

# #6

## IDEÉR FÖR EKONOMISK ÅTERHÄMTNING EFTER PANDEMIN



ENTREPRENÖRSKAPS  
FORUM

Hugo Laigar

## Offentlig upphandling som verktyg för eko- nomisk återhämtning efter pandemin

Coronapandemin och åtgärderna för att stoppa smittspridningen har medfört markanta effekter för hela samhället. Olika delar av den svenska ekonomin påverkas i varierande grad. Att redan idag fundera över ekonomisk-politiska insatser som kan möjliggöra och påskynda återhämtningen underlättar vägen framåt. I detta inspel argumenteras för att offentlig upphandling har förutsättningar att användas som verktyg för återhämtande åtgärder efter pandemin. Fyra förändringsförslag, som inte kräver någon lagändring, presenteras. De skulle däremot bidra till utökade möjligheter för små och medelstora företag och främja innovation inom offentlig sektor:

1. Gör det obligatoriskt för upphandlande myndigheter att redovisa en väl synlig upphandlingsplan
2. Tidigarelägg kommande upphandlingar
3. Använd möjligheten till dialog med marknaden
4. Sluta använda krav på enbart offentliga referenser

Inledningsvis presenteras olika problem med dagens offentliga marknad. Detta följs upp av fyra lösningsförslag och avrundas avslutningsvis med kortare kommentarer.

### Höga trösklar till offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen i Sverige kan bli bättre. De grundläggande principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande är bra när bestämmelser och lag ska tolkas. Det betyder också att det finns potential att med de grundläggande principerna i bakhuvudet utveckla den offentliga marknaden genom att den kommer fler till del. Den offentliga marknaden gynnas av att fler aktörer

konkurrerar om kontrakten, det kan göras möjligt med förändrad praxis.

Idag omsätter den offentliga upphandlingen cirka 700 miljarder kronor per år, ungefär 17 procent av Sveriges BNP.<sup>1</sup> Upphandlingen regleras av flera olika lagar som Lag om offentlig upphandling (LOU), Lag om valfritetssystem (LOV) och Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF). Upphandlingen kan ske genom upphandling av ramavtal, funktionsupphandling eller dynamiska inköpssystem.

Myndigheter gör strategiska överväganden mellan att konkurransutsätta verksamhet eller bedriva den i egen regi. Vissa myndigheter påverkas av ideologiska och politiska perspektiv, andra önskar besvara frågan: "Hur får vi det bästa resultatet?".<sup>2</sup> Den sistnämnda aspekten blir än mer central för samhällsekonomin när skattepengar ska användas resurseffektivt. Konkurrensverket, som är en av tillsynsmyndigheterna för offentlig upphandling, menar att en väl fungerande upphandlingsmarknad leder till ett högre välbefinnande för samhället i stort.<sup>3</sup> Välbefinnandet är inte enbart ekonomiskt utan också miljö- och innovationsrelaterat.

Offentlig upphandling skapar kraftfulla förutsättningar för att främja framtida innovationer. Omfattningen på 700 miljarder år 2019 kan jämföras med den svenska forskningsbudgeten år 2018.<sup>4</sup> Den svenska forskningsbudgeten är inte enbart avsatt för att främja innovationer men uppgick år 2018 till 39 miljarder kronor.<sup>5</sup>

God konkurrens om offentliga kontrakt är en förutsättning för en väl fungerande upphandlingsmarknad. Konkurrensverket menar att stödet för små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling bör bli bättre.<sup>6</sup> Ett bra stöd är viktigt,

men tröskeln för små och medelstora företags möjligheter att delta kan också bli lägre.

Idag finns det kommuner och regioner i Sverige som inte utnyttjar konkurrensutsättning i större utsträckning, dessa har ofta svag ekonomi.<sup>7</sup> Det upphandlas mest i storstadsområden, här finns också fler anbudsgivare per upphandling.<sup>8</sup> De som idag inte nyttjar konkurrensutsättning har mycket att vinna på att börja upphandla. Alla delar av landet skulle gynnas av fler anbudsgivare och ökad konkurrens, men glesbygder skulle gynnas mest eftersom anbuden är färre där. En bättre offentlig marknad kommer av god konkurrens. Om fler små och medelstora företag fick chansen, enligt föreliggande fyra förändringsförslag, är vi en god bit på väg.

