

Rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet

2024

RAPPORT 2025:I



Upphandlingsmyndigheten

ISBN: 978-91-986966-6-0

Produktion: Upphandlingsmyndigheten, februari 2025

Foto: Mostphotos

Sammanfattning

År 2024 har varit utmanande för både upphandlande organisationer och leverantörer. Den ekonomiska återhämtningen går långsamt och den offentliga köpkraften har varit fortsatt svag. Ljuspunkter syns inom vissa branscher, till exempel håller stora industriprojekt uppe byggandet trots inflation och höga kostnader för räntor.

Upphandlingsmyndighetens statistik visar att det inte skett några större förändringar under de senaste åren sett till vem som köper vad från vem, till vilket värde och hur. Den långsiktiga trenden visar dock att företagens intresse av att lämna anbud i upphandlingar har ökat under flera år. Efter att antalet anbud per upphandling minskade 2022 har antalet ökat igen enligt den senaste statistiken.

Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet är två frågor som påverkat både upphandlande organisationer och leverantörer under året. Att säkerställa vem man gör affärer med har blivit en strategisk fråga för många. Riskerna med bristande avtalsuppföljning har uppmärksammats alltmer och det finns flera exempel på upphandlande organisationer som ökat resurserna för uppföljning. Det är en positiv utvecklingstrend.

Under 2024 har det försämrade säkerhetspolitiska läget stått högt upp på agendan. Beredskapsaspekter har som en följd av detta fått en mer framträdande plats i de offentliga inköpen. De ses alltmer ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv snarare än att vara en fråga om att hantera plötsliga omvärldshändelser. Sveriges inträde i Nato kommer sannolikt också under överskådlig tid påverka de offentliga inköpen.

Under året har en ny EU-kommission, som ser konkurrenskraft och upphandling som prioriterade områden, tillträtt. Kommissionen har bland annat inlett en utvärdering av upphandlingsdirektiven. En övergripande utvecklingslinje är att det förhandlas och beslutas allt fler rättsakter på EU-nivå. Sammantaget förväntas de få stor påverkan på Sveriges offentliga inköp. EU har under året också fortsatt att stärka sin styrning inom hållbarhet och cirkulär ekonomi. Klimatdata visar dock att det finns stora utmaningar att nå internationella målsättningar. Offentliga inköp är ett viktigt verktyg för att bidra till att nå miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska mål, som sannolikt skulle kunna bidra ännu bättre.

Att använda AI i inköpsverksamheten förmodas bli allt vanligare framöver. Möjligheterna upplevs vara stora och redan idag utforskar flera upphandlande organisationer och andra aktörer hur AI kan nyttjas i offentlig sektor. Utvecklingen medför även utmaningar, inte minst gällande hur AI kan upphandlas och användas på ett rättssäkert sätt.

Innehåll

1	Inledning	6
1.1	Bakgrund och syfte	6
1.2	Metod och avgränsningar	7
2	Aktuellt under upphandlingsåret 2024	8
2.1	Ekonomi och samhälle	8
2.2	Försvar och beredskap	10
2.3	Arbetslivskriminalitet och otillbörlig påverkan	12
2.4	Händelser på EU-nivå	14
2.5	Andra händelser av betydelse	16
2.6	Mediebilderna av upphandlingsområdet	19
3	Regelverkens utveckling	21
3.1	Ändringar i de nationella upphandlingsregelverken	21
3.2	Andra regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet	21
3.3	Nationellt lagstiftningsarbete	25
3.4	Lagstiftningsarbete inom EU	26
4	Utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror	28
4.1	Upphandlingspliktiga inköp för drygt 920 miljarder kronor	28
4.2	Färre upphandlingar annonseras	29
4.3	Statistiken visar inga större förändringar	29
4.4	Konkurrensen i upphandlingar ökar	30
4.5	Mindre företag vinner många upphandlingar	32
4.6	Överprövning av upphandlingar ökar	33
4.7	Handläggningstiden i domstol minskar	35
4.8	Antalet valfrihetssystem oförändrat	35
4.9	Statistik ur ett EU-perspektiv	36
4.10	Brister i efterannonsering av upphandling	37
4.11	Utvecklingen av e-handel	39
5	Utvecklingen inom hållbar upphandling	40
5.1	Stora utmaningar att nå FN:s målsättningar	40
5.2	Internationellt stärks styrningen för att nå hållbarhetsmål	40
5.3	Näringslivet driver på hållbarhetsarbetet	41
5.4	Klimatanpassning alltmer relevant	42
6	Upphandlande organisationers perspektiv på offentlig upphandling	43
6.1	Frågor om direktupphandling är vanligast	43
6.2	Fler frågor om uppgifter i annonser	43
6.3	Svårt att överblicka EU-lagstiftning	44

6.4	Fler utforskar möjligheter till uteslutning	44
6.5	Tillgång till upphandlingsdokument.....	45
6.6	Kombinationen AI och inköp intresserar	45
7	Leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling.....	47
7.1	Intresse finns för hur man blir leverantör till offentlig sektor	47
7.2	Tillgång till uppgifter om upphandlingar	47
7.3	Upplevelser om irrelevanta krav och riktade upphandlingar	48
7.4	Reserverad upphandling för idéburna utforskas	48
7.5	Mer dialog och uppföljning efterfrågas	49
8	Trender och framåtblick	51

1 Inledning

Värdet av Sveriges upphandlingspliktiga inköp uppgår till drygt 920 miljarder kronor årligen. Det motsvarar cirka en sjättedel av BNP. Inköpen är avgörande för att kommuner, regioner och statliga myndigheter ska klara av sin verksamhet.

Upphandlingsmyndigheten arbetar för att de offentliga affärerna ska göra största möjliga nytta för samhället. Upphandlingsmyndigheten är också statistikansvarig myndighet enligt lagen om upphandlingsstatistik.

Med offentliga affärer avser Upphandlingsmyndigheten inköp och andra ekonomiska uppgörelser som offentlig sektor gör för att kunna driva sin verksamhet och se till att vi har en väl fungerande samhällsservice. Det inbegriper offentlig upphandling och andra inköp, valfrihetssystemet och statsstöd.

Offentliga inköp är ett samlingsbegrepp för samtliga typer av anskaffning till upphandlande organisationer, oavsett om de omfattas av upphandlingsreglerna eller inte.

Offentlig upphandling är den process som upphandlande organisationer använder för att göra inköp i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.¹

1.1 Bakgrund och syfte

Upphandlingsmyndigheten verkar i skärningen mellan upphandlande organisationer och näringslivet och stöttar den långsiktiga utvecklingen av offentliga affärer. Myndigheten arbetar för att skapa bättre redskap och metoder för att offentliga affärer i högre grad ska användas strategiskt för att driva utveckling. Myndigheten ger också stöd för mer hållbara, effektiva och rättssäkra offentliga affärer.

För att åstadkomma en välfungerande marknad behövs en mångfald av seriösa och idérika företag. Marknaden kräver attraktiva möjligheter och en sund konkurrens för att skattemedel på bästa sätt ska kunna omvandlas till nytta för invånarna. Upphandlingsmyndighetens vision är sunda offentliga affärer för en hållbar framtid.

Upphandlingsmyndigheten har enligt sin instruktion i uppdrag att årligen ge ut en rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet.² Uppdraget redovisas i denna rapport. Syftet med rapporten är att på ett kortfattat och övergripande sätt visa på utvecklingen och utmaningarna för den offentliga upphandlingen.

¹ Regeringskansliet, *Nationella upphandlingsstrategin*.

² Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

1.2 Metod och avgränsningar

Innehållet i rapporten består delvis av uppgifter som Upphandlingsmyndigheten och andra organisationer tidigare har publicerat i olika sammanhang.

Uppgifterna avser både sådant som hänt under 2024 och tidigare händelser som påverkat de offentliga affärerna under året. Rapporten innehåller också analyser och bedömningar av utvecklingen.

Rapportens avsnitt om utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror utgår från den senaste statistiken som finns tillgänglig under 2024. Där det finns jämförande uppgifter för tidigare år redovisas dessa för att sätta statistiken i ett sammanhang.

I rapportens avsnitt om upphandlande organisationers respektive leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling används delvis uppgifter från myndighetens tjänst Frågeservice. Uppgifterna ger vägledning om vilka frågor som varit i fokus hos upphandlande organisationer och leverantörer under året. Redogörelsen sker på en generell nivå och kan av flera skäl inte ses som fullständig eller rättvisande för alla upphandlande organisationer eller leverantörer.

2 Aktuellt under upphandlingsåret 2024

Upphandlingsåret 2024 har påverkats av en rad olika händelser. De offentliga affärerna är känsliga för händelser såväl nationellt som internationellt precis som samhället i övrigt. Under senare år har det ofta handlat om kriser av olika slag.

Under 2024 har många frågor handlat om det försämrade säkerhetspolitiska läget och Sveriges inträde som fullvärdig medlem i Nato. Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet som breder ut sig är också frågor som varit i fokus. Det har vidare varit en fortsatt utmanande ekonomisk situation för både upphandlande organisationer och leverantörer.

Under året har en ny EU-kommission tillträtt. Den har bland annat valt att prioritera konkurrenskraft och upphandling och har inlett en utvärdering av upphandlingsdirektiven.

2.1 Ekonomi och samhälle

År 2024 har varit fortsatt ekonomiskt utmanande för både upphandlande organisationer och leverantörer.

Den ekonomiska återhämtningen går långsamt

Den svenska ekonomin har befunnit sig i lågkonjunktur och BNP-tillväxten har varit svag. Under andra halvåret 2024 har inflationen nått Riksbankens inflationsmål på två procent och allteftersom räntorna sänkts har aktiviteten i ekonomin ökat igen.

Den offentliga sektorns konsumtionstillväxt ökade med sammanlagt cirka en procentenhet under 2024.³ Utbyggnaden av försvaret är ett av de områden som bidrar mest till ökningen. Regeringens budgetproposition för 2025 innehåller fortsatta ökningar inom försvaret och rättsväsendet. Deras andel av statens budget och BNP förväntas fortsätta öka framöver.⁴

Kommunsektorn, som ansvarar för huvuddelen av Sveriges offentliga upphandlingar, visar fortsatt underskott. Positivt är dock att konsumtionsutgifterna, som till stor del innehåller inköp, ökar i en långsammare takt än tidigare år.⁵ Framöver väntas resultaten i kommunsektorn stärkas.⁶ Regeringen gör i budgetpropositionen för 2025 bedömningen att konsumtionstillväxten i kommunsektorn kommer att öka något 2025 jämfört med 2024.

Den svenska ekonomin är liten och öppen med ett omfattande exportberoende och stor påverkan från de globala leveranskedjorna. Det gör Sverige mer sårbart och redan mindre störningar kan, relativt sett, resultera i stor negativ påverkan. Den svenska växelkursen har varit fortsatt svag under året och har ytterligare påverkat inköp som görs i annan

³ Konjunkturinstitutet, Konjunkturläget september 2024,

<https://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2024-09-26-lagkonjunkturen-hanger-kvar-langre.html> (besökt 2024-12-23).

⁴ Prop. 2024/25:1, Budgetpropositionen för 2025.

⁵ Ekonomistyrningsverket, Statens budget och de offentliga finanserna, prognos, juni 2024, ESV 2024:41.

⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Ekonomirapporten maj 2024, Ekonomirapporten oktober 2024.

valuta än svenska kronor. Hög inflation har resulterat i en högre prisnivå för leverantörerna. De högre priserna påverkar även de upphandlande organisationerna. En stor del av den offentliga sektorns avtal kommer sannolikt att ligga kvar på den högre nivån framöver, inte minst eftersom en stor del av avtalen tecknas för längre perioder.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) rapporterar om ett fortsatt stort antal företagskonkurser i Sverige. I augusti 2024 minskade dock antalet konkurser för första gången på drygt två år. Minskningen gällde de flesta branscher.⁷ För perioden januari till och med november 2024 ökade dock konkurserna i samtliga branscher jämfört med 2023. Flest företagskonkurser skedde inom finans-, fastighets- och företagstjänster följt av konkurser inom byggindustrin.⁸

Byggbranschen överraskar positivt

Inköpschefsindex⁹, en snabb konjunkturmätare som bygger på en undersökning som riktar sig till privata inköpschefer, visar på ett succesivt förbättrat läge under 2024.

Även byggbranschen rapporterar en överraskande positiv utveckling. Trots inflation och höga räntor håller stora industriprojekt och offentlig sektor uppe byggandet. Uppgifter från Byggfakta och Tendium visar på ökade offentliga inköp från byggtreprenörer.¹⁰ Bland annat uppskattas den offentliga sektorns utgifter till byggföretag ha ökat med 9 procent under 2023 jämfört med föregående år.

I byggbranschen, som ofta beskrivs som en storbolagsmarknad, har de mindre leverantörerna åter ökat sin andel av den totala försäljningen till offentlig sektor. Det är framför allt i de stora kommunerna som det byggs mest men industriboomen i norr syns även i de offentliga utgifterna. Byggföretagen uttrycker också optimism för framtiden och prognostiserar att bygginvesteringarna tar fart under 2025.¹¹

Riksbanken anger i sin företagsundersökning från september 2024 att stämningläget i ekonomin upplevs som dystrare under hösten jämfört med under våren 2024.¹²

Sammantaget går den ekonomiska återhämtningen långsamt och den offentliga köpkraften har varit fortsatt svag. Upphandlingsåret 2024 har därmed krävt ytterligare svåra prioriteringar för upphandlande organisationer. Detta riskerar att påverka leverantörerna till offentlig sektor negativt. Framöver väntas dock en förstärkning av den ekonomiska situationen för både upphandlande organisationer och för leverantörer.

Ökat fokus på produktivitet

Regeringen tillsatte 2023 en kommission som ska analysera vilka faktorer som påverkar produktivitetstillväxten. Kommissionen ska lämna förslag för att höja produktiviteten i

⁷ Tillväxtanalys, Konkurser i augusti 2024, <https://www.tillvaxtanalys.se/statistik/konkurser/konkurser-och-offentliga-ackord/2024-09-12-konkurser-i-augusti-2024.html> (besökt 2024-12-20).

⁸ Tillväxtanalys, Konkurser i november 2024, <https://www.tillvaxtanalys.se/5.74814c05193956d2a7f56fff.html> (besökt 2024-12-20).

⁹ The Purchasing Managers' Index, PMI.

¹⁰ Byggfakta och Tendium, *Marknaden för byggtreprenörer*, 2024.

¹¹ Byggföretagen, Så utvecklas byggmarknaden – region för region, oktober 2024, <https://byggforetagen.se/2024/10/sa-utvecklas-byggmarknaden-region-for-region-5/> (besökt 2024-12-20).

¹² Riksbanken, Riksbankens företagsundersökning: "Svårt att se en ljusning i närtid", september 2024.

näringslivet och i den offentliga sektorn.¹³ Bakgrunden är en längre tids svag produktivitetstillväxt i hela samhället.

Kommissionen har under 2024 lämnat ett delbetänkande, *Goda möjligheter till ökat välstånd*.¹⁴ I delbetänkandet beskrivs och analyseras till exempel den offentliga upphandlingens betydelse för transportinfrastrukturen. Förslag lämnas om hur väl utförda upphandlingar kan driva produktivitetstillväxten inom sektorn. Produktivitetskommissionen skriver bland annat att ”upphandlingsområdet är centralt för att kunna förbättra produktiviteten i sektorn”. I sitt slutbetänkande avser kommissionen att titta närmare på området offentlig upphandling.

Konjunkturrådet bekräftar i sin årsrapport att näringslivets produktivitetstillväxt har klingat av.¹⁵ Situationen är sammantaget utmanande och påverkar de upphandlande organisationerna om de inte kan tillgodogöra sig en positiv produktivitetstillväxt via sina leverantörer.

Framtida befolkningsutveckling påverkar inköpen

Under året har statistikmyndigheten SCB publicerat en ny befolkningsframskrivning.¹⁶ Den nya prognosen är omvälvande såtillvida att antalet barn och unga bedöms minska i hela landet. Samtidigt ökar antalet personer över 80 år i stort sett i samma takt som tidigare. En kraftigt åldrande befolkning ingår i beräkningarna sedan tidigare, men den nya befolkningsprognosen kommer att medföra en minskning av kommuners och regioners efterfrågan inom verksamheter som rör barn och unga. Det kan till exempel komma att påverka behovet av skolbyggnader, skolmaterial, barnhälsovård och tandvård för barn och unga.

I ungefär hälften av kommunerna beräknas den totala befolkningen minska, vilket påverkar skatteintäkterna. I nästa skede kommer de nya förutsättningarna att påverka leverantörsmarknaden. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) beskriver i kommentarerna till sin ekonomirapport att ”demografin förändrar behoven av välfärd” och att det kommer att krävas ”tuffa beslut för förtroendevalda i kommuner och regioner”.¹⁷ Sannolikt kommer även byggbranschen att påverkas av befolkningsutvecklingen.

2.2 Försvar och beredskap

Regeringen anger i budgetpropositionen för 2025 att statens samarbete med näringslivet är en central del av totalförsvaret och måste utvecklas, bland annat genom stärkt privat-offentlig samverkan inom och mellan beredskapssektorerna. Försörjningsberedskapen måste fortsatt utvecklas i nära samarbete mellan näringslivet och aktörer i totalförsvaret.

¹³ Dir. 2023:58, *Högre produktivitetstillväxt*.

¹⁴ SOU 2024:29, *Goda möjligheter till ökat välstånd*.

¹⁵ Konjunkturrådet, *Näringslivets produktivitetstillväxt*, rapport 2024.

¹⁶ Statistiska centralbyrån, *Den framtida befolkningen i Sveriges län och kommuner 2024–2040*, rapport 2024.

¹⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), *Ekonomirapporten oktober 2024*.

