterar vad som upphandlats, vilka leverantörer som tillfrågats, hur många som lämnat anbud, samt vilken leverantör som tilldelats kontraktet. Ungefär åtta av tio av de svarande uppger att uppgiften hur konkurrensen har tillvaratagits ingår i deras dokumentation (tabell 2).

Andelen regioner som tagit fram en vägledning för dokumentation är större än andelen kommuner och statliga myndigheter. Nästan samtliga regioner i vår enkätundersökning (94 procent) har en sådan vägledning, jämfört med 83 procent av kommunerna och 80 procent av de statliga myndigheterna (figur 5).

Figur 5. Andel kommuner, statliga myndigheter och regioner som tagit fram en vägledning för hur dokumentationen av direktupphandlingar med ett värde över 100 000 kronor ska genomföras (N = 396)



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Har er statliga myndighet/kommun/region tagit fram en vägledning för hur dokumentationen av direktupphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor ska genomföras?"

Fler organisationer dokumenterar direktupphandlingar efter att de förändrade reglerna för direktupphandlingar infördes

Trots att vi inte har tillgång till någon mätning före 2014 så bedömer Statskontoret att de förändrade reglerna sannolikt har haft effekt på antalet upphandlande organisationer som dokumenterar sina direktupphandlingar. Det betyder i sin tur att öppenheten när det gäller direktupphandlingar har ökat och risken för korruption har minskat.

Konkurrensverkets webbenkät från 2016 visar dessutom att regel­ förändringarna hade en omedelbar effekt på i vilken utsträckning upphandlande organisationer dokumenterade sina direktupphandlingar. Antalet organisationer som svarade vet ej eller noll på frågan om de alls

dokumenterade direktupphandlingar över 100 000 kronor minskade från 73 till 54 mellan 2014 och 2015.³⁸

Konkurrensverkets webbenkät från 2016 visar också att 93 procent av de upphandlande organisationerna som svarade dokumenterade direktupphandlingar på över 100 000 kronor två år efter att reglerna infördes. När vi gjorde vår utredning hade den andelen ökat något, till nästan 96 procent.

Vår analys visar att dokumentationsplikten bidragit till att de upphandlande organisationerna dokumenterar mer kring sina direktupphandlingar i dag än före regelförändringarna. Det visar inte minst våra fritextsvar i enkäten. Men några fritextsvar visar också att det inte alltid är samma sak att besluta om riktlinjer om dokumentation och att all dokumentation om direktupphandlingar genomförs enligt detta beslut. Några svarar att det är svårt att följa upp och kontrollera hur olika enheter i verksamheten arbetar med dokumentationen.

3.3.3 Det finns en risk att alla dokument inte är lättillgängliga

Dokumentationsplikten i sig har bidragit till att öppenheten när det gäller direktupphandlingar har ökat, och att risken för korruption har minskat. Men vår analys visar att flera upphandlande organisationers riktlinjer inte reglerar var och hur de ska spara dokumentationen så att den är lättillgänglig för de som efterfrågar den, både internt och externt. Det finns inte någon lag som reglerar detta, och det finns inga anvisningar för detta i Konkurrensverkets vägledning. Om i synnerhet stora upphandlande organisationer ska kunna ha kontroll över sina direktupphandlingar krävs det att det är enkelt att få tillgång till all dokumentation. Det minskar i sin tur risken för otillåtna direktupphandlingar.

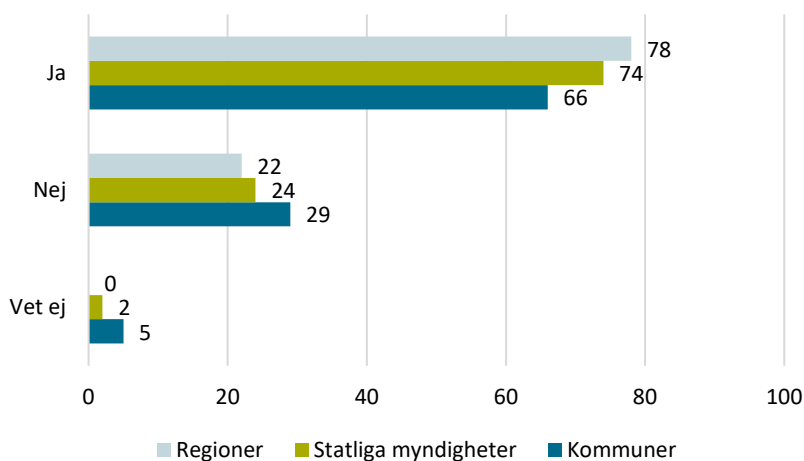
Ett verktyg för att säkerställa detta är att samla upphandlingarna i en central funktion. Våra enkätsvar visar att mer än två tredjedelar av

³⁸ Konkurrensverket. (2016). *Direktupphandlingar – En kartläggning av riktlinjer och rutiner*. Det är inte möjligt att utläsa från tabellen som Konkurrensverket hänvisar till hur stor andel av det totala antalet svarande organisationer som de redovisade siffrorna utgör.

organisationerna (70 procent) samlar dokumentationen centralt. Drygt en fjärdedel (27 procent) svarar att de inte samlar dokumentationen centralt över huvud taget. Andelen organisationer som samlar in dokumentationen centralt har inte ökat under senare år, utan har snarare minskat. I Konkurrensverkets webbenkät från 2016 svarade tre av fyra (76 procent) upphandlande organisationer att de samlar in dokumentationerna centralt.

Regionerna är den organisationstyp där störst andel samlar in dokumentationen centralt, medan kommunerna har lägst andel som gör det (figur 6).

Figur 6. Andel kommuner, statliga myndigheter och regioner som samlar dokumentationen av direktupphandlingar centralt inom den egna organisationen (n = 396)



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Samlas dokumentationen av direktupphandlingar hos en central funktion inom er statliga myndighet/kommun/region?"

