

# Lagrådsremiss

## Direktupphandling

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 februari 2014

*Stefan Attefall*

*Lars Hedengran*  
(Socialdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen lämnas förslag till ändringar i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Ändringarna gäller möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att genomföra direktupphandlingar, dvs. upphandlingar utan krav på anbud i viss form.

Direktupphandling enligt LOU ska få användas om kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster, som för närvarande uppgår till 1 806 427 kronor, dvs. högst 505 800 kronor. Direktupphandling enligt LUF och LUFSS ska få användas om kontraktets värde uppgår till högst 26 procent av det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster, som för närvarande uppgår till 3 612 854 kronor, dvs. högst 939 342 kronor.

En upphandlande myndighet eller enhet som använder sig av direktupphandling ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.

De upphandlande myndigheterna och enheterna ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	4
2	Lagtext .....	5
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling .....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster .....	6
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet .....	7
3	Ärendet och dess beredning .....	8
4	Offentlig upphandling .....	9
4.1	Gällande rätt .....	9
4.1.1	Allmänt om upphandlingslagarna .....	9
4.1.2	Direktivstyrd upphandling .....	9
4.1.3	Icke direktivstyrd upphandling .....	10
5	Direktupphandling .....	11
5.1	Direktupphandlingsgränsen .....	11
5.2	Dokumentationsplikt .....	21
5.3	Särskilda definitioner av begrepp kopplade till direktupphandling .....	24
5.4	Åtgärder för tillvaratagande av konkurrensen på marknaden .....	26
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....	29
7	Konsekvensbeskrivning .....	30
8	Författningskommentar .....	33
8.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling .....	33
8.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster .....	34
8.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet .....	35
Bilaga 1	Sammanfattning av Upphandlingsutredningens delbetänkande (SOU 2011:73) .....	37
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna avseende Upphandlingsutredningens delbetänkande (SOU 2011:73) .....	46
Bilaga 3	Sammanfattning av betänkandet Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12) .....	48
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna avseende Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12) .....	66

Bilaga 5	Sammanfattning av promemorian Nya regler om direktupphandling .....	68
Bilaga 6	Lagförslag i promemorian Nya regler om direktupphandling .....	69
Bilaga 7	Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Nya regler om direktupphandling .....	72

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

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

## 2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

### 2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 18 §§ lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### **15 kap.**

##### **3 §<sup>1</sup>**

En offentlig upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. *Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

#### **18 §<sup>2</sup>**

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:571.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:571.

## 2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 18 §§ lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **15 kap.**

#### **3 §<sup>1</sup>**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall då förutsättningarna för tilldelning av kontrakt utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 2 och 3 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 26 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall då förutsättningarna för tilldelning av kontrakt utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 2 och 3 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

#### **18 §<sup>2</sup>**

En upphandlande enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
  2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 2010:572.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2010:572.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 20 §§ lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **15 kap.**

#### **3 §**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 4–10 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 26 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande myndigheten eller enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 4–10 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

#### **20 §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.

2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

### 3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 9 september 2010 att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv (dir. 2010:86). Utredningen antog namnet Upphandlingsutredningen 2010 (Fi 2010:06).

Utredningen överlämnade i november 2011 delbetänkandet På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen (SOU 2011:73). En sammanfattning av delbetänkandet finns i *bilaga 1*.

Delbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissvaren finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2011/10312/RU).

Utredningen överlämnade i mars 2013 slutbetänkandet Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 3*.

Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena och en sammanställning över remissvaren finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2013/1826/RU). En begränsad krets av remissinstanserna har under ärendets beredning beretts tillfälle att yttra sig över ett omarbetat förslag till bestämmelser om direktupphandling. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 5*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 6*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 7*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Socialdepartementet (S2013/9124/RU).



## 4 Offentlig upphandling

### 4.1 Gällande rätt

#### 4.1.1 Allmänt om upphandlingslagarna

Offentlig upphandling regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster<sup>1</sup> (det klassiska direktivet). Upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster regleras genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster<sup>2</sup> (försörjningsdirektivet). Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet regleras av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggentreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG<sup>3</sup>.

Genom lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS), har direktiven genomförts i svensk nationell rätt. I LOU regleras förfarandena m.m. för offentlig upphandling som görs av dels myndigheter, kommuner och landsting, dels bolag, föreningar, delägarförvaltningar, samfälligheter och stiftelser som tillgodoser ett behov i det allmänna intresse under förutsättning att behovet inte är av kommersiell eller industriell karaktär (offentligt styrda organ). I LUF regleras förfarandena m.m. för upphandling som görs av myndigheter och offentligt styrda organ, men också av dels företag vilka en myndighet har ett bestämmande inflytande över (offentliga företag), dels privata företag som bedriver verksamhet med stöd av särskild rättighet eller ensamrätt inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster. I LUFSS regleras förfarandena m.m. för upphandling som görs av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.

#### 4.1.2 Direktivstyrd upphandling

I LOU, LUF och LUFSS regleras upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster vilkas värde överstiger vissa i respektive direktiv angivna tröskelvärden. Lagarna innehåller såväl bestämmelser som omfattas av direktiven, som bestämmelser som faller utanför direktivens tillämpningsområde.

<sup>1</sup> EUT L 134, 30.4.2004, s. 114 (Celex 32004L0018).

<sup>2</sup> EUT L 134, 30.4.2004 s. 1 (Celex 32004L0017).

<sup>3</sup> EUT L 216, 20.8.2010, s. 76 (Celex 32009L0081).

### 4.1.3 Icke direktivstyrd upphandling

#### *Inledning*

I 15 kap. LOU, LUF och LUFSS regleras förfarandet vid upphandlingar som helt eller delvis faller utanför tillämpningsområdet för respektive direktiv. Det gäller upphandlingar vilkas värde understiger tillämpligt tröskelvärde, B-tjänster och upphandling som omfattas av sekretess eller andra särskilda begränsningar med hänsyn till rikets säkerhet.

Enligt EU-domstolens praxis ska de grundläggande unionsrättsliga principerna som kommer till uttryck i EUF-fördraget tillämpas vid upphandling som inte omfattas av direktiven och som har ett samband med den gemensamma inre marknaden.

#### *Upphandlingsförfaranden*

En upphandlande myndighet eller enhet kan enligt bestämmelserna i 15 kap. i respektive lag välja mellan att genomföra en upphandling genom förenklat förfarande, urvalsförfarande eller i vissa fall konkurrenspräglad dialog. Av 15 kap. 3 § andra stycket framgår också att direktupphandling får ske i vissa angivna fall.

Med förenklat förfarande avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att lämna anbud och den upphandlande myndigheten eller enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Med urvalsförfarande avses ett förfarande där alla leverantörer har rätt att ansöka om att få lämna anbud och den upphandlande myndigheten eller enheten bjuder in vissa leverantörer att lämna anbud. Den upphandlande myndigheten eller enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare. Det saknas bestämmelser som närmare reglerar hur urvalet ska gå till. Vid konkurrenspräglad dialog, som får användas vid särskilt komplicerade kontrakt, får alla leverantörer ansöka om att få delta, men den upphandlande myndigheten för en dialog med de anbudssökande som bjudits in att delta i förfarandet.

#### *Direktupphandling*

Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form (se 2 kap. 23 § LOU, 2 kap. 26 § LUF och 2 kap. 31 § LUFSS). Av 15 kap. 3 § andra stycket i de tre lagarna framgår att direktupphandling får användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket LOU (1 806 427 kronor) respektive 3 kap. 1 § första stycket 1 LUF och 3 kap. 1 § första stycket LUFSS (3 612 854 kronor). Direktupphandlingsgränsen är för närvarande<sup>4</sup> således 271 000 kronor i LOU och 542 000 kronor i LUF och LUFSS. Vidare får direktupphandling användas om det finns förutsättningar att tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ LOU, 4 kap. 2 och 3 §§ LUF, 4 kap. 4–10 §§ LUFSS eller om det finns synnerliga skäl.

<sup>4</sup> Enligt de tröskelvärden som gäller från den 1 januari 2014 (se regeringens tillkännagivande SFS 2014:5).

## 5 Direktupphandling

### 5.1 Direktupphandlingsgränsen

**Regeringens bedömning:** Direktupphandlingsgränsen bör även i fortsättningen anges som en procentsats av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster enligt LOU och det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster enligt LUF. Upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader bör ha en gemensam direktupphandlingsgräns. Den föreslagna direktupphandlingsgränsen bör utvärderas tre år efter att den trätt i kraft.

**Regeringens förslag:** I LOU ska direktupphandling få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 28 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster, som för närvarande uppgår till 1 806 427 kronor, dvs. högst 505 800 kronor. I LUF ska direktupphandling få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 26 procent av det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster som för närvarande uppgår till 3 612 854 kronor, dvs. högst 939 342 kronor. Samma direktupphandlingsgräns som föreslås gälla för LUF ska också gälla för LUFs.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens med den skillnaden att i promemorian föreslås att direktupphandling i LOU ska få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 32 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster, som för närvarande uppgår till 1 806 427 kronor, dvs. 578 056 kronor samt att direktupphandling i LUF ska få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 27 procent av det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster som för närvarande uppgår till 3 612 854 kronor, dvs. 975 470 kronor. I övrigt överensstämmer förslagen med regeringens. Till skillnad från promemorians förslag föreslår utredningen nominella gränobelopp för direktupphandling, 600 000 kronor för upphandling av varor och tjänster som omfattas av LOU och 1 200 000 kronor för upphandling av byggtreprenader som omfattas av LOU, samt 1 000 000 kronor för upphandling av varor och tjänster som omfattas av LUF och 1 600 000 kronor för upphandling av byggtreprenader som omfattas av LUF.