Vidare stärker regeringen regioners och kommuners förutsättningar att utveckla och förstärka sitt arbete kopplat till totalförsvaret.¹⁸

Regeringen har även i totalförvarspropositionen angett att Sverige ska dra nytta av gemensamma upphandlingar och inköp av försvarsmateriel inom Nato.¹⁹ Vidare konstaterar regeringen att etablerade strukturer för rapportering och analyser inom totalförsvaret och den offentliga upphandlingen är viktiga att ta hänsyn till i det fortsatta utvecklingsarbetet med försörjningsberedskapen. Vad gäller särskilt Sveriges livsmedelsberedskap bedömer regeringen att det är angeläget att kommuner och regioner fortsätter att utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor. Det gäller även beredskapsplanering av offentliga måltider.

Att flera länder med anledning av säkerhetsläget satsar på det militära försvaret är även tydligt av flera andra skäl. EU-kommissionen har till exempel föreslagit att det inrättas ett europeiskt försvarsindustriprogram (EDIP).²⁰ Sverige har även undertecknat, och riksdagen godkänt, ett avtal om försvarssamarbete med USA som reglerar de närmare förutsättningarna för amerikansk militär närvaro i Sverige.²¹

Natomedlemskapet påverkar upphandlingsområdet

Den 7 mars 2024 blev Sverige fullvärdig medlem i Nato. Inträdet föregicks av en intensiv debatt efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina vintern 2022. Den offentliga debatten kring Nato har i stor utsträckning fokuserat på försvarsalliansens betydelse för Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Däremot uppmärksammades inte Natos betydelse för de offentliga inköpen i någon större utsträckning, åtminstone inte utanför försvarssektorn. Natomedlemskapet kommer dock sannolikt att påverka de offentliga inköpen av flera olika anledningar.

För det första förstärker Natomedlemskapet mer generellt fokuset på beredskapsaspekter i samhället. Därutöver har Nato en utvecklad inköpssamverkan, i vilken det inte är otänkbart att även upphandlande organisationer utanför försvarssektorn kan komma att delta. En konsekvens av detta är att Natomedlemskapet faktiskt kan innebära nya affärsmöjligheter för svenska företag, inte minst då Sverige har en relativt stor försvarsindustri. Vidare innebär Natos sju förmågor för nationell resiliens ("baseline requirements") krav på medlemsstaternas civila beredskap. Det är möjligen en något förbisedd aspekt av medlemskapet som även den sannolikt kommer att påverka upphandlande organisationer utanför försvarssektorn.

I kapitel 3 i denna rapport berörs utvecklingen med allt fler rättsakter som på EU-nivå innehåller förfaranderegler för upphandling eller som indirekt påverkar området. Upphandlingsmyndigheten framhåller också risken för att beredskapsperspektivet, även inom upphandling, påverkas parallellt genom såväl utvecklingen inom EU som nationellt. I någon mening kan Natomedlemskapet få liknande konsekvenser för utvecklingen

¹⁸ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 6, avsnitt 3.5. Se även bet. 2024/25:FÖU1, bet. 2024/25:FiU1 och rskr 2024/25:49.

¹⁹ Prop. 2024/25:34, *Totalförsvaret 2025–2030*, s. 100.

²⁰ Kommissionens förslag om inrättandet av det europeiska försvarsindustriprogrammet (EDIP), 2024/0061 (COD).

²¹ Det så kallade "DCA-avtalet", se *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater* (Ds 2024:2), *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater* (prop. 2023/24:141), *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater* (bet. 2023/24:UFÖU1), rskr. 2023/24:274.

genom att tillföra en tredje utvecklingslinje. Det medför bland annat ökat behov av samordning mellan olika aktörer och initiativ på olika förvaltningsnivåer.

Beredskapsaspekter har fått större betydelse

Beredskapsaspekter har sedan Covid-19-pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och det i övrigt försämrade säkerhetsläget fått större betydelse. För många upphandlande organisationer och leverantörer kan detta beskrivas som ett nytt perspektiv i upphandling. Upphandlingsmyndighetens erfarenhet från det senaste året är att beredskap alltmer ses och behöver hanteras som ett långsiktigt och strategiskt perspektiv, snarare än att vara en fråga om att hantera plötsliga omvärldshändelser, vilket varit fallet under de senaste åren.

Upphandlingsmyndighetens generella slutsatser med anledning av utvecklingen är att den präglas av en avsaknad av sammanhållning och överskådlighet. Under 2024 har ett tiotal betänkanden och promemorior remitterats som rör beredskaps- och säkerhetsfrågor, vilka kan fogas till ytterligare såväl pågående som avslutade utredningar och uppdrag.

Vidare har såväl utredningsbetänkanden som regeringsuppdrag ofta ett starkt fokus på de statliga myndigheterna, särskilt beredskapsmyndigheterna. Det får till följd att det kommunala perspektivet ofta lyser med sin frånvaro. Det är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att utvecklingen av försörjningsberedskapen i större utsträckning borde inkludera analyser av hur de offentliga inköpen kan utvecklas för att stärka samhällets förmåga att hantera kriser och ytterst krig.

Ur ett upphandlingsperspektiv finns det en rad konkreta frågor om hur beredskapsaspekter kan integreras i det reguljära inköpsarbetet. Det kan handla om hur man får till stånd en ändamålsenlig fördelning av risk mellan köpare och säljare, exempelvis genom utformning av force majeureklausuler. Andra frågor är hur nationella hänsyn kan beaktas i upphandlingar samt hur ett ökat behov av säkerhetsskydd i upphandling kan åstadkommas. Här kan nämnas att regeringen i den nationella säkerhetsstrategin framhåller att försörjningen behöver omfatta inhemsk produktionsförmåga, lagerhållning, en väldiversifierad import som sprider risker över länder och världsdelar samt en fördjupad inre marknad.²²

Det är tydligt att utvecklingen ger upphov till både juridiska och affärsmässiga överväganden, inte minst vad gäller tillämpningen av upphandlings- och statsstödsregler.

2.3 Arbetslivskriminalitet och otillbörlig påverkan

Arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet fortsätter att påverka de offentliga inköpen. Upphandlingsmyndigheten delrapporterade i maj sitt regeringsuppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet. I rapporten *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling* framhåller myndigheten bland annat bristande avtalsuppföljning som den tydligaste sårbarheten i offentlig upphandling.²³ Vidare drar myndigheten slutsatsen att

²² Regeringens skrivelse, 2023/24:163, *Nationell säkerhetsstrategi*, s. 28.

²³ Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet i upphandling*, Delredovisning av regeringsuppdrag, dnr UHM-2023-0108.

utvecklingen innebär att små kommuner i framtiden kommer att få större problem med arbetslivskriminalitet samt att riskerna för otillåten påverkan på de offentliga inköpen ökar.

Offentlig upphandling är ett riskområde för kriminalitet

En konsekvens av utvecklingen är att de offentliga inköpen uppmärksammas i flera av de nationella strategier som beslutats under året. Offentliga inköp är ett av områdena i regeringens *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan*. I den nämns bland annat att tjänstemän med ansvar för inköp ofta befinner sig i en utsatt position om företag eller andra externa aktörer försöker påverka upphandlingsprocessen på ett otillbörligt sätt. Korruption och otillåten påverkan kan i förlängningen leda till att seriösa företag konkurreras ut till förmån för oseriösa företag.

I regeringens nationella strategi mot organiserad brottslighet framhålls att offentlig upphandling är ett riskområde för kriminalitet som behöver uppmärksammas mer.²⁴ Kriminella som agerar i företag betalar ofta inte skatter, avgifter eller löner. De följer inte heller andra arbetsrättsliga villkor och arbetsmiljölagar som övriga företag på marknaden. Därför kan de hålla anbuden i upphandlingsförfarandet låga, vilket skapar en osund konkurrens. Det är samtidigt viktigt att upphandlande organisationer bedriver ett aktivt arbete med att kontrollera onormalt låga anbud och att de följer upp att det som avtalats också levereras samt vid behov avslutar kontrakt. I den nationella säkerhetsstrategin framhålls bland annat att offentliga aktörer måste upprätthålla ett adekvat skydd mot infiltration och korruption och att samarbetet mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringsliv måste utvecklas i detta avseende.

Därutöver uppmärksammas frågor om oseriösa aktörer i upphandling. Till exempel har regeringen gett Statskontoret i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption.²⁵ Regeringen har även gett Statskontoret och Brottsförebyggande rådet i uppdrag att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen.²⁶

Regeringen har under året även aviserat att den avser gå vidare med förslaget om ett samordnat system för registerkontroll i upphandling.²⁷

Förslag på ratingsystem i offentlig upphandling

Fyra forskare har i en SNS-rapport presenterat ett förslag på hur ratingsystem, liknande de som finns på privata marknader, kan utformas och användas i offentlig upphandling.²⁸ En möjlig konsekvens av ett sådant system är enligt rapportförfattarna att det kan bli mindre intressant för oseriösa leverantörer att delta i offentlig upphandling. I

²⁴ Regeringens skrivelse, 2023/24:67, *Motståndskraft och handlingskraft - en nationell strategi mot organiserad brottslighet*, s. 21.

²⁵ Regeringen, Finansdepartementet, *Uppdrag till Statskontoret att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare*, beslut den 4 juli 2024, dnr. Fi2024/01533.

²⁶ Regeringen, Finansdepartementet, *Uppdrag till Statskontoret och Brottsförebyggande rådet att stödja arbetet mot otillåten påverkan i den offentliga förvaltningen*, beslut den 20 juni 2024, dnr Fi2024/01456.

²⁷ Se kapitel 3.3 i denna rapport.

²⁸ SNS, Bergman, Mats, Lundberg, Sofia, Arve, Malin och Henriksson, Lars, *Sätt betyg på leverantörerna! Ökad effektivitet med ratingsystem i offentlig upphandling*, SNS Analys 103, juni 2024.

budgetpropositionen skriver regeringen att Konkurrensverket under 2025 ska utreda förutsättningarna för att införa ett system med uppgifter om leverantörers tidigare leveranser. Uppgifterna ska kunna användas vid tilldelning av kontrakt i offentliga inköp.²⁹

2.4 Händelser på EU-nivå

En ny EU-kommission har tillträtt

Under 2024 har val hållits till Europaparlamentet och en ny EU-kommission har tillträtt. I de politiska riktlinjerna för 2024–2029 lyfter kommissionsordföranden fram att Europa måste bli bättre på att utnyttja offentlig upphandling.³⁰

Frågor som kommissionen kommer att prioritera är bland annat utvecklingen av EU:s konkurrenskraft med ett innovativt företagsklimat. Även möjligheten att ge företräde för europeiska produkter och företag inom vissa strategiska sektorer lyfts fram. Andra frågor som försörjningstrygghet och säkerhet, som ligger nära upphandlingsområdet, ligger också högt upp på agendan för den nya kommissionen.

En översyn av upphandlingsdirektiven, som styr en stor del av den svenska offentliga upphandlingen, har inletts.³¹ Den nya kommissionen kommer senast under sommaren 2025 lägga fram förslag om EU:s långtidsbudget för perioden 2028–2034. Detta påverkar förutsättningarna för såväl EU:s institutioner som för medlemsländerna inom en lång rad områden.

EU-kommissionen överväger IPI-åtgärder

Den 24 april 2024 tillkännagav EU-kommissionen att en utredning enligt den så kallade IPI-förordningen³² har inletts. Utredningen avser medicintekniska produkter från Kina. I januari 2025 presenterade kommissionen en rapport som redogör för resultatet av utredningen. Av rapporten framgår att kommissionen finner att Kina tillämpar ett sådant agerande som kan föranleda IPI-åtgärder, och att kommissionen nu överväger att besluta om en eller flera IPI-åtgärder.³³

IPI-förordningen som är en del av EU:s handelspolitik syftar till att främja ömsesidigt tillträde till marknader i tredjeländer. Den ger EU-kommissionen möjlighet att utreda och

²⁹ Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, utgiftsområde 24, avsnitt 3.7.13.

³⁰ von der Leyen, Ursula, *Politiska riktlinjer för nästa europeiska kommission 2024–2029*, 18 juli 2024.

³¹ Läs mer i kapitel 3 i denna rapport.

³² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/1031 av den 23 juni 2022 om tillträdet för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från tredjeländer till unionens marknader för offentlig upphandling och koncession och förfaranden till stöd för förhandlingar om tillträde för ekonomiska aktörer, varor och tjänster från unionen till tredjeländers marknader för offentlig upphandling och koncession (Instrumentet för internationell upphandling – IPI).

³³ EU-kommissionen, International Procurement Instrument (IPI) investigation into Chinese medical devices. https://policy.trade.ec.europa.eu/help-exporters-and-importers/accessing-markets/public-procurement/international-procurement-instrument/china-medical-devices_en (besökt 2024-12-23) och EU-kommissionen, Report from the commission pursuant to Article 5(4) of Regulation (EU) 2022/1031 on the investigation under the International Procurement Instrument concerning measures and practices of the People's Republic of China in the public procurement market for medical devices, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM\(2025\)5&lang=sv](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2025)5&lang=sv) (besökt 2025-01-17).

vidta åtgärder om så inte är fallet. En sådan åtgärd kan vara att begränsa tillträdet till offentliga upphandlingar för leverantörer, varor och tjänster från tredjeländer.

Ett beslut om en IPI-åtgärd ska föregås av en särskild utredning. Det är en sådan utredning som nu har genomförts. Ett eventuellt beslut om en IPI-åtgärd kommer innehålla mer specifik information om vilka upphandlingar som berörs, och hur åtgärden ska tillämpas.

FSR har fått oförutsedd omfattning

Förordningen om utländska subventioner (Foreign Subsidies Regulation, FSR) som trädde i kraft hösten 2023 har fått en oförutsedd omfattning.³⁴ Förordningen ger EU-kommissionen möjlighet att ingripa när utländska subventioner riskerar att snedvrیدا den inre marknaden. Detta påverkar vissa upphandlingar genom att kommissionen ska pröva om kontrakt får tilldelas mot bakgrund av att leverantörer eller underleverantörer har fått utländska subventioner. Anmälningsskyldigheten avseende ekonomiska bidrag påverkar främst upphandlingar med kontraktvärden över 250 miljoner euro.

I kommissionens konsekvensutredning som publicerades 2021 uppskattade kommissionen att i genomsnitt 36 annonserade upphandlingar per år skulle bli anmälningsskyldiga inom EU.³⁵ Upphandlingsmyndighetens statistik visar att 10–13 svenska upphandlingar per år nådde tröskelvärdena för tillämpningen av anmälningförfarandet under 2021, 2022 och 2023. Sannolikt kommer det att röra sig om ungefär samma antal stora upphandlingar även framöver.

Kommissionens tillväxtdirektorat som svarar för tillämpningen av FSR har från oktober 2023 till augusti 2024 fått in fler än 1 100 inlagor. Drygt 130 notifieringar med förteckningar av ekonomiska bidrag har lämnats in. Anmälningsskyldigheten har därmed fått en oväntat stor omfattning och lagt en betydande arbetsbörda på kommissionen.

Sverige placerar sig väl inom innovationsupphandling

EU-kommissionen har under 2024 genomfört och publicerat en jämförande studie avseende innovationsupphandling i EU:s medlemsländer.³⁶ I jämförelsen studeras tio indikatorer och utfallet för dessa jämförs med motsvarande indikatorer 2020. Studien visar att Sverige placerar sig på nionde plats bland 30 länder.³⁷ Sveriges resultat har förbättrats sedan 2020, men eftersom andra länder förbättrat sig ännu mer, faller Sverige från position fem till position nio i rankingen.

Svenska styrkor inom innovationsupphandling är enligt studien gott stöd till upphandlande organisationer och flera horisontella innovationsupphandlingsstrategier. Svenska svagheter är exempelvis avsaknad av en fristående nationell plan för innovationsupphandling och nationella mål för inköp genom innovationsupphandling.

³⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden.

³⁵ Commission staff working document, impact assessment, 5.5.2021, SWD (2021) 99 final, avsnitt 6.2.

³⁶ EU-kommissionen, *Benchmarking of national policy frameworks for innovation procurement*, Sweden, country profile.

³⁷ EU:s 27 medlemsländer samt Storbritannien, Schweiz och Norge ingår i undersökningen.

Under 2024 har ytterligare sektorsvisa innovationsstrategier beslutats, till exempel har den svenska regeringen antagit en strategisk inriktning för försvarsinnovation.³⁸ Initiativet syftar till att skapa förutsättningar för att accelerera och stärka innovation inom det militära och civila området. I strategin nämns bland annat att upphandlingsmetoder också kan användas för att främja innovation och möjliggöra nya lösningar.

Lansering av Public Procurement Data Space (PPDS)

Under september 2024 lanserades Public Procurement Data Space (PPDS). PPDS är en digital plattform som samlar, standardiserar och möjliggör för användaren att analysera data som rör offentliga upphandlingar i EU. Syftet är att förbättra effektivitet, konkurrens och transparens på området samt att möjliggöra innovation genom att tillhandahålla data till beslutsfattare, upphandlande organisationer, leverantörer och andra intressenter. Plattformen innehåller en interaktiv dashboard med indikatorer avseende exempelvis konkurrens, effektivitet och hållbarhet. I nuläget motsvarar indikatorerna de som EU använder för att följa utvecklingen av den offentliga upphandlingen (Single Market Scoreboard). Planen är dock att tillföra fler indikatorer över tid.³⁹

Data i PPDS baseras på uppgifter ur annonser om upphandling publicerade i EU:s annonsdatabas TED. Det rör sig därmed främst om upphandlingar över EU:s tröskelvärden. EU-kommissionen har dock aviserat att man gärna ser att medlemsländerna ansluter till PPDS med nationella data för upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Det kommer att ske på frivillig basis genom avtal mellan EU-kommissionen och respektive medlemsland.