4 Konkurrenten i samband med offentliga upphandlingar

I detta kapitel analyserar vi hur regelförändringarna har påverkat konkurrenten vid offentliga upphandlingar. Vi har särskilt fokus på hur små, medelstora och idéburna leverantörer kan delta i offentliga upphandlingar. Som vi redan konstaterat finns det ingen statistik om direktupphandlingar, något som gör det svårare att analysera konkurrenten vid sådana upphandlingar. Vi använder oss i stället av uppgifter om den samlade offentliga upphandlingen i de delar vi finner att dessa är relevanta för direktupphandlingar. En viktig informationskälla i denna analys är även svaren från vår enkätundersökning.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Upphandlande organisationer arbetar inte tillräckligt för att underlätta för små aktörer att delta vid offentliga upphandlingar.
- Små och medelstora företag har trots detta en relativt stor andel av de vinnande buden i offentliga upphandlingar.
- Det lämnas färre anbud i direktupphandlingar än i annonserade upphandlingar.
- Det är vanligt att upphandlande organisationer internt ställer krav på att upphandlingar under direktupphandlingsgränsen ska konkurrensutsättas. Men de upphandlande organisationerna lever inte alltid upp till kravet.
- Flera faktorer samverkar när det gäller vilka möjligheter små och medelstora aktörer och idéburna organisationer har att delta i direktupphandlingar.
- Kraven på riktlinjer och dokumentation skapar inte nödvändigtvis mer konkurrens i direktupphandlingar.

4.2 Väl fungerande konkurrens är en del av den nationella upphandlingsstrategin

Det finns tecken på att konkurrensen i offentlig upphandling ökar. Mellan 2017 och 2020 ökade det genomsnittliga antalet anbudsgivare från 4,1 till 4,9 per upphandling. Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik är det allt färre upphandlingar där endast en leverantör lämnar anbud, och allt fler där fyra eller fler lämnar anbud.³⁹ Men det saknas statistik över det genomsnittliga antalet leverantörer som lämnar anbud vid direktupphandlingar. Därför går det inte att redogöra för hur detta antal har förändrats sedan 2014.

I Upphandlingsmyndighetens uppföljning av den nationella strategin finns andra nyckeltal som belyser konkurrensen på den offentliga marknaden. Resultaten från uppföljningen tyder bland annat på att upphandlande organisationer kan bli bättre på att ta tillvara konkurrensen vid offentliga upphandlingar. Statskontoret bedömer att detta även borde gälla för direktupphandlingar.

4.2.1 Upphandlande organisationer arbetar inte tillräckligt med att underlätta för små leverantörer

Upphandlingsmyndigheten bedömer i sin uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin att de upphandlande organisationerna behöver förbättra inköpsarbetet för att bättre kunna bidra till att ge leverantörer en hög tilltro till den offentliga marknaden (kapitel 2). Upphandlingsmyndigheten har även konstaterat att hur upphandlingar utformas och genomförs har stor påverkan på tilltron till den offentliga marknaden och på hur attraktiva offentliga affärer är för leverantörer. En upphandling får inte utformas för att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.⁴⁰

³⁹ Upphandlingsmyndighetens hemsida. *Offentliga kontrakt måste vara attraktiva för leverantörer*. (Hämtad 2022-03-08).

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Offentliga-kontrakt-maste-vara-attraktiva-for-leverantorer/?msckid=54c2719ca91f11eca47d09665a58902c>

⁴⁰ Ibid.

Statskontoret anser att upphandlande organisationer inte arbetar tillräckligt aktivt med att underlätta för små leverantörer att delta i direktupphandlingar. Det visar inte minst Upphandlingsmyndighetens analys av organisationers förmåga att skapa affärer som är attraktiva för olika typer av leverantörer.⁴¹

För att bedöma om offentliga kontrakt är attraktiva för olika typer av leverantörer har Upphandlingsmyndigheten bland annat valt att analysera hur organisationer använder marknadsanalyser när de planerar enskilda upphandlingar, och om organisationerna underlättar för små leverantörer att delta i upphandlingar. I den senaste uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin konstaterar Upphandlingsmyndigheten att 51 procent av de upphandlande organisationerna använder sig av marknadsanalyser, en andel som Upphandlingsmyndigheten anser är för liten. Lite mer än hälften av de upphandlande organisationerna säger att de i hög utsträckning arbetar för att underlätta för små leverantörer att delta i offentliga upphandlingar. Även denna andel är enligt Upphandlingsmyndigheten inte tillräcklig. Myndigheten anser att de upphandlande organisationerna behöver förbättra sitt inköpsarbete för att de ska kunna bidra ytterligare till att göra offentliga affärer attraktiva för olika typer av leverantörer.⁴²

4.3 Små och medelstora leverantörer deltar ofta i offentlig upphandling

I detta avsnitt belyser vi hur små och medelstora leverantörer deltar i offentliga upphandlingar. Vi konstaterar att små och medelstora leverantörer ofta deltar i offentlig upphandling och därmed levererar varor och tjänster till offentliga organisationer. Samtidigt tar större leverantörer emot större belopp när de levererar till offentliga organisationer.

⁴¹ Upphandlingsmyndighetens hemsida. *Offentliga kontrakt måste vara attraktiva för leverantörer*. (Hämtad 2022-03-08).

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Offentliga-kontrakt-maste-vara-attraktiva-for-leverantorer/?msclkid=54c2719ca91f11eca47d09665a58902c>

⁴² Ibid.