Alla företag har rätt att delta i offentliga upphandlingar, men tröskeln för att förstå och arbeta med regelverk och processer är hög för företag som saknar tidigare erfarenhet. Till exempel är kostnaden för att ta fram anbud, liksom de ofta korta tidsfristerna, hinder för små företag att medverka i upphandlingar.<sup>9</sup>

Överprövningar av offentliga kontrakt är inte heller ovanliga. Enligt Örebro kommuns upphandlingschef Helene Sköld-Lövgren är syftet med dessa att ogiltigförklara upphandlingar på grund av formalfel.<sup>10</sup> På så vis kan en aktör hindra en annan att vinna kontrakt, se exempelvis IT-serviceavtalet i Stockholm stad som Tieto vann 2017 efter överprövning. Vad överprövningar kostar samhället totalt finns det ingen heltäckande analys av. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) menar att en fjärdedel av alla överprövningar år 2017 uppgick till 1,8 miljarder kronor.<sup>11</sup> Lösningsförslag ett och tre enligt nedan kan minska antalet överprövningar.

1. Upphandlingsmyndigheten. Statistik om offentlig upphandling 2019.

2. SOU 2013:12. Goda affärer.

3. Konkurrensverket, 2010. Effektivare offentlig upphandling.

4. Konkurrensverket, 2014. Offentlig upphandling och innovation.

5. Ekonomistyrningsverket, 2019. Ökad investering i forskning och utveckling.

6. Konkurrensverket, 2014. Offentlig upphandling och innovation.

7. Dagens Industri, 2019. Upphandla bort kommunernas ekonomiska problem.

8. Upphandlingsmyndigheten, 2019. Statistik om offentlig upphandling 2019.

9. SOU 2006:28. Nya upphandlingsregler 2.

10. Sveriges Radio, 2019. Offentliga upphandlingar överklagas systematiskt.

11. Sveriges Kommuner och Regioner, 2019. Överprövningar av upphandlingar kostar miljarder. SKR räknade att kostnaderna för överprövningar inom bygg- och anläggningsentreprenader representerar kostnaden för övriga överprövningar inom området. En fjärdedel av alla överprövningar år 2017 var inom bygg- och anläggningsentreprenader, därav är 1,8 miljarder kronor en fjärdedel av den totala kostnaden.

Upphandlingsutredningen från 2010 påtalar att en bättre fungerande offentlig upphandling skulle frigöra minst tio miljarder kronor.<sup>12</sup> Svenskt Näringsliv har också påpekat värdet av ett mer strategiskt arbete med offentliga upphandlingar. De hänvisar till Skottland som sparade 8,5 miljarder kronor, eller tio procent av 92 miljarder kronor, under en treårsperiod genom att strategiskt jobba med upphandlingar. För svenska kommuner skulle det innebära en besparing om 27,9 miljarder kronor. För hela den offentliga sektorn motsvarar en tioprocentig besparing 85 miljarder kronor.<sup>13</sup> Lösningförslag två och tre nedan kan minska kostnaderna för offentliga upphandlingar.

Konkurrensverket har i rapport 2011:1 berört värdet av referensuppdrag. Exempelvis omnämns offentliga kontrakt där kostnaderna överstiger priset som betalas. Ett enskilt kontrakt kan därmed bli en förlustaffär. Att företag väljer förlust på kort sikt beror på att de på lång sikt kan vinna fler offentliga kontrakt. Detta eftersom förlustaffären blir ett sätt att få referensuppdrag.<sup>14</sup> En verklighet som små eller medelstora företag inte har råd med. Ett andra sätt att få referensuppdrag är direktupphandlingar och ett tredje är som underleverantör till en aktör med redan tecknat ramavtal. Först efter att ett företag lyckats få ett (eller flera) referensuppdrag kan de bli leverantörer inom ett ramavtal eller vinna någon annan form av upphandling. Lösningförslag fyra kan ge små och medelstora företag större chans att konkurrera om offentliga kontrakt.

En viktig poäng är att för små och medelstora företag innebär ett offentligt kontrakt både viss ekonomisk stabilitet i att ha en stor kund och en viktig referens. Därför spelar offentlig upphandling en extra viktig roll under kriser och perioder som präglas av ekonomisk osäkerhet.

