

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

Regeringsuppdrag

Uppdrag om att analysera användningen av kvalitetskriterier i
anbudsutvärderingen

Innehåll

Sammanfattning.....	3
1. Regeringsuppdraget	5
1.1 Beskrivning av uppdraget.....	5
1.2 Grundläggande antaganden och avgränsningar.....	5
1.3 Metod	6
1.4 Disposition	8
2. Introduktion	9
2.1 För stort prisfokus eller balans mellan pris och kvalitet?	9
2.2 Insikter från tidigare rapporter och studier.....	9
2.3 Konkurrens och kvalitet.....	13
2.4 Bestämmelser om kravställning och anbudsutvärdering	16
3. Upphandlingsstatistik.....	19
3.1 Förekomsten av kvalitetsaspekter i utvärdering.....	19
3.2 Antal anbudsgivare utifrån vald utvärderingsgrund.....	19
3.3 Andel kontrakterade anbudsgivare utifrån vald utvärderingsgrund	20
3.4 Variationer i antal anbudsgivare mellan olika inköpskategorier	21
4. Synpunkter och insikter från marknadsaktörer	23
4.1 Interesse- och branschorganisationer från näringslivet	23
4.2 Interesseorganisation från offentlig sektor	24
4.3 Upphandlingsmyndighetens insikter	26
5. Samlade slutsatser	31
5.1 Förbättras konkurrensen genom ökad användning av kvalitetsaspekter i utvärderingsmodeller? 31	
5.2 Hinder mot ökad användning av utvärderingsmodeller med kvalitetsaspekter?	35
6. Avslutande kommentarer	38
6.1 Det behövs en tillräcklig mängd anbudsgivare	38
6.2 Andel upphandlingar med utvärderingsmodeller som inkluderar kvalitetsaspekter behöver spegla behovet.....	39
6.3 Ökad transparens skapar förtroende	40
6.4 Skapa förutsättningar för framtida statistik och analys	41
Bilagor	42
Bilaga 1 Begränsningar i och tolkning av statistiken	43

Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag att analysera hur användning av kvalitetskriterier i anbudsutvärdering påverkar konkurrensen i offentliga upphandlingar och vilka eventuella hinder som finns för en ökad användning av utvärderingsmodeller med kvalitetsaspekter. Genomlysningen har genomförts med kvantitativ (statistik) och kvalitativ (intervju) data samt insikter utifrån myndighetens egna och andras tidigare arbeten.

Andelen upphandlingar med kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen uppgår till cirka 40 procent av det totala antalet upphandlingar. Det finns inget som tydligt pekar på att denna siffra är för låg, på så sätt att den inte återspeglar de upphandlande myndigheternas och enheternas (upphandlande organisationernas) behov och målsättning med inköpet.

Resultatet från tillgänglig statistik visar även att det inte finns något generellt samband mellan valet att inkludera kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen och ökad konkurrens. Det finns en viss skillnad i antal anbudsgivare under den analyserade tidsperioden 2012–2020 som är till fördel för upphandlingar med kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen. Skillnaden får dock betraktas som marginell och kan i hög grad påverkas, till och med bli den motsatta, beroende på olika variationer i upphandlingar såsom avtalstyp (ramavtal eller kontrakt), typ av köpare och inköpskategori. Att variationen i konkurrens är starkt beroende av vilken typ av upphandling som analyseras visar att sambandet mellan användningen av kvalitetsaspekter i utvärdering och konkurrens inte är universellt eller konstant.

Många företag ser positivt på en ökad användning av kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen. Samtidigt är det flera aktörer som påpekar att valet av utvärderingsgrund inte är den enda lösningen för att förbättra konkurrensen. Det finns flera andra faktorer som också påverkar företagets intresse att delta i offentliga upphandlingar, vilket redogörs för i rapporten.

När det kommer till att identifiera hinder som kan försvåra en ökad användning av utvärderingsmodeller som inkluderar kvalitetsaspekter har ett flertal aspekter lyfts av både köpande och säljande sidan. Dessa hinder består av såväl praktiska svårigheter i utformningen och genomförandet av sådana modeller som mer strukturella och kulturella utmaningar inom både den upphandlande organisationen och leverantörsledet. Utvärderingsmodeller som tar hänsyn till kvalitetsaspekter kräver ofta en hög grad av sakkunskap hos den upphandlande organisationen för att säkerställa att kriterierna är relevanta, mätbara och verifierbara. Detta innebär att resurser och kompetens måste finnas tillgängliga, vilket inte alltid är fallet, särskilt i mindre organisationer. Inte sällan är det också så kallade "mjuka" värden, såsom innovation eller kundnöjdhet, som utvärderas vilket kan vara särskilt svårt. Det finns en potentiell risk för ökat inslag av subjektiva bedömningar av företagets erbjudna kvalitet som inte accepteras av leverantörsledet och domstolarna. Sammantaget kan detta resultera i att upphandlande organisationer tvekar att använda kvalitetsaspekter

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

i anbudsutvärderingen. En annan aspekt som lyfts, främst från leverantörsledet, är att det finns en risk för att fler upphandlingar utformas med komplexa och omfattande utvärderingsmodeller. Anbudsutvärderingar som både är svåra att förstå och kräver en större arbetsinsats från leverantören kan utgöra ett potentiellt hinder för leverantörerna att lämna anbud. Ytterligare hinder som identifierats är att behovet av insyn i utvärderingsprocessen antas öka. Begränsad insyn och sekretessbeläggningar försvårar för företagen att förstå hur de ska konkurrera effektivt utifrån kvalitet, och detta kan vara avhållande.

Ett närliggande område som diskuterats i dialogerna är om en minskning av obligatoriska krav, genom att omvandla vissa av dessa till mervärdesbaserade kriterier i utvärderingsfasen, kan vara ett sätt att öka konkurrensen. Genom att minska kraven som varje anbudsgivare måste uppfylla strikt, ges fler leverantörer möjlighet att delta i upphandlingen. Samtidigt kräver denna strategi en noggrann avvägning, eftersom obligatoriska krav ofta säkerställer att organisationens behov tillgodoses. En för hög grad av flexibilitet riskerar att påverka kvaliteten på leveransen negativt. Här lyfts vikten av att anpassa kravbilderna och utvärderingen till upphandlingens unika förutsättningar, för att hitta en balans som beaktar både konkurrens och kvalitet i det som upphandlas - rätt kvalitet till rätt pris genom tillräcklig konkurrens.

Lösningen för en förbättrad konkurrens ligger därför i ett komplext samspel mellan en rad olika faktorer, där upphandlande organisationers behov i varje enskild upphandling är den styrande utgångspunkten. Faktorerna kan ofta härledas till hur väl upphandlande organisationer genomfört sina upphandlingar och det förtroende som detta ger upphov till. Kommunikation och transparens i upphandlingens olika faser kan bidra till ökad kännedom, insikter och acceptans kring de överväganden som ligger bakom genomförandet och utformningen av upphandlingen.

Ett enkelt men kanske inte så vanligt tillvägagångssätt är att i upphandlingsdokumenten kortfattat beskriva hur marknadens förutsättningar och synpunkter har tagits i beaktande, vad som menas med kvalitet, hur kvalitet omhändertas och vilka kvalitetsaspekter som prioriteras inom ramen för den enskilda upphandlingen. På så sätt kan det även bli tydligare i den enskilda affären att ett val om att tillämpa utvärderingsgrunden *lägsta pris* inte är synonymt med att välja låg kvalitet. Kvalitetsnivån i upphandling kan nämligen vara såväl hög som låg oberoende av vilken utvärderingsgrund som tillämpas.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

1. Regeringsuppdraget

1.1 Beskrivning av uppdraget

Upphandlingsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att analysera möjligheterna att förbättra konkurrensen på den offentliga marknaden genom att öka användningen av utvärderingsmodeller som innefattar kvalitetsaspekter.¹

I uppdraget ingår att identifiera hinder mot en ökad användning av sådana modeller, bland annat genom att inhämta synpunkter från upphandlande organisationer och näringslivet.

Uppdraget ska senast den 31 december 2024 redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

1.2 Grundläggande antaganden och avgränsningar

Uppdraget innebär en undersökning av hur konkurrensen påverkas vid tillämpning av de olika utvärderingsgrunderna²:

- Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
- Kostnad, eller
- Pris.

Vid tillämpning av grunden *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet* används både kvalitets- och kostnadskriterier för att utvärdera anbud. Fram till 2015 hade denna utvärderingsgrund en motsvarighet i utvärderingsgrunden *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud*. I vår analys av upphandlingsdata för tidsperioden 2012–2020 använder vi dock begreppet *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet* som gemensamt begrepp för dessa utvärderingsgrunder.

Vid utvärdering på grunden *kostnad* förekommer endast kostnadskriterier och inte några kvalitetskriterier.³ Eftersom nationella bestämmelser om utvärderingsgrunden *kostnad* tillkom först 2017, har data för upphandlingar med denna utvärderingsgrund ingen inverkan på statistiken innan 2017.

För att besvara frågeställningarna i uppdraget, jämför vi statistik över offentliga upphandlingar där kvalitetsaspekter har beaktats i utvärderingen, genom att tillämpa utvärderingsgrunden *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet*, med offentliga upphandlingar där detta inte gjorts. De senare fallen avser upphandlingar där man tillämpat antingen utvärderingsgrunden *kostnad* eller *lägsta pris*. I rapporten har vi använt begreppen *utvärderingsgrund utan kvalitetsaspekter, utvärdering utan*

¹ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Upphandlingsmyndigheten, Regeringsbeslut 2023-12-21, Fi2023/03284.

² 16 kap 1 § Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), 15 kap 1 § Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

³ Prop.2015/16:195 s. 785.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

kvalitetsaspekter eller liknande som samlingsbegrepp för dessa två sistnämnda modellerna.

En vidare undersökning av vilka typer av kvalitetsaspekter som ingår i utvärdering med kvalitetsaspekter ingår inte i uppdraget.

Vidare avgränsas uppdraget på så vis att myndigheten inte undersöker vilka utvärderingsmodeller som används eller gör någon värdering om lämpligheten i modellerna. Vilka avgränsningar som gjorts i analysunderlaget vad gäller typen av upphandlingar och avrop hänvisas till Bilaga 1.

Anskaffning genom inrättande av valfrihetssystem⁴, typiskt sätt för hälso- och socialtjänster, ingår inte heller i uppdraget.

1.3 Metod

1.3.1 Framtagande och analys av statistik

Denna rapport grundar sig på uppgifter insamlade av Merzell Commerce AB (Merzell) som Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket använde som underlag för upphandlingsstatistik för referensåren 2012–2020. Uppgifterna är hämtade ur system, annonser om upphandling, upphandlingsdokument och tilldelningsdokument. Sammanlagt 168 937 annonserade upphandlingar utgör det statistiska underlaget.⁵

För att analysera vilken påverkan kvalitetsaspekter i utvärdering av anbud har på konkurrensen, genomlyser vi antalet anbudsgivare per upphandling och andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling.⁶ Denna del av analysen kompletterar myndighetens tidigare rapporter, exempelvis rapporten ”Statistik om offentlig upphandling 2020”, som innehåller statistik om annonserade upphandlingar.⁷ I denna analys använder vi oss dock av andra urvalskriterier, i syfte att besvara de frågeställningar som finns i förevarande regeringsuppdrag, främst vad gäller fördelning efter utvärderingsgrund.

Det är dock viktigt att notera att det finns vissa brister och begränsningar i den data som utgjort underlag för vår analys. Vid tolkning av statistiken rörande genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling samt andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling fördelat efter utvärderingsgrund, bör därför viss försiktighet iakttas.

⁴ Lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2015:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen reglerar vad som ska gälla när upphandlande organisationer konkurrensutsätter delar av sin verksamhet genom att inrätta ett valfrihetssystem där en enskild individ får välja bland leverantörerna i systemet.

⁵ Annan tillgänglig statistikdata såsom data från EU:s gemensamma annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED) har inte utgjort en datakälla i uppdraget. Detta med anledning av att den data är begränsad till att endast omfatta upphandlingar över tröskelvärdet, inte är lika pålitlig och skulle kräva bearbetningsinsatser som bedömts som inte rimliga inom ramen för uppdraget.

⁶ En närmare redogörelse för valet av konkurrensindikator och konkurrensbegreppet finns i kapitel 2.

⁷ *Statistik om offentlig upphandling 2020*, Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4, Konkurrensverkets rapport 2020:5, december 2020, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/kunskapsbank-for-offentliga-affarer/publikationer/statistik-2020/>.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Dessa brister och begränsningar redogörs för närmare i Bilaga 1 och hänför sig till frågor om vilken tidsperiod som kunnat analyseras, vilka upphandlingar som ingår i underlaget och hur datamaterialet är strukturerat.

En av dessa begränsningar, som påverkar kvaliteten på historiska jämförelser, är att statistiken från och med år 2021 avser antalet anbud, medan tidigare statistik avser antalet anbudsgivare som är registrerade i upphandlingar. Dessa kan inte alltid likställas med varandra då anbudsgivare kan ha lämnat flera anbud i samma upphandling. Så kan vara fallet i upphandlingar som är indelade i flera anbudsområden. Upphandlingsmyndigheten har dock inte stöd för sortering av statistiken för referensåren 2012-2020 på denna anbudsområdesnivå. När vi i rapporten redovisar statistik använder vi för läsbarhetens skull genomgående begreppet *anbudsgivare*. För statistik som omfattar år 2021 och framåt avser dock begreppet således antalet anbud.

1.3.2 Inhämtning av synpunkter och tidigare insikter

För att möjliggöra en djupare analys kopplat till frågeställningarna i uppdraget inhämtades, förutom data som rör Upphandlingsmyndighetens statistik och tidigare studier, även synpunkter från marknadsaktörer på köp- respektive säljsidan. Inhämtningen skedde genom dialogmöten.