Av alla anbudsgivare i offentliga upphandlingar 2019 var 70 procent mikroföretag eller små företag, 11 procent medelstora företag, och 4 procent stora företag⁴³. Resterande 15 procent utgjordes av myndigheter, andra organisationer, och olika typer av privata företag, där det saknas de uppgifter som krävs för att klassificera dem, som exempelvis enskilda firmor eller utländska juridiska personer.⁴⁴

Av de organisationer som lämnade anbud 2019 tillhörde 204 kategorin idéburna organisationer.⁴⁵ År 2017 var ungefär 100 000 idéburna organisationer ekonomiskt aktiva.⁴⁶ De idéburna organisationer som lämnar anbud i offentlig upphandling utgör alltså en mycket liten andel av landets samtliga idéburna organisationer. Men när idéburna organisationer däremot deltar i en anbudsgivning vinner de kontrakt i större utsträckning än andra kategorier av leverantörer, som exempelvis enskilda firmor och aktiebolag.⁴⁷

Det finns i dag över 1,1 miljoner företag i Sverige. Drygt 96 procent av dem har tio eller färre anställda.⁴⁸ Även om små företag utgör en stor andel av anbudsgivarna i offentliga upphandlingar är det sannolikt en relativt liten andel av dem som överhuvudtaget lämnar anbud i offentliga upphandlingar, med tanke på det stora antalet företag i den storleken.

4.3.1 Nästan varannan leverantör är ett mindre företag

Av alla leverantörer som mottog utbetalningar från staten, kommuner och regioner 2019 var 46 procent mikroföretag eller små företag, 2 procent medelstora företag och 1 procent stora företag. Idéburna organisationer utgjorde ungefär 20 procent av alla organisationer som mottog

⁴³ Enligt EU-kommissionens storleksklassificering av företag, som görs efter antal anställda: mikroföretag (0–9), små företag (10–49), medelstora företag (50–249), stora företag (250 eller fler). Denna klassificering tar även hänsyn till nettoomsättning och balansslutning.

⁴⁴ Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. (Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid.

utbetalningar. Dessa var i första hand ideella föreningar. För resten av leverantörerna saknas de uppgifter som krävs för att klassificera dem.⁴⁹

Sammanlagt betalade staten, kommuner och regioner 2019 ut drygt 873 miljarder kronor till ungefär 205 000 privata företag och organisationer. Av detta tog mikroföretag och små företag emot 156,2 miljarder kronor (18 procent), medelstora företag 131,9 miljarder kronor (15 procent), och stora företag 300,7 miljarder kronor (35 procent).⁵⁰ Idéburna organisationer tog emot 32,2 miljarder kronor (4 procent).⁵¹

4.3.2 Naturligt att stora företag tar emot större belopp

Stora företag representerar en stor andel av alla upphandlade företags totala antal anställda och totala omsättning. Bland leverantörer som upphandlats 2019 representerade stora företag 49 procent av alla leverantörers totala antal anställda och 62 procent av alla leverantörers totala omsättning. Stora företag har större kapacitet än mindre företag, och har därför också bättre förutsättningar att utföra större uppdrag. Enligt Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket är det därför naturligt att stora företag tog emot drygt hälften av det totala utbetalade beloppet 2019.⁵² Vi kan även tillägga att vissa av dessa utbetalningar indirekt går till mindre leverantörer, som underleverantörer.

4.4 Upphandlande organisationer försöker ofta öka antalet anbud vid direktupphandlingar

I detta avsnitt presenterar vi svaren från vår enkät vad gäller hur många anbud potentiella leverantörer lämnar i samband med direktupphandlingar. Vi konstaterar att det i regel lämnas in färre anbud vid direktupphandlingar än vid annonserade upphandlingar. Samtidigt är det vanligt att

⁴⁹ Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. (Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4).

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Andelarna summerar inte till 100 procent. För 51 procent av alla leverantörer saknas de uppgifter som krävs för att klassificera storleken. Vidare saknas uppgifter för offentligt ägda bolag och övriga offentliga organisationer.

⁵² Ibid.

upphandlande organisationer följer interna krav som syftar till att öka antalet leverantörer som lämnar anbud.

4.4.1 Det lämnas färre anbud i direktupphandlingar

Det finns ingen statistik över hur många anbud som lämnas i direktupphandlingar eller i vilken utsträckning organisationer överhuvudtaget frågar efter anbud. I vår enkät har vi därför frågat upphandlande myndigheter och organisationer hur många anbud de i genomsnitt får när de genomför direktupphandlingar. Det är ganska många som inte svarat (17 procent), och andelen som svarat vet ej är 14 procent. Bland övriga som svarade säger drygt hälften att de bara får 1 till 2 anbud i genomsnitt (tabell 3). Denna andel är högre för direktupphandlingar än för upphandlingar som helhet. Det är väntat eftersom direktupphandlingar ofta sker utan annonsering.

Tabell 3. Antal anbud i genomsnitt vid direktupphandling (n = 305)

Antal anbud i genomsnitt	Antal svar	Andel
1–2 anbud	163	53 %
3–4 anbud	138	45 %
5 eller fler anbud	4	1 %
Totalt	305	100 %

Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Hur många anbud får er statliga myndighet/kommun/region i genomsnitt er direktupphandling?"

Enligt Upphandlingsmyndigheten blir det inte alltid bättre konkurrens för att det finns många aktörer på marknaden. Många anbud behöver inte heller vara ett tecken på god konkurrens. I vissa upphandlingar kan en stor andel av anbudsgivarna tilldelas kontrakt, exempelvis när myndigheter upphandlar hotell- och konferenstjänster över hela landet. Det kan ibland också vara tillräckligt att det finns ett fåtal aktörer för att skapa en bra konkurrens, medan i andra fall är konkurrensen dålig trots att det finns många aktörer på marknaden. Andra faktorer som kan påverka konkurrensen i en upphandling är exempelvis hur marknaden ser ut och

fungerar, hur attraktivt ett avtal är, och om det finns en privat marknad vid sidan av den offentliga.⁵³

4.4.2 Relativt vanligt med interna krav på att konkurrensutsätta direktupphandlingar under direktupphandlingsgränsen

Även om det inte finns några preciserade krav på att upphandlingar under direktupphandlingsgränsen ska konkurrensutsättas så visar fritextsvaren i vår enkätundersökning att de upphandlande organisationerna ofta tillämpar interna krav på att upphandlingar på något sätt ska konkurrensutsättas. Det förekommer exempelvis att både myndigheter och kommuner har interna riktlinjer som säger att upphandlingar där värdet överstiger 100 000 kronor ska annonseras. Några få har svarat att de även annonserar upphandlingar till lägre belopp än 100 000 kronor.