**Remissinstanserna avseende utredningens förslag:** Några remissinstanser berör särskilt frågan om förslaget att ange direktupphandlingsgränserna i nominella belopp i stället för en viss procent av tröskelvärdet. *Rikspolisstyrelsen*, *Post- och Telestyrelsen*, *Konkurrensverket*, *Mölnåls kommun* och *Svensk Energi* tillstyrker uttryckligen förslaget i denna del. *Husbyggnadsvaror HBV förening* föreslår att gränsen kopplas till prisbasbelopp enligt socialförsäkringsbalken. *Stockholms läns landsting* förutsätter att samma koppling till tröskelvärdet i lagstiftningen även ska gälla för det nya beloppet. *Advokatfirman Lindahl KB* anser att

direktupphandlingsgränsen bör kopplas till något slags index som i dagens regler.

Några remissinstanser berör särskilt frågan om skilda direktupphandlingsgränser för olika upphandlingsföremål. *Kammarrätten i Stockholm* ifrågasätter att skillnaden i gränsvärde för varor och tjänster å ena sidan och byggentreprenader å andra sidan inte följer skillnaderna i tröskelvärdena och anser att frågan bör utredas vidare. *Trafikverket*, *Göteborgs kommun*, *Sveriges ingenjörer*, *Falu Energi & Vatten AB* och *Husbyggnadsvaror HBV förening* vill se höjda direktupphandlingsgränser med skilda värden. *Rikspolisstyrelsen* och *Östra Götalands läns landsting* vill se höjda gränsvärden, men anser att de bör vara gemensamma för samtliga upphandlingsföremål. Av de remissinstanser som inte stödjer förslaget till höjda gränsvärden anser *Företagarna*, *Sveriges Byggindustrier* och *Konkurrenskommissionen* att värdena bör förbli gemensamma för olika upphandlingsföremål.

En klar majoritet av remissinstanserna, vilken huvudsakligen utgörs av statliga myndigheter, kommuner och landsting, tillstyrker förslaget att höja direktupphandlingsgränserna: *Kammarrätten i Stockholm*, *Förvaltningsrätterna i Stockholm och Malmö*, *Domstolsverket*, *Rikspolisstyrelsen*, *Försvarets materielverk*, *Arbetsgivarverket*, *Socialstyrelsen*, *Försäkringskassan*, *Statskontoret*, *Ekonomistyrningsverket*, *Arbetsmiljöverket*, *Lunds universitet*, *Stockholms universitet*, *Göteborgs universitet*, *Umeå universitet*, *Statistiska centralbyrån*, *Havs- och vattenmyndigheten*, *Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI)*, *Strålsäkerhetsmyndigheten*, *Post- och Telestyrelsen*, *Trafikverket*, *Luftfartsverket*, *Sjöfartsverket*, *Konkurrensverket*, *E-legitimationsnämnden*, *Arbetsförmedlingen*, *Myndigheten för tillgängliga medier*, *Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH)*, *Statens maritima muséer*, *Skolverket*, *Gotlands kommun*, *Göteborgs kommun*, *Mullsjö kommun*, *Nacka kommun*, *Sigtuna kommun*, *Vännäs kommun*, *Gagnefs kommun*, *Ludvika kommun*, *Mölnåls kommun*, *Växjö kommun* och *Östersunds kommun*, *Inköp Gävleborg*, *Landstinget Dalarna*, *Jönköpings läns landsting*, *Kalmar läns landsting*, *Regionstyrelsen i Skåne*, *Stockholms läns landsting*, *Östra Götalands läns landsting*, *Svenskt Vatten*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Landsorganisationen (LO)*, *Tjänstemännens Centralorganisation (TCO)*, *Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO)*, *Jusek*, *Sveriges Offentliga Inköpare*, *Arbetsgivarföreningen KFO*, *Stockholms Stadsmission*, *Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner*, *Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg*, *Partnerskap för utveckling av sociala företag (PUST)*, *Companion*, *Visma Commerce AB*, *Temagruppen Entreprenörskap och Företagande*, *Advokatfirman Vinge KB*, *Advokatfirman Lindahl KB*, *Svenska Teknik och Designföretagen*, *Läkemedelsindustriföreningens Service AB (LIF)*, *Medtech*, *Falu Energi & Vatten AB*, *Husbyggnadsvaror HBV förening*, *SABO – Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag* och *Vänsterpartiet Leksand*. Överlag anses det att direktupphandling ger administrativa besparingar som lämnar resurser att satsa på de större och mer komplexa upphandlingarna. Vissa instanser, t.ex. *Statskontoret* och *Socialstyrelsen*, ser dock risker för mindre konkurrens och svårigheter för nystartade företag.

*Skatteverket* och *Sveriges Kommuner och Landsting*, anser att beloppsgränserna bör höjas mer än vad som föreslagits och att de istället bör ligga på samma nivå som tröskelvärdena. *SKL Kommentus Inköpscentral (SKI)* förordar att man avreglerar upphandling som inte omfattas av direktiven, dvs. tar bort 15 kap. och ersätter det med förordningar på statlig nivå och reglemente på kommunal nivå kompletterat med vägledning. Även *Arbetsförmedlingen* anser att de bör höjas ytterligare. *Västra Götalands läns landsting* anser att gränserna är alldeles för låga och att de bör kunna bestämmas av de upphandlande myndigheterna själva eller på ett mer flexibelt sätt utifrån de upphandlande myndigheternas olika förutsättningar, t.ex. dessas omsättning.

*Universitets- och högskolerådet* tillstyrker en höjning men tar inte ställning till beloppet.

Några remissinstanser, *Kammarrätten i Stockholm*, *Stockholms universitet*, *Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer (FSOL)*, anser att ytterligare utredning krävs, bl.a. för att ta ställning till beloppen. *Näringslivets regelnämnd* anser att förslaget kräver kompletterande konsekvensbeskrivningar.

Förslaget avstyrks av *Kommerskollegium*, *Tillväxtverket*, *Botkyrka kommun*, *Svenskt Näringsliv*, *Almega*, *Konkurrenskommissionen*, *Återvinningsindustrierna*, *Sveriges Byggindustrier (BI)*, *Martin & Servera* och *Lindskog Malmström advokatbyrå (LMA)*. Här ser man en risk att förslaget påverkar konkurrensen negativt och försvarar för små och medelstora företag att lämna anbud och förhöjda risker för godtycke, svågerpolitik, mutor, bestickning och korruption. *Kommerskollegium* menar att den föreslagna höjningen försvarar för företag från andra EU-länder och därför inverkar negativt på den gränsöverskridande handeln samt även påverkar deltagande från företag från andra regioner och kommuner i Sverige. *Svenskt Näringsliv* påpekar att även direktupphandlingar kräver ett förberedelsearbete, varför tidsvinsten med förfarandet är begränsat.

*Företagarna* förespråkar en mer måttlig höjning av beloppsgränserna. Man anser att det finns berättigade behov att höja gränserna men det ska vägas mot ökad risk för korruption och godtycke och en fara att icke inarbetade företag på marknaden får begränsade möjligheter att konkurrera om kontrakt.

*Energimyndigheten* hade mycket hellre sett ett förslag som innebär att det räcker att all upphandling under tröskelvärdena ska följa grundläggande principer och utnyttja konkurrensmöjligheterna på marknaden. Möjligtvis kompletterat med ett krav på annonsering t.ex. över 600 000 kronor och kombinerat med ökad styrning från myndigheternas uppdragsgivare. Myndigheten ser vidare en risk att den höjda direktupphandlingsgränsen kommer innebära en lägre styrning på köp under den nya beloppsgränsen vilket kan medföra att fler köp, än i dag, kommer att sakna tydliga miljö- och sociala krav. För att myndigheterna ska få full effekt av effektiviseringspotentialen i e-upphandling, så är en höjd direktupphandlingsgräns en rörelse i motsatt riktning eftersom dessa köp sannolikt inte kommer att anslutas till e-handel.

*Riksrevisionen* anser att det finns både för- och nackdelar med en höjning och tar därför inte ställning till förslaget. Revisionen hänvisar till sin årliga rapport där det framgår att många myndigheter har svårt att

tillämpa direktupphandling på ett korrekt sätt. *Kammarkollegiet* ser både för- och nackdelar med höjningsförslaget. Kollegiet ser en fördel i att parterna kan lägga sina resurser på de ekonomiskt värdefulla kontrakten, men också en nackdel i att konkurrensen minskar och upphandlarens ställning i organisationen försvagas. *Advokatfirman Delphi* varken tillstyrker eller avstyrker förslaget i denna del, men anser att dagens gräns för vad som är lågt värde fungerar väl.

Några remissinstanser, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Svenskt Vatten*, *SABO* och *Konkurrenskommissionen*, anser att beloppen i LOU och LUF ska ligga på samma nivå. *Försvarets materielverk* framför att direktupphandlingsgränserna bör införas även i försvars- och säkerhetsupphandlingslagen.

**Remissinstanserna avseende promemorians förslag:** Några remissinstanser berör förslaget att bibehålla ett för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader gemensamt belopp för direktupphandling. *Västra Götalandsregionen* och *Svenskt Näringsliv*, *Almega*, *Sveriges Byggindustrier* och *Företagarna* tillstyrker förslaget. *Konkurrensverket (KKV)*, *Statens fastighetsverk (SFV)*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)*, *Stockholms läns landsting* och *Advokatfirman Lindahl KB* avstyrker förslaget. KKV förordar utredningens förslag och SFV föreslår 10 procent av tröskelvärdet för byggtreprenader som gräns. SKL anser att ett lägre belopp för byggtreprenader än utredningens förslag inte är acceptabelt.

*Arbetsgivarverket*, *Försvarets materielverk*, *Ljusdals kommun*, *Vännäs kommun*, *Mullsjö kommun*, *Östersunds kommun*, *Västra Götalandsregion*, *Stockholms läns landsting*, *Svenskt Näringsliv*, *Almega*, *Sveriges Byggindustrier*, *Företagarna*, *Svenska Teknik och Designföretagen* och *Advokatfirman Lindahl KB* tillstyrker förslaget att ange direktupphandlingsgränsen i en procentuell andel av tröskelvärdet.