För att få en så bred representation bland branscher, regioner, företagsstorlekar och köparkollektiv som möjligt, bjöds representanter in från åtta olika intresseorganisationer för leverantörer, respektive en för offentliga inköpare i Sverige.⁸ Av dessa inbjudna organisationer deltog representanter för sex av intresseorganisationerna för leverantörer respektive den inbjudna intresseorganisationen för offentliga inköpare.

De två dialogmötena genomfördes vid två separata tillfällen och hölls båda digitalt. De sex intresseorganisationerna representerar och har uppskattningsvis drygt 18 300 medlemsföretag. Intresseorganisationen för offentliga inköpare representerar drygt 1 500 yrkesverksamma medlemmar från cirka 400 olika organisationer.⁹

Syftet med mötena har varit att få en fördjupad förståelse för marknadsaktörernas synpunkter på temat. Dialogmötena fokuserade på följande huvudfrågeställningar i uppdraget:

1. Hur ser ni på möjligheterna att öka konkurrensen/intresset för att delta i offentliga affärer genom ökad användning av utvärderingsmodeller som innefattar kvalitetsaspekter?
2. Vilka hinder finns mot en ökad användning av sådana modeller?

⁸ Med intresseorganisation menas bransch-, arbetsgivar- och andra intresseorganisationer som verkar för sina medlemmars intressen.

⁹ Varav cirka 1400 medlemmar från offentliga organisationer.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Vi har inom ramen för dialogmötena även berört angränsande frågor för att ta reda på vilka andra aspekter som kan påverka viljan att delta i en specifik offentlig upphandling och därmed konkurrensen. Detta gjordes eftersom det under dialogerna lyfttes att frågan om ökad konkurrens inte endast kan bedömas och besvaras utifrån huruvida utvärdering i upphandling inkluderat kvalitetsaspekter eller inte. På så sätt fick vi även en bredare och djupare förståelse för om och hur andra aspekter än de som kopplar till utvärderingsmodellernas utformning, har en inverkan på konkurrensen i enskilda upphandlingar.

1.4 Disposition

Denna rapport består av 6 kapitel. I kapitel 2 ges en kort inflygning till ämnet genom bland annat en redogörelse för några av de begrepp som är centrala i uppdraget. I kapitel 3 görs en redovisning av tillgänglig statistik och i kapitel 4 redovisas synpunkter från marknadsaktörer och de insikter Upphandlingsmyndigheten förvärvat. Kapitel 5 innehåller en samlad analys och slutsatser och i det avslutande kapitel 6, ges några avslutande kommentarer.

2. Introduktion

2.1 För stort pridfokus eller balans mellan pris och kvalitet?

Frågan om pris och kvalitet i offentliga upphandlingar och företagens intresse för att lämna anbud har fått utrymme i den mediala debatten. Hur och vad som lyfts fram beror på vilken aktör som uttalar sig, den köpande eller den säljande sidan. Även om detta inte ger en komplett bild av de olika aktörernas syn på dessa aspekter, kan man säga att leverantörerna är mer kritiska till att använda lägsta pris som utvärderingsgrund i upphandlingar jämfört med de upphandlande organisationerna.¹⁰

Det visar sig till exempel i olika undersökningar att leverantörer avstår från att delta i upphandlingar på grund av att de upplever ett starkt pridfokus i offentliga upphandlingar.¹¹ Å andra sidan är balansen mellan pris och kvalitet god, menar den köpande sidan. Det är åtminstone uppfattningen hos de upphandlande organisationerna, när de själva får bedöma i vilken utsträckning de genomför effektiva upphandlingar.¹² De menar också att det råder en olycklig missuppfattning om att upphandlingar med enbart pris som utvärderingsgrund inte tar hänsyn till kvalitetsparametrar eller att det rör sig om låga ambitioner gällande kvalitetsaspekter hos den upphandlande organisationen.

Upphandlingsmyndigheten anser att en generell utgångspunkt i diskussionen bör vara att det är en självklarhet att beakta pris som en central faktor i inköpsbeslut inom offentlig verksamhet. Anledningen är enkel: verksamheten finansieras av skattebetalarnas pengar, vilket ställer krav på god ekonomisk hushållning. Det offentliga representanter har ansvar att säkerställa att resurserna används effektivt och bidrar till största möjliga samhällsnytta. Genom att väga pris mot kvalitet kan verksamheten leverera kostnadseffektiva lösningar som är hållbara över tid, samtidigt som förtroendet för den offentliga sektorn bibehålls. Att tänka pris är därför inte bara naturligt – det är en viktig del av det offentliga uppdraget.

2.2 Insikter från tidigare rapporter och studier

Frågan om pris, kvalitet och företagens intresse för att lämna anbud till offentlig sektor, har varit ämnen för tidigare undersökningar, rapporter och studier. Ofta har då även andra aspekter från inköps/anskaffningsprocessen bearbetats. Vissa av dessa arbeten fokuserar på pris- och kvalitetsaspekterna i upphandlingar och avtal. Andra

¹⁰ Exempelvis Almegas debattartikel, *Låt inte pris gå före kvalitet i offentlig upphandling*, Dagens Samhälle mars 2023 och SOL:s replik på artikeln *Lägsta pris är inte vår devis*, april 2023.

¹¹ Jämför rapport *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>. Av rapporten framgår att 34 procent av de tillfrågade medlemsföretagen som inte deltar i offentlig upphandling uppger att de inte deltar på grund av att det är för mycket fokus på lägsta pris i upphandlingar. Se även rapport *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>. I denna är motsvarande siffra 10 procent.

¹² *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>. Se s. 98-101.

arbeten har bidragit till kunskaper och insikter om hur den offentliga affären intresserar företagen och organisationer att lämna anbud. Den här rapporten gör inte anspråk på att ge en uttömmande bild av tidigare bidrag inom ämnet, men vi lyfter några av dem.

Upphandlingsmyndighetens rapporter

Rapport *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*.¹³

Rapporten visar hur stödet till företag fungerar och vilka åtgärder som ska underlätta för företag att delta i offentliga upphandlingar. Av rapporten framgår att många företag anser att det är för stort fokus på pris i offentliga upphandlingar, vilket är en bidragande faktor till att företag avstår från att lämna anbud eller letar efter andra sätt att hämta hem pengar för att skapa lönsamhet i affären (se kapitel 4.1.3). I rapporten redogörs för en rad olika orsaker till att företag ser hinder i att delta i offentliga upphandlingar. Det finns dock inte någon närmare fördjupning i relationen mellan företagets intresse för att delta i upphandlingar och användningen av kvalitetsaspekter vid anbudsutvärderingen.

Rapport *Nationella upphandlingsrapporten*.¹⁴

I rapporten presenteras och analyseras resultatet av två enkätundersökningar – Nationella upphandlingsenkäten och Upphandlingsmyndighetens näringslivsenkät. Dessa genomfördes under oktober 2022 i syfte att undersöka måluppfyllelse av inriktningsmålen i den Nationella upphandlingsstrategin.

Rapporten tar upp ett flertal aspekter av inköpsprocessen. Enkätundersökningarna visar att flertalet av företagen har en bild av att det är för stort fokus på pris i utvärderingen. Detta gäller oavsett företagsstorlek och om egen erfarenhet som anbudsgivare finns eller inte.¹⁵

Om tilldelning av kontrakt i hög utsträckning *upplevs* vara baserat på pris, kan det dämpa intresset för offentliga affärer hos leverantörer som valt att konkurrera med andra fördelar än lägsta pris. Inte bara valet av utvärderingsgrund och tilldelningskriterier är därför viktigt, utan också hur de kommuniceras till och *uppfattas* av leverantörer. Köparkollektivet, å andra sidan, uppger att de i relativt stor

¹³ *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba80aa74f11761a/upphandlingsmyndigheten-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf.

¹⁴ *Nationella upphandlingsrapporten*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023_tillganglighetsanpassad.pdf.

¹⁵ *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>. Se s. 4.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

utsträckning har kravställning och utvärderingsmodeller som bidrar till god balans mellan pris och kvalitet, vilket bidrar till en effektiv upphandling.¹⁶

Uppdragsrapport *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*.¹⁷

Detta är en sammanställning av forskningen kring kvalitet i upphandlingssammanhang. Rapporten behandlar bland annat centrala vägval hur kvalitetsaspekter kan komma till uttryck i en upphandling; obligatoriska krav på leverantörens allmänna förmåga (kvalificeringskrav) eller på upphandlingsföremålet, avtalsvillkor eller tilldelningskriterium. Kvalitet diskuteras i termer av verifierbar och icke-verifierbar kvalitet, samt när kvalitet bestäms, före eller efter kontraktsskrivning.

Rapporten identifierar de utmaningar som kan uppstå när kvalitet är svår att mäta eller kontrollera och belyser när det är lämpligt att använda sig av den ena eller andra utvärderingsgrunden. Sammanfattningsvis lyfter rapporten egenskaper hos upphandlingsföremålet, och förhållanden i övrigt, som talar för när det är lämpligt att krav på kvalitet bör utformas på ett visst sätt.

Konkurrensverkets rapport

Uppdragsforskningsrapport *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*.¹⁸

Rapporten undersöker orsakerna till minskat deltagande i offentliga upphandlingar. Den analyserar faktorer bakom utvecklingen och hur upphandlande organisationer kan arbeta för att få fler leverantörer att lämna anbud.

Flera korrelationer undersöks i studien, bland annat hur mycket en upphandling marknadsförts till en bredare publik om genomförandet av upphandlingen är i linje med vad branschen typiskt sätt är van vid praxis samt betydelsen av att kvalitetsaspekter används vid utvärdering av anbud. En utav slutsatserna i rapporten visar att leverantörer undviker att lämna anbud i upphandlingar som inte är typiska för branschen. Det ses som avskräckande för leverantörer om en upphandling avviker från hur upphandlingar brukar gå till inom branschen och hur krav och kriterier vanligtvis ser ut.

¹⁶ *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>. Se s. 101.

¹⁷ *Nationalekonomiska aspekter vid upphandling av kvalitet*, framtagen på uppdrag av Upphandlingsmyndigheten, rapport 2021:2, mars 2021,
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationalekonomiska-aspekter-vid-upphandling-av-kvalitet.pdf>.

¹⁸ *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*, på uppdrag av Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2020:1, februari 2020,
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdragsforskning/forsk-rapport_2020-1_competition-and-litigation-in-swedish-public-procurement.pdf.

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

Studien visar att det inte finns stöd för att konkurrensen ökar vid användning av utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet, i motsats till en tidigare studie från Konkurrensverket (2018).¹⁹ Vidare visar studien att användningen av kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen både kan öka och minska antalet anbudsgivare, beroende på vilken bransch upphandlingen gäller. Författarna till rapporten menar att en viktig lärdom för att skapa intresse hos leverantörerna att lämna anbud i offentliga upphandlingar är utforma upphandlingar som är anpassade utifrån rådande förhållanden inom aktuell bransch.

Europeiska revisionsrättens rapport

Särskild rapport *Offentlig upphandling i EU – Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster under perioden 2011 – 2021*.²⁰

Detta är en rapport om konkurrensen i offentliga upphandlingar inom EU under en tioårsperiod. Även reformen från 2014 års direktiv om förenkling, mer transparens och att underlätta för småföretag ingår i undersökningen och om detta har haft en effekt på konkurrensen. Granskningen visar att konkurrensen halverade genomsnittet i EU från sex till tre, gällandeantalet företag som lämnade anbud i en upphandling. Rapporten mynnar ut i ett antal förslag inom tre områden; Förtydliga och prioritera målen med offentlig upphandling, åtgärda bristerna i data om offentlig upphandling och uppdatera kommissionens verktyg så att konkurrensen i offentlig upphandling kan övervakas bättre.

Europeiska kommissionen har lämnat svar på rapporten av vilket framgår att kommissionen instämmer i huvudsak med revisionsrättens rekommendationer. Bland annat genom att peka på ett antal initiativ i de senaste lagförslagen som syftar till att införa skyldigheter för offentliga inköpare att bedöma anbudens bidrag till hållbarhet och resiliens. Dessa tillför ofta särskilda krav till de förfaranden som definieras i direktiven om offentlig upphandling. I framtiden kan kommissionen överväga om dessa initiativ bör konsolideras och anpassas i en enda EU-rättslig text.²¹

Europeiska unionens råd pekar i sina slutsatser om rapporten på behovet av fördjupade undersökningar av grundorsakerna till den minskade konkurrensen och anser att det är mycket viktigt att ha omfattande och högkvalitativa data för att kunna utveckla faktabaserade strategier. De uppmanar därför kommissionen och medlemsstaterna att samarbeta närmare för att identifiera de relevanta dataset som

¹⁹ *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*, på uppdrag av Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2020:1, februari 2020.
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdragsforskning/forsk-rapport_2020-1_competition-and-litigation-in-swedish-public-procurement.pdf.
Se s. 48.

²⁰ Offentlig upphandling i EU - Mindre konkurrens vid upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster under perioden 2011-2021, Europeiska revisionsrätten, särskild rapport 28/2023, 4 december 2023, <https://www.eca.europa.eu/sv/publications/SR-2023-28>.

²¹ Europeiska kommissionens svar på Europeiska revisionsrättens särskilda rapport, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-22-21/COM-Replies-SR-22-21_SV.pdf, s. 8-9.

krävs för att underbygga en djupgående analys och förbättra den insamlade datans kvalitet och läsbarhet. Därtill bör man, i mån av tillgänglighet, offentliggöra relevant och regelbunden information om hållbar offentlig upphandling.²²

Almeegas rapport

Rapport *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*.²³

En enkätundersökning från 2024 som bygger vidare på tidigare undersökning från 2020. Rapporten beskriver tjänsteföretagens erfarenheter av offentlig upphandling och visar på en ökad deltagandegrad. Samtidigt redogörs för de stora utmaningar som kvarstår enligt företagen och som leder till att vissa företag väljer bort den offentliga marknaden. Resultatet visar att missnöjet med alltför stort prisfokus i upphandlingarna kvarstår från tidigare undersökningar. Andra faktorer såsom omfattande och irrelevanta krav påverkar också leverantörernas intresse för att lämna anbud.