Det är också vanligt att de upphandlande organisationerna har interna krav på att de åtminstone ska tillfråga tre leverantörer vid direktupphandlingar. Ibland är detta krav kopplat till en beloppsgräns. Samtidigt visar fritextsvaren och våra intervjuer att organisationerna inte alltid lever upp till kravet på att fråga åtminstone tre leverantörer. Det kan bero på att det är bråttom i enskilda direktupphandlingar, eller att de upphandlande organisationerna tror att det bara finns en aktör som kan leverera en viss produkt.

4.5 Regelförändringarna kan ha påverkat konkurrensen

Eftersom det saknas statistik på direktupphandlingsområdet är det svårt att dra några slutsatser om hur regelförändringarna 2014 har påverkat konkurrensen på de relevanta marknaderna. I detta avsnitt använder vi våra enkätresultat och andra indikatorer för att föra en diskussion om denna fråga. Vi bedömer att flera faktorer samspelar när det gäller vilka möjligheter små och medelstora leverantörer och idéburna organisationer har att lämna anbud i offentliga upphandlingar och delta i direktupphandlingar. Vi bedömer också att 2014 års krav på riktlinjer och

⁵³ Upphandlingsmyndigheten. (2020). *Statistik om offentlig upphandling 2020*. (Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4).

dokumentation i samband med direktupphandlingar inte har ökat leverantörers insyn i direktupphandlingar.

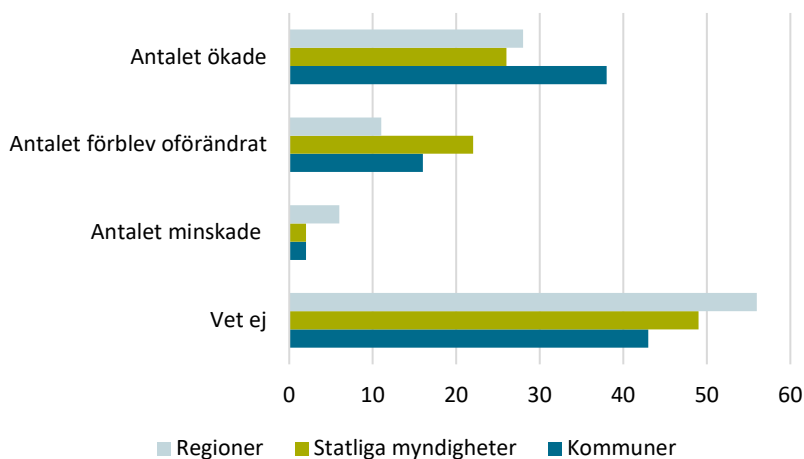
4.5.1 Det är inte bara direktupphandlingsgränsen som påverkar leverantörers möjlighet att lämna anbud

Antalet annonserade upphandlingar minskade något år 2014, och har sedan dess varit någorlunda konstant (se kapitel 2). Svaren på vår enkät visar samtidigt att en stor andel, nära hälften av de upphandlande organisationerna inte har någon uppfattning om hur antalet direktupphandlingar har förändrats sedan regeländringarna 2014. Av de som har en uppfattning i frågan svarade de flesta att antalet direktupphandlingar har ökat. Vår slutsats är att det är troligt att antalet direktupphandlingar totalt sett ökade efter 2014 års förändringar.

Om man ser på direktupphandlingar och övriga upphandlingar som två separata arenor innebär det alltså att fler affärer sannolikt skedde på arenan för direktupphandlingar, vilket i sig kan ge en ökad konkurrens för den typen av upphandlingar. Men sett ur leverantörernas perspektiv är det inte säkert att konkurrensen ökade. Det kan snarare vara så att sådant som tidigare upphandlades över direktupphandlingsgränsen efter 2014 levererades med ett enklare förfarande. Eftersom det förekommer färre anbud i direktupphandlingar skulle den högre direktupphandlingsgränsen ha kunnat innebära att konkurrensen vid offentliga upphandlingar i stort har blivit mindre. Men bilden från vår enkätundersökning och de intervjuer vi gjort är så pass nyanserad att det blir svårt att dra den slutsatsen.

När vi exempelvis tittar på svaren från olika organisationstyper när det gäller hur organisationerna upplever att antalet direktupphandlingar har förändrats sedan 2014 finner vi olika uppfattningar. Bland de statliga myndigheterna är andelen som svarar att antalet direktupphandlingar har förblivit oförändrat sedan 2014 nästan lika stor som andelen som svarar att antalet direktupphandlingar har ökat under denna period.

Figur 7. Förändring av antalet genomförda direktupphandlingar under ett genomsnittligt år bland upphandlande organisationer, fördelat per organisationstyp (n = 396).



Källa: Statskontorets enkät till upphandlande organisationer 2021. Fråga: "Vid en jämförelse mellan ett typiskt kalenderår före 2014 och ett typiskt kalenderår efter 2014, vilket av nedanstående alternativ passar bäst in?"

De öppna svaren från enkäten visar att organisationernas vilja att konkurrensutsätta fler upphandlingar och att upphandla ramavtal har bidragit till att begränsa antalet direktupphandlingar.

Den något splittrade bilden vi får från vår enkät innebär att det sannolikt finns olika tendenser som påverkar små och medelstora företags och idéburna organisationers möjligheter att delta i direktupphandlingar. Våra intervjuer med bland annat företrädare för vissa näringslivsorganisationer och upphandlande organisationer tyder på att små och medelstora företag kan ha större möjligheter att delta i direktupphandlingar i och med de höjda direktupphandlingsgränserna. Detta kan vara effekten av att vissa upphandlande organisationer vill gynna det lokala näringslivet, och teckna avtal med organisationer som har begränsade resurser för att lämna anbud.