2.5 Andra händelser av betydelse

Jubileum för upphandlingsreglerna

2024 var det 30 år sedan Sverige fick en upphandlingslagstiftning som följde kraven i EES-avtalet.⁴⁰ Genom EES-avtalet hade Sverige åtagit sig att införa regler som motsvarade EG:s regler om offentlig upphandling. I förarbetena till lagen uttalade regeringen att den grundläggande uppfattningen om hur en upphandling ska göras inte skiljer sig mellan Sverige och (dåvarande) EG. De viktigaste förändringarna jämfört med då gällande svenska regelverk angavs vara:

- att även den bolagiserade offentliga verksamheten skulle omfattas,
- det grundläggande kravet på annonsering,
- att regelverket var mer detaljerat och
- att en upphandling skulle kunna överprövas i domstol.⁴¹

Regeringens analys var framsynt och områdena har i stor utsträckning kännetecknat diskussionen om regelverket sedan dess. Det finns även exempel på hur vägval vid

³⁸ Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, Strategisk inriktning för försvarsinnovation.

³⁹ EU, Public Procurement Data Space, <https://www.public-procurement-data-space.europa.eu/en> (besökt 2024-12-23).

⁴⁰ Lag (1992:1528) om offentlig upphandling, prop. 1992/93:88, om offentlig upphandling, bet. 1992/93:FiU5, rskr 1992/93:120.

⁴¹ Prop. 1992/93:88 s. 1 och 37–38.

genomförandet i den lag som trädde i kraft 1994 fått mer oförutsedda konsekvenser, till exempel om överprövning av upphandling ska prövas i allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.⁴²

Ett annat vägval som diskuterats under åren är att det inte infördes någon enhetlig form för annonsering av sådan upphandling som inte omfattades av direktiven, utan att det ankom på den upphandlande organisationen att själv avgöra hur annonsering skulle ske.⁴³

Såväl lagarna som de bakomliggande upphandlingsdirektiven har därefter ersatts vid flera tillfällen. Antalet lagar har växt från en till fyra lagar (fem om man räknar in lagen om valfrihetssystem), och antalet paragrafer i upphandlingslagstiftningen har ökat tiofalt, från de ursprungliga 130 till idag sammanlagt över 1 300. Samtidigt är det kanske oftare enskilda avgöranden av EU-domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen som påverkar rättsutvecklingen snarare än regelreformer. Några exempel på rättsfall som haft stor praktisk betydelse för rättsutvecklingen är EU-domstens avgöranden *Alcatel*⁴⁴, *Teckal*⁴⁵, *Max Havelaar*⁴⁶, *Coopservice*⁴⁷ samt Högsta förvaltningsdomstens avgöranden HFD 2022 ref. 4 I och II⁴⁸.

En annan konsekvens av rättsutvecklingen under dessa tre decennier är att själva syftena med upphandlingsreglerna successivt har breddats. Den offentliga upphandlingen präglas idag av perspektivträngsel som även gett avtryck i regelverket, något som tydligt reflekteras i den sektorslagstiftning som utvecklas idag.⁴⁹

Översyn av den nationella upphandlingsstrategin avslutas

Under 2023 och 2024 gjorde regeringen en översyn av den nationella upphandlingsstrategin. Syftet var att göra de offentliga affärerna mer attraktiva och välkomnande för leverantörer, särskilt för små och medelstora företag, skapa mer värde för pengarna och tydliggöra möjligheterna för idéburna organisationers deltagande i utförandet av offentlig verksamhet.

Efter översynen har regeringen konstaterat att inriktningsmålen och åtgärderna i strategin fortfarande är relevanta. Samtidigt behöver strategin genomföras i högre grad, och förutsättningarna för genomförande behöver förbättras. Regeringen har därför under 2024 vidtagit åtgärder som syftar till att utveckla styrningen, samordningen och

⁴² Prop. 1992/93:88, s. 45–47, särskilt s. 46.

⁴³ Prop. 1993/94: 78 s. 25. Se även prop. 1999/2000:128 s. 25–27.

⁴⁴ EU-domstens dom i mål C-81/98, ECLI:EU:C:1999:534. Enligt domen är medlemsstaterna skyldiga att innan ett kontrakt ingås i en upphandling tillhandahålla en faktisk möjlighet till överprövning av den upphandlande organisationens beslut.

⁴⁵ EU-domstens dom i mål C-107/98, ECLI:EU:C:1999:562. Domen rör förutsättningarna för att en transaktion mellan fristående upphandlande organisationer omfattas av upphandlingsdirektiven.

⁴⁶ EU-domstens dom i mål C-368/10, ECLI:EU:C:2018:1034. I domen uttalade EU-domstolen att det inte finns något hinder mot att använda tilldelningskriterier som innebär att en vara ska komma från rättvis handel.

⁴⁷ EU-domstens dom i mål C-216/17, ECLI:EU:C:2012:284. Av domen följer att en upphandlande myndighet ska ange den maximala kvantiteten (takvolymen) och beloppet med avseende på de tjänster som ramavtalet kommer att omfatta.

⁴⁸ HFD uttalar att en brist i upphandlingsdokumenten som huvudregel måste påtalas av leverantören under anbudsstiden. Om leverantören utan godtagbara skäl underlåter att göra detta kan leverantören normalt sett inte anses lida skada av bristen.

⁴⁹ Läs mer i kapitel 3 i denna rapport.

digitaliseringen av de offentliga affärerna. Regeringen vill också motverka kriminaliteten och den osunda konkurrensen samt förbättra försörjningsberedskapen.

Ställningstagande om standarder i upphandling

Upphandlande organisationer ska enligt LOU ge fri, direkt, fullständig och kostnadsfri tillgång till upphandlingsdokumenten. Enligt ett ställningstagande från Konkurrensverket innebär kravet att hänvisningar till underlag som utgör en del av upphandlingsdokumenten och som inte finns att tillgå kostnadsfritt strider mot LOU. Detta innefattar hänvisningar till standarder och standardavtal som används för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen. Standarder och standardavtal tillhandahålls som huvudregel mot ersättning.

Ställningstagandet är inte i sig rättsligt bindande, och den fråga som behandlas i ställningstagandet har ännu inte varit föremål för prövning i domstol. Konkurrensverket började dock tillämpa ställningstagandet i sin tillsyn 1 november 2024.

Standarder och standardavtal är viktiga verktyg för att underlätta och effektivisera arbetet för upphandlande organisationer och leverantörer, till nytta för den offentliga affären och den inre marknaden. Det är därför angeläget att eventuella praktiska hinder och rättslig osäkerhet som påverkar nyttjandet av standarder i offentlig upphandling undanröjs. Detta kan bland annat föranleda ett behov av att se över finansieringsmodellen för de organ som tillhandahåller standarder och standardavtal.

Tolkning av LOU och ÄTA-bestämmelser i standardavtal

Konkurrensverket har redogjort för sin tolkning av hur bestämmelser i standardavtal om Ändrings-, Tilläggs- eller Avgående arbeten, så kallade ÄTA-arbeten, förhåller sig till den bestämmelse i LOU som reglerar förutsättningarna för ändringar i avtal till följd av en ändrings- eller optionsklausul.

Det är en förhållandevis vanlig fråga hur ÄTA-arbeten och bestämmelserna om ändringar av kontrakt och ramavtal i LOU förhåller sig till varandra. Konkurrensverket drar slutsatsen att det krävs att ÄTA-bestämmelserna i AB 04, Allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings-, och installationsentreprenader, kompletteras för att uppfylla de krav på ändrings- eller optionsklausuler som uppställs i LOU. I de fall bestämmelserna kompletteras får en bedömning av tillåtligheten göras i varje enskilt fall. Konkurrensverket framhåller också att en tillämpning av ändringsbestämmelser som inte har stöd i LOU riskerar att leda till att ändringen bedöms utgöra en otillåten direktupphandling.

Dom från EU-domstolen som rör företag från tredjeland

I oktober meddelade EU-domstolen en dom som kan påverka möjligheterna för företag från tredjeland att delta i upphandlingar i Sverige.⁵⁰ Med tredjeland menas ett land som inte tillhör EU och som inte heller har vissa typer av handelsavtal med EU.⁵¹

⁵⁰ EU-domstolens dom i mål C-652/22, *Kolin*, ECLI:EU:C:2024:910.

⁵¹ Se även EU-kommissionen, *Guidance on the participation of third-country bidders and goods in the EU procurement market* och skäl 10 i IPI-förordningen. Se även generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-266/22, *Qingdao*.

Målet handlade i korthet om ett företag från ett tredjeland, Turkiet, som begärde överprövning av en upphandling som genomfördes i Kroatien. Domstolen uttalade att den rätt som företag har enligt direktivet att lämna ett anbud inte omfattar företag från tredjeländer som inte har ingått något sådant internationellt avtal med unionen. Vidare uttalade domstolen att lagstiftning som har till specifikt till syfte att fastställa hur företag från ett tredjeland kan delta i upphandlingsförfaranden omfattas av unionens exklusiva befogenhet. Domstolen konstaterade vidare att nationella myndigheter inte har befogenhet att göra de nationella bestämmelser som införlivar bestämmelserna i direktivet tillämpliga på företag från sådana tredjeländer. Den nationella domstolens begäran om förhandsavgörande kunde därför inte tas upp till prövning.

2.6 Mediebilden av upphandlingsområdet

Mediernas rapportering om offentlig upphandling påverkar såväl allmänhetens förtroende för hur skattepengar används som företagens intresse för att lämna anbud. Därför är det viktigt för alla som arbetar med offentliga affärer att följa mediernas rapportering.

Under 2024 har bilden av offentlig upphandling varit övervägande negativ. Det gäller inte minst i dagspress och nyhetsmedia som har ett kritiskt granskande uppdrag. Branschpress som Upphandling24 och Dagens Samhälle har en mer balanserad och nyanserad rapportering.

IT-entreprenör sätter agendan

IT-entreprenören Jens Nylander har under året fått stort medialt genomslag för sina AI-granskningar av den offentliga sektorns leverantörsfakturor. Granskningarna har tydligt visat varför transparens och allmänt tillgängliga inköpsdata är viktig.

Nylander har också medverkat på flera av de stora evenemang där offentliga inköp diskuteras, exempelvis Mötesplats offentliga affärer. Han har också varit mycket aktiv på sociala medier.

Lokalmedia har skrivit om flera av de upphandlingar som granskats av Nylander, ledarredaktioner har diskuterat hur skattemedel används och i debattartiklar har opinionsbildare lyft fram behovet av öppna data, större öppenhet och bättre uppföljning. Dagens Industri och Dagens Samhälle har gjort längre intervjuer med Nylander och Upphandling24 satte rubriken Hakar på ”Jens-trend” när de rapporterade om att Region Västmanland satsar 12 miljoner kronor på förstärkt fakturakontroll och avtalsuppföljning.

Arbetslivskriminalitet och korruption diskuteras i media

Att kriminalitet är en fråga som engagerar och genomsyrar samhällsdebatten är tydligt i media. Dagens Industri publicerade i augusti en ledare med rubriken *Ta ekobrott på samma allvar som skjutningar*.⁵² En månad senare publicerade tidningen en debattartikel som skrivits av Ståldbranschen Sverige. Rubriken var *Offentlig sektor ska*

⁵² Dagens industri, *Ta ekobrott på samma allvar som skjutningar*, <https://www.di.se/ledare/ta-ekobrott-pa-samma-allvar-som-skjutningar/> (besökt 2024-12-20).

*inte vara en guldgruva för kriminella.*⁵³ Allmännyttan, som fortsätter att driva kravet på att slippa omfattas av LOU, har nu hittat ett nytt argument. Arbetet mot arbetslivskriminalitet försvåras av regelverket, enligt vd:n för MKB som intervjuats av Upphandling24.

Dagens Industri har på ledarplats också skrivit om installationsföretaget Bravidas överfakturering till Region Skåne. Inspirerade av Jens Nylander förespråkar tidningen att upphandlande organisationer använder AI-verktyg för att upptäcka fusk. Även DN skriver om upphandling på ledarplats. I en artikel om korruption i kommuner skriver tidningen: *Ytterligare ett område där korruptionen är hög är offentliga upphandlingar.*

Krav på kollektivavtal och nytt it-system gav rubriker

Göteborgs stad har under året uppmärksammats i media sedan Stadsfastighetsförvaltningen ställt krav på kollektivavtal i en upphandling av målningsarbete. Att Göteborgs stad ställde krav på kollektivavtal gav rubriker i bland annat i GP, DN, Dagens Samhälle och Upphandling24. Kravet är enligt de flesta bedömare inte förenligt med upphandlingsregelverket. Ingen leverantör ansökte om överprövning, men organisationen Företagarna har anmält kommunen till Konkurrensverket.

I slutet av året skapade Västra Götalandsregionens upphandling och införande av ett nytt vårdinformationssystem rubriker i nyhetsmedia. Kombinationen av vårdpersonalens missnöje, de mycket stora kostnaderna och bristerna i vårdssäkerheten gjorde upphandlingen till en nyhet som toppade nyhetsagendan i november.

⁵³ Dagens industri, *Offentlig sektor ska inte vara en guldgruva för kriminella*, <https://www.di.se/debatt/offentlig-sektor-ska-inte-vara-en-guldgruva-for-kriminella/> (besökt 2024-12-20).

3 Regelverkens utveckling

Upphandlingsreglerna har stor betydelse för de offentliga inköpen. En lång rad andra regelverk aktualiseras också vid offentlig upphandling – allt från sektorsspecifika EU-rättsakter till den svenska civil- och förvaltningsrätten. På EU-nivå beslutas och förhandlas flera unionsrättsakter som innehåller förfaranderegler för upphandlingar som kompletterar EU:s upphandlingsdirektiv.

3.1 Ändringar i de nationella upphandlingsregelverken

Under året har det endast genomförts ett fåtal ändringar i de nationella upphandlings- och valfrihetslagarna.

En effektivare upphandlingstillsyn

Den 1 januari 2024 trädde nya regler i kraft som bland annat innebar att Konkurrensverket gavs utökade befogenheter vid sin tillsyn.⁵⁴ Enligt de nya reglerna får Konkurrensverket besluta om upphandlingsskadeavgift som första instans, det vill säga utan ett ansökningsförfarande till allmän förvaltningsdomstol. Dessutom har tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift förlängts till två år och avgiftens tak höjts från 10 miljoner kronor till 20 miljoner kronor.

Konkurrensverket ska också kunna förelägga upphandlande organisationer att besluta om riktlinjer för användning av direktupphandling. De nya reglerna innebär vidare att de dokumentationsskyldigheter som framgår av upphandlingslagarna förenas med en tidsfrist som anger att dokumentationen ska vara slutförd senast 30 dagar efter att avtal ingåtts eller att beslut om avbrytande av upphandlingen har fattats.

Auktorisationssystem ersätter e-LOV

Den 1 januari 2024 ersattes lagen om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering (e-LOV) av lagen om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post.

3.2 Andra regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet

Under 2024 har flera rättsakter med ny reglering med betydelse för upphandlingsområdet beslutats och trätt i kraft.

Ekodesignförordningen

Ekodesignförordningen trädde i kraft den 18 juli 2024.⁵⁵ Förordningen är en hörnsten i EU-kommissionens strategi för mer miljömässigt hållbara och cirkulära produkter. Den är en ramlagstiftning som kommer att omfatta de flesta produktgrupper, bara några få produktgrupper är undantagna (till exempel livsmedel och läkemedel).

⁵⁴ Prop. 2023/24:3, *En effektivare upphandlingstillsyn*.

⁵⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1781 om upprättande av en ram för att fastställa ekodesignkrav för hållbara produkter.

Specifika regler på produktnivå kommer att beslutas senare av kommissionen i så kallade delegerade akter eller genomförandeakter. I de delegerade akterna för produkter kan kommissionen också komma att specificera vilka krav som ska ställas i offentlig upphandling. Förordningens regler om digitala produktpass kommer också att vara av betydelse för offentlig upphandling. De digitala produktpassen ska fungera som bärare av hållbarhetsinformation för produkter under deras livstid.

Kommissionens arbetsplan för arbetet med delegerade akter ska tas fram senast till våren 2025. Planen ska vara treårig och uppdateras minst vart tredje år. Den ska innehålla en förteckning över de produktgrupper för vilka kommissionen avser att anta delegerade akter samt eventuella horisontella krav. I ekodesignförordningen nämns ett antal prioriterade produktgrupper, bland annat järn och stål, möbler, textilier, olika kemiska produkter samt energirelaterade produkter.

Förordningen om nettonollteknik

En annan förordning som trädde i kraft under 2024 är EU:s förordning om nettonollteknik.⁵⁶ Syftet med förordningen är att stärka EU:s konkurrenskraft på området men också energisystemets försörjningstrygghet och omställningen till ren energi. Förordningen pekar ut ett antal teknologier, bland annat solceller, vindkraft, batterier samt koldioxidavskiljning och lagring.

Förordningen innehåller bland annat vissa bestämmelser om offentlig upphandling av ovanstående teknologier som rör upphandlingar som omfattas av LOU, lagen om upphandling inom försörjningssektorn (LUF) eller lagen om upphandling av koncessioner (LUK). Kontrakt som ingås av inköpscentraler och vars värde är lika med eller högre än 25 miljoner euro ska enligt förordningen ha minimikrav på miljömässig hållbarhet. Från den 30 juni 2026 gäller denna bestämmelse alla upphandlingar som rör sådan teknik och som överstiger tröskelvärdena. EU-kommissionen kommer senast i mars 2025, i en särskild så kallad genomförandeakt, specificera vilka miljömässiga minimikrav som ska användas.