Företagarnas rapport

Rapport *Offentlig upphandling och småföretag*.²⁴

Rapport om småföretags deltagande i offentlig upphandling, baserad på enkätundersökning där 1 114 företag deltog. Rapporten visar att även om prisfokuset i upphandlingarna fortsätter att utgöra en orsak till att småföretagen inte deltar i upphandlingar, så har denna parameter minskat jämfört med tidigare undersökning från 2015. Såväl komplexitet i upphandlingar som att kontrakten bedöms vara för stora för småföretagen, utgör ett större hinder för deltagande i upphandlingarna än det upplevda prisfokuset.

2.3 Konkurrens och kvalitet

2.3.1 Vad menas med konkurrens?

Utifrån hur uppdraget är formulerat tolkar Upphandlingsmyndigheten begreppet *konkurrens* som antal anbudsgivare alternativt antal anbud i offentlig upphandling. Formuleringen *förbättra konkurrensen* tolkas som att en ökning av antal anbudsgivare eller inkomna anbud i de offentliga upphandlingarna, leder till att konkurrensen förbättras. Begreppet konkurrens i den kontexten är dock tämligen begränsat, vilket vi redogör för nedan.

²² Rådets slutsatser om Europeiska revisionsrättens särskilda rapport 28/2023, C/2024/3521, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=OJ:C_202403521, s. 2 och 3.

²³ *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, oktober 2024, <https://www.almega.se/2024/10/rapport-offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv/>.

²⁴ *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>.

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

Konkurrensbegreppet är inte enbart synonymt med antal anbudsgivare eller antalet anbud i en upphandling.

Konkurrens, utifrån ett mer generellt perspektiv såsom EU:s konkurrensregler²⁵, definieras som en marknad där företag, oberoende av varandra, bedriver samma näringsverksamhet och tävlar om kunderna.²⁶ Vidare fastställer de allmänna bestämmelserna i upphandlingsregelverket att det inte är tillåtet att utforma en upphandling i syfte att undanta den från upphandlingsbestämmelsernas tillämpningsområde. Ej heller att begränsa konkurrensen så att vissa leverantörer gynnas eller missgynnas på ett otillbörligt sätt.²⁷ Utöver de allmänna bestämmelserna om upphandling i upphandlingslagstiftningen återkommer konkurrensbegreppet på ett flertal ställen i de olika bestämmelserna, exempelvis enligt följande benämningar:

- effektiv konkurrens²⁸
- snedvridning av konkurrensen²⁹
- verklig konkurrens³⁰
- sund konkurrens³¹
- rättvis konkurrens³²
- tillfredställande konkurrensnivå³³

Ovanstående visar på vilket sätt konkurrensbegreppet återges i upphandlingsbestämmelserna och vilken typ av konkurrens som avses, beroende på vilken bestämmelse som aktualiseras i den enskilda upphandlingen.

2.3.2 Konkurrensindikator

I situationer där konkurrensen uppstår i en inköpsprocess, är det mest naturligt att tänka sig att det är i samband med att upphandlingen genomförs, och mer konkret, när leverantörerna har lämnat in sina anbud och den upphandlande organisationen

²⁵ Artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget.

²⁶ EU:s ordlista för sammanfattning av EU-lagstiftning och begreppet konkurrens, <https://eur-lex.europa.eu/SV/legal-content/glossary/competition.html>.

²⁷ 4 kap. 2 § LOU.

²⁸ Exempel på hänvisning till effektiv konkurrens; antal inbjudna leverantörer i tvåstegsförfaranden, konkurrenspräglad dialog och projekttävling (4:7, 6:10, 6:23 och 18:3 LOU), bevismedel för utredning om leverantörens tekniska och yrkesmässiga kapacitet (15:12 LOU), tilldelningskriterier vid tillämpning av utvärderingsgrunden bästa förhållande mellan pris och kvalitet (16:2, 3 st LOU).

²⁹ Exempel på hänvisning till snedvridning av konkurrensen; klarläggande, precisering och optimering av anbud i tvåstegsförfaranden (6:26 LOU), uteslutningsgrunder på grund av otillåtet samarbete mellan leverantör och konsultjäv (13:3, 2 st p. 4, 6 och 7 LOU).

³⁰ Exempel på hänvisningen till verklig konkurrens i LOU-direktivet; tilldelningskriterierna betydelse vid fastställande av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och förbud mot att den upphandlande organisationen ges en oinskränkt valfrihet att utse vinnande anbud (beaktandesats 90 och 92). Även antal inbjudna leverantörer i tvåstegsförfaranden och projekttävling (art. 66 och 80.3 LOU-direktivet).

³¹ Exempel på hänvisningen till sund konkurrens i LOU-direktivet; tilldelningskriterierna betydelse vid fastställande av det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (beaktandesats 90).

³² Exempel på hänvisning till rättvis konkurrens; tilldelningskriteriernas ska garantera en effektiv och rättvis konkurrens (art. 67 LOU-direktivet).

³³ Exempel på hänvisning till tillfredställande konkurrensnivå; bevismedel för leverantörens tekniska kapacitet, enligt bilaga XII, del II, a), ii) LOU-direktivet.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

genomför processen med anbudsprövning. Detta betyder då att antal anbudsgivare utgör ett mått på om det råder hög eller låg konkurrens i en upphandling.

Men, antal anbudsgivare som en indikator på konkurrensen säger inte nödvändigtvis något om vilken typ av konkurrens som råder i den enskilda upphandlingen. Man kan hävda att konkurrensen endast omfattar de leverantörer som uppfyller de obligatoriska kraven (formella, kvalificeringskrav, minimikrav, krav för selektering). De anbudsgivare som inte har klarat sig igenom den prövningen, är med detta synsätt inte leverantörer som konkurrerar om ett avtal.

Man kan även tänka sig att konkurrensen blir som mest aktuell när upphandlingen är avslutad och avtalet har trätt i kraft. Det kan vara fallet när det handlar om ramavtal med förnyade konkurrensutsättning som tillvägagångssätt för att tilldela kontrakt.³⁴

En annan aspekt som påverkar indikatorns tillförlitlighet gäller för upphandlingsförfaranden som sker i två steg, så kallade tvåstegsförfaranden. I sådana förfaranden lämnas anbud inte i den första fasen, s.k. selekteringsfasen. I selekteringsfasen handlar det istället om att leverantörer lämnar in anbudsansökningar som beskriver deras kvalifikationer och förmåga att utföra kontraktet. Antalet anbudsansökningar i denna fas motsvarar inte nödvändigtvis antalet faktiska anbud i det senare skedet, där endast de kvalificerade och inbjudna leverantörerna deltar.

Det går alltså att problematisera kring begreppet konkurrens och vilken typ av konkurrens som uppstår i olika faser av de offentliga inköpen. Men det är i slutändan antal anbudsgivare i offentliga upphandlingar, oavsett om de klarar kraven i upphandlingen eller inte, som är den konkurrensindikator som vi har möjlighet att analysera i uppdraget.

Som ett komplement till den konkurrensindikatorn, har vi även möjlighet att undersöka hur stor andel av anbudsgivarna som lämnar anbud i en upphandling, som får teckna avtal med den upphandlande organisationen. Stora andelar kontrakterade anbudsgivare i en bransch eller i en enskild upphandling kan tyda på att det är färre anbudsgivare som konkurrerar om samma kontrakt, det vill säga svagare konkurrens. Mot bakgrund av ovanstående görs även en fördjupning i andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling, utifrån vald utvärderingsgrund.

2.3.3 Vad menas med kvalitet?

Kvalitet är inte ett definierat begrepp i lagar eller förordningar. Kvalitet är ett mångdimensionellt begrepp som kan förklaras eller klassificeras på olika sätt. Vad som utgör kvalitet i den enskilda upphandlingen, avgörs utifrån det behov som den upphandlande organisationen har av en vara, tjänst eller byggentreprenad. Vad det är och hur kvalitet omhändertas är ofta ett resultat av många olika avvägningar och

³⁴ 7 kap. 8-9 §§ LOU. Förnyad konkurrensutsättning innebär att leverantörer i ett ramavtal bjuds in till att på nytt lämna anbud i enlighet med de villkor som anges i ramavtalet.

bedömningar i syfte att säkerställa en funktionell och hållbar leverans, som motsvarar behovet på ett långsiktigt och kostnadseffektivt sätt.

Inom ramen för uppdraget ingår inte att identifiera vilka olika kvalitetstyper eller kvalitetsaspekter som förekommer, än mindre vilka som är lämpliga att använda, med tanke på den stora spridningen av tjänster, varor och byggtreprenader som det offentliga anskaffar. Det vore nästintill ett omöjligt uppdrag, med tanke på kvalitetsbegreppets mångsidiga dimension, perspektiv och metoder som används för att säkerställa kvaliteten i utförande av det enskilda uppdraget i varje upphandlat avtal.

2.4 Bestämmelser om kravställning och anbudsutvärdering

Upphandlingslagarna är förfarandelagar. Det innebär att reglerna anger hur de upphandlande organisationernas inköp ska gå till, men de reglerar inte vad som ska köpas in. En upphandlande organisation har stor frihet att utforma sin upphandling på det sätt som bäst motsvarar organisationens behov. Alla krav, villkor och tilldelningskriterier måste dock hålla sig inom de ramar som ges av de grundläggande upphandlingsprinciperna.

Generellt sett kan det dock konstateras att det finns fler bestämmelser för hur en direktivstyrd upphandling får genomföras, jämfört med icke-direktivstyrd upphandling. Exempelvis bestämmelser om tidsfrister, uteslutningsgrunder och kvalificeringskrav och utvärderingsgrunder, för att nämna några.

2.4.1 Utformning av krav

Gemensamt för all kravställning i upphandlingar är att kraven ska ha en koppling till själva upphandlingsföremålet. Hur kraven ska formuleras beror på vad som ska upphandlas och vad syftet med upphandlingen är. Vidare ska kraven vara både lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet med upphandlingen. Det är därför viktigt att den upphandlande organisationen identifierar och definierar vilka behov som ska tillgodoses i upphandlingen.

Det finns olika typer av krav som den upphandlande organisationen använder sig av. Krav som avser att leverantörens lämplighet, som har att göra med leverantörens allmänna förmåga att fullgöra kontraktet är kvalificeringskrav. Det är krav som leverantören måste uppfylla för att för att kunna delta i upphandlingen. Ett annat typ av krav är de så kallade obligatoriska kraven på upphandlingsföremålet. De utformas i syfte att säkerställa att den upphandlande organisationen anskaffar en vara, tjänst eller byggtreprenad som motsvarar deras behov. Dessa krav samlas oftast i en del av upphandlingen som benämns kravspecifikation. Till sist har vi de så kallade avtalsvillkoren eller i vissa sammanhang även benämnda som kontraktsvillkoren – även dessa sammanställs ofta i ett eget avsnitt i upphandlingsdokumentet. De reglerar vilka rättigheter och skyldigheter köparen och säljaren har om hur leveransen eller uppdraget ska utföras. Det vanliga tillvägagångssättet är att den upphandlande organisationen inkluderar alla tre kravtyperna i en upphandling. Obligatoriska krav

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

och avtalsvillkor utgör stommen i det avtal som den upphandlande organisationen tecknar med tilldelad leverantör. Beroende på hur villkoren är utformade, kan även kvalificeringskraven ingå i avtalet. Oavsett vilken kombination av kravställning som används, är det ur ett transparensperspektiv viktigt att kraven är formulerade på ett tydligt sätt. Detta säkerställer att potentiella leverantörer förstår vad som är viktigt för den upphandlande organisationen och vad leverantörerna förväntas leverera under hela kontraktperioden.

2.4.2 Utvärderingsgrunder

Kontrakt på det direktivstyrda området ska tilldelas den leverantör som lämnat det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet utifrån vald utvärderingsgrund. Det finns tre olika grunder för att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet:

- bästa förhållandet mellan pris och kvalitet,
- kostnad, eller
- pris.

Kvalitetsbegreppet i utvärderingsgrunden *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* är omfattande. Upphandlingslagarna innehåller inte några närmare regler för hur bedömningen av anbud ska gå till eller hur en utvärderingsmodell ska vara utformad. En organisation kan därför i princip välja vilken metod som helst för att jämföra anbud så länge den kan anses uppfylla de grundläggande upphandlingsprinciperna. Det viktiga i sammanhanget är att såväl val av utvärderingsgrund som utformning av utvärderingsmodell syftar till att identifiera det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet.

Det bör dock understrykas att en god balans mellan pris och kvalitet kan uppnås på flera sätt. Att ställa krav på hög kvalitet och enbart utvärdera på pris är ett sätt. Att vikta pris och kvalitet i en utvärderingsmodell kan vara en annan. Ytterligare en variant är att låta anbudsgivarna konkurrera om enbart kvalitet utifrån ett förutbestämt pris. Att uteslutande använda pris som faktor i en upphandling behöver inte innebära att upphandlingen inte beaktar kvalitet. Det beror helt på vilka obligatoriska krav som ställs i upphandlingen.

Exempel på egenskaper eller aspekter som tilldelningskriterier kan omfattas av är tekniska fördelar, estetiska och funktionella egenskaper, tillgänglighet, utformning med tanke på samtliga användares behov, sociala, miljömässiga och innovativa egenskaper samt handel och villkoren för handel.³⁵

Vidare kan även kvalifikationer och erfarenheter hos den personal som utses för att verkställa kontraktet utvärderas, om kvaliteten på den personal som utsetts på ett betydande sätt kan påverka nivån på kontraktets fullgörande.³⁶

³⁵ Artikel 67 Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

³⁶ Artikel 67.2 b Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Andra kvalitetsaspekter kopplade till upphandlingsföremålet, som kan utgöra en del av utvärderingen, är eftermarknadsservice och tekniskt stöd samt leveransvillkor, såsom leveransdag, leveransprocess och leveranstid eller tid för fullgörande.³⁷

Fram till februari 2022 var reglerna om hur utvärderingen ska gå till i huvudsak lika för icke-direktivstyrda upphandlingar desamma. Den statistiska data som vi utgår från avser tidsperioden innan de nya reglerna för upphandlingar under tröskelvärdet började gälla. Efter att nya regler för upphandlingar under tröskelvärdet har trätt i kraft saknas de detaljerade regler om hur utvärderingen ska gå till. Det kan därför finnas utrymme för den upphandlande organisationen att utvärdera på annat sätt än enligt reglerna som gäller på det direktivstyrda området. Centralt är att den upphandlande organisationen anger hur utvärderingen kommer gå till i upphandlingsdokumenten och att de förhåller sig till de grundläggande upphandlingsprinciperna. Det framgår även i förarbetena att den upphandlande organisationen måste använda sig av något eller några kriterier för att kunna jämföra inkomna anbud och välja ut det bästa.