Samtidigt har många upphandlande organisationer sedan 2014 genomgått organisatoriska förändringar och en kunskapsutveckling som gör att de med tiden har valt att använda sig av direktupphandlingar i så liten utsträckning som möjligt. De använder sig i större utsträckning av

annonsering, vilket innebär att fler leverantörer kan få reda på att en affär är på väg att genomföras.

Statskontoret bedömer att både direktupphandling och annonserade förfaranden kan vara ändamålsenliga tillvägagångssätt för att se till att små och medelstora företag och idéburna organisationer får möjlighet att delta i offentliga upphandlingar. Företag som bevakar annonser från offentliga aktörer kommer att få reda på kommande upphandlingar den vägen. Samtidigt kan upphandlande organisationer genom direktupphandlingar nå leverantörer som vanligtvis inte levererar till den offentliga sektorn i och med att de har möjlighet att aktivt söka upp dessa för att de ska kunna lämna anbud.

Som vi noterade tidigare är det i både direktupphandling och annan upphandling viktigt att de upphandlande organisationerna tar ansvar för att se till att olika typer av aktörer får möjlighet att delta i offentlig upphandling.

4.5.2 Kraven på riktlinjer och dokumentation skapar inte nödvändigtvis mer konkurrens

Konkurrensverket har som nämnt tagit fram en vägledning som gör klart vad som bör ingå i upphandlande organisationers riktlinjer för hur de ska använda sig av direktupphandlingar (se kapitel 3). Syftet med kravet på riktlinjer är bland annat att säkerställa att organisationen tar tillvara konkurrensen vid direktupphandlingar.

I vår enkät frågade vi om i vilken utsträckning de upphandlande organisationerna har följt Konkurrensverkets vägledning om vad som bör ingå i organisationernas riktlinjer för direktupphandlingar (se kapitel 3). Konkurrensverket anser att riktlinjerna bland annat ska innehålla uppgifter om hur organisationerna ska konkurrensutsätta sina upphandlingar, och eventuellt kopplat till interna beloppsgränser. Nära nio av tio (86 procent) av de upphandlande organisationerna säger att deras riktlinjer innehåller en sådan skrivning. Däremot är det långt färre som säger att de i sina riktlinjer beskriver hur de ska kommunicera med anbudsgivare eller leverantörer, något som enligt Konkurrensverket också ska ingå i riktlinjerna. Denna aspekt finns med i knappt hälften (49 procent) av de upphandlande organisationernas riktlinjer.

När det gäller vilka uppgifter som Konkurrensverket anser ska dokumenteras vid direktupphandlingar är det främst följande uppgifter som är intressanta ur ett konkurrenshänseende:

- Hur konkurrensen tagits till vara. Det kan till exempel vara genom annonsering, eller vid direktupphandling ett meddelande på myndighetens webbplats.
- Vilka leverantörer som tillfrågats, och hur många som lämnat anbud.
- Vilken leverantör som tilldelats kontraktet, leverantörens organisationsnummer, samt det viktigaste skälet för att leverantören tilldelats kontraktet.

Svaren på vår enkät visar att de upphandlande organisationerna i stor utsträckning dokumenterar dessa uppgifter. Drygt fyra av fem (82 procent) dokumenterar hur konkurrensen har tagits till vara, och nästan samtliga (96 procent) dokumenterar vilka leverantörer de har tillfrågat och hur många anbud som har lämnats. Nästan alla (95 procent) dokumenterar vilken leverantör som har tilldelats kontraktet, och det viktigaste skälet till att den leverantören blev tilldelad kontraktet.

Vi bedömer att de upphandlande organisationerna i stor utsträckning dokumenterar uppgifter som är intressanta ur ett konkurrensavseende, även om de i relativt liten utsträckning har riktlinjer om hur de ska kommunicera med leverantörer. Som vi konstaterade i kapitel 3 är dokumentationen inte alltid lättillgänglig för utomstående aktörer. Av kapitlet framgick även att Konkurrensverket i sin tillsyn har sett att upphandlande organisationer inte alltid har tillräcklig information tillgänglig. Vår bedömning är därför att organisationernas svar i vår enkätundersökning om vilken information de dokumenterar visar vilken ambition organisationerna har, men att den ambitionen inte alltid nödvändigtvis realiserar. Det är alltså fullt möjligt att organisationer som i regel genomför direktupphandlingar på ett korrekt sätt också ibland gör avsteg från vad som är korrekt och lagenligt i en direktupphandling. Bristen på statistik och på möjligheten att på ett systematiskt sätt sammanställa dokumentation från upphandlande organisationer gör att Statskontoret inte kan bedöma i vilken utsträckning organisationer gör sådana avsteg.

Referenser

Almega. (2021). *Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling*.

Edwardsson, E. & Moius, D. (2009) *Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv*. (Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2009:4).

Konkurrensverket. (2016):11). *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*.

Konkurrensverket. (2020). *Krav på riktlinjer vid direktupphandlingar*.

Mercell. (2021). *Anbudsbarometern 2021*.

Proposition 2013/14:133. *Direktupphandling*.

Proposition 2018/19:142. *Statistik på upphandlingsområdet*.

Proposition 2021/22:5. *Ett förenklat upphandlingsregelverk*.

SOU 2011:73. *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*.

SOU 2018:44. *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål*.

Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*. (Dnr 2020/231–6).

Svenskt Näringsliv. (2019). *Effektivare offentlig upphandling – mer nytta för pengarna!*

Szucs, F. (2017). *Discretion and Corruption in Public Procurement*.