## Lösningar

**1. Gör det obligatoriskt för upphandlande myndigheter att redovisa en väl synlig upphandlingsplan**  
För att hjälpa små och medelstora företag när de

planerar för framtiden kan kommuner, regioner och andra upphandlande enheter bli mer transparenta i sina planerade upphandlingar. Det varierar idag hur kommande upphandlingar kommuniceras. En del upphandlande enheter berättar ingenting i förväg, andra, exempelvis Trafikverket, är mycket transparenta och planerar för flera år framöver. Om upphandlande myndigheter vill skapa förutsättningar för god konkurrens, speciellt för små och medelstora företag, bör de kommunicera upphandlingsplaner på den egna hemsidan precis som Trafikverket gör. God framförhållning samt en utförlig upphandlingsplan ger små företag stöd i möjligheterna att lämna anbud, eftersom detta också är tidskrävande.<sup>15</sup>

Om exempelvis ett mindre eller medelstort företag i god tid vet att en kommun eller annan upphandlande enhet kommer att efterfråga något de har kompetens att leverera kan de förbereda sig för upphandlingen. Vad som är god tid beror på vilken vara eller tjänst det rör sig om, men rullande planering för ett år är en bra start. Information om planerade upphandlingar kan presenteras på den upphandlande enhetens hemsida, för exempel se Trafikverket, Stockholms Stad och Region Skåne.

När flera enheter planerar vad som behöver upphandlas kan det finnas gemensamma intressen i vissa inköp. Kontorsmaterial kan utgöra ett exempel där gemensam upphandling är lämplig. Leverantörer behöver då inte lämna snarlika anbud på flera upphandlingar inom samma område.

Den som aspirerar på att lämna anbud i en upphandling kan hitta annonser på till exempel Visma, E-avrop och Kommers Annons. Gemensamt för annonsplatserna är att de också erbjuder bevakning av upphandlingar. För att på ett överskådligt vis ge information om planerade upphandlingar kan även upphandlingsplaner presenteras där. En tänkbar samlingsplats för kommande upphandlingar kan vara en webbplats likt Valfrihetswebben. Till dess att en sådan samordning kommer på plats bör en upphandlande enhet publicera sina planerade upphandlingar på den egna hemsidan.

12. SOU 2013:12. Goda affärer.

13. Svenskt Näringsliv, 2019. Effektivare offentlig upphandling.

14. Konkurrensverket, 2011. Osund strategisk anbudsgivning i offentliga upphandlingar.

15. SOU 2006:28. Nya upphandlingsregler 2.



En möjlig invändning till obligatorisk publicering av upphandlingsplaner är att mindre myndigheter skulle få svårare att planera. En liten myndighet har dock samma möjlighet att planera som Trafikverket. Exempel på relativt små kommuner med tydlig planering är Håbo och Oxelösund. En upphandlingsplan ger möjlighet till ökad konkurrens och transparens gentemot en större bredd av anbudsgivare. På så sätt gynnas Sverige av obligatoriskt publicerade upphandlingsplaner.

## 2. Tidigarelägg kommande upphandlingar

Det offentliga behov av nya lösningar, tjänster och produkter kommer kvarstå och kanske vara ännu större, efter att pandemin är förbi. Beställande myndigheter kan därför tidigarelägga kommande upphandlingar. Att tidigarelägga upphandlingar säkerställer leverantörers intäkter i framtiden. Ett idag säkert kontrakt med en stabil avtalspartner skapar även stabila förhållanden för framtiden. Till skillnad från olika former av uppstartsbidrag till företag kan den offentliga upphandlingen skapa mervärde på flera plan. Företagen får chans att leverera en efterfrågad vara eller tjänst som också skapar nytta för det offentliga.