*Försvarsmakten*, *Försäkringskassan*, *KKV*, *Kammarkollegiet*, *Statens servicecenter*, *Region Skåne*, *Sveriges Offentliga Inköpare* och *Advokatfirman Delphi* avstyrker förslaget i denna del och föredrar ett fast belopp.

I likhet med utfallet av remissomgången efter utredningens förslag tillstyrker en majoritet av remissinstanserna, vilken huvudsakligen utgörs av statliga myndigheter, kommuner och landsting, den föreslagna höjningen av direktupphandlingsgränsen. Några anser att höjningen bör vara större. *Västra Götalandsregionen* föreslår att gränsen bestäms till 1 000 000 kronor och *Region Skåne* föreslår att den bestäms till 53 procent av tröskelvärdet, dvs. 1 005 410 kronor. *SKL* och *Gagnefs kommun* anser att gränsen bör höjas till tröskelvärdet, ca 1 800 000 kronor.

Näringslivsorganisationerna är dock kritiska till promemorians förslag. *Svenskt Näringsliv*, *Almega* och *Sveriges Byggindustrier* avstyrker att nuvarande gräns för direktupphandling höjs och anför bl.a. att såväl konkurrensen som den offentliga ekonomin bäst tjänas av största möjliga transparens och att en höjning kommer att medföra skadliga, eller mycket skadliga, inverknings på konkurrensen. Därtill kommer den uppenbara risken för ökad korruption i såväl upphandlarledet som leverantörsledet. Vidare framhåller organisationerna att transparens i offentlig upphandling minskar risken för korruption. Enligt Transparency International är Sverige ett av de minst korruperade länderna i världen. Det anförs att

Sverige anses ha en låg grad av korruption jämfört med andra länder är inte något argument för att höja direktupphandlingsgränsen. Det är sannolikt så att med en förhållandevis låg direktupphandlingsgräns har vi sluppit utbredd korruption. Transparens i offentlig upphandling innebär också att varje medborgare har en möjlighet att kunna syna annonserade uppdrag och anbudsgivare. Denna insyn begränsas ju mer upphandlingsgränsen höjs. Som exempel framhålls att i Norge höjdes direktupphandlingsgränsen under år 2005 till 500 000 norska kronor. Norska företags erfarenheter av den höjningen är att de grundläggande principerna om likabehandling och transparens inte efterlevs vid direktupphandling. I och med den norska höjningen av direktupphandlingsgränsen försvann inte bara klagomålen utan även offentligheten. Beträffande transaktionskostnader anser näringslivsorganisationerna att upphandlande myndigheter konsekvent överdriver sådana kostnader för upphandlingar under EU:s tröskelvärden. Myndigheternas transaktionskostnader för sina inköp försvinner inte när de genomförs såsom direktupphandlingar istället för med hjälp av alternativa förfaranden såsom exempelvis förenklad upphandling.

Näringslivsorganisationerna, däribland *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna*, *Almega* och *Sveriges Byggindustrier*, ifrågasätter vidare tidpunkten för en reform av direktupphandlingsgränsen. De menar att en eventuell höjning av direktupphandlingsgränsen hänger samman med frågan om ökad effektivitet i upphandlingar i samband med överprövningar och bör därför inte föreslås förrän den särskilda utredaren som har i uppdrag att se över överprövningsförfarandet (dir. 2013:105) är klar med sitt arbete och förslagen remissbehandlats. Implementeringen av de nya upphandlingsdirektiven kommer också att leda till flera och omfattande förändringar i ett upphandlingsförfarande. Man bör därför helst av allt avvakta med en höjning av direktupphandlingsgränsen tills man hunnit utvärdera de nya upphandlingsreglerna.

*Konkurrenskommissionen* avstyrker förslaget att höja beloppsgränserna för direktupphandling och förordar i stället att de sänks, alternativt delas upp i olika beloppsvärden beroende på föremålet för upphandling och/eller typ av upphandlande myndighet. Kommissionen anser framför allt att den föreslagna höjningen skulle riskera att små och medelstora företag och nyetablerade företag förbigås vid offentlig upphandling och allvarligt motverka deras möjligheter att delta i upphandlingar. Vidare medför förslaget ökad risk för illojala arbetsmetoder, intressekonflikter, favorisering och bestickning. Även Konkurrenskommissionen förordar att frågan om införandet av en höjd direktupphandlingsgräns avvaktar lagstiftningsarbetet i samband med genomförandet av de nya direktiven.

*Advokatfirman Delphi* avstyrker att förändringarna införs redan den 1 juli 2014 och förespråkar att ändringen tas i samband med genomförandet av de nya direktiven.

*Företagarna* förespråkar en mer måttlig höjning av direktupphandlingsgränsen och ifrågasätter tidpunkten för genomförandet med hänsyn till den tillsatta utredningen om översyn av rättsmedlen. Företagarna anför bl.a. att det är angeläget att balansera transaktionskostnaderna mot intresset av transparens och konkurrens i upphandlingsprocesserna. Avsaknaden av transparens vid direktupphandlingar gör dem mindre konkurrensutsatta än annonserade upphandlingar. De kortsiktiga vinster i

termer av lägre transaktionskostnader som en högre direktupphandlingsgräns kan medföra måste därför vägas mot de samhällsekonomiska kostnaderna i form av minskad konkurrens och svårigheter för nya och främst mindre företag att bryta sig in på marknaden, och därmed i förlängningen sannolikt sämre och dyrare offentlig upphandling samt minskad tillväxt.

*Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer* anser att det behövs en mer omfattande analys för att kunna bedöma konsekvenserna av en höjning av beloppsgränserna, men förespråkar en höjning av beloppsgränserna i enlighet med remissen under förutsättning att åtgärder vidtas som säkerställer transparens och uppföljning, nämligen en sanktionerad dokumentationsplikt och annonseringskrav för upphandlingar vilkas värde överstiger 50 procent av beloppsgränsen för direktupphandling.

*Försvarets materielverk* och *Kammarkollegiet* instämmer i bedömningen att de föreslagna reglerna ska gälla även för LUFSS.

### **Skälen för regeringens bedömning och förslag**

Upphandlingsutredningen anser att det finns skäl att införa en högre beloppsgräns för direktupphandling av byggentreprenader än för varor och tjänster. Regeringen finner dock, i linje med vad bl.a. *Sveriges Byggindustrier* påpekar, att en byggentreprenad inte bara utgörs av stora projekt, utan kan snarare i flertalet fall istället utgöras av mindre projekt, vilket talar för att dessa bör regleras på samma sätt som direktupphandlingar av varor och tjänster. Det finns skäl att ta fasta på Sveriges Byggindustriers farhågor att mindre byggföretag riskerar gå miste om möjligheten att få uppdrag med den föreslagna höjningen och att byggentreprenadkontrakt inte omfattar enbart större entreprenader utan även mängder av kontrakt av begränsat värde som därför lämpligen bör regleras på samma sätt som kontrakt avseende varor och tjänster. Vidare behandlar inte den av utredningen i delbetänkandet presenterade transaktionskostnadsanalysen särskilt kostnaderna för byggentreprenader. Analysen bör därför inte läggas till grund för bestämmelser med högre direktupphandlingsgräns för byggentreprenader än för varor och tjänster. Även förenklings-skäl talar mot skilda värden. Regeringen gör därför bedömningen att byggentreprenader bör ha samma direktupphandlingsgräns som varor och tjänster.

Utredningen föreslår att dagens belopp som relateras till tröskelvärden i EU-direktiven på upphandlingsområdet ersätts av nominella belopp. Förslaget ses som en förenkling och att ett sådant belopp är lättare att komma ihåg än att gå via ett procenttal av tröskelvärdet som därtill ändras över tid. När den nuvarande bestämmelsen infördes 2010 gjorde regeringen bedömningen att det till tröskelvärdet relaterade procenttalet skulle användas just för att få ett värde som ändrades efterhand för att slippa ändra lagarna enbart på grund av förändringar i kronans värde. Remissinstanserna har delad uppfattning i frågan. Regeringen finner dock att det inte har framförts bärande skäl för att överge denna princip till förmån för regler som anger ett värde som riskerar att medföra sådana lagändringar. Regeringen anser därför inte att lagarna ska ändras så att direktupphandlingsgränsen anges i nominella belopp i stället för procenttal.



Nuvarande direktupphandlingsgräns om 15 procent av tröskelvärdet grundades bl.a. på en rapport av Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Regelverk och praxis i offentlig upphandling (2009:2). I propositionen till nu gällande regler angavs bl.a. följande om rapporten (prop. 2009/10:180 s. 290).

Brytpunkten, då besparingen för annonserad upphandling jämfört med direktupphandling överstiger kostnaden för upphandlingen ligger för en upphandling av enklaste slag således vid 37 800 kronor. Under förutsättning av ett bibehållet preciserat regelverk för upphandling av nuvarande omfattning och med en fastslagen gräns för direktupphandling visar rapportens beräkningar på ett gränsvärde på omkring 40 000 kronor. Inkluderas också anbudsgivarens kostnader blir gränsvärdet omkring 45 000 kronor. Antas dessutom att kostnaden för kravspecifikation enbart är en tillkommande kostnad för konkurrensutsatt upphandling som inte belastar en direktupphandling stiger gränsvärdet till omkring 65 000 kronor.

I rapporten konstateras vidare att vid valet av tröskelvärde krävs självfallet marginaler. I det sammanhanget förs följande resonemang i rapporten. Krav på att en upphandling ska löna sig i en majoritet av fallen och inte bara genomsnittligt kan motivera att gränsvärdet höjs. Kräver man att en upphandling ska löna sig i två tredjedelar av fallen, bör gränsvärdet höjas med en faktor 2. Vill man att upphandlingen ska löna sig i tre fjärdedelar av fallen, bör gränsvärdet höjas med en faktor 2,5. Enligt beräkningar är därmed en gräns för lågt värde på omkring 100 000 kronor försvarbar. Det finns dock skäl som talar emot ett snävt satt gränsvärde ovanför vilket regelverket ska gälla. Det räcker inte att en upphandling lönar sig i genomsnitt; det krävs att den är försvarbar i det stora flertalet upphandlingar. Ett annat skäl är att visst utrymme för anbudsgivarnas kostnader kan anses motiverat, vilket talar för en högre gräns.