³⁷ Artikel 67.2 c Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU.

3. Upphandlingsstatistik

3.1 Förekomsten av kvalitetsaspekter i utvärdering

Upphandlingar med utvärderingsgrund som inte inkluderar kvalitetsaspekter, stod under den analyserade perioden åren 2012–2020 för merparten av alla upphandlingar. I genomsnitt handlar det om knappt 54 procent av alla upphandlingar.³⁸ Andelen upphandlingar som inkluderar kvalitetsaspekter i utvärderingen uppgår till drygt 46 procent.³⁹

3.2 Antal anbudsgivare utifrån vald utvärderingsgrund

Att beskriva hur konkurrensen fungerar inom offentlig upphandling är inte enkelt. Flera olika mått kan användas som konkurrensindikator. Som nämns i kapitel 2.3.2 kan antalet anbudsgivare användas som en indikator. Det är även den typ av uppgift som går att få fram med stöd av statistik för att besvara frågeställningen inom ramen för uppdraget och som vi därför valt att använda oss av.

Under perioden 2012–2020 deltog i genomsnitt 4,2 anbudsgivare per upphandling där utvärderingsgrunden "lägsta pris" eller "kostnad" användes jämfört med 4,6 anbudsgivare när "bästa förhållandet mellan pris och kvalitet" tillämpades, se tabell 1. Detta visar på en marginell men återkommande skillnad till fördel för upphandlingar som inkluderar kvalitetsaspekter i utvärderingen.

Skillnaden mellan utvärderingsgrunderna under tidsperioden 2012 – 2020 varierar mellan 0,2 och 0,6 anbudsgivare per upphandling. 2019 var denna skillnad som störst, med ett genomsnitt på 4,8 anbudsgivare för upphandlingar som inkluderade kvalitetsaspekter i utvärderingen, jämfört med 4,2 anbudsgivare för de som endast utvärderades utifrån lägsta pris eller kostnad.

Tabell 1. Genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling.

År	Kvalitet	Lägsta pris
2012	4,8	4,6
2013	4,8	4,5
2014	4,6	4,4
2015	4,6	4,1
2016	4,5	4,1
2017	4,3	3,8
2018	4,4	3,9
2019	4,8	4,2
2020	5,0	4,6
Total	4,6	4,2

³⁸ 82 944 upphandlingar av totalt 153 789 upphandlingar (referensåren 2012-2020).

³⁹ 70 845 upphandlingar av totalt 153 789 upphandlingar (referensåren 2012-2020).

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Notering: Kolumn "Kvalitet" avser genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling där utvärderingsgrunderna ekonomiskt mest fördelaktiga anbud eller bästa förhållande mellan pris och kvalitet tillämpats. Kolumn "Lägsta pris" innehåller motsvarande indikator, men avser upphandlingar där utvärderingsgrunderna lägsta pris eller kostnad tillämpats.

En intressant fråga är i hur stor andel av det totala antalet upphandlingar det deltog endast en (1) anbudsgivare kontra flera anbudsgivare.⁴⁰ Det är en avgörande skillnad ur ett konkurrensperspektiv om en (1) eller två anbudsgivare deltar i en upphandling. Antalet upphandlingar med endast en (1) anbudsgivare kan vara en indikator på bristande intresse för upphandlingar och bristande konkurrens. Det vi kunnat se i vår analys under åren 2012–2020 är att i upphandlingar med utvärderingsgrund som inkluderar kvalitetsaspekter, inkom endast en (1) anbudsgivare i genomsnitt i 15,6 procent av upphandlingarna. I upphandlingar med utvärderingsgrund utan kvalitetsaspekter är motsvarande siffra 15,5 procent. Skillnaderna mellan de olika utvärderingsgrunderna är således försumbar.

3.3 Andel kontrakterade anbudsgivare utifrån vald utvärderingsgrund

Upphandlingar med kvalitetsaspekter i utvärderingen har generellt sett haft en något högre andel kontrakterade anbud än vad som varit fallet i upphandlingar som endast utvärderas utifrån pris eller kostnad. Skillnaderna är dock inte på något sätt väsentliga. För de förstnämnda upphandlingarna är andelen i genomsnitt 40,6 procent och för de sistnämnda 39,7 procent sett över tidsperioden 2012–2020, se tabell 2. Ingen tydlig trend syns under tidsperioden, utan förhållandet mellan de olika utvärderingsgrunderna, vad gäller andel kontrakterade anbudsgivare, är stabilt under åren.

Tabell 2. Genomsnittlig andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling.

År	Kvalitet	Lägsta pris
2012	36,2 %	36,0 %
2013	37,1 %	36,5 %
2014	37,7 %	37,5 %
2015	41,8 %	40,1 %
2016	43,7 %	42,3 %
2017	45,1 %	43,1 %
2018	45,0 %	43,5 %
2019	42,7 %	41,7 %
2020	37,4 %	37,7 %
Total	40,6 %	39,7 %

⁴⁰ Totala antalet upphandlingar avser totala antalet upphandlingar som har uppgift om antalet anbudsgivare och uppgift om vald utvärderingsgrund, inklusive avbrutna upphandlingar. Se vidare Bilaga 1.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Notering: Kolumn "Kvalitet" avser genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling, för upphandlingar där utvärderingsgrunderna *ekonomiskt mest fördelaktiga anbud* eller *bästa förhållande mellan pris och kvalitet* tillämpats. Kolumn "Lägsta pris" innehåller motsvarande indikator, men avser upphandlingar där utvärderingsgrunderna *lägsta pris* eller *kostnad* tillämpats.

Statistiken ovan, som visar i vilken utsträckning verklig konkurrens föreligger, kan dock vara missvisande. Statistiken avser såväl ramavtal som kontrakt. Det är dock större oklarheter kring vilka slutsatser man kan dra för upphandlingar av ramavtal jämfört med kontrakt, eftersom det inte säger något om hur många som de facto får chans att leverera under avtalsperioden. Detta gäller dock främst vid ramavtal där det finns flera ramavtalsleverantörer. Vi har dock ingen möjlighet att göra en jämförelse mellan de olika utvärderingsgrunderna i dessa fall, utifrån tillgängliga statistikdata.

I syfte att ta bort dessa aspekters inverkan på statistiken har vi även tittat på hur den ser ut om man endast inkluderar de upphandlingar som har en (1) kontrakterad leverantör i analysen. Det vill säga, vi utesluter de upphandlingar som avser ramavtal med flera leverantörer. Statistiken visar då att det inte finns någon skillnad mellan de olika utvärderingsgrunderna, vad gäller genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling eller andelen kontrakterade anbudsgivare under den analyserade tidsperioden 2012–2020.⁴¹

3.4 Variationer i antal anbudsgivare mellan olika inköpskategorier

Antalet anbudsgivare varierar beroende på val av utvärderingsgrund mellan olika inköpskategorier. Analysen innefattar en jämförelse mellan olika inköpskategorier, avseende antalet anbudsgivare utifrån tvåsiffrig nivå av CPV-kodklassificeringen.⁴² Många faktiska svårigheter ligger i det faktum att för många upphandlingar rapporterar flera CPV-koder. Statistiken baseras dock på en huvudsaklig CPV-kod per upphandling.

I upphandlingar av vissa varor och tjänster har användningen av kvalitetsaspekter i utvärderingen präglats av lägre antal anbudsgivare under den aktuella tidperioden. Det gäller exempelvis hälso- och sjukvård samt socialvård (85), kontorsmaskiner och IT-utrustning (30), kläder och tillbehör (18), medicinsk utrustning och läkemedel (33), samt skinn, textilier och plastmaterial (19). Upphandlingar med dessa CPV-koder och kvalitetsaspekter i utvärderingen, har generellt lockat färre anbudsgivare än de som enbart utvärderats på *lägsta pris* eller *kostnad*, se tabell 3.

Samtidigt har användningen av kvalitetsaspekter i utvärderingen varit förknippad med ett högre antal anbudsgivare vad gäller andra kategorier. Detta gäller särskilt för arkitekt- och byggtjänster (71), finans- och försäkringstjänster (66), fritids-, kultur-

⁴¹ Det genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling var 3,4 för såväl upphandlingar med som utan kvalitetsaspekter i utvärdering, andelen kontrakterade anbudsgivare ligger på 28,4 procent för båda de typerna av utvärderingsgrund som vi analyserat.

⁴² CPV-koder är inte specifika branschkode utan snarare representerar de produkter och tjänster som köps inom olika sektorer genom upphandling. CPV-kodindelningen är utformad för att säkerställa en enhetlig klassificering av upphandlingsföremålet inom alla sektorer av offentlig upphandling.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

och sporttjänster (92), företagstjänster (79), forskning och utvecklingstjänster (73), hotell- och restaurangtjänster (55), undervisning och utbildning (80), samt livsmedel och drycker (15). Här har upphandlingar som utvärderats utifrån kvalitetsaspekter haft fler anbudsgivare än de som inte inkluderat kvalitetsaspekter i utvärderingen.

Tabell 3. Genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling för upphandlingar annonserade 2012-2020, indelat efter CPV-kod.

CPV	Benämning	Kvalitet	Lägsta pris
85	Hälso- och sjukvård samt socialvård	5,6	7,9
30	Kontorsmaskiner, datorer samt kontors- och datorutrustning	3,5	4,0
18	Kläder, skor, väskor och tillbehör	3,9	4,3
33	Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	4,4	6,1
19	Skinn och textilier, plast- och gummimaterial	3,6	3,8
71	Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	7,3	6,4
66	Finans- och försäkringstjänster	3,0	2,5
92	Fritids-, kultur- och sporttjänster	10,6	4,3
79	Företagstjänster	6,1	5,5
73	FoU-tjänster samt tillhörande konsulttjänster	4,2	3,1
55	Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	9,1	6,7
80	Undervisning och utbildning	5,3	4,8
15	Livsmedel, drycker, tobak och dylikt	2,9	2,7

Notering: Kolumn "Kvalitet" avser genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling för upphandlingar där utvärderingsgrunderna ekonomiskt mest fördelaktiga anbud eller bästa förhållande mellan pris och kvalitet tillämpats. Kolumn "Lägsta pris" innehåller motsvarande indikator men avser upphandlingar där utvärderingsgrunderna lägsta pris eller kostnad tillämpats.

4. Synpunkter och insikter från marknadsaktörer

4.1 Intresse- och branschorganisationer från näringslivet

Signalvärdet i ökad användning av kvalitetsparametrar i utvärdering

Representanter för näringslivet ger en tämligen positiv respons på frågan om konkurrensen antas bli bättre (ökat antal anbudsgivare) om fler upphandlingar innehåller en anbudsutvärdering där kvalitetsaspekter utvärderas, istället för en utvärdering på enbart anbudspris.

De poängterar att det kan fungera som ett viktigt signalvärde från offentlig sektor till företagen som deltar eller funderar på att delta i offentliga upphandlingar. Det signalvärdet skulle då kunna öka intresset för enskilda upphandlingar hos företagen.

Val av utvärderingsgrund är inte ensam lösningen för ökad konkurrens

I samtalen framkom dock vikten av att understryka, att den positiva synen på att kvalitetsaspekter lyfts fram i utvärderingsmomentet, inte kan ses som en isolerad lösning på det sviktande intresset hos företagen i att delta i offentliga upphandlingar.

Det är flera faktorer som påverkar företagens intresse och engagemang att delta. Bland annat lyftes leverantörernas önskemål om att alla krav och förutsättningar i en upphandling, oavsett val av utvärderingsgrund, är rimliga, relevanta och inte minst anpassade utifrån förhållanden i den specifika branschen där leverantörerna är verksamma. Här betonades särskilt behovet av att kraven utformas i linje med gällande lagstiftning och relevanta standarder inom respektive bransch.

För att lyckas med en relevant kravställning i upphandling är det viktigt att ha kunskap om hur det fungerar i en viss bransch. Då är den förberedande fasen i inköpsprocessen oerhört viktig. Det är i det förberedande arbetet som dialogen mellan offentlig sektor och leverantörer kan bidra med viktiga insikter och kunskaper i arbetet med att utforma upphandlingen.

Om det förberedande arbetet påtalades som viktigt, så var enigheten kring en aktiv avtalsuppföljning total, när det kommer till viktiga faktorer som påverkar intresset för att delta i offentlig upphandling. Uppföljning lyftes också fram som särskilt viktig i upphandlingar där lägsta pris är utvärderingsgrunden. Här framkom det att vissa leverantörer avstår från att lämna anbud till upphandlande organisationer, som inte arbetar aktivt med att följa upp att leveranserna utförs i enlighet med avtalsvillkoren. De väljer istället att lämna anbud till de som arbetar strukturerat och metodiskt med uppföljning. Detta gäller, som vi förstod det, oavsett val av utvärderingsgrund.

Utvärdering på kvalitet kräver transparens och möjlighet till insyn

På frågan om det finns några hinder mot en ökad användning av kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen, lyftes bland annat att alltför omfattande eller komplexa utvärderingsmodeller eller alltför många tilldelningskriterier, kan innebära att

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

tröskeln höjs för att delta i offentlig upphandling. Det gäller särskilt för mindre företag.

Det kan också tänkas att inslag av subjektiva bedömningar ökar, om antalet upphandlingar med kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen ökar. Att regelverket tillåter visst inslag av subjektivitet i anbudsutvärderingen, fanns det inte någon särskild motsättning till. Men bedömningar av olika slag kräver ofta en hög sakkompetens hos den upphandlande organisationen.