Om kommande upphandlingar tidigareläggs är det värdefullt att fundera på om dessa kan delas upp i flera delar. Hela projekt måste kanske inte genomföras av en aktör. Upphandlingen kan delas upp i olika anbudsområden med olika storlek av den upphandlande enheten alternativt kan anbudsgivare få lämna anbud på valfri del av ett projekt. På så vis kan företag med både olika storlek och kompetens dela på de offentliga kontrakten. Det är kompetenskrävande att upphandla innovationer och tänka nytt i upphandlingar, något Konkurrensverket påtalar i en rapport (2014:5). Med tydligt formulerade mål kombinerat med avsatta medel kan dock nytänkande möjliggöras i upphandlingar.<sup>16</sup>

Genom att tidigarelägga planerade upphandlingar kan mervärden för framtiden skapas idag. Ett projekt som ändå var planerat kan påbörjas, och hela kostnaden för upphandlingen måste inte belasta budgeten direkt utan kan spridas ut över tid. Detta

samtidigt som upphandlingen kan bli mer effektiv genom att fler företag får möjlighet att delta i processen.

## 3. Använd möjligheten till dialog med marknaden

Bristande marknadsdialog är ett återkommande problem i upphandlingar. En god kommunikation mellan parterna innan ett offentligt kontrakt läggs ut främjar konkurrenskraft bland små och medelstora företag. En bättre marknadsdialog kan hjälpa företagen att anpassa sig till de behov som den upphandlande myndigheten har. Dessutom kan företagens inspel vara till god nytta för den myndighet som önskar få mer information om marknaden innan upphandlingen annonseras.

Rädslan från upphandlaren sida, att uppfattas som diskriminerande och särbehandlande, är viktig att förstå. Likabehandlas inte aktörer uppstår en risk att fastna i en domstolsprocess eller att inte få fram det bästa möjliga kontraktet. Osäkerhet kan göra att en upphandlande aktör väljer att avstå från dialog. Samhällets tekniska utveckling medför dock att det relativt enkelt, till exempel via webinarium, går att ge alla företag samma möjligheter att inkomma med synpunkter i en upphandlingsprocess, något som skulle motverka ovan nämnda risker.

Dialog innebär inte en risk för den offentliga upphandlingen. En god dialog motverkar däremot korruption, något som påpekas i Konkurrensverkets rapport 2019:5. Den vanligaste korruptionssituationen är att en tjänsteman får en muta under pågående avtalsrelation. En sådan muta kan vara resor, middagar eller evenemang.<sup>17</sup> Det är alltså inte dialogen i sig som utgör grund för korruptionsdomar. Om dialogen med marknaden sker i linje med upphandlingens grundläggande principer är det tvärtom, inte bara positivt för upphandlingen, det motverkar också korruption.

Idag sker dialog främst genom enkäter eller inspel på genomarbetade utkast till förfrågningsunderlag, se exempelvis Region Stockholm inför upphandlingen av bemanningstjänster inom hälso- och sjukvård.<sup>18</sup> Problemet med denna praxis är det begrän-

16. Konkurrensverket, 2014. *Offentlig upphandling och innovation*.

17. Konkurrensverket, 2019. *Korruptionsdomar och offentliga upphandlingar*.

18. *Diarienummer 2019-0935*.

sade handlingsutrymmet. Innovation och tillväxt skapas bäst när förståelsen är god för parternas förutsättningar, till exempel när en upphandling delas upp likt diskuterat ovan. En kommunikation som präglas av öppenhet mellan leverantör och upphandlare, menar Kammarkollegiet, leder till att fel och brister rättas till, missförstånd minskar och därmed dämpas risker för överprövning.<sup>19</sup> Resonemanget gäller konkurrenspräglad dialog, men kan givetvis appliceras på alla former av upphandling.

#### 4. Sluta använda krav på enbart offentliga referenser

Det krävs ofta offentliga referenser när en leverantör vill vinna ett offentligt kontrakt, vilket skapar ett slags moment 22. Referensuppdrag blir ett effektivt hinder för att nya leverantörer ska kunna ta sig in på den offentliga marknaden. Detta drabbar små och medelstora företag i högre utsträckning än stora. Därför blir direktupphandlingar, förlustaffärer eller att vara underleverantör till en befintlig leverantör inom ett ramavtal en ingång för företag som vill kunna delta i offentliga upphandlingar i framtiden. Detta är ett onödigt hinder som inte handlar om företagets förmåga att leverera det som efterfrågas. Därför bör upphandlande aktörer avstå från att kräva enbart offentliga referenser.