Upphandlingsmyndigheten. *Hur ska riktlinjer för direktupphandling utformas?* (Hämtad 2021-12-15).
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/frageportalen/1682294/hur-ska-riktlinjer-for-direktupphandling-utformas/>

Upphandlingsmyndigheten. *Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling.* (Hämtad 2021-11-29). <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Leverantorer-ska-ha-hog-tilltro-till-den-offentliga-marknaden-och-till-offentlig-upphandling/>

Upphandlingsmyndigheten. *Offentliga kontrakt måste vara attraktiva för leverantörer.* (Hämtad 2022-03-08).
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/forbered-organisationen/nationella-upphandlingsstrategin/Offentliga-kontrakt-maste-vara-attraktiva-for-leverantorer/>.

Upphandlingsmyndigheten. *Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud.* (Hämtad 2022-03-17).
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/sma-och-medelstora-foretag/?msclkid=138b9f7ca5e311ecb62c300f552fec09>

Upphandlingsmyndigheten. (2020:4). *Statistik om offentlig upphandling 2020.*

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

III 3

2021-06-10
FI2021/02328

Finansdepartementet

Statskontoret
Box 396
101 27 Stockholm

Uppdrag att utvärdera effekterna av förändrade regler för direktupphandling

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utvärdera effekterna av de förändrade regler för direktupphandling som infördes den 1 juli 2014. Statskontoret ska analysera hur höjningen av direktupphandlingsgränserna samt reglerna om dokumentationsplikt och krav på riktlinjer för direktupphandlingar bl.a. har påverkat dels transaktionskostnaderna hos upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer, dels öppenheten och risken för korruption i samband med offentliga inköp. Statskontoret ska vidare analysera hur de förändrade reglerna har påverkat konkurrensen på relevanta offentliga marknader. Analysen ska särskilt omfatta regelverkets effekter på små, medelstora och idéburna leverantörers deltagande i offentliga upphandlingar.

Mot bakgrund av vad som framkommer av analysen ska Statskontoret även bedöma dels om det finns anledning att överväga ytterligare förändringar av direktupphandlingsgränserna, dels om innebörden av kravet på dokumentation av direktupphandlingar och kravet på att besluta om riktlinjer för direktupphandlingar bör preciseras i författning.

Statskontoret ska vid genomförandet av uppdraget hämta in uppgifter och synpunkter från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 8 april 2022.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgratan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Bakgrund

Huvudregeln enligt samtliga upphandlingslagar är att anbud ska begäras in genom en annons om upphandling. Om värdet av upphandlingen understiger vissa nivåer får emellertid direktupphandling användas. Direktupphandling innebär bl.a. att den upphandlande myndigheten eller enheten får tilldela ett kontrakt utan att först ha begärt in anbud genom en annons.

Den 1 juli 2014 ändrades direktupphandlingsgränserna för varor, tjänster och byggtreprenader enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Gränserna höjdes då från 15 procent till 28 procent av tröskelvärdet enligt lagen om offentlig upphandling respektive 26 procent av tröskelvärdet enligt lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Vidare infördes krav på de upphandlande myndigheterna och enheterna att dels dokumentera genomförandet av alla upphandlingar över 100 000 kronor, dels besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. I samband med lagändringarna aviserade regeringen att de nya direktupphandlingsgränserna och dokumentationsplikten skulle utvärderas tre år efter ikraftträdandet. I fråga om kravet på riktlinjer uttalade regeringen att det vid en kommande utvärdering av de föreslagna bestämmelserna om direktupphandlingsbeloppet och dokumentationsplikten bör kunna konstateras om det även finns behov av en reglering om riktlinjernas innehåll (prop. 2013/14:133 s. 11, 21 och 28).

Den 1 januari 2017 ersattes lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster med lagen (2016:1145) om offentlig upphandling respektive lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. I samband med detta fördes 2014 års regler om direktupphandling i princip oförändrade över till de nya lagarna. Vid samma tidpunkt trädde även lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner i kraft. Enligt den lagen är direktupphandling av koncessioner tillåten om värdet av koncessionen understiger 5 procent av tillämpligt tröskelvärde.

Närmare om uppdraget

Uppdraget omfattar endast upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Förenklingsutredningen har i sitt betänkande Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål (SOU 2018:44) föreslagit att direktupphandlingsgränserna för sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna ska höjas upp till tillämpliga tröskelvärden (se avsnitt 13.3.4). Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Uppdraget omfattar därför inte upphandlingar av sådana tjänster.



Lena Micko



Frida Niklasson

Kopia till

Finansdepartementet/OFA SFÖ
Konkurrensverket
Upphandlingsmyndigheten

Bilaga 2

Metod och genomförande av uppdraget

Vår analys bygger huvudsakligen på intervjuer, en enkät och dokumentstudier. I denna bilaga beskriver vi vilka intervjuer som vi har genomfört, vilka dokument vi har studerat och hur vi genomförde vår enkätstudie. I bilagan beskriver vi även projektets tidsåtgång och projektgruppens sammansättning.

Statskontorets genomförande och tolkning av uppdraget

I det följande redovisar vi de metoder som vi har använt för att analysera uppdragets tre delområden och hur vi har tolkat dem.

Transaktionskostnader hos upphandlande organisationer och leverantörer

Det saknas fullständig och enhetlig statistik rörande direktupphandlingar i Sverige. Vi har därför inte kunnat utgå från något befintligt underlag som skulle möjliggöra en beräkning av transaktionskostnader i enlighet med vårt uppdrag.

Upphandlingsutredningen lät inom ramen för sitt delbetänkande en extern konsult genomföra en beräkning av transaktionskostnader vid offentlig upphandling. Analysen byggde på enkätsvar som kommit in från upphandlande myndigheter inom stat, kommun och landsting. I enkätsvaren lämnade de svarande bland annat uppgifter om antal direktupphandlingar. Baserat på dessa uppgifter beräknade konsulten tidsåtgång, kostnad och antal årsarbetskrafter för direktupphandlingar för de upphandlande organisationerna.