Ett annat hinder som flera deltagare lyfte är att det i offentliga upphandlingar ofta råder en väldigt begränsad transparens i utvärderingar och en omfattande sekretessbeläggning av anbud. Det medför en osäkerhet hos leverantörerna avseende vilka kvalitetsförbättringar som egentligen efterfrågas eller är önskvärda.

Ökat fokus på kvalitetsaspekter och sänkta trösklar på obligatoriska krav
Samtalen uppehöll sig även vid resonemang kring det faktum att om fokus på kvalitetsaspekter i utvärderingsmomentet ökar, medför det att en sänkning av de obligatoriska kraven på upphandlingsföremålet är nödvändig. Därmed sänks tröskeln i syfte att åstadkomma en förbättrad konkurrens.

Att det förekommer många krav och emellanåt krav som är svåra att uppfylla, oavsett om det handlar om kvalificeringskrav, obligatoriska krav på upphandlingsföremålet eller avtalsvillkoren, bekräftades av flertalet av deltagarna. Men på frågan om obligatoriska krav behöver sänkas till förmån för fler tilldelningskriterier av kvalitet, i syfte att skapa mer intresse för att delta i upphandlingar så var svaret nej. De tycker inte att det är en nödvändighet eller lämplig lösning i de flesta lägen.

Att det behövs obligatoriska krav för att säkerställa vissa kvalitetsnivåer råder det enighet om. Däremot betonades vikten av att den upphandlande organisationen noggrant går igenom alla sina krav för att säkerställa att de harmoniserar med gällande lagstiftning och den emellanåt höga ambitionen att ställa exempelvis höga miljökrav. Det viktiga i sammanhanget är att kraven är rimliga och ändamålsenligt utformade.

4.2 Intresseorganisation från offentlig sektor

Frågan om pris kontra kvalitet behöver förstås i en större kontext

Representanter för de upphandlande organisationerna menar att debatten om att upphandlingar med utvärdering på pris saknar kvalitetsaspekter, är alldeles för snedvriden och onyanserad. Detta svar får vi på frågan om det är mer gynnsamt för konkurrensen och intresset att delta i offentliga upphandlingar om man oftare utvärderar kvalitetsaspekter istället för enbart pris. De menar att debatten har lett till att upphandlingar med utvärderingsgrunden (lägsta) pris har fått ett dåligt rykte och att det snarare är det som avskräcker företag från att delta i dessa upphandlingar.

Det framhölls även att många fler anbudsgivare i en upphandling inte alltid innebär att konkurrensen förbättras. Det går inte att ta för givet att det leder till bättre

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

offentliga affärer. Att hantera många fler anbud i en upphandling kräver större resursmässiga insatser, inte minst i de upphandlingar som inkluderar kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen.

Att utvärdera kvalitet är svårt

En viktig aspekt som lyftes i samtal om förutsättningarna för att identifiera relevanta kvalitetsaspekter med koppling till upphandlingsföremålet, är utmaningen för de personer som är involverade i upphandlingsprojekten att identifiera det egentliga behovet. Så länge det finns utmaningar med att få den egna verksamheten att kommunicera vilket behov som en eller flera leverantörer ska tillgodose, kan frågan om att utvärdera kvalitet inte omhändertas på ett bra sätt. Om den upphandlande organisationen lyckas identifiera det verkliga behovet blir nästa utmaning att tillsätta de resurser som krävs för att kunna säkerställa att utformningen på utvärderingsmodellen är korrekt, utifrån ett behovsanpassat perspektiv, utifrån ett juridiskt perspektiv och inte minst verifierbart ur ett uppföljningsperspektiv.

På samma tema, det vill säga utmaning med att hitta rätt utformning på utvärdering av kvalitetsaspekter, är det värt att notera att den kvalitet som upphandlande organisationer många gånger försöker fånga i anbudsutvärderingar ofta utgörs av så kallade mjuka värden. Beroende på i vilken utsträckning dessa mjuka värden är verifierbara, mätbara och möjliga att följa upp, är det ofta svårt att utforma utvärderingsmodeller som faktiskt identifierar de mjuka värdena.

En potentiell risk som deltagarna lyfte är att om antalet upphandlingar med kvalitetsutvärderingar ökar, då ökar även inslaget av subjektiva bedömningar av företagens erbjudna kvalitet. Frågan som deltagarna ställde sig är i vilken utsträckning som det kommer accepteras av leverantörsledet och i slutändan domstolarna. Detta är en uppfattning som även representanter från näringslivet delade med sig av.

En likande uppfattning som deltagare från näringslivet lyfte, framkom även från deltagare för den köpande sidan. Det vill säga att en risk med att öka antalet upphandlingar med kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen, kan medföra att antalet upphandlingar med komplicerade utvärderingsmodeller ökar, vilket kan få en motsatt effekt hos marknadens aktörer. Då kan leverantörer avskräckas från att delta i upphandlingar på grund av omfattande och invecklade utvärderingsmodeller som kräver en hel del resurser till att utforma anbuden och att begripligheten i modellernas utformning minskar.

Öka leverantörernas intresse för upphandling genom andra arbetssätt

Det gavs exempel på andra tillvägagångssätt som leder till såväl ökat intresse för offentliga upphandlingar, som innovation och utveckling av anskaffningar som upphandlande organisationer gör. Exempelvis olika typer av branschråd med representanter från både köpare och säljare.

Sammantaget kunde det konstateras utifrån samtalen med representanter från den köpande sidan att själva frågeställningen om konkurrensens påverkan av valet att

inkludera kvalitetsaspekter i anbudsutvärdering uppfattades som alltför övergripande för att kunna besvaras. Det finns förvisso ett intresse hos upphandlande organisationer att undersöka varför antalet anbudsgivare i vissa upphandlingar är lågt, framförallt i de upphandlingarna där antalet anbudsgivare uppgår till endast 1-3 anbudsgivare och i en femtedel av upphandlingarna, endast en anbudsgivare.⁴³ Detta är aspekter som är mer intressanta att undersöka, enligt representant för upphandlande organisationer.

4.3 Upphandlingsmyndighetens insikter

Synpunkterna som förts fram under dialogerna har i huvudsak handlat om konkurrensaspekten och hur den påverkas när den upphandlande organisationen väljer någon av utvärderingsgrunderna *pris*, *bästa förhållandet mellan pris och kvalitet* eller *kostnad*. Det är även tydligt att samtalen har handlat om andra delar av inköpsprocessen och att dessa också är viktiga när man pratar om vad som skapar konkurrens i offentliga upphandlingar.

Dessa insikter och lärdomar är Upphandlingsmyndigheten väl bekant med från tidigare samtal med aktörerna kopplade till inköpsprocessen. För att belysa dessa perspektiv, redovisas även insikter och lärdomar från tidigare projekt och uppdrag som Upphandlingsmyndigheten och andra genomfört, där dessa faktorer har undersökts närmare.

4.3.1 Trösklar, administrativa och formella krav

De administrativa och formella krav som ställs i upphandlingen, samt övergripande förutsättningar som sätter spelplanen för leverantörernas anbudsgivning, spelar även de en viktig roll för hur attraktiv en upphandling uppfattas.

Om de administrativa kraven är alltför omfattande, komplexa eller tidskrävande kan det avskräcka leverantörer, särskilt mindre företag, från att delta.⁴⁴ Detta kan exempelvis gälla krav på detaljerad dokumentation, omfattande certifieringar eller tidskrävande processer som kan upplevas som betungande.

De formella förutsättningarna, såsom krav på ekonomisk stabilitet, tidigare referenser eller specifika tekniska kvalifikationer, måste vara proportionerliga och relevanta för den aktuella affären för att inte onödigt begränsa antalet konkurrerande aktörer. När

⁴³ Uppgift om andel upphandlingar med endast en anbudsgivare avser upphandlingar som annonserades år 2022.

⁴⁴ Jämför *Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, Oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>, s. 11-13. Av rapporten framgår det att företag - i synnerhet mindre företag - upplever att det är för tidsmässigt krävande och krångligt att delta i offentlig upphandling. Se även *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>, där det framgår att 17 procent av de tillfrågade svarade att främsta orsaken till att de inte deltar är på grund av att offentlig upphandling är för komplicerat och tar för lång tid. Se även *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>, avsnitt 3.2.1. Där framgår att endast ett av fem företag anser att det i hög utsträckning inte tar för lång tid att lämna anbud.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

sådana krav upplevs som rimliga och tydligt kopplade till det faktiska behovet ökar sannolikheten att fler leverantörer ser det som möjligt att delta, vilket i sin tur främjar en bredare och mer dynamisk konkurrens. Ett sätt att åstadkomma detta kan vara att upphandlande organisationer i högre utsträckning uttrycker sina behov i form av funktionskrav.

Funktionskrav innebär att man formulerar krav på ett sådant sätt att fokus ligger på *vad* som ska uppnås snarare än *hur* det ska genomföras. Genom funktionskrav kan företag lämna förslag på olika lösningar utifrån den upphandlande organisationens behov. Funktionskrav utgår alltså ifrån resultatet eller effekten som den upphandlade varan eller tjänsten ska åstadkomma, snarare än att detaljstyra utförandet. Sådana krav kan användas både som obligatoriska krav och som tilldelningskriterier i utvärderingen.⁴⁵

En avgörande faktor är även hur lång tid leverantörerna har på sig att lämna anbud. Om anbudstiden är kort kan vissa leverantörer inte hinna ta fram ett konkurrenskraftigt anbud, särskilt om upphandlingen är komplex eller kräver att leverantören först genomför omfattande analyser eller samarbeten med underleverantörer. En för kort anbudstid kan därmed begränsa intresset för och i slutändan konkurrensen i upphandling. Om anbudstiden däremot är rimligt satt, kan fler leverantörer delta, särskilt mindre företag som kanske inte har samma resurskapacitet som större aktörer.⁴⁶

Vidare spelar leverantörens interna kapacitet en stor roll för om en upphandling bedöms som tillräckligt attraktiv att delta i. Det kan handla om personalresurser, teknisk infrastruktur eller finansiell stabilitet. Den interna kapaciteten varierar förstås över tid och företagens intresse för en upphandling kan således påverkas av när upphandlingen genomförs under året. Vissa perioder, exempelvis på sommaren eller runt årsskiftet, kan innebära att färre leverantörer har tillgång till de resurser som krävs för att lämna ett anbud. Dessutom kan det finnas konkurrens från andra upphandlingar som genomförs parallellt av andra organisationer, vilket kan innebära att vissa leverantörer måste prioritera och välja bort vissa affärer.

Att välja och välja bort offentliga upphandlingar förutsätter förstås att leverantörer kan hitta och sälla bland intressanta upphandlingar. En aspekt som kan försvåra detta är det faktum att det inte finns någon allmänt tillgänglig nationell annonsdatabas för alla upphandlingar i Sverige. Leverantörer kan dock bevaka och hålla sig uppdaterade

⁴⁵ Jämför *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba80aa74f11761a/upphandlingsmyndigheten-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, bland annat s. 13 och 16-17. Där framgår att funktionskrav bidrar till minskade hinder i anbudsgivning och att en av faktorerna som bidrar till företagets upplevelser av möjlighet att konkurrera är just kvalificering(skraven).

⁴⁶ Jämför *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba80aa74f11761a/upphandlingsmyndigheten-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, bland annat s. 17-18. Där framgår att en av faktorerna som bidrar till företagets upplevelse av möjlighet att konkurrera är kopplat till tiden det tar att ta fram och lämna ett konkurrenskraftigt anbud.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

om aktuella offentliga upphandlingar genom att prenumerera på en annonsbevakningstjänst hos något av de företag som erbjuder elektroniska databaser. Detta kan leverantörer göra baserat på de upphandlande organisationernas användning av CPV-koder, för att klassificera och kategorisera vilka varor eller tjänster som upphandlingen avser. Här kan man också söka på NUTS-koder (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) som anger den geografiska platsen för avtalet ifråga.

Dessa koder är tänkta att underlätta sökbarheten och tydlighet för leverantörer, men en felaktig eller alltför bred användning av dessa kan istället leda till att vissa leverantörer inte hittar relevanta upphandlingar. Det kan minska den faktiska konkurrensen även om intresse finns. Det är alltså inte en fråga om minskat intresse, utan om att potentiellt intresserade leverantörer inte hittar de för dem relevanta upphandlingarna.

En annan viktig aspekt för att engagera och involvera leverantörer i ett tidigt skede är upphandlande organisationers transparens kring kommande upphandlingar. Publika inköpsplaner, där organisationer presenterar sina framtida upphandlingar på exempelvis sin egen webbplats, är viktiga verktyg för att marknaden tidigt ska få kännedom om planerade upphandlingar och leverantörer ska kunna förbereda sig i god tid. Genom att få insikt i framtida behov och upphandlingar skapas intresse och leverantörer kan göra interna anpassningar, säkerställa att de har tillräckliga resurser, eller till och med samarbeta med andra leverantörer för att kunna delta i framtida upphandlingar. Avsaknad av transparens kring framtida upphandlingar kan således i sig begränsa konkurrensen.⁴⁷

4.3.2 Affärens närmare art och utformning

En annan viktig faktor som påverkar leverantörers intresse för en offentlig upphandling är hur affären och dess kommersiella villkor är utformade.⁴⁸ För att upphandlingen ska uppfattas som attraktiv måste kraven och villkoren vara utformade på ett sådant sätt att leverantörerna ser en realistisk möjlighet att konkurrera om affären och att den kan leda till lönsamhet. Dessa utgör grunden för leverantörens bedömning av de risker kontra möjligheter/belöningar som är förknippade med upphandlingen och som leder till ett beslut om att antingen lämna ett anbud eller inte.⁴⁹

⁴⁷ Se Förhandsannonsera, Upphandlingsmyndigheten, hämtad 2024-10-28, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/forhandsannonsera/#information_om_planerade_upphandlingar.