En upphandlande myndighet kan enligt exempelvis LOU begära referensuppdrag för att en potentiell leverantörs tekniska kapacitet ska säkerställas.<sup>20</sup> Det är däremot inte ett krav i strikt juridisk mening. Lagen ger den upphandlande myndigheten tolv exempel på hur teknisk kapacitet kan säkerställas när det är nödvändigt. Referensarbeten både inom privat och offentlig sektor kan efterfrågas. En alternativ lösning är att kravet skärps på en tydlig produktbeskrivning för den som lämnar anbud men inte kan uppvisa en referens för motsvarande arbete.

### Avslutande kommentarer

Offentlig upphandling är ett viktigt verktyg för ekonomisk återhämtning och förnyelse efter pandemin där både näringsliv och offentlig sektor kan dra nytta av varandra. De fyra förändringsförslag som presenteras ovan kan användas generellt och från och med nu. Det krävs inga lagförändringar,

det som behövs är ett förändrat arbetssätt hos de upphandlande enheterna. Fördelarna med förslagen är flera, framförallt kan upphandlingar bli mer resurseffektiva eftersom fler företag ges möjlighet att delta i upphandlingsprocesser. Om fler offentliga aktörer använder upphandling i större utsträckning och i linje med förslagen blir det dessutom medel över till andra viktiga insatser som kommer att krävas för att kommuner, regioner och andra offentliga enheter ska upprätthålla grundläggande verksamheter efter pandemin.

#### Hugo Laigar

*Hugo Laigar är masterutbildad statsvetare från Stockholms universitet. Han har erfarenheter av upphandling från småföretaget TeneliusHolm som jobbar med just offentlig upphandling för privata och offentliga aktörer samt även av vardagen för företagare genom sin anställning på bank. Utöver studier och arbete har han fritidspolitiska uppdrag i Stockholms Stad för Moderaterna och ett ideellt engagemang i Moderaterna Stockholms Stad samt Moderata Ungdomsförbundet i Stockholm.*

### Referenser

Dagens Industri (2019). "Upphandla bort kommunernas ekonomiska problem", 11 november 2019. <https://www.di.se/debatt/upphandla-bort-kommunernas-ekonomiska-problem/>

Ekonomistyrningsverket (2019). "Ökade investeringar i forskning och utveckling", 14 juni 2019. <https://www.esv.se/press/nyheter/2019/okade-investeringar-i-forskning-och-utveckling/>

Kammarkollegiet (2011). "Konkurrenspräglad dialog – vägledning", Version 2010:1.2.

Konkurrensverket (2010). "Uppdragsforskning 2009:4 Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett rättsekonomiskt perspektiv".

Konkurrensverket (2014). "Uppdragsforskning 2014:5 Offentlig upphandling och innovation".

19. Kammarkollegiet, 2011. *Konkurrenspräglad dialog*.

20. 11 kap. 1 § LOU.

Konkurrensverket (2011). "Uppdragsforskning 2011:1 Osund strategisk anbudsgivning i offentlig upphandling".

Konkurrensverket (2019). "Uppdragsforskning 2019:5 Korruptionsdomar och offentlig upphandling".

SFS 2019:970. Lag om offentlig upphandling.

SOU 2006:28. Upphandlingsutredningen 2004, Nya upphandlingsregler 2: Slutbetänkande.

SOU 2013:12. Upphandlingsutredningen 2010, Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling: slutbetänkande.

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

Sveriges Kommuner och Regioner (2019). "Överprövningar av upphandlingar kostar miljarder", 4 februari 2019. <https://skr.se/tjanster/press/skridebatten/debattartiklar/debattartiklar/overprovning-aravupphandlingarkostarmiljarder.26384.html> (Hämtad 2020-05-20)

Sveriges Radio (2019). "Offentliga upphandlingar överklagas systematiskt", 15 november 2019. <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7341754>

Upphandlingsmyndigheten, Konkurrensverket (2019). "Rapport 2019:2 Statistik om offentlig upphandling 2019".

*Entreprenörskapsforum söker korta policyförslag och idéer för ekonomisk återhämtning efter pandemin (1 000–2 500 ord på svenska). Alla inkomna förslag granskas av forskare och accepterade förslag publiceras löpande.  
Läs mer på [www.entreprenorskapsforum.se/efterpandemin](http://www.entreprenorskapsforum.se/efterpandemin)*



WWW.ENTREPRENORSKAPSFORUM.SE