Vi bedömer att det inte är möjligt att genomföra en liknande beräkning av upphandlande organisationers transaktionskostnader för direktupphandling. Vår bedömning är vidare att de upphandlande organisationerna inte har tillgång till den information som efterfrågades av Upphandlings-

utredningen. Det är därför inte ändamålsenligt att genomföra en liknande kartläggning. I stället har vi i huvudsak använt kvalitativa metoder.

Vi har utgått ifrån att direktupphandlingar är den upphandlingsform som tar minst tid i anspråk. Det innebär att vi inte har analyserat hur mycket *tid* som direktupphandlingar tar i anspråk, jämfört med andra upphandlingsformer. I stället har vi analyserat om *antalet* direktupphandlingar som upphandlande organisationer genomför årligen har förändrats (det vill säga ökat, minskat eller förblivit ungefär på samma nivå) sedan 2014 och varför.

Till vår hjälp har vi bland annat använt statistik över antalet annonserade upphandlingar från Upphandlingsmyndigheten.

För att undersöka transaktionskostnaderna hos upphandlande organisationer och leverantörer har vi genomfört en enkät, intervjuer och dokumentstudier.

Enkät till upphandlande organisationer

Vi genomförde en enkät till upphandlande organisationer perioden november–december 2021 till 529 upphandlande organisationer i Sverige. Respondenterna utgjordes av 219 statliga myndigheter, 289 kommuner (Gotland ingick i vår enkät endast som region) och 21 regioner. Totalt 396 organisationer svarade på enkäten, vilket utgör en svarsfrekvens på 74,9 procent.

De flesta av frågorna i enkäten har besvarats av samtliga svarande. Skillnaderna mellan de olika organisationstyperna vad gäller svarsfrekvens är 18 procentenheter (kommuner har svarat i lägst utsträckning med totalt 72 procents svarsfrekvens och regioner har svarat i störst utsträckning med totalt 90 procents svarsfrekvens). Vi ser svarsfrekvenserna för de olika organisationstyperna som tillräckliga för att vi ska kunna dra slutsatser av svaren. Svarsfrekvensen är lägre vid några enskilda frågor. Lägst är den för den fråga som behandlar det genomsnittliga antalet anbud vid direktupphandlingar (se tabell 3). Även här bedömer vi dock att svarsfrekvensen för den organisationstyp som har besvarat frågan i minst utsträckning (endast 61 av kommunerna besvarade frågan) är tillräcklig och att det inte finns någon anledning att ifrågasätta utfallet i svaren.

I enkäten till upphandlande organisationer bad vi dem bland annat att bedöma om antalet direktupphandlingar som de genomför årligen har ökat sedan de förändrade reglerna började att gälla 2014 och om kravet att följa riktlinjer och dokumentera direktupphandlingar är betungande, i meningen att dessa krav tar tid och resurser i anspråk.

Intervjuer med flera berörda organisationer

Vi har intervjuat ansvariga för upphandlingar vid åtta upphandlande organisationer. Fördelningen var fyra statliga myndigheter, två kommuner och två regioner.

De statliga myndigheterna utgjordes av Försvarets materielverk, Trafikverket, Naturvårdsverket och Länsstyrelsen i Blekinge, Kommunerna utgjordes av Huddinge kommun och Ludvika kommun. Regionerna utgjordes av Region Örebro län och Region Västerbotten.

I vårt urval har vi eftersträvat en god balans mellan den statliga sektorn respektive den kommunala sektorn, samt en god spridning när det gäller organisatorisk storlek och geografisk placering. Vi har även diskuterat lämpliga intervjuobjekt med Konkurrensverket.

I intervjuer med de upphandlande organisationerna har vi ställt frågor som nyanserar de kvantitativa uppgifterna. Exempelvis har vi bett dem redovisa eventuell egen statistik över direktupphandlingar, vilka faktorer som eventuellt driver transaktionskostnaderna uppåt och hur de ser på Konkurrensverkets vägledning för direktupphandlingar.

Leverantörernas andel av transaktionskostnaderna

När det gäller leverantörernas andel av transaktionskostnaderna konstaterade Upphandlingsutredningen att upphandlingslagstiftningen sannolikt har en mängd konsekvenser för säljarsidan. Vi har inte haft någon möjlighet att bedöma exakt hur stora dessa transaktionskostnader är inom ramen för vårt uppdrag. Vår bedömning av hur leverantörerna påverkas av de förändrade reglerna för direktupphandling grundas i stället på en övervägande kvalitativ analys, framför allt med stöd i våra intervjuer med de upphandlande organisationerna och näringslivsorganisationer.

Dokumentstudie

Vi har använt tillgänglig statistik från Upphandlingsmyndigheten, bland annat när det gäller antalet utannonserade upphandlingar, samt upp-

följningar av den nationella upphandlingsstrategin. Uppföljningen sker med hjälp av en enkät som skickas ut till upphandlande myndigheter, kommuner och regioner. Enkäten har genomförts tre gånger (2016, 2018 och 2020).

Öppenhet och risk för korruption i samband med offentliga inköp

Vi har inte tillgång till information om tillståndet innan de förändrade reglerna infördes 2014 när det gäller öppenhet och risk för korruption i samband med direktupphandlingar. För att bedöma hur regeländringarna har påverkat öppenhet och risk för korruption har vi analyserat hur förutsättningarna för dessa faktorer ser ut vid tidpunkten för denna utredning. Vi gör det genom att analysera hur upphandlande organisationer har anammat krav på riktlinjer och dokumentation. Ju större följsamhet gentemot dessa krav, desto större öppenhet finns det i samband med direktupphandlingar, och desto mindre är också risken för korruption.

I viss mån har vi jämfört vårt resultat med Konkurrensverkets resultat i sin kartläggning av användningen av riktlinjer och rutiner bland upphandlande organisationer 2016.⁵⁴ Men eftersom regeländringarna började att gälla 2014 är vi försiktiga med att dra för långtgående slutsatser kring eventuella förändringar sedan dess.