Förordningen om fastställande av en gemensam ram för medietjänster

Förordningen om fastställande av en gemensam ram för medietjänster ställer vissa särskilda krav vid anskaffning av medietjänster.⁵⁷ Bland annat ställs krav på att offentliga medel som görs tillgängliga för leverantörer av medietjänster eller leverantörer av onlineplattformar ska tilldelas i enlighet med transparenta, objektiva, proportionella och icke-diskriminerande kriterier. Kriterierna ska offentliggöras elektroniskt i förväg på ett användarvänligt sätt, och genom öppna, proportionella och icke-diskriminerande förfaranden.

⁵⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1735 om inrättande av en åtgärdsram för att stärka Europas ekosystem för tillverkning av nettonollteknik.

⁵⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1083 av den 11 april 2024 om fastställande av en gemensam ram för medietjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiv 2010/13/EU (europeisk mediefrihetsförordning).

Förordning om unionens elmarknad

En annan EU-förordning som har beslutats under 2024 och som påverkar viss typ av upphandling är ändringsförordningen vad gäller förbättring av utformningen av unionens elmarknad.⁵⁸

Direktivet om tillbörlig aktsamhet

I juli 2024 trädde direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet (Corporate Sustainability Due Diligence Directive, CSDDD) i kraft.⁵⁹ Syftet med direktivet är att främja ett hållbart och ansvarsfullt beteende i företagets verksamhet och i deras globala leveranskedjor. De nya reglerna ska säkerställa att de företag som omfattas av reglerna, identifierar och hanterar verksamhetens negativa effekter för de mänskliga rättigheterna och miljön inom och utanför Europa.

Direktivet omfattar inte offentlig verksamhet men kan träffa företag som levererar till offentlig verksamhet och underleverantörer i olika led. Efterlevnad av CSDDD kan därför bli ett kriterium vid offentlig upphandling. Offentliga upphandlare, däribland Adda Inköpscentral och Regionernas Nationella kansli för hållbar upphandling har anpassat sina upphandlingskrav enligt CSDDD.

Direktivet ska implementeras i svensk lagstiftning senast juli 2026. Därefter ska reglerna börja gälla med stegvis implementering fram till 2029 då alla företag med över 1000 anställda och en omsättning på 450 miljoner euro omfattas.

Genomförande av direktivet om företagets hållbarhetsrapportering

EU:s direktiv om företagets hållbarhetsrapportering (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD) genomfördes i svensk rätt i juli 2024.⁶⁰

Enligt lagstiftningen ska hållbarhetsrapporten bland annat innehålla den information som behövs för att kunna få förståelse för företagets inverkan på hållbarhetsfrågor och hur dessa påverkar företaget. Av rapporten ska till exempel affärsstrategi, hållbarhetsmål, huvudsaklig faktisk och potentiell negativ inverkan som kan kopplas till verksamheten framgå. Det berör företagets produkter, tjänster, affärsförbindelser och leveranskedjor.

CSRD kommer att ha betydelse för hållbar upphandling. Ökad transparens från företagen om hur de påverkar olika hållbarhetsaspekter kommer att underlätta för upphandlande organisationer att ställa relevanta hållbarhetskrav. Bättre intern uppföljning hos företagen ger också bättre förutsättningar för upphandlande organisationer att följa upp sina leverantörer.

⁵⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1747 av den 13 juni 2024 om ändring av förordningarna (EU) 2019/942 och (EU) 2019/943 vad gäller förbättring av utformningen av unionens elmarknad.

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1760 av den 13 juni 2024 om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet.

⁶⁰ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2464 av den 14 december 2022 om ändring av förordning (EU) nr 537/2014, direktiv 2004/109/EG, direktiv 2006/43/EG och direktiv 2013/34/EU vad gäller företagets hållbarhetsrapportering, samt prop. 2023/24:124, Nya regler om hållbarhetsrapportering.

Sanktionsdirektivet har trätt i kraft

Under året har EU:s direktiv om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder (sanktionsdirektivet) trätt i kraft. Direktivet ska vara införlivat senast den 20 maj 2025. Genom direktivet ställs bland annat krav på straffbestämmelser som omfattar ageranden i strid med förbud att genomföra transaktioner med en tredje stat. Det inkluderar överträdelser av förbuden mot tilldelning eller fortsatt fullgörande av offentliga kontrakt eller koncessionskontrakt i förhållande till vissa ryska aktörer.⁶¹

Under året har 2023 års sanktionsutredning lämnat ett betänkande med förslag till ny lag om internationella sanktioner som genomför bestämmelserna.⁶² Förslagen innebär bland annat att det ska införas bestämmelser om ringa brott, så kallad sanktionsförseelse.

Miljöbrottsdirektivet

EU:s miljöbrottsdirektiv trädde i kraft i maj 2024 och ska genomföras i nationell rätt senast den 21 maj 2026. I direktivet finns särskilda bestämmelser om uteslutning av leverantörer vid offentlig upphandling.⁶³

Krav på tillämpligt internationellt säkerhetsåtagande (GSA)

Säkerhetsskyddslagens krav på att teckna säkerhetsskyddsavtal gäller även för det fall leverantören har sin juridiska hemvist i ett annat land. Utlämning av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter får inte ske till utländsk leverantör om inte Sverige dessutom på nationell nivå har ingått ett internationellt säkerhetsskyddsåtagande, ett så kallat General Security Agreement (GSA), med det andra landet i vilket leverantören har sitt säte.

Den 1 januari 2025 upphörde ett undantag från bestämmelsen som reglerar skyldigheten att inte utlämna säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter utan ett tillämpligt GSA. Undantaget innebar att bestämmelsen om när sådana uppgifter får lämnas till en utländsk myndighet, mellanfolklig organisation eller utländsk leverantör inte behövde tillämpas. Skyldigheten var dock relevant även under 2024. Övergångsbestämmelsen påverkade nämligen inte skyldigheten för en upphandlande organisation att upprätthålla ett fullgott säkerhetsskydd.

Vidare kan uppdrag med en utländsk leverantör som omfattar utlämnande av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter inte fortsätta efter den 1 januari 2025 om det inte finns ett tillämpligt GSA. I vart fall finns risk för att det aktuella avtalet med leverantören inte kommer att kunna tillämpas som avsett. Detta gäller även om avtalet upphandlats innan 1 januari 2025.

⁶¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1226 av den 24 april 2024 om fastställande av brottsrekvisit och påföljder för överträdelse av unionens restriktiva åtgärder och om ändring av direktiv (EU) 2018/1673 (sanktionsdirektivet).

⁶² SOU 2024:46, Ny lag om internationella sanktioner - Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv.

⁶³ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1203 av den 11 april 2024 om skydd för miljön genom straffrättsliga bestämmelser och om ersättande av direktiven 2008/99/EG och 2009/123/EG

3.3 Nationellt lagstiftningsarbete

Under året har flera förslag till regeländringar med betydelse för upphandlingsområdet presenterats och i vissa fall beslutats.

Anpassningar med anledning av IPI-förordningen och annan unionsrätt

I en promemoria lämnas förslag på vissa anpassningar i upphandlingslagstiftningen med anledning av IPI-förordningen.⁶⁴ Förslaget, i dess nuvarande form, innefattar också anpassningar med anledning av annan befintlig och kommande unionsrättslig reglering.

Enligt promemorian ska det föras in upplysningsbestämmelser i upphandlingslagarna om att det kan finnas unionsrättsliga bestämmelser om upphandling som har företräde framför den nationella upphandlingslagstiftningen. Det föreslås också att bestämmelser om överprövning och skadestånd utökas till att omfatta överträdelse av ”unionsrättsliga bestämmelser” om offentlig upphandling. Även tillsynsmyndighetens tillsynsområde förtydligas. Förslagen innebär ändringar i LOU, LUF, LUK och lagen om kollektivtrafik. Förslagen bereds vid årets slut i Regeringskansliet.

Utvecklingen inom unionsrätten med ett ökat antal bestämmelser om upphandling föranleder behov av nationella bestämmelser. Ett enhetligt och överskådligt upphandlingsregelverk är en viktig förutsättning för sunda offentliga affärer. Upphandlingsmyndigheten efterfrågar dock ökad tydlighet beträffande vilka EU-rättsakter som avses med förslagen.⁶⁵

En samordnad registerkontroll för upphandlande organisationer

I Leverantörskontrollutredningen presenteras ett förslag på ett effektivt och tillförlitligt system för leverantörskontroll i samband med offentlig upphandling och vid ansökan om att delta i ett valfrihetssystem.⁶⁶ Reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025. Regeringen har gått vidare med utredningens förslag om att ge Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett system för samordnad registerkontroll.

Stöd för upphandlande organisationer att inhämta relevant information ur befintliga myndighetsregister är ett viktigt steg i rätt riktning för att förbättra förutsättningarna för en effektiv leverantörskontroll.⁶⁷

Genomförande av NIS2-direktivet

En statlig utredning har lämnat förslag på hur regleringen för genomförande av det så kallade NIS2-direktivet⁶⁸ ska utformas.⁶⁹ NIS står för ”nätverks- och informationssystem” och direktivet ställer krav på säkerhet i sådana system. NIS2-direktivet ersätter det

⁶⁴ Promemoria, *Anpassningar av upphandlingslagstiftningen med anledning av EU:s IPI-förordning*, Fi2024/00067.

⁶⁵ Upphandlingsmyndigheten, remissvar den 11 april 2024 över promemorian *Anpassningar av upphandlingslagstiftningen med anledning av EU:s IPI-förordning*, dnr. UHM 2024-0032.

⁶⁶ SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.

⁶⁷ Upphandlingsmyndigheten, remissvar den 8 december 2023 över promemorian *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*, dnr. UHM-2023-0170.

⁶⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS2-direktivet).

⁶⁹ SOU 2024:18, *Nya regler om cybersäkerhet*.

tidigare NIS-direktivet från 2016, som genomfördes i svensk rätt genom lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, NIS-lagen.

Genom det nya direktivet skärps kraven och fler områden pekas ut. Syftet är att uppnå en högre cybersäkerhet. Medlemsländerna skulle enligt direktivet senast den 17 oktober 2024 ha antagit de nationella bestämmelser som krävs för att följa direktivet. Kraven i NIS2-direktivet påverkar både upphandlande organisationer och leverantörer.

3.4 Lagstiftningsarbete inom EU

Upphandlingsmyndigheten ser som en övergripande utvecklingslinje att det på EU-nivå förhandlas och beslutas allt fler rättsakter som förväntas kunna få påverkan på de offentliga inköpen.

Ett stort antal unionsrättsakter, beslutade och föreslagna, innehåller förfaranderegler för upphandlingar som kompletterar upphandlingsdirektiven. En del av dessa är i form av direktiv. Andra rättsakter beslutas i form av EU-förordningar som är direkt tillämpliga i medlemsstaterna och inte implementeras i nationell lagstiftning. Några exempel på sådana rättsakter som är beslutade och som påverkar inköpsområdet är de ovan nämnda förordningarna om ekodesign och nettonollteknik, FSR-förordningen samt IPI-förordningen. Ytterligare rättsakter är under förhandling.

Den unionsrättsliga utvecklingen mot ett mer omfattande, splittrat och materiellt spretigt regelverk medför nya utmaningar för såväl lagstiftaren som för de som ska tillämpa upphandlingsregelverket. Ett enhetligt och överskådligt upphandlingsregelverk är en viktig förutsättning för sunda offentliga affärer. Den aktuella utvecklingen riskerar att försvåra förutsättningarna för de som tillämpar regelverket.

Översyn av upphandlingsdirektiven

Under de senaste decennierna har nya upphandlingsdirektiv antagits med ungefär tio års mellanrum. EU-kommissionen beslutade 2024 att påbörja en översyn av upphandlingsdirektiven. Översynen avser tre rättsakter; det klassiska direktivet om offentlig upphandling, försörjningsdirektivet och koncessionsdirektivet. I december påbörjade kommissionen ett så kallat ”offentligt samråd” via en digital enkät. Målet med samrådet är att samla in information, data och återkoppling om hur direktiven har fungerat, för att använda som underlag till utvärderingen.⁷⁰

EU-kommissionens ordförande har tidigare listat ett par aspekter som bör ingå i översynen, vilket ger vägledning för ambitionsnivån:

- Förenkla regelverket och minska den administrativa bördan.
- Säkerställa tillgången till vissa kritiska teknologier, varor och tjänster.
- Möjliggöra premiering av produkter från den inre marknaden vid offentlig upphandling för vissa strategiska sektorer och teknologier.

⁷⁰ EU-kommissionen, Direktiven om offentlig upphandling – utvärdering, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14427-Direktiven-om-offentlig-upphandling-utvardering_sv (besökt 2024-12-20).

Även behovet av att öka konkurrensen (inklusive inte minst deltagande från små och medelstora företag), att främja innovation och hållbarhet i upphandlingar har lyfts fram.⁷¹

Kommissionen planerar att anta en utvärderingsrapport under tredje kvartalet 2025. Om detta kommer leda till nya direktiv, och hur lång tid det i så fall tar tills en eventuellt ny unionslagstiftning är beslutad av Europaparlamentet och rådet, är oklart. Det förekommer även förslag om att det bör övervägas att ersätta direktiven med reglering i förordningsform.⁷²

Beroende på vad översynen leder till kan den föranleda stora behov av nytt stöd om offentlig upphandling. Detta gäller såväl stöd som rör själva förfarandereguleringen, som stöd med anledning av andra följdrelaterade ändringar, såsom uppdateringar av eForms. Det kan få stor påverkan på Upphandlingsmyndighetens verksamhet, som ger stöd till både upphandlande organisationer och leverantörer till offentlig sektor.

⁷¹ von der Leyen, Ursula, *Politiska riktlinjer för nästa europeiska kommission 2024–2029*, 18 juli 2024, s. 12.

⁷² Letta, Enrico, *Much more than a market*, rapport 2024, s.46.

4 Utvecklingen på upphandlingsområdet i siffror

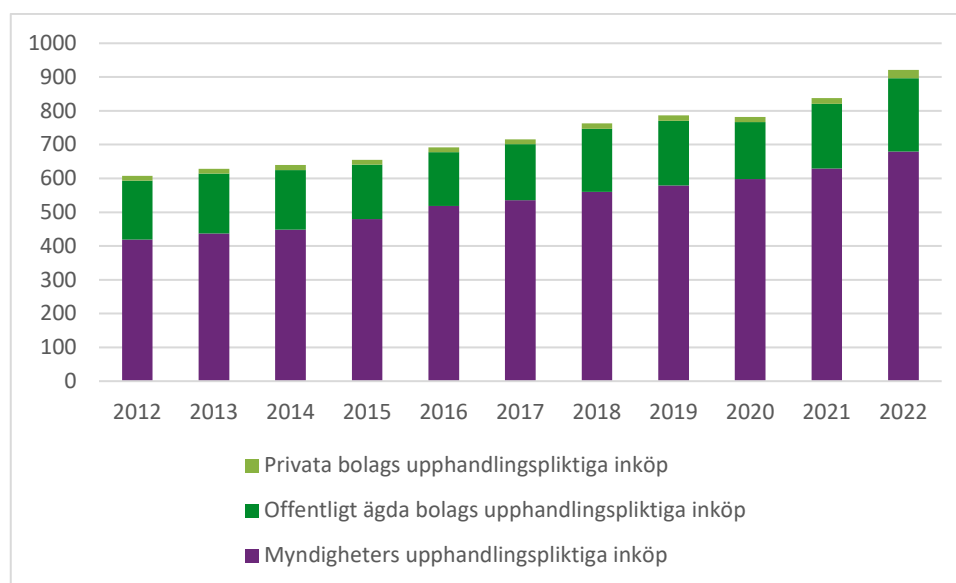
Upphandlingsmyndigheten är statistikmyndighet med ansvar för den nationella statistiken på upphandlingsområdet. Upphandlingsstatistiken baseras i huvudsak på information från och om annonser om upphandling. Rättsfallsstatistiken baseras i huvudsak på information om och ur domstolsavgöranden. Myndigheten publicerar även statistik om valfrihetssystem och om värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige. Detta kapitel bygger med något undantag på statistik som publicerats under 2024.

4.1 Upphandlingspliktiga inköp för drygt 920 miljarder kronor

Värdet av de inköp som omfattas av upphandlingslagarna uppskattas till 921 miljarder kronor. Det motsvarar närmare en sjättedel (17,7 procent) av BNP till baspris. Nära 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagarna och hos dem finns drygt 4 000 anställda med yrkestiteln inköpare eller upphandlare.

Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen följer i stort utvecklingen av BNP. Mellan åren 2019 och 2020 minskade värdet till följd av pandemin. Det var första gången sedan mätningarnas början 2012 som värdet minskade. År 2021 och 2022 visar på en återhämtning i linje med ökningen av BNP.

Diagram 1. Upphandlingspliktiga inköp 2012–2022 (miljarder kronor)



Källa: SCB (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2024. Not: Myndigheter avser statliga myndigheter, kommuner och regioner.

De upphandlingspliktiga inköpen för stat, kommuner och regioner uppskattas till 680 miljarder kronor 2022. Till det kommer de offentligt ägda bolagens och de privata bolagens upphandlingspliktiga inköp som sammanlagt uppgick till 241 miljarder kronor.