ESO-rapporten anvisade ett avvägt gränsvärde på omkring 150 000–200 000 kronor.

Upphandlingsutredningen har i sitt arbete mött mycket kritik av den nuvarande direktupphandlingsgränsen. Det har bl.a. framförts att det empiriska underlaget för ESO-rapporten är begränsat. Utredningen föreslår att nya gränser för direktupphandling införs i LOU och LUF bl.a. med stöd av den i delbetänkandet redovisade rapporten av professor Jerker Holm, en analys av transaktionskostnader vid offentlig upphandling. Av analysen framgår att transaktionskostnaden utgörs av den tid som den upphandlande myndigheten lägger ned på att göra en upphandling av olika varor och tjänster och enligt olika upphandlingsförfaranden. Tidsåtgången har tagits fram med hjälp av en enkät som skickats ut till ett stort antal upphandlande myndigheter och enheter. En sammanvägning av de olika föremålen för upphandling visar att en direktupphandling tar 23 timmar i anspråk och en förenklad upphandling 95 timmar och en urvalsupphandling 105 timmar. De direktivbundna upphandlingarna tar betydligt längre tid i anspråk. En övergång från direktupp-

handling under nuvarande gräns till en förenklad upphandling motsvarar en nettokostnad om 21 136 kronor, vilket under antagandet att konkurrensutsättning ger en prisvinst på 2,5 procent, ger ett gränsvärde om ca 845 000 kronor. Det är det värde där de ökade kostnaderna för det reglerade förfarandet uppvägs av vinsten i prissänkning. På grundval av sina beräkningar finner Holm bl.a. att man borde överväga att höja gränsen för direktupphandlingar så att dessa tillåts upp till mellan 20–40 procent av tröskelvärdet. Slutsatsen i Holms rapport blir den att det kan finnas skäl att höja dagens direktupphandlingsgräns. På grundval av Holms analys och bl.a. en jämförelse av gränsvärden i nordiska grannländer föreslog Upphandlingsutredningen slutligen höjda direktupphandlingsgränser enligt vad som ovan redovisats.

I analysen redovisas den procentuella fördelningen av tidsåtgången för upphandling av tre olika föremål (lokalvård, datorer och intellektuella tjänster). Fördelningen visar att de åtgärder som kräver mest tid är behovsidentifiering, utformning av förfrågningsunderlag och utvärdering av leverantörer. Dessa tre står för två tredjedelar av den tid som krävs för upphandlingarna. Annonsering, utslutning och förhandling tar relativt kort tid.

Den i analysen beräknade tidsåtgången för direktupphandling jämförd med förenklad upphandling visar att vissa åtgärder är gemensamma för förfarandena. Analysen anger att några av de mest tidsödande momenten – behovsidentifiering, utvärdering av leverantörer och avtalsuppföljning – även är förekommande vid direktupphandlingar. Det kan ifrågasättas om inte posten utformning av förfrågningsunderlag också är ett förekommande moment när det gäller direktupphandling, i vart fall när det gäller direktupphandlingar av större värde, även om underlaget kan ges en något enklare utformning vid en direktupphandling. Har direktupphandlingen ett gränsöverskridande intresse ska upphandlingen tillkännages och kravet på transparens kräver ett förfrågningsunderlag baserat på objektiva kriterier. Även om direktupphandlingen inte bedöms ha ett sådant gränsöverskridande intresse bör de enligt utredningens förslag konkurrensutsättas i ett mer formlöst förfarande där ett visst antal leverantörer tillfrågas eller i ett förfarande som innefattar annonsering. Utredningen gör bedömningen att upphandlande myndigheter och enheter vid direktupphandlingar som huvudregel bör tillfråga flera leverantörer. Kammarkollegiet har i sin vägledning Direktupphandling (2011:6), som utredningen hänvisar till, gjort bedömningen att fler leverantörer bör tillfrågas om kontraktets värde beräknas överstiga 30 000 kronor. Det finns skäl som talar för att en sådan ej lagreglerad konkurrensutsättning bör kräva ett underlag som säkerställer att de tillfrågade leverantörerna behandlas på ett korrekt sätt.

Det finns således skäl som talar för att skillnaderna i tidsåtgång mellan å ena sidan förenklad upphandling och urvalsupphandling och å andra sidan direktupphandling, särskilt om jämförelsen gäller direktupphandlingar av större värden, inte är särskilt stora och därför inte talar för en alltför dramatisk höjning av direktupphandlingsgränsen.

Analysen ger med hänsyn till det ovan anförda en inte entydig bild av kostnaderna för de upphandlande myndigheterna eller enheterna för förenklad upphandling eller urvalsupphandling jämförd med direktupphandling.

I analysen har författaren inte gjort några skattningar av transaktionskostnaderna för säljarsidan (det ingick inte i uppdraget). Dock har han redovisat vissa beräkningar som grundas på siffror från en rapport från PriceWaterhouse Coopers, London Economics and Ecorys, vilka visar att av den totala tid som lades ned i upphandlingsprocessen hänförde sig i genomsnitt 85 procent av de totala kostnaderna på säljarsidan, dvs. för samtliga anbudsgivare i upphandlingen, och 15 procent på upphandlingssidan. Fördelningen grundas på ett genomsnitt av 5,6 anbudsgivare.

Två experter i utredningen som representerar leverantörsledet, *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv*, har emellertid i till utredningen fogade särskilda yttranden förklarat sig inte dela utredningens uppfattning om nya höjda direktupphandlingsgränser. Företagarna förespråkar en måttlig höjning och Svenskt Näringsliv anser inte att det finns skäl till höjning. Vidare har den redovisade beräkningen av transaktionskostnaderna för leverantörerna inte föranlett de remissinstanser som företräder leverantörssidan, *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna*, *Almega*, *Återvinningsindustrierna*, *Sveriges Byggindustrier*, *Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer*, att tillstyrka utredningens förslag.

Holms beräkningar av gränsvärdet ovan inbegriper inte kostnaderna för överprövning. Överprövningen beräknas i rapporten till fyra procent av de totala transaktionskostnaderna. Upphandlingsutredningen anger att ett av många skäl till önskemålet om höjda direktupphandlingsgränser är att direktupphandlingar i regel inte blir överprövade. Att överprövning leder till att avtal inte får ingås och att upphandlingen därmed stoppas utgör det största problemet. Vidare är det en stor fördel med direktupphandling att avtalsspärren inte behöver iakttas. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Domstolsverket* anser dock att förslaget inte nödvändigtvis skulle leda till färre upphandlingsmål eftersom avtalen istället kan bli föremål för ogiltighetstalan. Regeringen har den 21 november 2013 beslutat ge en särskild utredare i uppdrag att se över överprövningsförfarandet (dir. 2013:105).

Upphandlingsutredningen åberopar även till stöd för sitt förslag hur de övriga nordiska länderna reglerat direktupphandling. I Norge har de upphandlande myndigheterna rätt att tillämpa endast de grundläggande principerna för upphandlingar, vilkas värde beräknas uppgå till högst 500 000 norska kronor. Gränsen är gemensam för upphandlingar som avser köp av varor, tjänster och byggtreprenader. För försörjningssektorerna saknas nationella bestämmelser. Efter höjningen från det tidigare värdet för direktupphandling om 200 000 norska kronor utvärderades höjningen, varvid man fann att en höjning till nuvarande värde gav en besparing på ca 20 timmar per upphandling. Den negativa konkurrens-effekten till följd av minskad annonsering befanns vara relativt måttlig med hänsyn till att upphandlingar över gränsen inte gav fler anbud än upphandlingar under gränsen. Detta förklarades också av att man infört en protokollplikt som syntes ha en disciplinerande verkan. En beräkning av ytterligare höjning av gränsvärdet till 800 000 norska kronor visade emellertid att den negativa konkurrens-effekten översteg besparingen i transaktionskostnader. Därför bedömdes 500 000 norska kronor utgöra en optimal gräns. I Danmark har man antagit gränsen 500 000 danska kronor för krav på annonsering av varor och tjänster. För byggtreprenader gäller direktivets tröskelvärde. För försörjnings-

sektorerna finns inte särskilda nationella regler. I Finland gäller 30 000 euro för upphandling av varor, tjänster och projektåvlingar, 100 000 euro för tjänster som avser hälsovård och socialtjänster och 150 000 euro för byggtreprenader. För försörjningssektorerna finns inte särskilda nationella regler. I Danmark och Finland föregicks inte lagändringarna av en sådan transaktionskostnadsanalys som gjordes i Norge.

Regeringen gör bedömningen i överensstämmelse med en övervägande del av remissinstanserna att en höjning av direktupphandlingsgränsen kan vara ett värdefullt moment avseende strategisk upphandling som medför förenklingar för de upphandlande myndigheterna och enheterna som kan frigöra resurser att lägga på de större och mer arbetskrävande upphandlingarna.