Vi kan endast uppmärksamma risk för korruption och oegentligheter

Vi anser att korruption inom ramen för offentliga upphandlingar är maktmissbruk, vilket bryter mot objektivitetsprincipen. En direktupphandling där en näringsidkare gynnas genom att upphandlaren tar otillbörliga hänsyn kan vara ett exempel på sådant maktmissbruk. Som Statskontoret påpekar i lägesbilden av myndigheternas arbete mot korruption från 2021 är oegentligheter ett nära besläktat begrepp som delvis överlappar med korruptionsbegreppet.⁵⁵ Oegentligheter kan definieras som oönskade

⁵⁴ Konkurrensverket (2016). *Direktupphandlingar. En kartläggning av riktlinjer och rutiner*. Rapport 2016:11.

⁵⁵ Statskontoret. (2021). *Arbete mot korruption är under utveckling – Statskontorets lägesbild av myndigheternas arbete mot korruption 2021*. (Dnr 2020/231–6).

beteenden eller handlingssätt som har konsekvenser för myndighetens anseende eller organisation. Det kan handla om avsiktliga eller oavsiktliga fel i beslutsfattande och myndighetsutövning. Vi inser att det inom ramen för det här uppdraget inte går att skilja på direktupphandlingar som har skett med ett korrupt uppsåt och direktupphandlingar som har skett som ett resultat av okunskap om gällande regelverk. I stället uppmärksammar vi omständigheter som leder till att risken för korruption och oegentligheter är överhängande.

Enkät, intervjuer och dokumentstudier

För att bedöma om och hur de förändrade reglerna har påverkat öppenheten och minskat risken för korruption i samband med offentliga upphandlingar har vi använt vår enkät, intervjuer och dokumentstudier.

Det främsta skälet till att vi inte har använt någon utpräglat kvantitativ metod är att vi inte har haft tillgång till någon jämförbar statistik som påvisar graden av öppenhet och risken för korruption vid tiden före regelförändringarna.

I vår enkät till upphandlande organisationer efterfrågade vi information om vilka uppgifter som de upphandlande organisationerna sparar i sin dokumentation av genomförda direktupphandlingar. Med hjälp av enkätsvaren har vi analyserat om organisationerna lever upp till de minimikrav som Konkurrensverket ställer på dessa underlag.

I våra intervjuer har vi ställt fördjupande frågor till upphandlingsansvariga vid upphandlande organisationer, Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.

Vi har även intervjuat företagorganisationerna Svenskt Näringsliv, Företagarna och Almega i frågan om korruption. Vi anser att dessa organisationer genom sina uppdrag har god insyn i hur medlemsföretagen i allmänhet bedömer risken för korruption i samband med offentliga upphandlingar.

Dokumentstudierna i denna del har främst varit underlag från Konkurrensverket. Det handlar bland annat om vägledning från myndigheten om riktlinjer för användning av direktupphandlingar och dokumentation av direktupphandlingar. Vår rapport innehåller även hänvisningar till

Konkurrensverkets en uppföljning av direktupphandlingar som Konkurrensverket gjorde 2016.

Konkurrensen på relevanta offentliga marknader

I uppdraget ingår att analysera konkurrensen på relevanta offentliga marknader, särskilt för små, medelstora företag och idéburna leverantörers deltagande i offentliga upphandlingar

För att identifiera vilka leverantörer som uppdraget omfattar har vi använt Upphandlingsutredningens definitioner för företagsstorlek:

- Små företag är företag som har mellan 10 och 49 personer anställda och en årlig försäljning eller balansomslutning på högst 10 miljoner euro.
- Medelstora företag är sådana som har mellan 50 och 249 personer anställda och en årlig försäljning om högst 50 miljoner euro eller en balansomslutning på högst 43 miljoner euro.

I både enkäten och i våra uppföljande intervjuer med upphandlande organisationer ställde vi frågor om hur de agerar för att tillvarata konkurrensen när de genomför direktupphandlingar. Frågorna handlade bland annat om de följer Konkurrensverkets vägledning när det gäller riktlinjer och dokumentationskrav vid direktupphandling över 100 000 kronor.

Vi intervjuade även Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. Under intervjuerna efterfrågade vi deras syn på hur väl de upphandlande organisationerna har lyckats med att anta riktlinjer för direktupphandlingar och genomföra dem på ett ändamålsenligt sätt så att organisationerna kan ta tillvara fördelarna med konkurrens.

I intervjuer med företagorganisationer, såsom Svenskt Näringsliv, Företagarna och Almega efterfrågade vi deras syn på hur de förändrade reglerna som började att gälla 2014 har påverkat konkurrensen för små och medelstora företag.

Våra avgränsningar

Uppdraget omfattar endast upphandling enligt lagen om offentlig upphandling, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna och

lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Förenklingsutredningen har i sitt betänkande föreslagit att direktupphandlingsgränserna för sociala tjänster och andra särskilda tjänster enligt lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna ska höjas upp till tillämpliga tröskelvärden.⁵⁶ Förslaget bereddes inom Regeringskansliet vid tidpunkten då Statskontoret tilldelades detta uppdrag. Därför ingår inte direktupphandlingar inom ramen för lagen om offentlig upphandling och lagen om upphandling inom försörjningssektorerna i vårt uppdrag.

Projektgrupp och kvalitetssäkring

Statskontorets projektgrupp har bestått av utredarna Andreas Hagström, Sebastian Stålfors och Nejra Wiklund (projektledare).

Vi har diskuterat de preliminära slutsatserna och kvalitetssäkrat analysen med hjälp av en intern referensgrupp på Statskontoret. Därutöver har vi låtit företrädare för Konkurrensverket, Upphandlingsmyndigheten och de näringslivsorganisationer som vi har intervjuat faktagranska relevanta delar av rapporten.

⁵⁶ Förenklingsutredningen (SOU 2018:44). *Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål.*