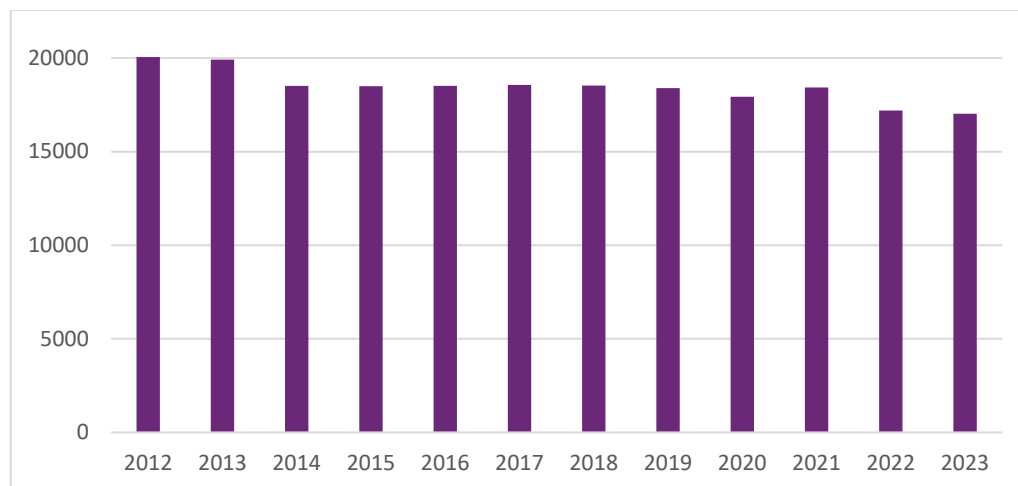
De offentligt ägda bolagens upphandlingspliktiga inköp uppgick till 217 miljarder kronor och de privata bolagens till 24 miljarder kronor.⁷³

4.2 Färre upphandlingar annonseras

År 2023 annonserade upphandlande organisationer drygt 17 000 upphandlingar. Det var en minskning jämfört med föregående år. Antalet annonserade upphandlingar har i stort sett varit oförändrat under den senaste 10-årsperioden fram till 2022.

Beloppsgränsen för direktupphandlingar höjdes den 1 februari 2022. Den relativt stora minskningen av annonserade upphandlingar 2022 och 2023 jämfört med tidigare år kan förklaras av att färre upphandlingar nu behöver annonseras. Det är troligt att höjningen 2022 inneburit att upphandlingar som tidigare annonserades nu genomförs som direktupphandlingar. När direktupphandlingsgränsen höjdes den 1 juli 2014 minskade också antalet annonserade upphandlingar jämfört med året före.

Diagram 2. Antal annonserade upphandlingar 2012–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

Det finns inga uppgifter om hur många direktupphandlingar som genomförs i Sverige eller hur utvecklingen har sett ut över tid. Det beror bland annat på att det inte finns någon skyldighet att annonsera direktupphandlingar i en registrerad annonsdatabas.⁷⁴

4.3 Statistiken visar inga större förändringar

Statistiken visar att det inte skett några större förändringar under de senaste åren sett till vem som upphandlar vad, från vem, till vilket värde och hur. Den vanligaste typen av

⁷³ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige*, oktober 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-921-miljarder-kronor/> (besökt 2024-12-20).

⁷⁴ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2023*, 2 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/> (besökt 2024-12-20).

upphandlande organisation är kommun. Kommunsektorn annonserar sju av tio upphandlingar.

Majoriteten av de upphandlande organisationerna annonserar relativt få upphandlingar. Drygt hälften av de organisationer som annonserar genomför årligen 1–5 upphandlingar. Ett mindre antal står i stället för en stor del av alla upphandlingar som annonseras.

Värdet av en genomsnittlig upphandling uppgår till drygt 32 miljoner kronor. Nästan alla annonserade upphandlingar understiger 100 miljoner kronor och drygt hälften av uppgår till mellan 1–10 miljoner kronor.

Nära hälften av alla upphandlingar som annonseras avser primärt tjänster och tre av tio avser varor. Tre av tio upphandlingar som annonseras avser anläggningsarbete.

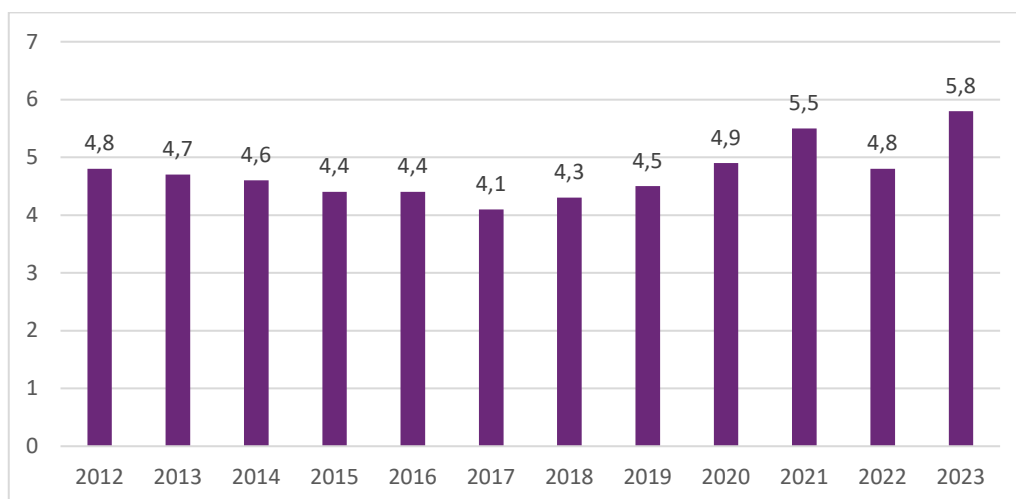
Drygt hälften av de upphandlingar som annonseras är direktivstyrda och det är vanligast att upphandlingar genomförs med öppet förfarande. I nära nio av tio upphandlingar tillämpas LOU.

Tre av tio anbud resulterar i avtal. Drygt 65 procent av alla upphandlingar resulterar i kontrakt och resterande i ramavtal. Den vanligaste leverantören till offentlig sektor är ett aktiebolag med färre än 50 anställda.⁷⁵

4.4 Konkurrenten i upphandlingar ökar

Den långsiktiga trenden visar att företagens intresse av att lämna anbud i upphandlingar har ökat under flera år. Trenden har varit uppåtgående sedan 2017. År 2022 minskade dock antalet anbud per upphandling till 4,8 jämfört med 5,5 föregående år. År 2023 ökade antalet igen och uppgick till 5,8 anbud per upphandling.

Diagram 3. Genomsnittligt antal anbud per upphandling 2012–2023



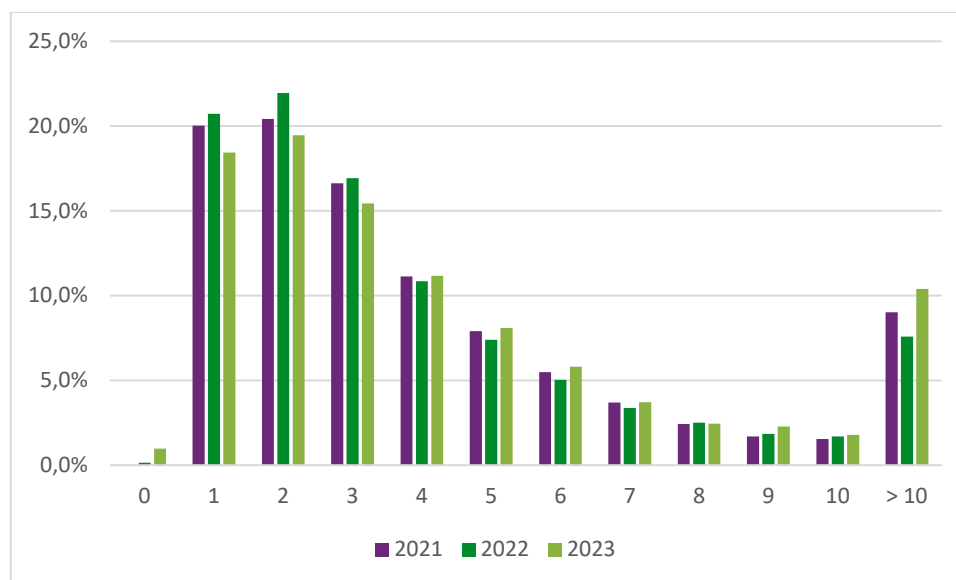
Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

⁷⁵ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2023*, 2 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/> (besökt 2024-12-20).

Det genomsnittliga antalet anbud per upphandling ger en indikation om hur konkurrensen utvecklas inom den offentliga upphandlingen. I praktiken varierar konkurrensen avsevärt. I många upphandlingar inkommer fler eller färre anbud än genomsnittet. Det vanligaste antalet anbud per upphandling är 2. Men i nästan var femte upphandling inkommer endast 1 anbud. Det tyder på bristande intresse och konkurrens i många upphandlingar. Andelen upphandlingar med endast 1 anbud har pendlat omkring 20 procent sedan 2017.

Flera faktorer påverkar företagens intresse att delta i offentliga upphandlingar. I olika rapporter från Upphandlingsmyndigheten bekräftas bilden av att lösningen för en förbättrad konkurrens ligger i ett komplext samspel mellan en rad olika faktorer, där upphandlande organisationers behov i varje enskild upphandling är den styrande utgångspunkten.⁷⁶

Diagram 4. Fördelning av antal anbud per upphandling 2021–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

Fler anbud per upphandling inkommer i direktivstyrda upphandlingar än vid upphandlingar som inte är direktivstyrda. I genomsnitt inkom 6,1 anbud per upphandling vid direktivstyrd upphandling 2023 och 4,2 vid upphandling som inte var direktivstyrd. Förhållandena har varit desamma under flera år. Det är troligt att fler företag är intresserade av att konkurrera om de värdemässigt stora avtalen.

Det finns även tydliga skillnader i konkurrensen på olika marknader. Vid upphandlingar av livsmedel inkom exempelvis 2,6 anbud per upphandling 2023 att jämföra med exempelvis upphandling som rör anläggningsarbete där 5,0 anbud per upphandling inkom. Inom många inköpskategorier är trenden över tid ganska stabil. Genomsnittet för

⁷⁶ Upphandlingsmyndigheten, redovisning av regeringsuppdrag, *Uppdrag om att analysera användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingen*, UHM-2024-0038.

enskilda år påverkas inom vissa kategorier av genomförandet av stora nationella ramavtalsupphandlingar.⁷⁷

Tabell 1. Genomsnittligt antal anbud per upphandling efter CPV-huvudgrupp 2018–2023

CPV-Huvudgrupp	2019	2020	2021	2022	2023
15 Livsmedel, drycker, tobak	2,5	2,6	2,4	2,2	2,6
30 Kontorsmaskiner	3,7	3,4	3,3	2,8	3,0
33 Medicinsk utrustning, läkemedel och hygienartiklar	4,8	4,4	4,8	6,5	4,9
34 Transportutrustning och transporthjälpmiddel	2,6	2,6	2,5	2,1	2,6
39 Möbler, inredning, hushållsapparater	3,5	3,5	3,7	3,5	3,3
45 Anläggningsarbete	4,1	4,9	5,1	4,0	5,0
48 Programvara och informationssystem	2,6	2,5	2,7	2,7	2,2
50 Reparation och underhåll	3,7	3,2	3,6	3,0	3,4
55 Hotell-, restaurang- och detaljhandelstjänster	10,4	5,4	7,9	7,0	32,4
60 Transporter	3,5	4,0	4,1	3,5	3,6
71 Arkitekt-, bygg-, ingenjör- och besiktningstjänster	6,2	8,6	6,5	6,9	8,3
72 IT-tjänster	3,9	6,8	15,3	5,2	4,7
79 Företagstjänster	7,2	7,1	6,5	8,9	10,5
85 Hälsa- och sjukvård samt socialvård	9,1	9,1	12,8	10,7	14,1
90 Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljö tjänster	4,1	4,4	3,6	3,5	3,8

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024. Not: Tabellen innehåller de 15 CPV-huvudgrupper som är störst sett till kontrakterat värde. De är med några undantag även störst sett till antalet upphandlingar. CPV-namnen har förkortats för ökad läsbarhet.

4.5 Mindre företag vinner många upphandlingar

Statistiken visar att både små och stora företag lämnar anbud och vinner offentliga upphandlingar. Drygt 75 procent av alla anbud som inkommer i annonserade upphandlingar lämnas av små- och medelstora företag. Tre av fyra anbud som resulterar i kontrakt eller ramavtal inkommer från små- och medelstora företag. Förhållandet har varit mycket stabilt över tid.

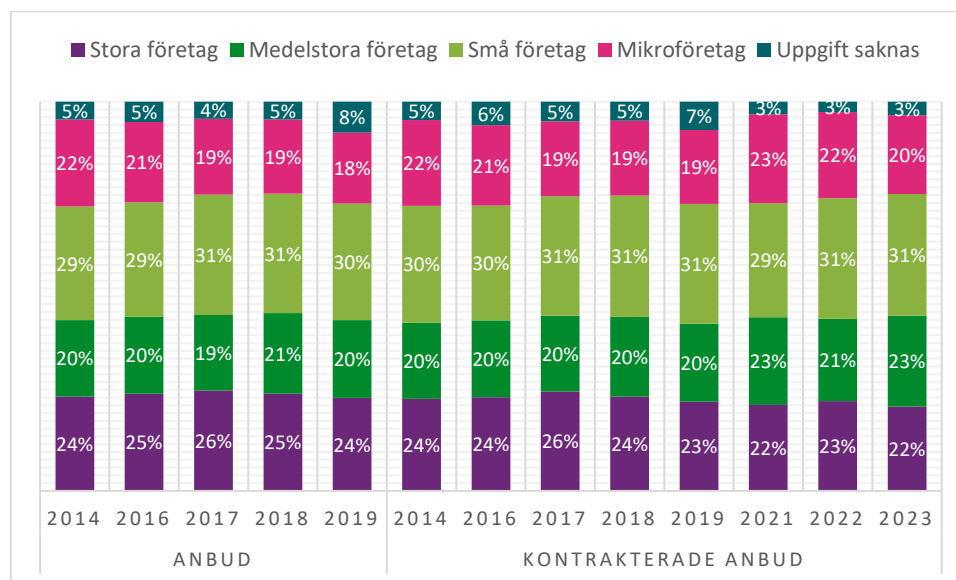
Jämförelserna mellan företagens storleksklasser avseende tilldelade avtal tar dock inte hänsyn till avtalens värde. De avtal som tilldelas stora företag kan antas ha betydligt högre genomsnittligt värde än de avtal som tilldelas mindre företag.

Stora företag tilldelas i genomsnitt fler avtal än mindre företag. I genomsnitt tilldelades stora företag 10,8 avtal vardera i upphandlingar annonserade 2023. Det var betydligt högre än motsvarande genomsnitt för mindre företag. Mikroföretag och små företag tilldelades exempelvis 1,7 respektive 2,3 avtal vardera. Att stora företag i genomsnitt tilldelas fler avtal beror dock inte på att de är mer framgångsrika i anbudslämnandet utan

⁷⁷ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2023*, 2 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/> (besökt 2024-12-20).

på att stora företag lämnar fler anbud per företag. Som andel av anbud som kontrakteras finns inga väsentliga skillnader mellan företag av olika storlek.⁷⁸

Diagram 5. Andel av anbud och vinnande anbud i upphandlingar efter företagsstorlek 2014–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024. Not: För 2015 och 2020 saknas statistik om vinnande anbud efter företagsstorlek. För 2015 och 2020–2023 saknas statistik om inkomna anbud efter företagsstorlek. Ny statistik planerad till referensåret 2024.

4.6 Överprövning av upphandlingar ökar

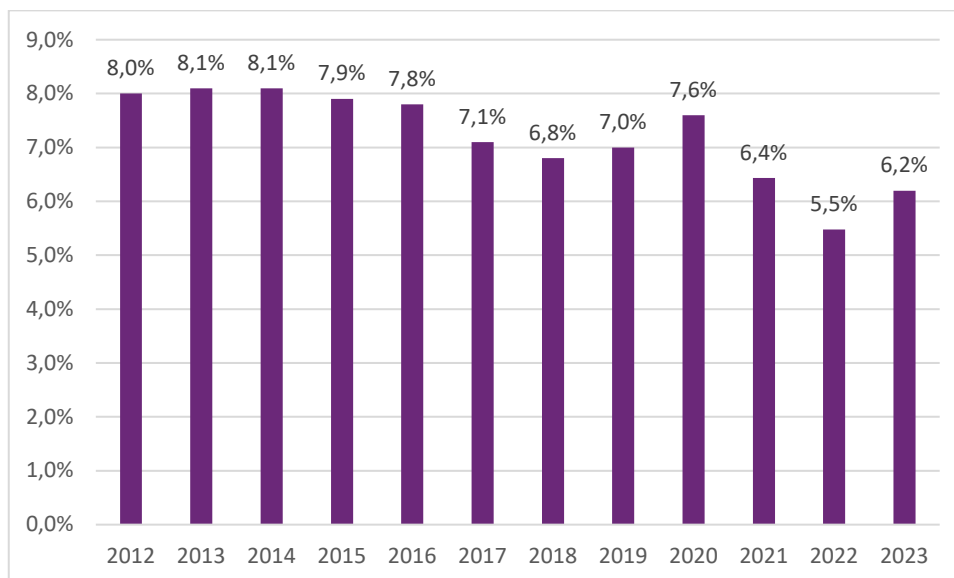
Den långsiktiga trenden visar att andelen upphandlingar som överprövas är förhållandevis stabil. Andelen har med undantag av 2022 varierat mellan 6–8 procent under den senaste 10-årsperioden. År 2023 annonserades drygt 17 000 upphandlingar, av dem överprövades 1 055. Det motsvarar 6,2 procent av alla annonserade upphandlingar 2023 och är en ökning jämfört med året före.⁷⁹

Direktivstyrda upphandlingar överprövas i betydligt högre utsträckning än upphandlingar som inte styrs av EU:s upphandlingsdirektiv. En förklaring kan vara att direktivstyrda upphandlingar omfattar stora värden och att det därför finns större ekonomiska incitament att begära överprövning. Upphandlingar med fler anbudsgivare har generellt sett en större andel överprövningar än upphandlingar med färre anbudsgivare. Ett större antal anbudsgivare innebär att det i regel finns fler som kan ha ett intresse av att ansöka om överprövning.