Mot detta ska vägas de risker med minskad insyn som direktupphandling utan krav på annonsering kan medföra. Några remissinstanser, bl.a. *Kommerskollegium*, *Kammarkollegiet*, *Tillväxtverket* och *Botkyrka kommun*, har framfört, att en sådan kraftig höjning av direktupphandlingsgränsen riskerar att drabba de företag som inte redan är leverantörer till offentlig sektor samt mindre och nyetablerade företag. Vidare försvårar förslaget, som *Kommerskollegium* liksom *Konkurrenskommissionen* påtalar, för företag från andra EU-länder att delta samt riskerar även att påverka företags deltagande från andra regioner och kommuner i Sverige. Vidare bör det beaktas, som framför allt *Kommerskollegium*, *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna*, *Almega*, *Återvinningsindustrierna* och *Sveriges Byggindustrier* framfört, att risken med minskad konkurrens att olika slags obehöriga hänsyn får större utrymme i de upphandlingar som till följd av den föreslagna direktupphandlingsgränsen inte skulle omfattas av krav på annonsering. Vidare har näringslivsorganisationerna påtalat risken för ökat godtycke och ökad korrupcion m.m. Från några remissinstanser, bl.a. *Kammarkollegiet*, har det framhållits att en nackdel kan vara att upphandlaren ställning i organisationen försvagas. Incitamenten att vända sig till upphandlaren eller upphandlingsfunktionen minskar, vilket kan medföra att beställare och beslutsfattare med mindre kunskap och förståelse om regelverket och dess tillämpning får större handlingsutrymme.

De påtalade riskerna med en höjning av direktupphandlingsgränsen bör dock kunna motverkas av de åtgärder som utredningen anger i betänkandet, framför allt att direktupphandlingar ska konkurrensutsättas. Vid en direktupphandling av inte enbart mindre värde bör fler än en leverantör tillfrågas. Utredningen har visserligen avstått från att föreslå krav på annonsering av direktupphandlingar av större värde, men påtalar betydelsen av att annonsering beaktas i myndigheternas och enheternas upphandlingsstrategier (se vidare avsnitt 5.4). Som utredningen anför finns möjligheten, även om inte varje enskild direktupphandling över ett visst beräknat värde annonseras, att i en gemensam annons publicera kommande direktupphandlingar. Som angetts ovan har *Kammarkollegiet* publicerat en vägledning, *Direktupphandling* (2011:6), som ger stöd för hur direktupphandlingar ska genomföras med beaktande av krav på konkurrens.

Några remissinstanser har föreslagit att den föreslagna ändringen av direktupphandlingsgränsen bör skjutas upp i avvaktan på i första hand resultatet av utredningen *Ökad effektivitet i upphandlingar i samband*

med överprövningar (S 2013:15) eller i andra hand resultatet av genomförandet av de nya upphandlingsdirektiven. Utredningen avseende överprövningsförfarandet ska bl.a. utreda och överväga bestämmelser om ersättning för processkostnader eller avgifter vid ansökan i mål om överprövning (dir. 2013:105). Förslag i dessa delar kan komma att inverka på antalet överprövningsmål både över och under den föreslagna direktupphandlingsgränsen. Regeringen bedömer emellertid att även vid en minskning av antalet överprövningar finns det övervägande skäl, framför allt rörande de upphandlande myndigheternas och enheternas transaktionskostnader, att höja direktupphandlingsgränsen. Skulle utredningens förslag leda till betydande förändringar i antalet överprövningar bör detta vägas in i den kommande utvärderingen av de nya beloppsgränserna. Vidare saknas det enligt regeringens mening skäl att avvakta genomförandet av de nya direktiven.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att utredningen och remissbehandlingen ger vid handen att ett ökat handlingsutrymme för de upphandlande myndigheterna och enheterna är motiverat. Direktupphandlingsgränserna bör därför justeras och bestämmas till 28 procent av tröskelvärdet 1 806 427 kronor, dvs. 505 800 kronor i LOU och till 26 procent av tröskelvärdet 3 612 854 kronor, dvs. 939 342 kronor i LUF.

Som påtalats av *Försvarets materielverk* bör direktupphandlingsgränsen ändras även i försvars- och säkerhetsupphandlingslagen. Gränsen bör som tidigare vara samma som gränsen i LUF.

I likhet med Upphandlingsutredningen och promemorian gör regeringen bedömningen att bestämmelserna om de nya direktupphandlingsgränserna bör utvärderas när de varit i kraft i tre år. Utvärderingen bör omfatta hur transaktionskostnaderna påverkats hos upphandlande myndigheter och enheter och leverantörer. Den bör även omfatta hur direktupphandlingsgränserna påverkar konkurrensen, inte minst för små och medelstora företag.

## 5.2 Dokumentationsplikt

**Regeringens förslag:** En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.

**Regeringens bedömning:** Någon särskild sanktion bör inte kopplas till kravet på dokumentation. Dokumentationsplikten bör utvärderas när den varit i kraft i tre år.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens. Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med utredningens förslag.

**Remissinstanserna avseende utredningens förslag:** Flera remissinstanser som tillstyrker förslaget om höjda direktupphandlingsgränser tillstyrker också förslaget om obligatorisk dokumentation.

*Riksrevisionen, Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Försvarets materielverk, Arbetsgivarverket, Socialstyrelsen, Försäkringskassan, Statskontoret, Skatteverket, Kammarkollegiet, Lunds universitet, Umeå universitet, Statistiska centralbyrån, Strålsäkerhetsmyndigheten, Trafikverket, Konkurrensverket, Arbetsmiljöverket, Myndigheten för tillgängliga medier, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet (LSH), Statens maritima muséer, Skolverket, Vännäs kommun, Landstinget Dalarna, Västra Götalands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, SKI Kommentus, Svenskt Vatten, Företagarna, Almega, Konkurrenskommissionen, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges ingenjörer, Arbetsgivarförbundet KFO, Stockholms Stadsmission, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, Visma Commerce AB, Advokatfirman Delphi, Svenska Teknik och Designföretagen, Läkemedelsindustriföreningens Service AB (LIF), Swedish Medtech och Vänsterpartiet Leksand stöder förslaget.*

*Arbetsmiljöverket och Svenska Teknik och Designföretagen* anser att en sanktion bör kopplas till kravet i händelse av allvarliga överträdelser.

*Tillväxtverket* anser att dokumentationsplikten bör gälla från första kronan.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget om höjd gräns för direktupphandling framför bl.a. *Svenskt Näringsliv, Företagarna* och *Almega* att om gränsen höjs bör, förutom att dokumentationsplikten görs obligatorisk, annonsering av direktupphandlingar ske, t.ex. på upphandlande myndigheters och enheters hemsida, vilket bl.a. skulle bidra till att direktupphandlingar konkurrensutsätts och underlätta för mindre företag att komma in med anbud. *Inköp Gävleborg, Svenska Teknik och Designföretagen* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser likaså att dokumentationsplikten ska kombineras med annonseringsskyldighet, i sistnämnda fall för direktupphandlingar med ett värde som överstiger 100 000 kronor. *Svenskt Näringsliv, Företagarna, Sveriges Byggindustrier* och *Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer* anför också att dokumentationsplikten bör åtföljas av en sanktion vid bristande uppfyllelse från den upphandlande myndighetens eller enhetens sida.

*Kammarrätten i Stockholm* och *Skolverket* anser att frågan bör utredas vidare.

*Göteborgs universitet* och *Sveriges advokatsamfund* föreslår att dokumentationsplikten ska inträda vid 200 000 kronor.

*Ekonomistyrningsverket, Mölndals kommun, Falu Energi & Vatten AB, Svensk Energi, Botkyrka kommun, och Advokatfirman Vinge KB* är kritiska och anser att den föreslagna bestämmelsen är överflödig.

**Remissinstanserna avseende promemorians förslag:** En klar majoritet av instanserna stödjer förslaget. *Kammarrätten i Göteborg* anser att det framstår som inkonsekvent att gränsen för dokumentationsplikten anges i ett absolut tal i lagtexten till skillnad från gränsen för direktupphandling. *Gagnefs kommun* anser att gränsen är för lågt satt och föreslår att den bestäms till 15 procent av tröskelvärdet. *Vännäs kommun, Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Företagarna* och *Konkurrenskommissionen* anser att bestämmelsen måste förenas med en sanktion för underlåtenhet. Konkurrenskommissionen anser vidare att

bestämmelsen bör omfatta i stort sett samtliga direktupphandlingar med en rapporteringsskyldighet för sådana som överstiger ett prisbasbelopp. Företagarna anser vidare att det bör i lagtext klargöras vad dokumentationsplikten ska omfatta. Även *Konkurrensverket (KKV)* och *Svenska Teknik och Designföretagen* anser att det krävs en precisering av vilka uppgifter som omfattas av bestämmelsen. KKV föreslår därför att regeringen genom en förordning bereder KKV möjlighet att meddela föreskrifter avseende de uppgifter som ska omfattas av dokumentationsplikten. Enligt *Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer (FSOL)* bör det införas en dokumentationsplikt för upphandlingar vars värde överstiger 50 procent av beloppsgränsen för direktupphandling. FSOL anser vidare att lagstiftaren eller tillsynsmyndigheten ska besluta vad en dokumentation om direktupphandling ska innehålla. De bör dock innehålla uppgift om skälet till att direktupphandling genomförts, upphandlingens värde, om upphandlingen har annonserats, antal inkomna anbud och vald leverantör. *Advokatfirman Delphi* anser att dokumentationsplikten är en nödvändig förutsättning för de föreslagna höjningarna av direktupphandlingsgränsen. Vidare bör det enligt advokatfirman fastställas på central nivå vilka uppgifter som ska dokumenteras och ett formulär utformas för de upphandlande myndigheterna och enheterna att fullgöra skyldigheten. Dokumentationsplikten bör åtminstone innefatta uppgift om kontraktets karaktär med CPV-kod, vinnande leverantör med uppgift om denne tidigare haft kontrakt med myndigheten eller enheten, antalet tillfrågade leverantörer och antalet som lämnat anbud och namn på dessa, avtalets värde och löptid samt andra uppgifter av betydelse. Det krävs då inte någon sanktion enligt advokatfirman om dokumentationsplikten utformas på detta sätt och annonseringskrav kan då undvaras. Konkurrenskommissionen anser att det av regelverket bör framgå vilka uppgifter som ska omfattas av skyldigheten, i vart fall kontraktets karaktär med CPV-kod, kontraktsvärde, löptid, tillfrågade leverantörer, anbudsgivare, vilken/vilka som tilldelats kontrakt, uppgift om tidigare kontrakt med myndigheten/enheten, avgörande skäl för tilldelningen och andra uppgifter av betydelse.