⁴⁸ Jämför bland annat *Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, Oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>. Av rapporten framgår att en av anledningarna till varför man inte deltar i offentlig upphandling är att avtalsvillkor är obalanserade till företagets nackdel.

⁴⁹ Jämför *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, s. 21-22. Där lyfts lönsamhet och riskfördelning som viktiga faktorer som påverkar företagens intresse att göra affärer med offentlig sektor.

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

Ett grundläggande villkor för affären är till exempel avtalstidens längd samt affärens omfattning och storlek. En för liten affär i omfattning eller längd kan bedömas som inte tillräckligt lönsam, särskilt om processen för att lämna anbud är kostsam och tidskrävande. Leverantören kanske inte ser tillräcklig potential för att investera i utveckling eller personal för att ta sig an uppdraget och möta dess krav. Å andra sidan kan en mycket stor affär som sträcker sig under lång period utesluta mindre aktörer från att delta.⁵⁰ En mycket stor affär kan även vara särskilt riskfylld, särskilt om avtalet inte ger möjlighet till prisjusteringar, vid exempelvis förändringar i marknadsförhållanden. Här spelar således kommersiella villkor som ersättningsmodell, indexjusteringar eller incitamentsstrukturer in, där balansen mellan risk och belöning kan påverka intresset att delta.⁵¹ Om villkoren i upphandlingen innebär stor osäkerhet kring vinstmarginaler eller framtida kostnader, kan vissa leverantörer dra sig tillbaka. Otydligheter i dessa hänseenden kan vara avskräckande inte minst för mindre aktörer som inte har kapacitet eller resurser att hantera stora åtaganden och osäkerheter.

Om kraven å andra sidan är tydliga men alltför specifika, kostsamma att uppfylla, eller oproportionerliga i förhållande till affärens storlek, kan även det inverka på leverantörers syn på möjligheten att uppnå rimlig vinstmarginal. Och därmed avskräcka dem från att delta.

Exempel på krav som kan verka avskräckande är orimliga villkor kopplade till införande och driftstart i relation till avtalsstart/tecknande. Om införande och driftstart kräver stora investeringar, snabb implementation eller stora förändringar i leverantörens verksamhet inom kort tid efter avtalstecknande, kan det avskräcka många aktörer. Korta tidsramar för att införa nya lösningar eller produkter innebär större risker för leverantörerna, och om de inte bedömer att de kan leva upp till kraven utan att riskera ekonomiska förluster, kan de välja att avstå från att lämna anbud.

⁵⁰ Jämför *Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, Oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>, s. 7-10. Se även *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>, sid 11, om att (små)företag tycker att storlek påverkar och att ett för stort kontrakt kan vara en av orsakerna till att företag inte lämnar anbud. Samt *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, bland annat s. 16, där kontraktsstorlek lyfts som en viktig faktor företags vilja och möjlighet att konkurrera. , s. 7-10. Se även *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>, s. 11, om att (små)företag tycker att storlek påverkar och att ett för stort kontrakt kan vara en av orsakerna till att företag inte lämnar anbud. Samt *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, bland annat s. 16, där kontraktsstorlek lyfts som en viktig faktor företags vilja och möjlighet att konkurrera.

⁵¹ Jämför *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, s. 20. Där lyfts indexering och riskfördelning som viktiga faktorer som påverkar företagens intresse att göra affärer med offentlig sektor.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Andra exempel som kan verka avskräckande är oproportionerliga villkor för sanktioner och viten (till exempel utan begränsningar eller tak), krav på omfattande försäkringar eller långa betalningsvillkor. Om avtalsvillkoren upplevs som alltför rigida eller oskäligen kommer leverantörer avstå från att delta av rädsla för att tvingas bära oskäligen ekonomiska risker.

Det är därför avgörande att kraven inte bara speglar den upphandlande organisationens behov utan också tar hänsyn till vad som är praktiskt genomförbart och ekonomiskt hållbart för leverantörerna.

5. Samlade slutsatser

5.1 Förbättras konkurrensen genom ökad användning av kvalitetsaspekter i utvärderingsmodeller?

Antalet anbudsgivare i upphandlingar med kvalitetsaspekter i utvärderingen är något fler jämfört med upphandlingar med utvärderingen på enbart pris. Det är dock vanskligt att dra några långtgående slutsatser från detta förhållande. För att besvara frågan om konkurrensen förbättras genom ökad användning av kvalitetsaspekter i utvärderingsmodeller, måste flera olika aspekter beaktas. Man bör därvid ta hänsyn till förekomsten av konkurrensen i offentliga affärer utifrån ett helhetsperspektiv på hela anskaffningsprocessen. Nedan utvecklar vi dessa insikter mer ingående.

5.1.1 *Inget generellt samband mellan utvärdering av kvalitetsaspekter och konkurrens*

Analysen av statistiken visar att upphandlingar som inkluderar kvalitetsaspekter i anbudsutvärderingen i genomsnitt lockar marginellt fler anbudsgivare, än de som fokuserar på enbart pris och kostnad. Denna skillnad gäller såväl i direktivstyrda upphandlingar som i de upphandlingar som genomförs enligt nationella bestämmelser.

Detta kan vid en första anblick verka antyda att inkludering av kvalitetsaspekter i anbudsutvärdering i sig kan ha en positiv effekt på konkurrensen i offentliga upphandlingar. Detta bekräftas av representanter från näringslivet, som menar att inkludering av kvalitetsaspekter i utvärdering kan ha ett signalvärde från offentlig sektor till företagen som skulle kunna öka intresset för enskilda upphandlingar hos företagen.

Skillnaden är dock inte så stor, varken när vi ser till hela den analyserade tidsperioden eller till enskilda år. Vi har inte heller kunnat se att andelen upphandlingar med endast en eller ett fåtal anbudsgivare skulle, i någon nämnvärd utsträckning, påverkas av valet att inkludera kvalitetsaspekter i utvärderingsmodeller eller inte (i vår analys likställt med val av utvärderingsgrund). När vi analyserar skillnaderna i andelen kontrakterade anbudsgivare per upphandlingar så blir det än svårare att enbart utifrån statistik kunna se tydliga samband mellan val av utvärderingsgrund och konkurrensen.

Tvärtom, ett resonemang kring förekomsten av ett generellt samband mellan vald utvärderingsgrund och förbättrad konkurrens synes vara vanskligt av flera skäl. Det ena skälet är att underlaget för statistiken på flera sätt är begränsat. Begränsningarna hänför sig till frågor om vilken tidsperiod som kunnat analyseras, vilka upphandlingar som ingår i underlaget, genomförda efterannonseringar och hur datamaterialet är strukturerat, se närmare bilaga 1.

Det andra skälet är att skillnaden i antalet anbudsgivare per upphandling, oavsett om vi tittar på den analyserade tidsperioden på totalen eller enskilda år, inte fångar upp

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

den variation som finns mellan olika typer av upphandlingar. När vi således analyserar specifika inköpskategorier (CPV-koder) framträder en mer komplex bild.⁵² I vissa kategorier, såsom för specifika tjänste- eller varuupphandlingar, syns en tydligare ökning av antalet anbudsgivare när kvalitetsaspekter används som en del av utvärderingen. I andra kategorier, där fokus på lägsta pris är mer avgörande, ser vi istället att fler anbudsgivare deltar i upphandlingar där utvärderingen baserats enbart på pris eller kostnad.

Denna variation mellan olika inköpskategorier är betydande. Den visar samtidigt att sambandet mellan användningen av kvalitetsaspekter och konkurrens inte är universellt eller konstant, utan starkt beroende av vilken typ av upphandling som analyseras. Till exempel tenderar upphandlingar av varor inom vissa CPV-koder att attrahera fler anbudsgivare när fokus ligger på pris, medan tjänsteupphandlingar i vissa fall får fler anbudsgivare när kvalitetsaspekter ingår i utvärderingen. Detta förhållande bekräftas i de dialoger som vi haft med representanter från näringslivet, som menar att vilken utvärderingsgrund som kan vara lämplig utifrån ett konkurrensperspektiv kan te sig olika beroende på vilken bransch det handlar om och hur upphandlingen genomförs i övrigt.

Det finns fler exempel på parametrar som hänger ihop med antalet anbudsgivare och andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling, och vars inkludering bryter mönstret i dessa samband. En av de parametrar som enligt tillgänglig statistik påverkar är vilken avtalstyp som upphandlingen avsett. Det faktum att det i genomsnitt är ett högre antal anbudsgivare när kvalitetsaspekter används i utvärdering än vid utvärdering som endast fokuserar på pris eller kostnad, återspeglas således i ramavtalsupphandlingarna, men inte i upphandlingar av kontrakt. Förhållandet varierar och påverkas även i viss utsträckning av vilken typ av köparkollektiv som analyseras.⁵³

Ett ytterligare skäl till varför det är vanskligt att föra resonemang kring förekomst av generellt samband mellan vald utvärderingsgrund och förbättrad konkurrens är att (ökat) antal anbudsgivare är en indikator, som inte i sig självt ger svar på om det samtidigt föreligger förbättrad konkurrens.

Sammanfattningsvis spelar upphandlingsspecifika faktorer en avgörande roll för att förstå hur utformningen av en upphandling påverkar konkurrensen. Statistiken som

⁵² Jämför *Competition and litigation in Swedish Public Procurement*, på uppdrag av Konkurrensverket, uppdragsforskningsrapport 2020:1, februari 2020.
https://www.konkurrensverket.se/globalassets/dokument/informationsmaterial/rapporter-och-broschyrer/uppdragsforskning/forsk-rapport_2020-1_competition-and-litigation-in-swedish-public-procurement.pdf, se s. 13.

⁵³ Alla typer av organisationer erfar således en mindre ökning av andel kontrakterade anbudsgivare i upphandlingar med kvalitetsaspekter i utvärderingen. Detta gäller dock med undantag för regioner, regionalt ägda organisationer och statligt ägda organisationer. För regionernas del kontrakteras 51,5 procent av anbudsgivarna i upphandlingar med kvalitetsaspekter i utvärderingen respektive 57,7 procent i upphandlingar utan kvalitetsaspekter. För regionalt ägda organisationers del är motsvarande andel 36,4 procent respektive 39,2 procent, medan det för statligt ägda organisationers är 40,2 procent respektive 44,4 procent.

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

baseras på utvärderingsgrund och antal anbudsgivare ger inga tydliga belägg för att användningen av kvalitetsaspekter i utvärderingen alltid resulterar i ökad konkurrens.

Varje upphandling måste istället ses i sin specifika kontext, då konkurrensen beror på flera faktorer i ett komplext samspel. Denna komplexitet gör att effekten på konkurrensen av en ökad användning av kvalitetsaspekter i utvärdering kan variera mellan olika branscher. I detta sammanhang bör vikten av strategiskt inköp betonas, där kategoristyrning är en metod som innebär att organisationens inköpsvolym delas upp och analyseras utifrån olika kategorier. Genom att arbeta kategoristyrkt kan inköpsverksamheten utveckla anpassade planer och strategier för varje kategori, baserat på det marknadssegment och de specifika marknadsförhållanden som råder i den aktuella kategorin. Detta innebär att inköpsorganisationer kan balansera pris, kvalitet och kostnad på ett sätt som är optimerat för varje kategori samt stödjer organisationens mål och leverantörernas förutsättningar.

Ovanstående bekräftas även av representanter från näringslivet och intresseorganisation från offentlig sektor, vilket sammanfattningsvis kan tolkas som att det inte spelar en avgörande roll vilken utvärderingsgrund som tillämpas om upphandlingen är väl utformad samt baseras på det egentliga behovet och insikter och kunskaper i dialog mellan parterna. Genom att anpassa utvärderingsstrategin utifrån dessa behov och insikter kan man optimera antalet anbudsgivare och därmed även få ett bättre urval av leverantörer. Upphandlingsmyndigheten anser det därför inte vara ändamålsenligt att låta ovan nämnda signalvärde vara en drivande och styrande faktor för valet av utvärderingsgrund i den enskilda upphandlingen.

5.1.2 Avgörande faktorer för förbättrad konkurrens

Såsom kunnat konstateras i föregående kapitel pekar vår analys på att valet av lämplig utvärderingsgrund har potential att främja konkurrensen, men detta val måste göras utifrån och anpassas efter upphandlingens art, komplexitet och de kvalitetsaspekter som är relevanta sett till upphandlande organisationens behov.

En övergripande slutsats är att även om användning av kvalitetsaspekter i utvärdering kan signalera ett positivt engagemang från den upphandlande organisationen, så är det inte en lösning i sig. Konkurrens påverkas av flera andra avgörande faktorer och frågan om ökad användning av kvalitetsaspekter i utvärdering kan öka konkurrensen bör inte bedömas isolerat från dessa andra faktorer. Val av utvärderingsgrund kan med andra ord inte betraktas som en isolerad lösning på konkurrensutmaningar, utan måste ses i ljuset av ett större perspektiv. Huruvida kvalitetsaspekter bör inkluderas i utvärdering eller inte, i så fall på vilket sätt och i vilken utsträckning, behöver bedömas i varje enskilt fall och upphandling, med utgångspunkt i behovet hos den upphandlande organisationen.

För att skapa förutsättningar för förbättrad konkurrens är det viktigt att hela inköpsprocessen tas i beaktande, inte enbart val av utvärderingsgrund.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Således kan kvalitetsaspekter behöva betonas olika mycket i olika delar av upphandlingen, för att såväl spegla behovsbilden som för att uppnå tillräcklig konkurrens. Det framkommer i såväl tidigare studier som i dialogerna inom ramen för detta uppdrag, att många företag upplever att det i hög utsträckning inte finns en fungerande dialog och att det ofta ställs krav som är irrelevanta.⁵⁴ Dessa två faktorer samspelar på så sätt att en god förberedande dialog med marknaden är avgörande för att erhålla nödvändig marknadskänedom och för att kunna utforma rimliga och relevanta krav och villkor som är anpassade efter den aktuella branschens struktur och förutsättningar.⁵⁵

Förarbetet kan visa att vissa krav kopplade till kvalitetsaspekter är olämpliga i den aktuella upphandlingen. Kraven kan behöva utformas som ett obligatoriskt krav som inte utvärderas eller som ett tilldelningskriterium som värderas inom ramen för en utvärdering. Detta förarbete genom dialog med marknaden bidrar till ett ökat intresse från leverantörers sida och i förlängningen potentiellt en förbättrad konkurrenssituation.