⁷⁸ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2023*, 2 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/> (besökt 2024-12-20) och Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om offentlig upphandling 2016–2020*.

⁷⁹ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om överprövade upphandlingar 2023*, 9 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/rattsfallsstatistik/andelen-overprovningar-okar-2023/> (besökt 2024-12-20).

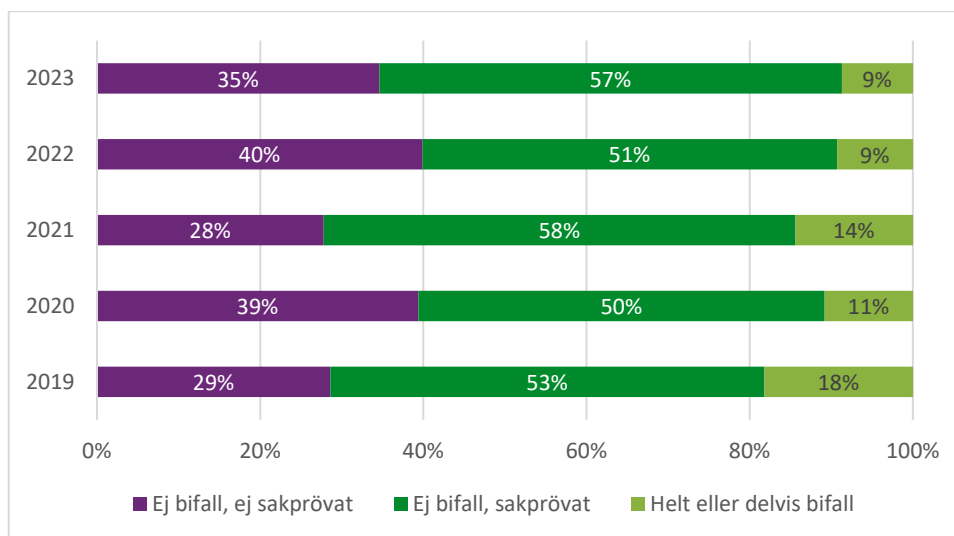
Diagram 6. Andel överprovade upphandlingar 2012–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

En och samma upphandling kan ge upphov till flera mål i domstol. Under 2023 inkom 3 942 överprövningsmål till förvaltningsdomstolarna. Det är en ökning med 17 procent jämfört med 2022. Statistiken visar att leverantörer får helt eller delvis bifall i 9 procent av alla mål i förvaltningsrätterna. Det är oförändrat jämfört med 2022. Den långsiktiga trenden är nedåtgående.⁸⁰

Diagram 7. Utgång i överprövningsmål i förvaltningsrätterna 2019–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

⁸⁰ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om överprövningsärenden i Sverige*, 15 april 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/rattsfallstatistik/statistik-om-overprovningarsrenden-2023/> (besökt 2024-12-20).

4.7 Handläggningstiden i domstol minskar

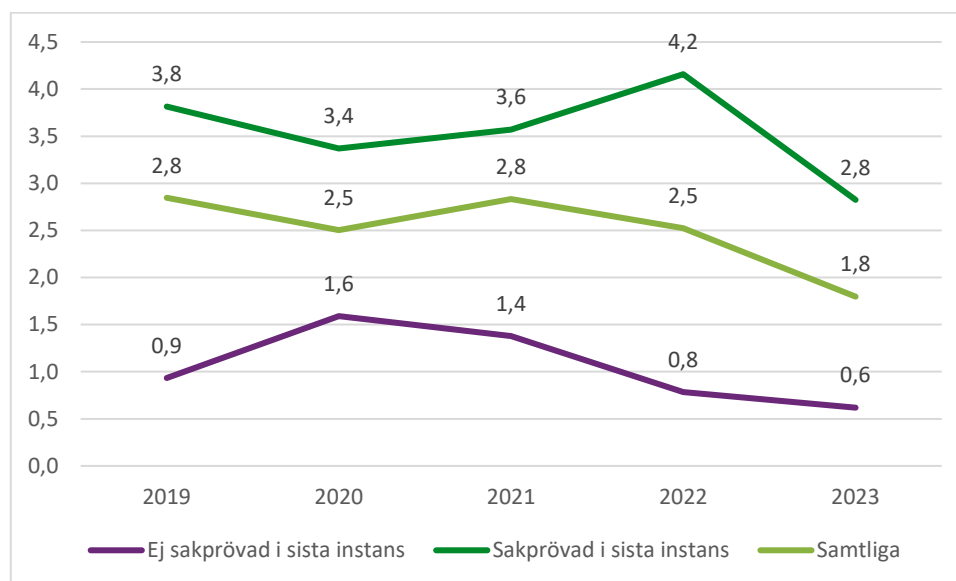
Möjligheten till överprövning av upphandlingar är viktig för rättssäkerheten vid offentlig upphandling. Samtidigt kan en överprövning innebära förseningar och osäkerhet för både upphandlande organisationer och leverantörer.

Den genomsnittliga handläggningstiden för alla upphandlingsmål som avgjordes i förvaltningsrätterna under 2023 var 1,8 månader. Det är en minskning med drygt 0,7 månader jämfört med året innan. I praktiken varierar handläggningstiden avsevärt. Många mål har kortare eller längre handläggningstider än den genomsnittliga.

Det finns en stor skillnad mellan mål som sakprövats av domstol jämfört med mål som inte sakprövats. De mål som sakprövats av förvaltningsrätt under 2023 hade en genomsnittlig handläggningstid på cirka 2,8 månader, vilket kan jämföras med handläggningstiden på ungefär 0,6 månad för de mål som inte sakprövats.⁸¹

Under 2022 genomfördes lagstiftningsförändringar vad gäller handläggningen av överprövningsmål i allmänna förvaltningsdomstolar, bland annat infördes ett krav på skyndsamt handläggning i alla upphandlingslagar. Effekten av reformen avspeglas i statistiken om handläggningstider under 2023.

Diagram 8. Genomsnittlig handläggningstid för överprövningsmål som avgjordes i förvaltningsrätt 2019–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

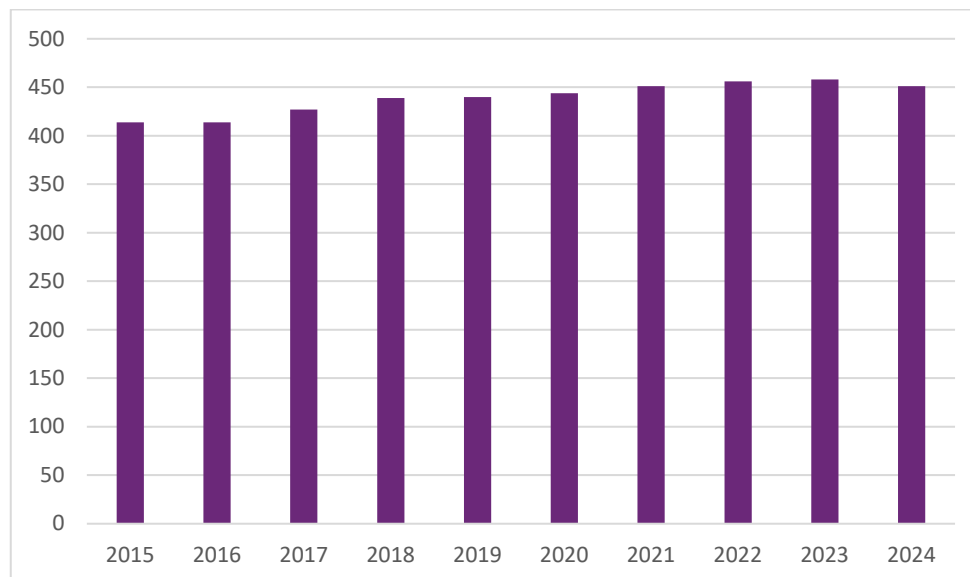
4.8 Antalet valfrihetssystem oförändrat

Valfrihetssystem kan tillämpas på vissa tjänster inom vård och omsorg och vissa tjänster som avser arbetsmarknadspolitiska insatser. År 2024 fanns 451 valfrihetssystem i Sverige.

⁸¹ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om överprövningsärenden i Sverige*, 15 april 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/rattsfallstatistik/statistik-om-overprovningarsarenden-2023/> (besökt 2024-12-20).

Det vanligaste området avser hemtjänst. Antalet annonserade valfrihetssystem har i stort sett varit oförändrat under den senaste 10-årsperioden. Det finns inga uppgifter om hur stora värden valfrihetssystemen omfattar men det är sannolikt att det rör sig om betydande värden.⁸²

Diagram 9. Antal valfrihetssystem enligt LOV och eLOV 2015–2024



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

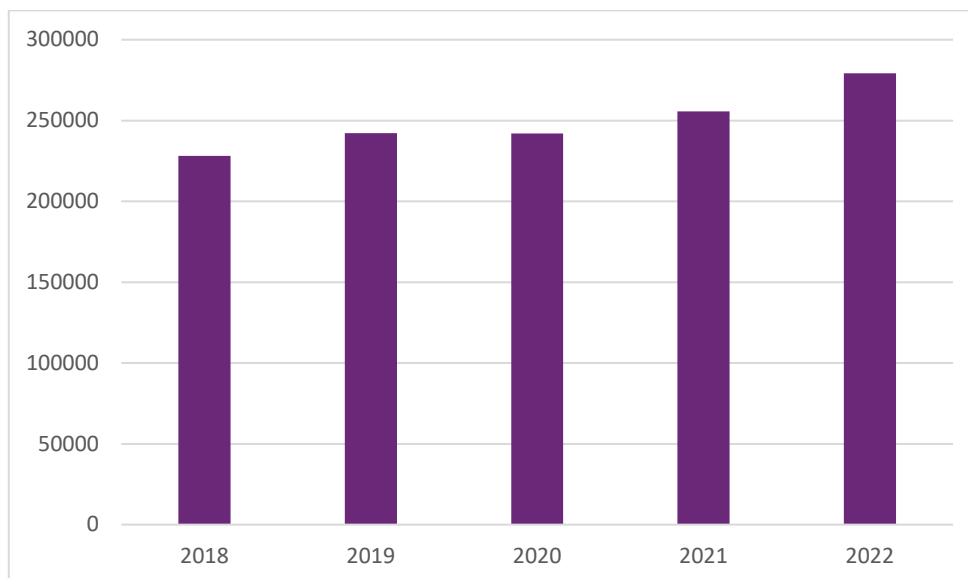
4.9 Statistik ur ett EU-perspektiv

Offentliga upphandlingar i EU:s medlemsstater, som överstiger de tröskelvärden som EU-kommissionen beslutar om, ska annonseras i EU:s gemensamma annonsdatabas TED. Regelverket för upphandlingar över tröskelvärdena är gemensamt för samtliga EU-länder.

Under 2022 annonserades drygt 279 000 upphandlingar i TED. Det är en ökning med 9,3 procent jämfört med 2021 då nästan 256 000 upphandlingar annonserades. Det är ett litet antal folkrika EU-länder som står för huvuddelen av upphandlingarna. Tyskland, Frankrike samt Polen står för hälften, och tillsammans med Spanien och Italien står de fem länderna för drygt 6 av 10 upphandlingar i TED.

⁸² Upphandlingsmyndigheten, Statistik om annonserade valfrihetssystem i Sverige, 14 juni 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/annonserade-valfrihetssystem-2024/>, (besökt 2024-12-20).

Diagram 10. Antal upphandlingar annonserade i TED 2018–2022



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024. Not: Ingen statistik än ännu tillgänglig för 2023.

De flesta upphandlingar avser tjänster och det vanligaste är att upphandla anläggningsarbete eller närliggande tjänster som exempelvis arkitekt- och byggtjänster. I nio av tio upphandlingar tillämpas LOU-direktivet. Öppet förfarande används i nio av tio upphandlingar. Nära en fjärdedel av alla upphandlingar resulterar i ramavtal. Trenden visar att inrättandet av dynamiska inköpssystem har ökat kraftigt. År 2022 inrättades 1 336 nya dynamiska inköpssystem jämfört med 150 nya 2013.

Den långsiktiga trenden visar annars på små förändringar i upphandlingsregelverkets tillämpning inom EU under de senaste åren, även om det finns skillnader mellan EU-länderna.⁸³

4.10 Brister i efterannonsering av upphandling

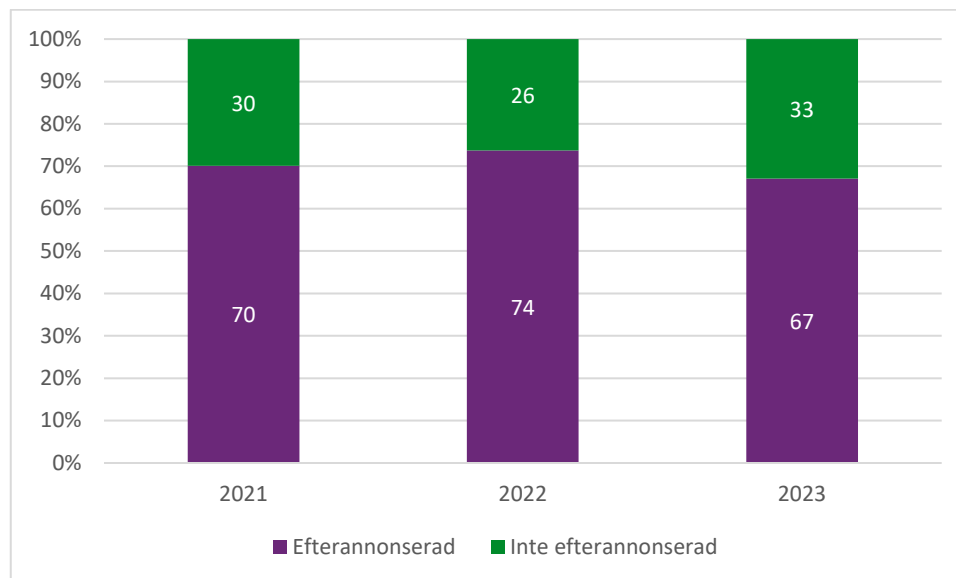
Alla upphandlingar över och under EU:s tröskelvärden som inte är direktupphandlingar ska efterannonseras (även direktupphandlingar över 700 000 kronor ska efterannonseras). Huvudsyftet med efterannonsering av upphandlingar är att skapa insyn och transparens. Genom efterannonsering publiceras information om genomförda upphandlingar. Efterannonseringen ger inblick i hur skattemedel används och minskar risken för korruption. Det ger också ett bättre underlag för statistik, analys och vidareutveckling av de offentliga affärerna.

Statistiken visar att information om resultatet av upphandlingen saknas för många upphandlingar. År 2023 annonserade upphandlande organisationer drygt 17 000 upphandlingar. Av dessa har drygt 11 500 upphandlingar efterannonserats. Det motsvarar

⁸³ Upphandlingsmyndigheten, *Statistik om annonserade upphandlingar i EU*, 6 december 2023, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/annonserade-upphandlingar-i-europeiska-unionen/> (besökt 2024-12-20).

67 procent av de upphandlingar som annonserades 2023. Motsvarande andel för upphandlingar annonserade 2021 och 2022 är 70 respektive 74 procent.⁸⁴

Diagram 11. Andel efterannonserade upphandlingar 2021–2023



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2024.

Många annonserade upphandlingar saknar en efterannons. Att en upphandling inte har efterannonserats kan bero på att ingen tilldelning skett eftersom upphandlingen fortfarande pågår eller att den upphandlande organisationen ännu inte har hunnit efterannonsera sin upphandling. Det kan också bero på att upphandlingen har avbrutits utan att avtal har tecknats, och utan att resultatet efterannonserats.

Många upphandlingar avbryts, exempelvis för att inga anbud inkom eller för att upphandlingen blivit föremål för överprövning. Att var tredje upphandling inte har efterannonserats indikerar dock att det finns brister i efterlevnaden av regelverket. Det är troligt att många tilldelade upphandlingar inte har efterannonserats trots kravet på efterannonsering. Att det saknas en tydlig skyldighet att efterannonsera resultatet vid avbrutet förfarande är i sammanhanget problematiskt eftersom det innebär att det saknas möjlighet att göra skillnad på bristfällig regelefterlevnad och utebliven efterannonsering till följd av avbrutet förfarande.

Under hösten 2024 har Konkurrensverket genomfört en granskning av efterannonsering av upphandlingar. Av 50 slumpmässigt utvalda upphandlande organisationer riktades kritik mot 36 för att de inte har efterannonserat enligt upphandlingslagstiftningen.⁸⁵

⁸⁴ Upphandlingsmyndigheten, *5,8 anbud per upphandling 2023*, 2 december 2024, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2023/58-anbud-per-upphandling-2023/> (besökt 2024-12-20).

⁸⁵ Konkurrensverket, *Granskning visar att upphandlande myndigheter inte följt krav på efterannonsering*, <https://www.konkurrensverket.se/informationsmaterial/nyhetsarkiv/granskning-visar-att-upphandlande-myndigheter-inte-foljt-krav-pa-efterannonsering/> (besökt 2025-01-02).

4.11 Utvecklingen av e-handel

Både e-fakturering och e-handel har en central roll i effektiviseringen av inköpsprocessen och i förlängningen den offentliga förvaltningen. Den senaste undersökningen av e-fakturering och e-handel i offentlig sektor genomfördes 2022.⁸⁶

Undersökningen visade att 65 procent av myndigheter, kommuner och regioner använder e-handel för sina inköpsflöden. Alla regioner hade infört e-handel medan andelen bland kommunerna var 53 procent och bland myndigheterna 74 procent.

I genomsnitt över 80 procent av alla inkommande fakturor hanterades som e-faktura i offentlig förvaltning. Genomsnittet för e-faktura inom staten var 83 procent och inom regionerna och kommunerna 80 respektive 82 procent. Dock var spridningen stor inom offentlig förvaltning. Många kommuner och även myndigheter hade långt kvar tills alla fakturor hanteras som e-fakturor.