*Advokatfirman Lindahl KB* anser att den föreslagna bestämmelsen är överflödigt och om den införs bör den relateras till tröskelvärdena som direktupphandlingsgränsen.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Utredningens förslag om dokumentationsplikt är betingat av förslaget med betydligt höjda direktupphandlingsgränser. Förslaget motiveras av att det dels gör den upphandlande myndigheten och enheten uppmärksammade på de åtgärder som ska vidtas i upphandlingen, dels ger möjlighet att i efterhand följa hur upphandlingen gått till. Som utredningen påpekat har dokumentationsplikten i Norge bedömts ha en disciplinerande verkan. Det kan därför vara av värde att även i Sverige ha en dokumentationsplikt. Skyldigheten bör dock begränsas till att gälla för enbart upphandlingar som har ett värde av betydelse. I likhet med utredningen görs i promemorian bedömningen att 100 000 kronor är en lämplig gräns. Som *Kammarrätten i Göteborg* påtalat är det förvisso inkonsekvent att ange denna gräns för dokumentationsplikten i ett absolut värde och inte som en procentsats av tröskelvärdet som de föreslagna direktupphandlingsgränserna. Direktupphandlingsgränserna har emellertid särskild betydelse

genom att de är bestämmande för tillämpningsområdet för upphandlingslagstiftningen, medan gränsen för dokumentationsplikten endast har betydelse för just denna bestämmelse. Av förenklingsskäl bedömer därför regeringen att denna gräns för dokumentationsplikten lämpligen bör anges i absolut värde.

Vissa remissinstanser föreslår att det ska fastställas i författning eller på annat sätt vilka uppgifter som dokumentationsplikten ska omfatta. Utredningen har inte föreslagit någon bestämmelse i upphandlingslagstiftningen som reglerar dokumentationsplikten omfattning. Utredningen har bedömt att följande uppgifter bör omfattas: den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och organisationsnummer, föremålet för direktupphandlingen, hur konkurrensen togs till vara (annonsering eller tillkännagivande på myndighetens hemsida), vilka leverantörer som tillfrågades och hur många som lämnade anbud, vilken leverantör som tilldelades kontraktet (och organisationsnummer) och det viktigaste skälet för tilldelningen, avtalets (uppskattade) värde samt tidpunkten för kontraktets genomförande eller kontraktets löptid. De angivna momenten ska enligt utredningen ses som ett minimum av uppgifter som ska framgå av dokumentationen. Utredningens bedömning ger god vägledning om vilka uppgifter som ska dokumenteras. Regeringen bedömer därför att dokumentationsplikten omfattning inte bör fastställas i författning.

Vidare gör regeringen samma bedömning som utredningen, att regeln inte bör kompletteras med en sanktion för underlåtenhet som näringslivsorganisationerna och även *Vännäs kommun* föreslår. I bedömningen ingår att många upphandlande myndigheter och enheter redan i dag dokumenterar skälen för sina beslut. I likhet med utredningen och promemorian gör regeringen bedömningen att bestämmelserna om de nya direktupphandlingsgränserna och kravet på dokumentation av direktupphandlingar bör utvärderas när de varit i kraft i tre år. Utvärderingen bör omfatta hur transaktionskostnaderna påverkats hos upphandlande myndigheter och enheter och leverantörer. Den bör även omfatta hur direktupphandlingsgränserna påverkar konkurrensen, inte minst för små och medelstora företag. Av utvärderingen torde också komma att framgå om ytterligare precisering i författning krävs av vilka uppgifter som ska omfattas av dokumentationsplikten som några remissinstanser tagit upp.

### 5.3 Särskilda definitioner av begrepp kopplade till direktupphandling

<p><b>Regeringens bedömning:</b> En definition av begreppen ”upphandlande myndighet” och ”direktupphandling av samma slag” bör inte införas i upphandlingslagarna.</p>
--

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens. Regeringens bedömning överensstämmer med utredningens.

**Remissinstanserna avseende utredningens bedömning:** Några remissinstanser berör frågan. *Lunds universitet* anser att det bör klarläggas på vilken nivå en sammanräkning av värdet för direktupphand-



lingar måste göras inom en och samma upphandlande myndighet. *Mölnads kommun* anser att det är önskvärt att det tydligt anges hur upphandlande myndighet eller enhet definieras. *Svenska Teknik och Designföretagen* anser att beloppsgränsen bör gälla även fortsättningsvis för inköp av ”samma slag” sammanräknade under ett ”räkenskapsår”. *Svenskt Näringsliv* uppger att det råder allmän osäkerhet om hur begreppen ska tolkas och att det i sin tur innebär att det kan uppstå problem när man ska beräkna det sammanlagda värdet av ett kontrakt för att avgöra om en direktupphandling är tillåten eller inte. Begreppen är centrala för att det på ett enkelt sätt ska vara möjligt att klarlägga om det är tillåtet att göra en direktupphandling eller inte. *Svenskt Näringsliv* anser därför att det – allra senast i samband med implementeringen av de nya direktiven – måste finnas ett officiellt klarläggande av hur begreppen ska tolkas.

**Remissinstanserna avseende promemorians bedömning:** Få remissinstanser berör bedömningen i denna del. *Konkurrensverket*, *Försvarets materielverk*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Landstinget i Jönköpings län*, *Stockholms läns landsting* och *Advokatfirman Delphi (Delphi)* delar promemorians bedömning. *Delphi* anser dock att regeringen bör utreda om begreppen kan definieras närmare, förslagsvis i samband med genomförandet av de nya direktiven. *Statens fastighetsverk* anser att det bör klarläggas på vilken organisatorisk nivå en sammanräkning av värdet för direktupphandlingar måste göras inom en och samma upphandlande myndighet. *Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer* och *Advokatfirman Lindahl KB* anser att begreppen bör förtydligas. *Östersunds kommun* anser att det är viktigt och i högsta grad relevant att begreppen definieras av lagstiftaren. *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges Byggindustrier* och *Företagarna* anser att begreppen är centrala för att det på ett enkelt sätt ska vara möjligt att klarlägga om det är tillåtet att göra en direktupphandling eller ej. Ett klarläggande kan göras senast i samband med implementeringen av de nya direktiven.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utredningen konstaterar att det råder osäkerhet hur begreppet upphandlande myndighet ska tolkas vid en beräkning av det sammanlagda värdet av ett kontrakt och därmed avgörandet av om direktupphandling är tillåten eller inte. Utredningen visar att vissa upphandlande myndigheters organisering inte medger att man på ett enkelt sätt skaffar sig en uppfattning om myndighetens samlade upphandlingar och inköp. Svårigheten avseende beräkningen av kontraktsvärdet kan således också bestå i hur den upphandlande myndigheten är organiserad och inte i reglernas utformning. Regeringen gör samma bedömning som utredningen, att begreppet upphandlande myndighet eller enhet inte bör preciseras i syfte att klarlägga i vilken utsträckning direktupphandling är tillåten. Regeringen delar *Konkurrensverkets* uppfattning, att sådana åtgärder riskerar att skapa skillnader mellan upphandlingar som omfattas av de direktivstyrda delarna av lagstiftningen och upphandlingar som omfattas av 15 kap. i respektive lag. Det kan vidare konstateras att det kan finnas skäl att återkomma till frågan med hänsyn till att förslagen till nya direktiv på upphandlingsområdet innehåller en bestämmelse som behandlar köp av olika separata operativa delar inom samma upphandlande myndighet och enhet.

Likaså är det oklart hur rekvisitet ”direktupphandling av samma slag” ska tolkas i bestämmelsen i 15 kap. 3 a § tredje stycket LOU och LUF. Här finns det, som utredningen påpekar, en vägledning från Kammarkollegiet (Direktupphandling – Vägledning 2011:6), som anger hur bedömningen av rekvisitet kan göras. Det finns, som *Arbetsförmedlingen* angett i sitt remissyttrande, även andra metoder. Regeringen delar därför utredningens bedömning att bestämmelsen i LOU och LUF inte kräver ytterligare precisering.

## 5.4 Åtgärder för tillvaratagande av konkurrensen på marknaden

**Regeringens förslag:** De upphandlande myndigheterna och enheterna ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar.

**Regeringens bedömning:** Direktupphandlingar som inte är av mindre värde bör som regel annonseras, men något lagstadgat krav på annonsering av direktupphandlingar bör inte införas.

**Promemorians förslag och bedömning** överensstämmer med regeringens med den skillnaden att i promemorian görs inte bedömningen att annonsering av direktupphandlingar som inte är av mindre värde som regel bör annonseras. Promemorians förslag överensstämmer med utredningens bortsett från att utredningen föreslår att de upphandlande myndigheterna och enheterna vid behov ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar. Vidare gör utredningen bedömningen att upphandlande myndigheter och enheter vid direktupphandlingar som huvudregel bör tillfråga flera leverantörer.

**Remissinstanserna avseende utredningens förslag och bedömning:** Flera remissinstanser som tillstyrker förslaget om höjda direktupphandlingsgränser tillstyrker också förslaget om riktlinjer för direktupphandlingar.

*Kammarrätten i Stockholm* anser att frågan bör utredas vidare. *Skolverket* anser att bestämmelsen är otydlig. *Nacka kommun* framför att det är viktigt att det lämnas till de upphandlande myndigheterna att besluta om riktlinjer.

Bland de remissinstanser som avstyrker förslaget om höjd gräns för direktupphandling framför bl.a. *Svenskt Näringsliv*, *Företagarna* och *Almega* att om gränsen höjs bör, förutom att dokumentationsplikten görs obligatorisk, annonsering av direktupphandlingar ske, t.ex. på upphandlande myndigheters och enheters hemsida, vilket bl.a. skulle bidra till att direktupphandlingar konkurrensutsätts och underlätta för mindre företag att komma in med anbud. Även *Inköp Gävleborg*, *Svenska Teknik och Designföretagen* och *Lantbrukarnas Riksförbund* anser att dokumentationsplikten ska kombineras med annonseringsskyldighet, i sistnämnda fall för direktupphandlingar med ett värde som överstiger 100 000 kronor.