En annan särskilt viktig faktor för att öka intresset för offentliga upphandlingar är förtroende mellan parterna och en tilltro till att upphandlingarna genomförs på ett tillförlitligt sätt. Vår analys pekar i likhet med tidigare studier på två särskilt viktiga aspekter som påverkar detta förtroende. Dessa aspekter är avgörande både för enskilda upphandlingar, de upphandlande organisationerna samt för tilltron till genomförandet, vilket i sin tur är centralt för att öka leverantörers intresse och i förlängningen deltagande i offentliga upphandlingar.⁵⁶

Den ena är ett gott genomförande av upphandlingen i den ovan nämnda *förberedande fasen* i inköpsprocessen. Som nämnts, innebär det bland annat att den upphandlande organisationen lyckas identifiera och formulera sitt egentliga behov och föra dialog med marknaden. Dialogen bidrar till en ökad marknadskänedom och anpassning efter marknadens förutsättningar. Detta innebär samtidigt att upphandlingen inte är "riktad" genom att vara utformad för att passa ett visst företag. En tilltro hos leverantörerna om att så inte är fallet kan stärka förtroendet och förutom en god

⁵⁴ Jämför *Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>, s. 19-21. Se även *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023,

https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacbf80aa74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, bland annat s. 13 och 16.

⁵⁵ Det har dock lyfts såväl i denna som tidigare arbeten att dialogen behöver finnas inte endast i en del av inköpsprocessen utan bör ske i alla faser. I *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023,

https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacbf80aa74f11761a/upphandlingsmyndighetens-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf, lyfts vikten av en kontinuerlig och planerad dialog, även utanför själva inköpsprocessen, något som där kallas för ständig dialog.

⁵⁶ Jämför bland annat *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>, s. 80 ff., och *Offentlig upphandling - ur tjänsteföretagens perspektiv*, Almega, oktober 2024, <https://www.almega.se/app/uploads/2024/10/Rapport-Offentlig-upphandling-ur-tjansteforetagens-perspektiv.pdf>, bland annat sid 19-26 och 30-32.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

marknadsdialog, även uppnås genom bland annat transparens under inköpsprocessens samtliga faser. Detta är särskilt viktigt under den förberedande fasen men även senare under upphandlingens genomförande när anbud utvärderas och tilldelas.

Den andra aspekten som har särskild påverkan på förtroendet, ligger i den *realiserande fasen* i inköpsprocessen och innebär att den upphandlande organisationen säkerställer en god uppföljning av avtalet, för efterlevnad av ställda krav under hela avtalsperioden. På så sätt minskas utrymmet för oseriösa aktörer och möjligheterna till mer sunda och affärsmässiga offentliga affärer ökar. En stor del av företagen anser dock att uppföljning inte görs i tillräckligt hög utsträckning. Samtidigt kan den enskilda upphandlande organisationen bygga ett gott rykte bland leverantörer genom att säkerställa en konsekvent, transparent och rättvis hantering av olika faser i inköpsprocessen. Om organisationen har en historia av att till exempel inte följa upp ingångna avtal eller ställa orealistiska krav som inte uppfylls i verkligheten, kan detta påverka leverantörernas förtroende för den upphandlande organisationen och därmed vilja att delta. Om det finns en skepsis till om organisationen kommer att hålla sina åtaganden eller om tidigare samarbeten har varit problematiska, kan detta leda till att vissa leverantörer väljer att avstå helt från att lämna anbud.

Vidare behöver de närmare kraven och villkoren för den enskilda affären vara utformade på ett sätt som gör att leverantörer ser möjlighet att konkurrera om den och uppfattar den som en attraktiv affärsmöjlighet. Detta kan, som vi redovisat i kapitel 4, dels handla om rent administrativa och formella krav samt förutsättningar som sätter spelplanen för leverantörernas anbudsgivning, dels om hur själva affären är utformad.

5.2 Hinder mot ökad användning av utvärderingsmodeller med kvalitetsaspekter?

Inom ramen för uppdraget har vi identifierat flera hinder som kan försvåra en ökad användning av utvärderingsmodeller som inkluderar kvalitetsaspekter. Dessa hinder består av såväl praktiska svårigheter i utformningen och genomförandet av sådana modeller, som mer strukturella och kulturella utmaningar inom både den upphandlande organisationen och leverantörsledet.

Tidigare undersökningar visar att många företag, särskilt mindre företag, tycker att det är komplicerat att lämna anbud, bland annat kopplat till krav och anbudsprocess.⁵⁷ Upphandlingsdokument upplevs inte sällan som svåra att ta till sig och ger utrymme för tolkning i formuleringar. Samtidigt visar vår analys att ökande komplexitet är en av

⁵⁷ Jämför bland annat *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacbf80aa74f11761a/upphandlingsmyndigheten-stod-till-foretag-tillganglighetsanpassad.pdf>, avsnitt 4.2.1, och *Nationella upphandlingsrapporten 2023*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:1, april 2023, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>, s. 61-69, samt *Offentlig upphandling och småföretag*, Företagarna, september 2023, <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

de största utmaningarna med att inkludera kvalitetsaspekter i utvärderingen. Utvärderingsmodeller som tar hänsyn till kvalitetsaspekter kräver ofta en hög grad av sakkunskap hos den upphandlande organisationen för att säkerställa att kriterierna är relevanta, mätbara och verifierbara.

Detta innebär att resurser och kompetens måste finnas tillgängliga, vilket inte alltid är fallet, särskilt i mindre organisationer. Komplexa och omfattande utvärderingsmodeller kräver stora resurser även hos leverantörerna, för att förstå och förbereda anbud. Om leverantörer upplever att kraven är alltför höga eller oklara kan det avskräcka dem från att delta, vilket i sin tur kan leda till minskad konkurrens istället för den önskade ökningen. Detta gäller inte minst för små och medelstora företag.

Begränsad transparens i utvärderingsprocessen är ytterligare ett hinder. Om leverantörer inte har tillräcklig insyn i hur kvalitetsaspekterna tillämpas eller om anbudsprocessen är sekretessbelagd, kan det skapa en känsla av osäkerhet och misstro. Leverantörer kan då tveka att delta, särskilt om de upplever att bedömningen inte sker på ett objektiva och rättvist sätt. En misstro och bristande förtroende för att anbud utvärderas korrekt kan avhjälpas genom mer transparens och tydliga motiveringar till hur utvärdering genomförs.

Ytterligare en utmaning ligger i själva utformningen av kvalitetsaspekterna för utvärdering. Att definiera och mäta "mjuka" värden, såsom exempelvis innovation eller kundnöjdhet, kan vara särskilt svårt. Dessa värden är ofta svåra att konkretisera och kan leda till att utvärderingsmodellen blir svår att tillämpa i praktiken. Detta kan resultera i att upphandlande organisationer tvekar att använda kvalitetsaspekter, av rädsla för att modellen ska bli för komplicerad och svår att hantera. Inslag av subjektiva bedömningar, som typiskt sett är vanligare när kvalitetsaspekter utvärderas, kan dessutom skapa osäkerhet hos leverantörer och leda till ifrågasättande av upphandlingsprocessens överensstämmelse med de grundläggande upphandlingsprinciperna, särskilt om transparensen i utvärderingen dessutom är bristfällig.

En angränsande fråga, som togs upp i dialogerna med representanter för köpande och säljande sida, är om det kan vara ett potentiellt sätt att öka konkurrensen om vissa obligatoriska krav flyttas till utvärderingsfasen. Ett centralt argument för att minska antalet obligatoriska krav till förmån för fler kriterier för utvärdering (i form av mervärden eller så kallade bör-krav) är just att ge fler leverantörer möjlighet att delta, vilket i sin tur kan driva på konkurrensen. Samtidigt kräver en sådan strategi en noggrann analys. Ibland kan högt ställda obligatoriska krav vara både nödvändiga och välmotiverade för att säkerställa att leverantören kan leverera enligt organisationens grundläggande behov.

Obligatoriska krav i upphandlingar har oftast en direkt koppling till de grundbehov som den upphandlande organisationen har. Dessa krav ska försäkra att den upphandlande organisationens behov tillgodoses. Därför är de ofta strikt formulerade

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

och avsedda att fungera som en säkerhetsmekanism som utesluter aktörer som inte möter vissa grundläggande krav. Ett exempel är att det kan vara helt nödvändigt att en leverantör uppfyller vissa standarder och andra krav kopplat till säkerhet i en upphandling som rör känslig data. Om detta krav skulle försvinna eller endast bli ett mervärde i utvärderingen, riskerar man att upphandlingen inte når den säkerhetsnivå som krävs, vilket kan få allvarliga konsekvenser.

Om obligatoriska krav tas bort, sänks eller ersätts med tilldelningskriterier kan detta således, i vissa fall, påverka den övergripande kvaliteten på det som upphandlas negativt och leda till att upphandlingen inte möter de faktiska behoven på ett tillfredsställande sätt. Därför är det viktigt att anpassa både kravbild och utvärdering efter den specifika kontexten och marknadsförutsättningarna i varje upphandling. Det handlar om att balansera mellan att skapa öppningar för fler leverantörer och att bibehålla en önskad kvalitativ nivå i de varor och tjänster som levereras.

Det ovan sagda innebär att det inte finns en universallösning när det gäller balansen mellan obligatoriska och mervärdesbaserade krav. Vad som fungerar bäst beror helt på upphandlingens karaktär och den specifika marknaden. Varje upphandling har unika förutsättningar som kräver en anpassad strategi för att säkerställa både kvalitet och konkurrens. Att noggrant överväga antalet krav och vilka krav som ska vara obligatoriska respektive kan ligga i utvärderingsfasen i relation till upphandlingens mål, är därför avgörande för att hitta rätt balans och optimera konkurrensen.

Sammanfattningsvis kan det finnas ett flertal hinder för ökad användning av kvalitetsbaserade utvärderingsmodeller som dessutom är mångfacetterade. Dessa inkluderar ökad komplexitet, behov av hög kompetens och resurser, risk för minskat deltagande från leverantörer, begränsad transparens, samt svårigheter att utforma och tillämpa effektiva kvalitetsaspekter. För att övervinna dessa hinder krävs en noggrann och genomtänkt hantering av hela upphandlingsprocessen, från förberedande dialoger till anbudsutvärdering och uppföljning av avtal.

6. Avslutande kommentarer

6.1 Det behövs en tillräcklig mängd anbudsgivare

Frågan om ökad konkurrens i offentlig upphandling, särskilt genom fler anbudsgivare, är komplex och kräver en nyanserad analys. Som vi diskuterade i kapitel 2.3, handlar väl fungerande konkurrens inte bara om antalet leverantörer, utan även om att uppnå en viss nivå av konkurrenstryck. Frågan är då: vad innebär "tillräcklig" konkurrens, och hur kan detta definieras i konkreta termer? Upphandlingsregelverket ger viss vägledning genom att reglera minsta antalet leverantörer som ska bjudas in vid selektiva och förhandlade förfaranden. Detta kan möjligtvis indikera att det finns ett lägsta antal aktörer som anses nödvändigt för att säkerställa en viss konkurrens.

Ett mindre antal anbudsgivare kan signalera svagt intresse från marknaden, vilket i sin tur kan tyda på lägre konkurrens. Samtidigt behöver ett stort antal anbudsgivare inte nödvändigtvis leda till bättre konkurrens. Ibland kan ett fåtal aktörer skapa tillräckligt konkurrenstryck, medan många aktörer på marknaden inte alltid garanterar att konkurrensen är effektiv.

En av de utmaningar som följer med ett stort antal anbudsgivare är den ökade administrativa bördan. Att hantera många anbud kräver tid och resurser, och det kan leda till att de administrativa kostnaderna överstiger vinsterna av den ökade konkurrensen. Dialogmöten inom ramen för uppdraget har också påvisat att upphandlingsprocesser blir alltmer krävande när fler anbud behandlas, eftersom hela processen måste dokumenteras noggrant. Därför blir det centralt för upphandlande organisationer att optimera, snarare än att maximera antalet anbud. Det handlar om att hitta en balans där det finns tillräckligt med anbud för att upprätthålla konkurrenstrycket, men utan att överbelasta den administrativa processen eller riskera att missa bra anbud.

En annan viktig aspekt är att ett stort antal anbudsgivare kan skapa utmattning bland leverantörerna. Om många leverantörer upplever att deras chanser att vinna upphandlingen är låga, kan de avstå från att delta i framtiden, vilket på sikt kan minska konkurrensen. Därför bör inte målet vara att så många leverantörer som möjligt deltar i varje upphandling, utan att det är en "tillräcklig mängd" leverantörer som säkerställer effektiv konkurrens.

I Nationella upphandlingsrapporten betonas vikten av att offentlig upphandling ska vara effektiv och nyttja konkurrensen på marknaden. Rapporten påpekar att en väl fungerande konkurrens, där olika aktörer, varor och tjänster deltar, är avgörande för att tillgodose samhällets behov på bästa möjliga sätt. Detta perspektiv stödjer tanken att konkurrens inte handlar om antal, utan om att hitta rätt balans för att få bästa möjliga utfall.

Till exempel kan det inom vissa sektorer krävas många anbudsgivare för att få tillräcklig konkurrens, medan inom oligopolistiska sektorer kan två stora aktörer skapa tillräcklig konkurrens. Därmed är det inte alltid möjligt att öka antalet

anbudsgivare inom alla sektorer, och antalet aktörer som kan konkurrera är ofta geografiskt eller marknadsmässigt begränsat.

Typen av leverantörer är också en avgörande faktor. Det är inte bara viktigt att ha ett tillräckligt antal anbudsgivare, utan också att dessa är seriösa och kan bidra till sund konkurrens. Det är särskilt viktigt att försöka utesluta oseriösa eller kriminella aktörer från att delta i offentlig upphandling, då dessa kan förvränga konkurrensen och minska upphandlingens effektivitet.