E-fakturalagen som trädde i kraft 1 april 2019 innebär att alla upphandlingar, inklusive direktupphandlingar, som påbörjats från och med lagens ikraftträdande ska faktureras elektroniskt. Andelen e-fakturor bör därför fortsätta att stiga i takt med att nya upphandlingar ersätter äldre avtal.

Införandet och utvecklingen av e-handel hos statliga myndigheter med fler än 50 årsarbetskrafter som lyder under förordningen om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte följs upp årligen. Vid uppföljningen används tre indikatorer; andel elektroniska fakturor, andel fakturamatchning samt antal elektroniska order.

År 2023 var andelen e-fakturor 94 procent hos de statliga myndigheterna. Det är en ökning med 19 procentenheter sedan 2019. Det är troligt att e-fakturalagen är anledningen till den kraftiga ökningen. Andelen matchade fakturor var 45 procent 2023 vilket är en ökning med 20 procentenheter sedan 2019. Under 2023 lades drygt 1 142 000 e-order vilket leder till ett nyckeltal på 542 e-order per 100 årsarbetskrafter att jämföra med 365 fyra år tidigare.⁸⁷

⁸⁶ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), *Enkät rapport: om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning*, Dnr 2022-1612.

⁸⁷ Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), *Uppföljning av myndigheternas e-handel*. <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel>, (besökt 2024-12-20).

5 Utvecklingen inom hållbar upphandling

Offentliga inköp är ett viktigt verktyg för att bidra till miljömässiga, sociala och samhällsekonomiska mål. De senaste årens samhällsutmaningar visar att det blir allt viktigare att stärka synergier och hantera målkonflikter mellan hållbarhet och frågor som rör välfärd, försvar och beredskap samt försörjningstrygghet.

5.1 Stora utmaningar att nå FN:s målsättningar

Klimatdata visar att det finns stora utmaningar att nå målet i FN:s Parisavtal. Enligt EU:s ”Copernicus Climate Change Service” var 2024 det varmaste uppmätta året hittills. Medeltemperaturen översteg för första gången Parisavtalets mål om 1,5 grader Celsius.⁸⁸ Klimatförändringar medför redan olika konsekvenser. Samhällskostnaderna i EU för klimatrelaterade händelser som skogsbränder, översvämningar och värmeböljor under 2023 beräknades till cirka 13 miljarder euro.⁸⁹

Agenda 2030, som 2015 antogs av FN:s medlemsstater, innehåller åtaganden om att till år 2030 leda världen mot 17 hållbarhetsmål.⁹⁰ Ett av delmålen i Agenda 2030, delmål 12.7, handlar om att främja hållbara offentliga upphandlingsmetoder, i enlighet med nationell politik och nationella prioriteringar.

Uppföljningen av Agenda 2030 visar att det med sex år kvar endast är 17 procent av de globala hållbarhetsmålen och delmålen som är på rätt spår, nästan hälften visar minimal eller måttlig framgång och över en tredjedel stannar upp eller går tillbaka.⁹¹ För att accelerera arbetet mot de globala målen antog FN i september 2024 ”Pact for the Future”.⁹²

5.2 Internationellt stärks styrningen för att nå hållbarhetsmål

Den rättsliga utvecklingen visar att EU fortsätter att stärka sin styrning inom hållbarhet och cirkulär ekonomi. Förflyttningen kopplar bland annat till den gröna given⁹³ och Fit for 55-paketet⁹⁴. Syftet med paketet är att tillhandahålla ett sammanhängande och stabilt ramverk för att uppnå EU:s klimatmål om att minska nettoutsläppen av växthusgaser med minst 55 procent senast 2030.

⁸⁸ The Copernicus Climate Change Service (C3S), *Global Climate Highlights 2024*, <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024> (besökt 2025-01-13).

⁸⁹ The Copernicus Climate Change Service (C3S), *European State of the Climate, Summary 2023*.

⁹⁰ Regeringskansliet, *Agenda 2030 för hållbar utveckling*, <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/globala-malen-och-agenda-2030/> (besökt 2024-12-23).

⁹¹ Förenta nationerna, *Sustainable Development Goals Report 2024*.

⁹² Förenta nationerna, *Summit of the future outcome documents, Pact for the Future, Global Digital Compact, and Declaration on Future Generations, 2024*.

⁹³ Europeiska kommissionen, *EU:s gröna giv*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sv (besökt 2024-12-23).

⁹⁴ Europeiska rådet, *Europeiska unionens råd, 55 %-paketet*, <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/fit-for-55/> (besökt 2024-12-23).

Ramverket ska leda till:

- en rättvis och socialt jämlik omställning,
- att upprätthålla och stärka den europeiska industrins innovation och konkurrenskraft,
- att stärka EU:s ställning i den globala kampen mot klimatförändringar.

Samtidigt ska lika villkor säkerställas gentemot ekonomiska aktörer i tredjeländer.

Italiens tidigare premiärminister Enrico Letta lyfter i rapporten, *Much more than a market*, från 2024 att offentlig upphandling bör nyttjas som ett nyckelinstrument för att främja EU:s mål och ambitioner på hållbarhetsområdet.⁹⁵ Letta menar att genom att prioritera dessa aspekter kan det säkerställas att offentliga medel bidrar positivt till dessa mål. Letta menar vidare att reglerna för offentlig upphandling måste säkerställa att offentliga kontrakt främjar rättvisa löner och villkor som stöds av kollektivavtal. För att upprätthålla sociala och miljömässiga standarder pekar Letta på att uppföljning är nödvändig.

Mario Draghi, som tidigare varit bland annat ordförande för Europeiska centralbanken, skriver i rapporten, *The future of European competitiveness*, från 2024 om upphandlingens roll för att få ny hållbar teknik på marknaden.⁹⁶ Bland åtgärdsförslagen kan bland annat nämnas att stimulera efterfrågan på gröna produkter genom att främja transparens (till exempel genom märkning och redovisning av koldioxidavtryck). Vidare föreslås standardiserade kriterier för låga koldioxidutsläpp och miljömässig hållbarhet vid offentlig upphandling.

Ett flertal av EU:s direktiv och förordningar på hållbarhetsområdet kopplar till eller kommer att koppla till offentlig upphandling. Tre viktiga rättsakter från EU som trätt i kraft under 2024 är:

- ekodesignförordningen,
- förordningen om nettonollteknik och
- direktivet om tillbörlig aktsamhet.⁹⁷

5.3 Näringslivet driver på hållbarhetsarbetet

Företag och branschorganisationer i Sverige ligger i många fall långt fram i sitt hållbarhetsarbete. För att på sikt stärka de svenska företagens konkurrenskraft ser näringslivet offentlig upphandling som en möjliggörare. I rapporten *Hur kan Sverige bli mer cirkulärt? Styrmedel och åtgärder för ökad resurseffektivitet*⁹⁸ pekar Svenskt Näringsliv på potentialen som finns i offentlig upphandling att främja omställningen till ett mer cirkulärt samhälle. Samtidigt efterlyser organisationen ett mer strategiskt, medvetet och samlat arbete inom den offentliga sektorn för att tillämpa gemensamma kriterier som främjar en cirkulär ekonomi vid offentlig upphandling. Svenskt Näringsliv

⁹⁵ Letta, Enrico, *Much more than a market*, 2024.

⁹⁶ Draghi, Mario, *The future of European competitiveness, Part B, In-depth analysis and recommendations*, 2024.

⁹⁷ Läs mer om rättsakterna i kapitel 3 i denna rapport.

⁹⁸ Svenskt Näringsliv, *Hur kan Sverige bli mer cirkulärt? Styrmedel och åtgärder för ökad resurseffektivitet*, 2024.

pekar också på vikten av att hållbar offentlig upphandling kompletteras med andra styrmedel.

Fossilfritt Sverige som startades på initiativ av regeringen 2015 inför FN:s klimatmöte i Paris samverkar med företag, branscher, kommuner och regioner för att identifiera hinder och möjligheter för att nå Sveriges klimatmål.⁹⁹ Tillsammans med företrädare för olika branscher har Fossilfritt Sverige lanserat färdplaner för fossilfri konkurrenskraft. Färdplanerna innehåller branschernas egna åtaganden samt förslag på bland annat styrmedel som kan accelerera omställningen mot ett fossilfritt Sverige. Under 2024 har nya färdplaner tillkommit och en del av tidigare lanserade färdplaner har uppdaterats. Totalt finns i dagsläget 23 färdplaner. Av dessa innehåller 16 färdplaner åtgärder eller hänvisningar som kopplar till offentlig upphandling. I december 2024 blev det klart att Fossilfritt Sverige fått ett förlängt uppdrag av regeringen. Ett nytt fokusområde blir att främja ökad efterfrågan på fossilfria produkter och tjänster, bland annat med hjälp av offentlig upphandling.

5.4 Klimatanpassning alltmer relevant

Ett förändrat klimat leder till större risker för extremväder som torka, översvämningar, stormar och värmeböljor. Den globala medeltemperaturen ökar och värmer rekord slogs 2024 som är det varmaste året som uppmätts.¹⁰⁰ Regeringen skriver i den nationella säkerhetsstrategin att klimatförändringarna redan idag medför konsekvenser för Sveriges nationella säkerhet. På längre sikt utgör klimatförändringarna ett existentiellt hot mot mänskligheten.¹⁰¹

Att beakta klimatanpassning i offentlig upphandling blir sammantaget alltmer relevant, exempelvis inom samhällsbyggnadsområdet. I en rapport utförd för Nationella Klimatanpassningsrådet skriver arkitektur- och teknikkonsultföretaget Sweco att man bedömer att cirka 11 procent av Sveriges nästan 9 miljoner registrerade byggnader återfinns inom nutida riskområden för en eller flera klimatrisker som erosion, ras, skred och översvämning av dessa är cirka 2 procent byggnader med samhällsfunktion, till exempel skolor.¹⁰²

⁹⁹ Fossilfritt Sverige, Om Fossilfritt Sverige, <https://fossilfritt Sverige.se/vilka-vi-ar/> (besökt 2024-12-23).

¹⁰⁰ The Copernicus Climate Change Service (C3S), *Global Climate Highlights 2024*, <https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2024> (besökt 2025-01-13).

¹⁰¹ Regeringskansliet, Statsrådsberedningen, Nationell säkerhetsstrategi, Skr. 2023/24:163.

¹⁰² SWECO, *Utredning av befintlig bebyggelse i klimatutsatta områden*, 2024.

6 Upphandlande organisationers perspektiv på offentlig upphandling

Frågeställningar som Upphandlingsmyndigheten mött under året kan visa på utvecklingstrender och problemområden som de upphandlande organisationerna själva identifierat. De ämnen som flest personer har frågor om fortsätter dock vara desamma över åren. Det är svårt att se någon större ny trend gällande vilken typ av frågor som ställs. Under 2024 har emellertid Upphandlingsmyndigheten bland annat fått något fler frågor om möjligheter till uteslutning än tidigare, och färre frågor om reglerna för ramavtal och hållbarhetskriterier.

6.1 Frågor om direktupphandling är vanligast

Den vanligaste kategorin av frågor som ställs till Upphandlingsmyndigheten har någon koppling till direktupphandling.

Frågorna från upphandlande organisationer handlar framför allt om hur värdet av en upphandling ska beräknas. En stor andel av organisationerna upplever att det är svårt att veta när värdet av upphandlingar ska räknas samman, vilket kan få stor betydelse för utrymmet att genomföra en direktupphandling. Det är även många som undrar vad som utgör så kallade ”sociala och andra särskilda tjänster”, och som därför omfattas av en högre direktupphandlingsgräns.

Frågorna handlar även om genomförandet av en direktupphandling, till exempel om de grundläggande upphandlingsprincipernas betydelse under upphandlingsprocessen.

6.2 Fler frågor om uppgifter i annonser

Sedan EU:s nya standardformulär för annonsering av offentliga upphandlingar, eForms, blev obligatoriska att använda vid annonsering av upphandlingar i TED, har Upphandlingsmyndigheten fått in fler frågor om annonsering än tidigare.

Ansvaret för att annonser uppfyller de krav som ställs enligt eForms och våra nationella regler ligger på de upphandlande organisationerna. Det upplevs dock av många vara oklart vilka uppgifter som ska anges, bland annat på grund av svårigheter att tolka de nya standardformulären. Erfarenheter från Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling visar att annonser om upphandlingar i Sverige innehåller brister, bland annat felaktiga eller ofullständiga uppgifter.

Även om ansvaret för att annonser är korrekta ligger på de upphandlande organisationerna så är kraven i eForms även en fråga som de registrerade annonsdatabaserna behöver hantera. Annonsdatabaserna implementerar eForms i sina systemlösningar och ansvarar för att säkerställa användarvänliga system. De har även en skyldighet att tillhandahålla stöd till upphandlande organisationer i frågor som rör annonseringen. En stor del av de frågor som Upphandlingsmyndigheten besvarar gällande standardformulären kommer, som en följd av detta, från annonsdatabaserna. Frågorna handlar bland annat om vilka uppgifter som enligt upphandlingsförordningen

är obligatoriska att ha med i annonser, hur värdet av en upphandling ska anges och i vilka fält uppgifter om miljö- och sociala hänsyn samt innovation ska anges.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att en del av problemen beror på att det saknas en ändamålsenlig nationell anpassning av eForms över tröskelvärdena. Även vid annonsering under tröskelvärdena uppstår frågor, då det saknas en annonsstandard och upphandlingsförordningen lämnar utrymme för tolkning.

Att de annonser som publiceras är standardiserade och innehåller rätt uppgifter är en viktig fråga av flera skäl, inte minst eftersom uppgifterna används som underlag för statistiken om offentlig upphandling. Det finns ett behov av en tydligare nationell styrning av innehållet i och utformningen av annonser om upphandling. Att införa en nationell annonsstandard kan vara en lösning anpassad till den svenska modellen med privata annonsdatabaser.

6.3 Svårt att överblicka EU-lagstiftning

Den unionsrättsliga utvecklingen mot ett mer omfattande, splittrat och materiellt spretigt regelverk medför nya utmaningar för de som ska tillämpa upphandlingsregelverket. Upphandlingsmyndigheten har under året återkommande fått frågor om hur upphandlande organisationer ska hantera den utvecklingen. Det upplevs framför allt svårt att få en överblick över regleringen och veta vad som behöver beaktas i en enskild upphandling. Även om det finns kunskap om att en viss rättsakt finns, kan det vara svårt att förstå innebörden av enskilda artiklar. Allt fler representanter från upphandlande organisationer efterfrågar stöd från Upphandlingsmyndigheten.

6.4 Fler utforskar möjligheter till uteslutning

Sedan 2022 gäller nya regler för upphandling på det så kallade icke-direktivstyrda området. En följd av ändringarna är att en upphandlande organisation får ange andra uteslutningsgrunder vid icke-direktivstyrd upphandling än de som gäller på det direktivstyrda området. Det är med andra ord möjligt att skapa ”egna” uteslutningsgrunder. En förutsättning är att de tydligt anges i upphandlingsdokumenten och att de är förenliga med de grundläggande upphandlingsprinciperna.

Göteborgs stad är en av flera aktörer som utforskat det nya utrymmet i lagstiftningen. Kommunen har bland annat vid upphandling av skyddat boende använt sig av egna uteslutningsgrunder som omfattar brister hos företrädare eller nyckelpersoner hos leverantören i tidigare eller annan verksamhet.¹⁰³

Förändringen till ett förenklat upphandlingsregelverk för icke-direktivstyrd upphandling har dock inte tydligt märks av hos leverantörerna. Det framgår i Almegas rapport om offentlig upphandling ur tjänsteföretagens perspektiv.¹⁰⁴ Almega skriver att en förklaring kan vara att det som kan upplevas som en förenkling för upphandlarna inte automatiskt behöver innebära förenklingar för de företag som deltar i upphandlingarna. Att det förekommer andra uteslutningsgrunder vid icke-direktivstyrd upphandling än vid

¹⁰³ Göteborgs stad upphandlingsjurist tilldelades utmärkelsen Årets inköpare 2024 av medlemsorganisationen Sveriges Offentliga Inköpare (SOI), bland annat för sitt arbete med egna uteslutningsgrunder. Sveriges offentliga inköpare, Årets inköpare, <https://www.soi.se/arets-inkopare> (besökt 2024-12-23).

¹⁰⁴ Almega, *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, 2024.

direktivstyrd upphandling ses sannolikt inte som en förenkling för leverantörer, men skulle kunna göra det för upphandlande organisationer.

6.5 Tillgång till upphandlingsdokument

Konkurrensverkets ställningstagande om tillgång till upphandlingsdokument har fått till följd att upphandlande organisationer har kontaktat Upphandlingsmyndigheten för att få stöd i vad ställningstagandet innebär och hur det ska hanteras i praktiken. Kortfattat bedömer Konkurrensverket att det bara är tillåtet att hänvisa till en standard, eller ett standardavtal, för att beskriva eller fastställa innehållet i upphandlingen om standarden/standardavtalet kan tillgängliggöras kostnadsfritt för leverantören.¹⁰⁵ Frågorna från upphandlande organisationer handlar bland annat om den rättsliga innebörden av ett ställningstagande, men också om hur till exempel immaterialrättsliga regler ska hanteras till följd av det.