**Remissinstanserna avseende promemorians förslag och bedömning:** Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget. *Konkur-*

rensverket, Försvarets materielverk och Stockholms läns landsting anser att kravet på riktlinjer i överensstämmelse med tidigare lagstiftning ska gälla endast ”vid behov”. Kammarrätten i Göteborg avstyrker förslaget och anser att behovsanalysen framstår som otillräcklig. Vidare anser kammarrätten att ett obligatoriskt krav kan ifrågasättas med hänsyn till att lagförslaget inte innehåller någon reglering om vad riktlinjerna ska innehålla. Inköp Gävleborg, Svenskt Näringsliv, Almega, Sveriges Byggindustrier och Företagarna anser att en annonseringsskyldighet för direktupphandlingar med ett värde som överstiger 100 000 kronor bör införas. Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer föreslår en gräns för annonseringsplikt vid 50 procent av direktupphandlingsgränsen. Svenska Teknik och Designföretagen föreslår gränsen 300 000 kronor för annonseringsplikt.

Advokatfirman Lindahl KB avstyrker förslaget att införa krav på riktlinjer och anför bl.a. att ytterligare formalisering av upphandlingsreglverket bör undvikas. Bestämmelsen kan dessutom endast ses som en ordningsföreskrift. Om syftet är att förmå upphandlande myndigheter och enheter att konkurrensutsätta eller på annat sätt utföra direktupphandlingar enligt ett av lagstiftaren förväntat förfarande bör den skyldigheten preciseras och framgå av lag. Endast om en sådan skyldighet är preciserad i lag kan skyldigheten sanktioneras genom upphandlingsskadeavgift eller överprövning av själva upphandlingen eller ett direktupphandlat avtal.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Som utredningen påpekar innehöll LOU och LUF fram till den senaste lagändringen som trädde i kraft den 15 juli 2010 en bestämmelse enligt vilken den upphandlande myndigheten eller enheten vid behov skulle besluta riktlinjer för användning av direktupphandling. Regeln togs bort i anslutning till att direktupphandlingsgränsen lades fast till 15 procent av tröskelvärdet (prop. 2009/10:180 s. 292).

Som utredningen konstaterat kan riktlinjerna vara ett värdefullt sätt att ta tillvara konkurrensen och särskilt beakta småföretagens perspektiv. Regeringen gör samma bedömning som utredningen att det behövs ett strategiskt förhållningssätt när det gäller offentlig upphandling och inte minst användningen av direktupphandling. De upphandlande myndigheterna och enheterna bör noggrant ha analyserat vilka riktlinjer som ska gälla för myndighetens respektive enhetens direktupphandlingar. Vidare kan riktlinjerna läggas till grund för revision av direktupphandlingar. Trots att bestämmelsen upphävdes relativt nyligen gör regeringen bedömningen att det finns skäl att införa den på nytt med hänsyn framför allt till den stora höjningen av direktupphandlingsgränsen.

Utredningen har i likhet med promemorian avstått från ett i lagarna uttryckligt krav på annonsering av direktupphandlingar. Regeringen bedömer inte heller att reglerna bör tyngas med ytterligare krav. Krav på annonsering av direktupphandlingar över ett visst värde, som *Svenskt Näringsliv, Företagarna, Almega, Sveriges Byggindustrier, Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer, Svenska Teknik och Designföretagen, Inköp Gävleborg och Lantbrukarnas Riksförbund* framför, föreslås därför inte. Däremot bör det i riktlinjerna som de upphandlande myndigheterna och enheterna ska anta, tydligt anges kriterier för när konkurrensen ska

utnyttjas genom att annonsera upphandlingen eller konkurrensutsätta den genom att tillfråga fler leverantörer. Sådan annonsering av upphandlingar, även rörande kontrakt av lägre värden som är av särskilt intresse för småföretag, skulle bl.a. underlätta för företagen att få reda på vilka affärsmöjligheter som existerar på den offentliga marknaden och är av central betydelse ur ett konkurrensperspektiv. Det finns emellertid i många fall goda skäl för upphandlande myndigheter och enheter att på lämpligt sätt, t.ex. på den upphandlande myndighetens hemsida, annonsera även direktupphandlingar avseende kontrakt av lägre värden. Det finns inget som hindrar att de upphandlande myndigheterna och enheterna även efterannonserar sina direktupphandlingar i syfte att informera om genomförda upphandlingar. Upphandlingsutredningen föreslår att regler om efterannonsering ska införas i lagarnas bestämmelser om upphandling under tröskelvärdena. I anslutning till att de nya EU-direktiven på upphandlingsområdet genomförs i svensk rätt finns det anledning att överväga att införa regler om efterannonsering under tröskelvärdena och även för direktupphandlingar.

Riktlinjerna kan också behandla frågor om vem på den upphandlande myndigheten eller enheten som har behörighet att genomföra direktupphandlingar. De bör också behandla efter vilka grunder bedömningen om ett kontrakt kan ha ett gränsöverskridande intresse ska göras och hur myndigheten eller enheten ska förfara för att tillgodose kraven på att de grundläggande principerna är uppfyllda i sådana fall. Andra moment som utredningen menar kunna ingå i riktlinjerna är att visa på hur en lämplig strategi för direktupphandlingar kan utformas, jävsfrågor, korruption m.m.

Regeringen gör bedömningen att den kraftiga höjningen av direktupphandlingsgränsen bör motivera samtliga upphandlande myndigheter och enheter att anta riktlinjer. Det föreslås därför att uttrycket ”vid behov” i Upphandlingsutredningens förslag ska utgå och ersättas av att riktlinjer ska beslutas.

Som utredningen påtalat finns det för närvarande stöd för de upphandlande myndigheterna och enheterna vid upprättandet av riktlinjer i Kammarkollegiets vägledning om direktupphandling (2011:6).

De upphandlande myndigheterna och enheterna har fram till relativt nyligen varit bundna av en bestämmelse om sådana riktlinjer som nu är i fråga. Riktlinjerna kan således byggas på tidigare erfarenheter och på anvisningar i Kammarkollegiets vägledning. Regeringen anser därför att det inte krävs preciserande bestämmelser om innehållet i riktlinjerna. Vidare kan det finnas skäl för regeringen att överväga om Konkurrensverket bör ges i uppdrag att ta fram ytterligare vägledning om riktlinjernas närmare innehåll. Vid en kommande utvärdering av de föreslagna bestämmelserna om direktupphandlingsbeloppet och dokumentationsplikten bör det dock kunna konstateras om det finns behov av en reglering om riktlinjernas innehåll.

## 6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2014. Äldre bestämmelser ska gälla för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens. Utredningen har inte lämnat något förslag avseende ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Ett par remissinstanser har dock efterfrågat ett snabbt införande av de av utredningen föreslagna ändringarna av direktupphandlingsgränsen.

**Remissinstanserna avseende promemorians förslag:** *Statens fastighetsverk* och *Gagnefs kommun* tillstyrker förslaget. *Konkurrensverket* påtalar beträffande övergångsbestämmelsen att eftersom de föreslagna lagändringarna innebär en lättnad för upphandlande myndigheter och enheter är det osannolikt att de skulle försöka visa att äldre bestämmelser med lägre direktupphandlingsgräns skulle vara tillämpliga på ett visst kontrakt.

*Advokatfirman Delphi (Delphi)* avstyrker förslaget avseende ikraftträdande den 1 juli 2014. Delphi föreslår ikraftträdande i samband med genomförandet av de nya direktiven. Vidare anser Delphi att ikraftträdande vid ett halvårsskifte är mindre lämpligt med hänsyn till att upphandlande myndigheter har räkenskapsår som sammanfaller med kalenderåret. Olika direktupphandlingsgränser för olika delar av året kan leda till problem vid tillämpningen av 15 kap. 3 a § LOU, enligt vilken en upphandlande myndighet inför bedömningen av om en direktupphandling är av lågt värde ska beakta direktupphandlingar av samma slag gjorda av myndigheten under räkenskapsåret. *Statens servicecenter* anser att beloppsgränserna för direktupphandling bör kunna gälla retroaktivt från förslagsvis den 1 januari 2014 för att förhindra senareläggningar av planerade inköp på belopp över nu gällande men under de nya beloppsgränserna.

**Skälen för regeringens förslag:** De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 juli 2014. Att bestämmelserna därmed träder i kraft mitt under ett räkenskapsår bör inte föranleda någon annan bedömning med hänsyn till att ändringen innebär en högre direktupphandlingsgräns.

En upphandling får anses påbörjad när den upphandlande myndigheten eller enheten beslutat om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas eller senast när myndigheten eller enheten genom annons eller på annat sätt beslutat att begära in anbud (prop. 2006/07:128 del I, s. 447 och 568). När det gäller otillåten direktupphandling, dvs. när ett avtal har slutits utan att upphandlingen har annonserats enligt bestämmelserna i LOU, LUF eller LUFSS, får en sådan anses påbörjad först när avtalet har slutits, om inte myndigheten eller enheten kan visa att ett upphandlingsförfarande rent faktiskt har påbörjats vid en tidigare tidpunkt. Högsta förvaltningsdomstolen har i linje med detta uttalat att ett upphandlingsförfarande får anses ha påbörjats när den upphandlande myndigheten

beslutat inleda ett upphandlingsförfarande och detta beslut kommit till kännedom utåt genom att myndigheten tagit någon form av extern kontakt i syfte att anskaffa det som beslutet avser (HFD 2013 ref. 31).