Ett problem som kvarstår är dock upphandlingar med endast en eller ett fåtal anbudsgivare. I sådana fall finns risken att upphandlingen inte uppnår sina mål och att den slutliga affären inte blir optimal. Detta är särskilt relevant i de sektorer där få aktörer deltar, trots att konkurrens borde vara möjlig. Som tidigare diskuterat finns det en betydande andel upphandlingar med få anbudsgivare, utan att detta nödvändigtvis korrelerar med val av tilldelningskriterier.

Frågan om dagens konkurrensnivå i offentlig upphandling är tillräcklig är dock en aspekt som vi inte djupare analyserat i denna studie. Det skulle dock kunna vara av intresse att undersöka vidare hur konkurrensen kan ökas inom de sektorer där den i dagsläget anses vara för svag.

6.2 Andel upphandlingar med utvärderingsmodeller som inkluderar kvalitetsaspekter behöver spegla behovet

Offentliga upphandlingar handlar ofta om att optimera offentliga resurser och *pris* utgör i detta sammanhang en viktig, om inte avgörande, faktor. För upphandling av vissa typer av produkter eller tjänster är standardisering och kostnadseffektivitet särskilt utpekade mål och det mest eftersträvarvärda utöver uppställda obligatoriska krav i upphandlingen. Detta kan vara anledningen till att en majoritet av upphandlingarna (knapp 54 procent) fokuserar på *pris* vid den sällning som görs bland anbudsgivarna i utvärderingsfasen. Samtidigt kan det vara viktigt att kvalitetsaspekter lyfts fram i de upphandlingar där det är nödvändigt att inkludera dessa för att differentiera anbudsgivare och eftersträva ökad kvalitet som man är villig att betala extra för.

Vår bedömning, utifrån det samlade data- och kunskapsunderlag som legat till grund i genomförande av uppdraget, är att den andel upphandlingar som inkluderar kvalitetsaspekter på i genomsnitt drygt 40 procent av totala antalet upphandlingar, varken är för hög eller för låg per se. Det finns i vår analys inget som tydligt pekar på att användningen av utvärderingsgrunderna inte återspeglar en avvägd strategi, där både pris och kvalitet beaktas. Och detta på ett sätt som anpassar sig efter de upphandlande organisationernas faktiska behov, målsättningar med inköpen, de aktuella marknadernas förutsättningar och de upphandlade tjänsternas eller produkternas karaktär. Tvärtom, flexibiliteten i användningen av olika utvärderingsgrunder, utvärderingsmodeller och tilldelningskriterier är till för att ge upphandlande organisationer möjlighet att använda skräddarsydda strategier, beroende på behovet och målsättningarna i varje enskild upphandling. Denna

flexibilitet kan leda till både kortsiktiga besparingar och långsiktig samhällsnytta. Detta givet att upphandlingen är ändamålsenligt genomförd i övrigt, vad gäller bland annat behovsfångst, marknadsdialog, kravställning och uppföljning.

För att bidra till ökad förståelse för denna flexibilitet och dess möjligheter samt för att bidra till praktisk tillämpning av Upphandlingsmyndighetens slutsatser överlag avser myndigheten att genomföra en insats där goda exempel från upphandlingar med olika utvärderingsgrunder lyfts fram. Syftet är att belysa vilka avvägningar och principer som varit avgörande för utformningen av träffsäkra upphandlingar och deras påverkan på konkurrensen.

6.3 Ökad transparens skapar förtroende

Som nämnts i kapitel 5.1.2 finns flera faktorer som påverkar företagens intresse för offentliga upphandlingar. Ett exempel på en sådan faktor är det förberedande arbetet inför upphandling, i syfte att bland annat erhålla kännedom och insikter om parternas förutsättningar. Ett annat exempel är förtroende mellan parterna och tilltron till att upphandlingarna genomförs på ett tillförlitligt sätt.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att ett relativt enkelt men värdefullt steg för att förbättra dessa insikter och öka förtroendet mellan parterna, kan vara att tydliggöra hur viktiga avvägningar mellan pris, kvalitet och kostnad har gjorts i en upphandling.⁵⁸ Genom ökad transparens kring dessa aspekter och hur marknadens förutsättningar och synpunkter tagits i beaktande, kan förståelsen mellan parterna öka. Det kan i sin tur leda till mer konkurrenskraftiga anbud och bättre offentliga affärer.

Ett sätt för upphandlande organisationer att arbeta med att förbättra transparensen i denna kontext, kan vara att i större utsträckning och på ett tydligt sätt kommunicera kring det bakomliggande behovet och den upphandlande organisationens förutsättningar och målsättning(ar) med upphandlingen. Vidare vad som menas med kvalitet, hur kvalitet omhändertas och vilka kvalitetsaspekter som prioriteras inom ramen för den enskilda upphandlingen. Detta kan bland annat bestå i information kring varför en specifik utvärderingsgrund och utvärderingsmodell valts framför en annan.

Kommunikationen bör även ta sikte på att informera och tydliggöra hur upphandlande organisationen beaktat även marknadens förutsättningar, möjligheter, begränsningar och standarder i den enskilda upphandlingen. Genom att öppet redogöra för om och i så fall hur dialog med leverantörer har påverkat upphandlingens utformning, kan upphandlande organisationer visa att de tagit hänsyn till förutsättningarna på marknaden. Detta kan exempelvis handla om att anpassa kravnivåer så att de ligger

⁵⁸ Se *Upphandlingsmyndighetens stöd till företag*, Upphandlingsmyndigheten, rapport 2023:2, november 2023, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/contentassets/7084bdc70a344eacba74f11761a/upphandlingsmyndigheten-stod-till-foretag_tillganglighetsanpassad.pdf. I rapporten finns en redogörelse för vad annat som kan bidra till att företag i högre utsträckning upplever ett tillförlitligt genomförande och vad som kan bidra till att företag i högre utsträckning tycker att det är intressant att göra affärer.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

inom rimliga ramar för vad som kan levereras, eller att inkludera branschspecifika kvalitetsaspekter som leverantörer känner igen och arbetar med i sin dagliga verksamhet.

Kommunikation kring detta kan ske både i tidiga skeden, exempelvis under marknadsdialoger inför upphandling, och i den annonserade upphandlingen.

6.4 Skapa förutsättningar för framtida statistik och analys

En utmaning i genomförandet av regeringsuppdraget har varit att det från 2021 och framåt saknas nationell statistik om utvärderingsgrunder. Det innebär att det saknas aktuella kunskapsunderlag, som kan användas för att utvärdera exempelvis konkurrensen eller andra aspekter av den offentliga upphandlingen, i relation till hur upphandlingar utvärderas.

Att statistik saknas beror bland annat på att det inte är obligatoriskt för den upphandlande organisationen att ange uppgifter om utvärderingsgrund i alla annonser och därmed ofta utelämnas. En annan orsak är att många upphandlingar inte efterannonseras. För att möjliggöra framtida statistik och analyser är det viktigt att åtgärder vidtas för att säkerställa att information om utvärdering framgår av annonser och att upphandlingar efterannonseras i enlighet med regelverket.

Datum:
2024-12-13
Diarienummer:
UHM-2024-0038

Bilagor

Bilaga 1 Begränsningar i och tolkning av statistiken

Bilaga 1 Begränsningar i och tolkning av statistiken

Allmänt om tolkning av statistiken och dess begränsningar

Dataunderlaget för statistiken, rörande genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling respektive andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling fördelat efter utvärderingsgrund, har endast inkluderat data för de upphandlingar som har uppgift om antal anbudsgivare och tillämpad utvärderingsgrund.

Statistiken som publiceras inkluderar avbrutna upphandlingar. En upphandling kan avbrytas och därmed inte resultera i kontrakt eller ramavtal. I den statistik som redovisas ingår avbrutna upphandlingar. Anledningen till detta är att även avbrutna upphandlingar har annonserats och statistiken ska ge information om annonserade upphandlingar.

Avbrutna upphandlingar ingår även i statistiken som baseras på tilldelningsinformation (exempelvis antal anbudsgivare). Upphandlingar som avbryts resulterar dock inte i tilldelning av kontrakt eller ramavtal och saknar ofta uppgifter om exempelvis antal anbudsgivare. Det innebär att avbrutna upphandlingar i praktiken sällan ingår i statistiken som baseras på tilldelningsinformation.

Vad gäller andel upphandlingar med olika utvärderingsgrunder (kapitel 3.1) har statistiken endast inkluderat data för de upphandlingar som har uppgift om tillämpad utvärderingsgrund. Detta innebär ett bortfall av uppgifter för ca 9 procent av det totala antalet upphandlingar under referensåren 2012-2020.

Det ska i sammanhanget nämnas att det finns ett par viktiga begränsningar i underlaget för statistiken. De redogörs för nedan och hänför sig till frågor om vilken tidsperiod som kunnat analyseras, vilka upphandlingar som ingår i underlaget och hur datamaterialet är strukturerat. Vid tolkning av statistiken rörande genomsnittliga antalet anbudsgivare per upphandling respektive andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling fördelat efter utvärderingsgrund, bör därför viss försiktighet iakttas.

Den analyserade perioden omfattar tiden fram till och med 2020

En begränsning ligger i att utvecklingen över tid av antalet anbudsgivare och andelen kontrakterade anbudsgivare per upphandling sorterat efter tillämpad utvärderingsgrund, endast kunnat analyseras för åren 2012–2020. Denna begränsning i tillgängliga data innebär att analysen i den kvantitativa delen lider av en bristande aktualitet. Orsaken till denna begränsning är att det saknas statistik om utvärderingsgrund för referensåren 2021 och framåt vilket beror på att uppgifter i alltför hög utsträckning saknas i annonser om upphandling (högt bortfall). Det beror bland annat på att uppgifterna inte är obligatoriska för den upphandlande organisationen att ange i alla annonser och därmed ofta utelämnas. En annan orsak är att många upphandlingar inte efterannonseras.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

Vissa upphandlingar och avrop ingår inte i statistiken

En annan begränsning består i att antalet offentliga upphandlingar som ingår i statistiken för åren 2012–2020 inte återspeglar det faktiska antalet genomförda upphandlingar under tidsperioden. Upphandlingar som inte är annonspliktiga då de undantas från upphandlingslagstiftningen på grund av att de till exempel rör Sveriges väsentliga intressen eller säkerhetsintressen omfattas inte av denna rapport.⁵⁹ Direktupphandlingar ingår inte i statistiken. Tilldelning av kontrakt som grundar sig på ramavtal ingår inte heller.

Kvalitetsbrister på grund av avsaknad av data

Den upphandlingsdata som utgör underlag för statistiken avseende den analyserade tidsperioden har vidare vissa kvalitetsbrister.

Bristerna består främst i att det i genomsnitt för cirka 25 procent av alla annonserade upphandlingar under åren 2012–2020 saknas uppgift om antal anbudsgivare. Vidare saknas uppgift om vald utvärderingsgrund för i genomsnitt cirka 9 procent av alla upphandlingar under samma tidsperiod. Det är cirka 69 procent av totala antalet upphandlingar som har uppgift om såväl antal anbudsgivare som vald utvärderingsgrund. Detta påverkar den statistik som presenteras och utgör underlag för den kvantitativa analysen i denna rapport, såväl vad gäller genomsnittligt antal anbud per upphandling som genomsnittlig andel av anbudsgivare som tilldelas kontrakt. Presenterad statistik i denna rapport utgår således utifrån data för de upphandlingar för vilka det finns uppgift om antal anbudsgivare och vald utvärderingsgrund.

Vidare har analysen gjorts utifrån data sammanställd *per upphandling*, inte per anbudsområde. Det finns därför ingen tillgänglig information om antalet anbud eller andel kontrakterade anbud per anbudsområde. Den informationen finns i statistiken från och med 2021, men då inte sorterad efter vilken utvärderingsgrund som tillämpats eftersom denna uppgift saknas i statistiken.⁶⁰ Analysen tar således inte hänsyn till att det i vissa upphandlingar förekommer mer än ett anbuds-/avtalsområde och att ett företag kan lämna flera anbud och tilldelas flera avtal i en och samma upphandling. I en upphandling som är indelad i flera anbudsområden kan en anbudsgivare lämna anbud på separata anbudsområden och tilldelas avtal som rör flera anbudsområden. Detta innebär att antalet anbudsgivare som finns registrerade i upphandlingar inte nödvändigtvis kan likställas med antalet anbud, jämför vad som nämnts i kapitel 1.3.1.

Eftersom den faktiska konkurrensen i upphandlingar med flera avtalsområden sker på nivån för varje enskilt avtalsområde eller kontrakt, snarare än på den övergripande

⁵⁹ Bestämmelser om undantag från upphandlingslagstiftningen för upphandlingar inom försvars- och säkerhetsområdet framgår av respektive upphandlingslag. Sådana bestämmelser finns alltså i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF5).

⁶⁰ Jämför ovan angående att det från och med år 2021 saknas data om utvärderingsgrund.

Datum:

2024-12-13

Diarienummer:

UHM-2024-0038

nivån för hela upphandlingen, är avsaknaden av information på detta område problematisk. Antalet anbudsgivare på avtalsområdesnivå, där den verkliga konkurrensen utspelar sig, kan därför vara lägre än vad som framgår av tillgängliga data, vilket innebär att vi inte alltid får en korrekt bild av konkurrenssituationen.

Det är i detta sammanhang även värt att påpeka det som nämns i kapitel 2.3, om att den i denna rapport tillämpade indikatorn *antalet anbudsgivare* inte nödvändigtvis korrelerar med faktisk konkurrens. Det finns inga tillgängliga data på till exempel antal kvalificerade anbudsgivare sorterat efter utvärderingsgrund. Det mått som kunnat användas inom ramen för uppdraget är därför genomsnittligt antal anbudsgivare per upphandling och genomsnittlig andel kontrakterade anbudsgivare per upphandling