6.6 Kombinationen AI och inköp intresserar

Ett område där Upphandlingsmyndigheten genom dialog med upphandlande organisationer uppfattar att det finns ett stort intresse är kombinationen av AI och offentlig upphandling, och hur AI kan användas i inköpsprocessen. Potentialen upplevs vara stor, inte minst i uppföljningsarbetet.¹⁰⁶

Forskning visar att AI i offentlig verksamhet kan leda till många fördelar. Kortsiktigt kan AI bland annat väntas leda till effektivisering genom bättre inköps effektivitet, förbättrad offentlig service samt ökad kvalitetsuppföljning och kontroll. Långsiktigt kan AI fungera värdeskapande genom att optimera inköpsresurser, ge bättre leverantörsstyrning och ökad innovation.¹⁰⁷

I en enkätundersökning som konsultföretaget Effso genomfört i samarbete med Handelshögskolan i Stockholm under 2024, framgår att relativt många inköpsorganisationer redan infört eller testat AI i sin verksamhet.¹⁰⁸ På en fråga om var i inköpsprocessen respondenterna använder (eller planerar att använda) teknologier som AI svarade deltagarna att AI kan automatisera hela processen, från orderläggning till ordermottagning och fakturamatchning. AI kan också analysera leverantörsdata för att upptäcka möjliga leverantörsrisker i ett tidigt skede samt användas vid spendanalys och fakturakontroller.¹⁰⁹

Att kombinationen av AI och offentlig upphandling är ett område under snabb utveckling syns på flera sätt, till exempel utgör AI-funktioner numera en del av affärserbjudandet

¹⁰⁵ Ställningstagandet finns mer utförligt beskrivet i kapitel 2 i denna rapport.

¹⁰⁶ Läs mer i avsnitt 2.6.

¹⁰⁷ Se till exempel Andersson, Per, Arbin, Katarina, Forskningsstudie, *Bedömning av värdet av artificiell intelligens (AI) inom offentlig inköp*, Europeiska kommissionen, *Adopt AI Study*, 2024 och UNESCO, OECD, *G7 Toolkit for artificial intelligence in the public sector*, 2024. Se även Forskningsstiftelsen MTC, Marknadstekniskt Centrum (MTC Procurement Research Center), *Procurement Research Quarterly*, issue Q4/24.

¹⁰⁸ Målgruppen för enkätundersökningen var seniora beslutsfattare inom inköp i både privat och offentlig sektor. Syftet med enkätundersökningen är att fånga de viktigaste inköpstrenderna i Sverige. Av 273 respondenter svarade 209 på hela enkäten. En tredjedel av deltagarna angav att de redan har infört AI eller testat AI.

¹⁰⁹ EFFSO, *CPO Survey*, 2024.

från leverantörer av bland annat rättsdatabastjänster, upphandlingsverktyg och juridiska tjänster.

Utvecklingen innebär att det finns behov av stöd, till exempel i frågor om hur AI kan upphandlas och användas på ett rättssäkert sätt. Teknisk utveckling och digitalisering medför inte bara möjligheter, utan också utmaningar.¹¹⁰ I en rapport från OECD och Unesco lyfts bland annat vikten av att utvärdera om AI-system är designade och utvecklade på ett sätt som är förenligt med mänskliga rättigheter. Det krävs att hänsyn tas till missbruk, dålig design eller negativa oavsiktliga konsekvenser av AI-system, till exempel partiskhet.¹¹¹

Utmaningar och möjligheter med digitaliseringen är också något som identifierats av regeringen. Det framgår i budgetpropositionen för 2025 att det behövs ytterligare åtgärder för att öka tempot i digitaliseringen av den offentliga sektorns inköpsprocesser, och flera myndigheter har fått uppdrag kopplat till detta.¹¹²

¹¹⁰ Upphandlingsmyndigheten, *Utveckling av det strategiska inköpsarbetet med fokus på arbetslivskriminalitet*, delredovisning av regeringsuppdrag, avsnitt 4.4 s. 20.

¹¹¹ UNESCO, OECD, *G7 Toolkit for artificial intelligence in the public sector*, 2024.

¹¹² Prop. 2024/25:1, *Budgetpropositionen för 2025*, s. 111.

7 Leverantörernas perspektiv på offentlig upphandling

En sund konkurrens är grunden för att offentlig upphandling i så hög utsträckning som möjligt ska vara träffsäker och kunna omvandla skattemedel till optimal nytta för invånarna. För att åstadkomma detta behöver en mångfald av seriösa och idérika leverantörer, små som stora, lockas av att göra affärer med offentlig sektor och kunna lämna anbud som får konkurrera på lika villkor. Upphandlingsmyndigheten har under 2024 fått fler frågor från leverantörer än tidigare. Det ser myndigheten som en positiv trend eftersom det bidrar till en bättre bild av problem och utmaningar som leverantörer identifierar vid offentlig upphandling.

7.1 Intresse finns för hur man blir leverantör till offentlig sektor

Ett flertal av frågorna ställs av leverantörer som inte tidigare har levererat till offentlig sektor, men där frågeställaren är intresserad över affärsmöjligheterna. Frågorna handlar till exempel om hur man som leverantör hittar offentliga upphandlingar, vad som krävs för att delta och om man kan ta del av uppgifter från tidigare upphandlingar. Det förekommer även frågor om vad som krävs för att en upphandlande organisation ska få direktupphandla, och hur man som leverantör hittar direktupphandlingar.

7.2 Tillgång till uppgifter om upphandlingar

Vad gäller frågan om hur man som leverantör hittar information om upphandlingar noterar Upphandlingsmyndigheten att det kan upplevas svårt att hitta information, särskilt som ny leverantör. Det system Sverige har med flera privata annonsdatabaser får till följd att leverantörerna måste leta på flera ställen, eller betala för tjänster som samlar information från flera annonsdatabaser.¹¹³ Här skiljer sig Sverige från många andra länder som har information samlat i en nationell annonsdatabas.

Upphandlingsmyndighetens bedömning är att den svenska modellen får till följd att allmänhetens tillgång till information är kraftigt begränsad. Företag som driver annonsdatabaser kräver bland annat registrering och inloggning, vilket påverkar allmänhetens tillgång till uppgifterna. Det kan få negativa konsekvenser för såväl konkurrensen som transparensen på den offentliga marknaden. I de flesta av EU:s medlemsländer finns annonser om upphandling tillgängliga i en nationell annonsdatabas. Det är därmed möjligt att i realtid tillgängliggöra innehåll i annonser som strukturerade öppna data.

Det finns ett stort värde i att inköps- och upphandlingsinformation genom inköpsprocessen är allmänt tillgänglig i strukturerad och digital form. Det bidrar till insyn och transparens i hur skattemedel används och minskar risken för korruption. Det ger

¹¹³ Med undantag för den nationella databas där samtliga tjänster enligt lagen om valfrihetssystem (LOV) ska annonseras, som Upphandlingsmyndigheten har i uppgift att utveckla och förvalta.

även underlag för statistik och analyser samt möjliggör för innovation och utveckling av nya tjänster.

7.3 Upplevelser om irrelevanta krav och riktade upphandlingar

En stor andel av de frågor som kommer in till Upphandlingsmyndigheten från leverantörer berör utformningen av krav i enskilda upphandlingar. En vanlig frågeställning är om kraven är förenliga med de grundläggande upphandlingsprinciperna, särskilt proportionalitetsprincipen.

Almega lyfter även i sin rapport om tjänsteföretagens syn på offentlig upphandling att leverantörerna tycker att det ställs för många och irrelevanta krav.¹¹⁴

Upphandlingsmyndigheten uppfattar att relativt många av de leverantörer som hör av sig anser att kraven i flera upphandlingar är oproportionerliga, och i vissa fall att upphandlingarna tydligt är riktade mot en viss leverantör. Det upplevs vidare svårt att ifrågasätta kraven inom ramen för en överprövning, inte minst mot bakgrund av att upphandlande organisationer har stor frihet att formulera sitt behov.

7.4 Reserverad upphandling för idéburna utforskas

För att öka möjligheterna för idéburna organisationer att tillhandahålla offentligt finansierade välfärdstjänster finns sedan 2023 utökade möjligheter att reservera deltagandet i en upphandling för idéburna organisationer som uppfyller vissa krav.¹¹⁵ Att reservera en upphandling innebär att den upphandlande organisationen gör en positiv särbehandling av vissa typer av leverantörer.

Det finns flera exempel på upphandlande organisationer som under 2023 och 2024 provat att genomföra reserverade upphandlingar för idéburna organisationer.¹¹⁶ Uppsala kommun är ett sådant exempel. På sin webbplats beskriver kommunen att den inför upphandlingen förde dialog med idéburna organisationer om deras förutsättningar och utmaningar. Kommunen framhåller att det är viktigt att stärka idéburna organisationers roll inom välfärden för att möta samhällets växande behov.¹¹⁷

Möjligheten att reservera upphandlingar för idéburna organisationer har dock även ifrågasatts och väckt debatt. Vårdföretagarna menar att möjligheten att reservera kontrakt för idéburna kan vara oförenlighet med EU-rätten.¹¹⁸

Det aktuella undantaget har ingen direkt motsvarighet i LOU-direktivet. Efter att det svenska undantaget infördes har EU-domstolen bekräftat att EU-rätten, under vissa

¹¹⁴ Almega, *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, 2024.

¹¹⁵ 19 kap. 25 a § LOU.

¹¹⁶ Famna, Nya reserverade upphandlingar på gång, <https://www.famna.org/news/nya-reserverade-upphandlingar-pa-gang/> (besökt 2024-12-23).

¹¹⁷ Uppsala kommun, Uppsala först ut med reserverad upphandling för idéburna organisationer, <https://www.uppsala.se/kommun-och-politik/nyheter-och-pessmeddelanden/2024/uppsala-forst-ut-med-reserverad-upphandling-for-ideburna-organisationer/> (besökt 2024-12-23).

¹¹⁸ Vårdföretagarna, Upphandling med reserverade kontrakt kan strida mot EU-rätten, <https://www.vardforetagarna.se/2024/03/upphandling-med-reserverade-kontrakt-kan-strida-mot-eu-ratten/> (besökt 2024-12-23).

förutsättningar, tillåter andra undantag för reserverad upphandling för aktörer utan vinstsyfte än vad som uttryckligen framgår av LOU-direktivet.¹¹⁹ Frågan om det specifika undantag som finns i svensk lag är förenligt med EU-rätten har emellertid inte varit föremål för prövning.

I mars 2023 meddelade EFTA-domstolen dom i ett mål som rör frågan om vilka närmare krav som EU-rätten ställer på ett undantag som innebär en särskild möjlighet att reservera kontrakt i andra situationer än de som uttryckligen framgår av LOU-direktivet. Målet i EFTA-domstolen rörde norsk lagstiftning om reserverad upphandling för ideella organisationer. I domen redogör EFTA-domstolen för EU-domstolens praxis på området och utvecklar sin bedömning av de krav som ställs på utformningen av ett sådant undantag. Domstolen överlät dock åt norsk domstol att avgöra om det norska undantaget, som har en något annan utformning än det svenska undantaget, är förenligt med EU-rätten. Frågan har under året prövats av den norska lagmannsretten.¹²⁰ Såvitt Upphandlingsmyndigheten känner till saknas det dock än så länge ett lagakraftvunnet avgörande.

7.5 Mer dialog och uppföljning efterfrågas

Vikten av dialog mellan offentlig sektor och leverantörsmarknaden har länge lyfts av aktörer inom offentlig upphandling. Genom dialog med potentiella leverantörer och andra marknadsaktörer får upphandlande organisationer en bättre bild av vilka lösningar som finns på marknaden eller som kan utvecklas. Dialogen kan leda till bättre kravställning och fler lösningsförslag från fler leverantörer. På så vis kan konkurrensen förbättras och upphandlingen bli mer effektiv.

Upphandlingsmyndigheten har tagit initiativ till ett näringslivsråd för att fördjupa dialogen med leverantörer och branschorganisationer. Under året genomfördes fem möten med det övergripande temat att stärka förtroendet för offentliga affärer.

Enligt Almegas undersökning om hur tjänsteföretagen ser på offentlig upphandling syns en viss förbättring i dialogen inför upphandlingar.¹²¹ En tydlig övervikt av tjänsteföretagen tycker dock fortfarande att det finns brister i den tidiga dialogen. Enligt Almega kan upphandlande organisationer behöva mer vägledning om hur dialogen ska bli ändamålsenlig och förenlig med de grundläggande upphandlingsrättsliga principerna. En förutsättning för dialog är enligt Upphandlingsmyndigheten också att de upphandlande organisationerna har tillräckliga resurser.

Utöver dialog innan en upphandling efterfrågas även förbättringar vad gäller uppföljning av upphandlade avtal. Även vad gäller uppföljning anser dock tjänsteföretagen att det i vissa branscher skett förbättringar.¹²² Upphandlingsmyndigheten har också under året

¹¹⁹ EU-domstolens dom i mål C-436/20, *ASADE*.

¹²⁰ Borgarting Lagmannsrett, dom den 13 december 2024, saksnr 24-036676ASD-BORG/03.

¹²¹ Almega, *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, s. 30.

¹²² Almega, *Offentlig upphandling – ur tjänsteföretagens perspektiv*, s 24.

noterat flera exempel på upphandlande organisationer som på olika sätt valt att prioritera uppföljningsarbetet, vilket är en positiv utveckling.¹²³

Det finns dock fortfarande utvecklingspotential. Bristande uppföljning riskerar bland annat att urholka förtroendet för offentlig sektor. Detta syns både i de kontakter som Upphandlingsmyndigheten har med leverantörer och i Almegas undersökning. En uppfattning som redovisas i Almegas rapport är att ”det är den leverantör som vågar chansa eller förlänga sanningen mest som vinner”. Under avtalsförhållandet visar sig brister men avtalet fortsätter, enligt leverantörens mening.

¹²³ Region Skåne har till exempel under 2024 inrättat en speciell funktion mot oegentligheter, se pressmeddelande, 6 september 2024, *Region Skåne intensifierar arbetet i jakten på välfärdsbrott*, https://www.mynewsdesk.com/se/region_skane/pressreleases/region-skaane-intensifierar-arbetet-i-jakten-paa-vaelfaerdsbrott-3341206?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=Subscription&utm_content=current_news (besökt 2024-12-23). Region Västmanland satsar på förstärkt fakturakontroll och avtalsuppföljning, se Upphandling24, *Hakar på "Jens-trend"*, <https://upphandling24.se/hakar-pa-jens-trend/> (besökt 2024-12-23). Malmö stad beslutade under slutet av 2023 att inrätta en särskild funktion för att bekämpa arbetslivskriminalitet, som bland annat ska arbeta med uppföljning, se Malmö stad, *Malmö stad skärper insatserna mot oseriösa leverantörer*, <https://malmo.se/Aktuellt/Artiklar-Malmo-stad/2023-12-07-Malmo-stad-skarper-insatserna-mot-oseriosa-leverantorer.html> (besökt 2024-12-23). Linköpings kommun har anställt sina första avtalscontrollers, se nyheten *Kommunens affärer och avtal under lupp*, <https://www.linkoping.se/nyheter/nyheter/kommunens-affarer-och-avtal-under-lupp/> (besökt 2024-12-23).

8 Trender och framåtblick

Sverige påverkas i stor utsträckning av händelser i omvärlden. Lågkonjunkturen, problem med arbetslivskriminalitet, klimatkrisen och det försämrade säkerhetsläget påverkar inköpsområdet. Sverige har även ett stort beroende till de globala leveranskedjorna. Det gör oss sårbara. Kommande år väntas därför fokus fortsatt vara att inköpsverksamheten ska bidra till att säkerställa en ansvarsfull och robust försörjning.

Återuppbyggnaden av totalförsvaret förväntas ta alltmer resurser i anspråk, både avseende det militära och det civila försvaret. Natomedlemskapet ger möjligheter till samordnade krav och inköp men ökar också den kravmassa som upphandlande organisationer och leverantörer har att förhålla sig till. Behovet av inköpsanalyser och försörjningsanalyser bedöms också öka framöver. Likaså kommer behovet av en aktiv riskhantering öka då risken för korruption ökar när investeringarna ökar på kort tid. Att visa omsorg om skattebetalarnas medel blir en viktig fråga även fortsättningsvis.

EU:s påverkan på inköpsområdet väntas få en fortsatt stor och ökande betydelse för de svenska offentliga affärerna. Upphandling kommer allt oftare användas som ett strategiskt verktyg för att nå samhällsliga mål. Perspektivträngsel och motstridiga krav i de olika regelverken som påverkar offentlig upphandling ställer krav på hög kompetens bland både upphandlande organisationer och leverantörer till offentlig sektor. EU väntas också styra de offentliga inköpen så att det blir möjligt att prioritera europeiska produkter, åtminstone inom vissa strategiska sektorer och för vissa produkter. För ett frihandelsvänligt land som Sverige utgör en sådan utveckling en förändring.

Att använda AI i inköpsverksamheten förmodas bli allt vanligare framöver. Redan idag utforskar flera upphandlande organisationer och andra aktörer hur AI kan nyttjas i offentlig sektor. Även Upphandlingsmyndigheten har ökat sitt fokus på AI och har under året bland annat utforskat möjligheterna med generativ AI och ChatGPT i en mindre pilotgrupp. AI kommer att kunna effektivisera alltifrån marknadsanalyser, kravställning, anbudslämning och avtalsuppföljning. Att säkerställa kvalitet och rättssäkerhet i inköpsprocessen kommer dock vara viktigt för att AI ska kunna användas på ett ansvarsfullt sätt. Kloka beställar- och inköpsorganisationer kommer ha en viktig roll att fylla för att säkerställa detta.

I ett längre perspektiv väntas befolkningsutvecklingen, där antalet barn och unga bedöms minska i hela landet, leda till minskade skatteintäkter och förändrade behov i samhället. Detta kommer sannolikt att påverka både upphandlande organisationer och leverantörer, bland annat inom byggbranschen och inom vård- och omsorgsbranschen. En svag offentlig ekonomi kommer kräva prioriteringar mellan och inom verksamheter, samtidigt som allt högre krav kan komma att ställas på att inköpsorganisationerna bidrar till effektiviseringar och besparingar.