Som *Konkurrensverket* framfört har en övergångsbestämmelse begränsad betydelse i förevarande förslag till lagändring med hänsyn till att de nya direktupphandlingsgränserna innebär lättnader för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Det saknas således behov för dem att stödja sig på äldre bestämmelser med en lägre direktupphandlingsgräns. Regeringen anser att bestämmelsen ändå är motiverad med hänsyn till den föreslagna bestämmelsen om dokumentationsplikt. Regeringen anser inte att bestämmelsen bör ges retroaktiv verkan som *Statens servicecenter* föreslagit.

## 7 Konsekvensbeskrivning

**Regeringens bedömning:** Höjda gränser för direktupphandling innebär totalt sett reducerade kostnader för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Höjda gränser leder också till att transaktionskostnaderna sänks för företagen. Höjda beloppsgränser leder till att upphandlande myndigheter och enheter kan ge större prioritet åt upphandlingar som omfattar stora värden och som därmed ofta är mer komplexa.

**Promemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna avseende utredningens bedömning:** *Näringslivets regelnämnd (NNR)* efterfrågar kompletterande konsekvensutredning och anser att utredningen utförligt beskriver nyttorna med en höjning såsom minskade transaktionskostnader, men begränsar sig till att konstatera att ”det finns en naturligtvis en risk för att resultatet blir det motsatta, dvs. om de upphandlande myndigheterna och enheterna avstår från att tillvarata konkurrensen.” Denna uppenbara risk måste enligt NNR kvantifieras för att beslutsfattarna ska veta vilken nivå för direktupphandling som är den optimala. Det är av största vikt att försöka bedöma såväl direkta (administrativa, materiella och finansiella) som indirekta effekter (investeringar, produktivitet, företagstillväxt etc.) på företag. Två uppenbara exempel är att bristande konkurrens leder till höjda priser och med färre företag ökar även risken för korruption m.m. Det bör i detta sammanhang nämnas att de indirekta effekterna för företagsamheten enligt internationell forskning är de största effekterna. Att helt utelägna dessa kan leda till helt fel beslut för företagsamheten och hela samhället.

**Remissinstanserna avseende promemorians bedömning:** *Ekonomistyrningsverket* anser att konsekvensbeskrivningen inte tagit hänsyn till införandet av krav på e-beställning och på vilket sätt det påverkar krav på eller önskan om ytterligare dokumentation av direktupphandling, vilket hade varit önskvärt.

## Skälen för regeringens bedömning

Flexibilitet inom ramen för regelverket är som Upphandlingsutredningen påpekat en helt nödvändig förutsättning för att den goda affären ska kunna komma till stånd. För statsmakterna gäller det att ta fasta på den ökade flexibilitet som erbjuds och att i övrigt anamma förslag som samhällsekonomiskt mer optimala beloppsgränser för direktupphandling.

Upphandlingsutredningen anger att rädslan för överprövningar, inklusive ett överdrivet fokus på juridiken hämmar den goda affären. I snitt sju procent av de annonserade upphandlingarna blir föremål för överprövning under 2011. Ett allvarligt problem i samband med en överprövning är att upphandlingen stoppas upp. Myndigheterna riskerar att inte i tid få de varor och tjänster som de har behov av.

Transaktionskostnaderna vid upphandlingar av måttligt värde kostar alltför mycket i tid och pengar jämfört med vinsten med ett lagbundet formellt upphandlingsförfarande. Upphandlingsutredningen uppmärksammades tidigt på att nuvarande gränser för direktupphandling inte ligger på en samhällsekonomiskt optimal nivå.

Åtgärderna syftar först och främst till en effektivisering av den offentliga upphandlingen. Samtliga aktörer inom den offentliga upphandlingen berörs i olika utsträckning. Förslagen berör samtliga parter inom offentlig upphandling i egenskap av upphandlande myndigheter och enheter (statliga myndigheter, kommuner och landsting) eller leverantörer (näringslivet inklusive den sociala ekonomin).

### *Kostnader och andra konsekvenser*

Gränserna för direktupphandling höjs enligt förslaget. Som bakgrund till förslaget ligger bl.a. en analys genomförd av professor Jerker Holm, en motsvarande norsk utvärdering/analys samt en jämförelse med de nordiska grannländernas beloppsgränser. Höjda gränser för direktupphandling innebär totalt sett reducerade kostnader för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Höjda gränser leder också till att transaktionskostnaderna sänks för företagen. De undersökningar som finns visar att företagens andel kan uppgå till så mycket som 85 procent av de totala transaktionskostnader för upphandlingar, över EU:s tröskelvärden, som genomförs i enlighet med LOU och LUF.

Höjda beloppsgränser leder till att upphandlande myndigheter och enheter kan ge större prioritet åt upphandlingar som omfattar stora värden och som därmed ofta är mer komplexa. Förutsättningarna för goda affärer för det allmänna förbättras. Det bör understrykas att samtliga inköp hos en myndighet är förenade med transaktionskostnader, således även direktupphandlingar. Den analys som professor Holm utfört för utredningens räkning visar på stora skillnader i den tid det tar att använda de olika förfarandena som finns inom LOU. Vissa arbetsmoment måste emellertid göras oavsett upphandlingens värde – som till exempel behovs- och marknadsanalys. Holms analys visar dock att tidsåtgången är väsentligt lägre för direktupphandlingar.

Direktupphandlingar blir som regel inte föremål för överprövning, eftersom överprövning inte får ske efter det att avtal har slutits och någon skyldighet att iaktta avtalsspärr inte finns vid direktupphandlingar. Enligt utredningens undersökningar tar en överprövning i genomsnitt cirka

68 timmar i anspråk för en upphandlande myndighet. Dessvärre går det inte av Domstolsverkets statistik att fastställa hur många upphandlingar som enligt nuvarande ordning överprövas i spannet 271 000–upp till den föreslagna direktupphandlingsgränsen. Därför är det inte heller möjligt att förutse i vilken omfattning förslaget om höjda gränser för direktupphandling påverkar antalet överprövningsmål i domstol. Förslaget antas dock leda till en viss minskning av antalet överprövningar vilket medför minskad arbetsbörda i motsvarande mån för upphandlande myndigheter och enheter samt domstolarna.

Direktupphandlingar som uppgår till värden mellan 100 000 kronor och gränsbeloppen ska enligt förslaget dokumenteras. Det innebär att alla väsentliga omständigheter ska dokumenteras. Den föreslagna dokumentationsplikten kan hjälpa och stödja upphandlande myndigheter och enheter vid beräkningen av kontraktsvärden. Det föreligger redan skyldighet att diarieföra handlingar vilket innebär att den av utredningen föreslagna dokumentationsplikten är en formaliafråga. Detta kommer därför inte, på kort sikt, att påverka kostnaderna annat än marginellt. På lång sikt bedöms kostnaderna inte öka alls. Dokumentationen kan också vara ett stöd för upphandlande myndigheter och enheter att få en överblick över sina direktupphandlingar, hur de genomförs samt vilka värden de omfattar.

Enligt utredningens bedömning vänder sig de flesta upphandlande myndigheter och enheter till fler än en leverantör även i samband med direktupphandlingar. De fall då prisjämförelser inte görs eller då flera offerter eller prisleveranser inte infordras torde främst förekomma i samband med inköp till ringa belopp.

Det ökade utrymmet för de upphandlande myndigheterna och enheterna att på ett flexibelt sätt genomföra direktupphandlingar kan leda till ökade möjligheter för de små och medelstora företagen att få kontrakt. Det finns naturligtvis en risk för att resultatet blir det motsatta, dvs. om de upphandlande myndigheterna och enheterna avstår från att aktivt arbeta för att ta tillvara konkurrensen. Utgångspunkten bör vara att upphandlande myndigheter och enheter som huvudregel bör tillfråga flera leverantörer även vid direktupphandlingar. Upphandlingsstödjande åtgärder, för att främja att konkurrensen tas till vara även för direktupphandlingar och för motverkande av korrupcion, är också av central betydelse. Upphandlande myndigheter och enheter ska anta riktlinjer för genomförande av direktupphandlingar. I dessa riktlinjer bör det anges tydliga kriterier för konkurrensutsättning av direktupphandlingen genom att tillfråga flera leverantörer respektive annonsering av direktupphandlingen. Sådan annonsering av upphandlingar, även rörande kontrakt av lägre värden, underlättar bl.a. för mindre företag att få reda på vilka affärsmöjligheter som existerar på den offentliga marknaden och är av central betydelse ur ett konkurrensperspektiv. Upphandlingsutredningens erfarenheter visar att flertalet upphandlande myndigheter och enheter redan i dag har antagit riktlinjer för hur direktupphandlingar ska genomföras. De föreslagna åtgärderna innebär därför inte någon ytterligare administrativ börda för upphandlande myndigheter och enheter. Gränserna för direktupphandling och dokumentationsplikten bör utvärderas när de varit i kraft i tre år.



Beträffande förhållandet till Europeiska unionen innehåller svensk upphandlingslagstiftning i dag till viss del överimplementering. Förslaget att gränserna för direktupphandling ska höjas innebär att överimplementeringen minskar. Direktupphandling är ett formfritt förfarande vilket innebär att t.ex. likabehandlings- och öppenhetsprinciperna i realiteten inte kan beaktas på samma sätt som upphandlingar vilka omfattas av förfarandebestämmelserna i LOU, LUF eller LUF5.

#### *Påverkan på konkurrensförhållanden*

Eftersom utrymmet ökar för de upphandlande myndigheterna och enheterna att på ett flexibelt sätt genomföra direktupphandlingar bedöms de små och medelstora företagen få ökade möjligheter att få kontrakt. Det finns naturligtvis en risk för att resultatet blir det motsatta, dvs. om de upphandlande myndigheterna och enheterna avstår från att aktivt arbeta för att ta tillvara konkurrensen.

#### *Påverkan på den kommunala självstyrelsen*

Förslagen bedöms inte påverka den kommunala självstyrelsen i en inskränkande mening. Tvärtom leder förslagen till ökade möjligheter för kommuner och landsting, att utifrån sina förutsättningar, genomföra goda affärer.

## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

#### **15 kap. 3 §**

En offentlig upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 28 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. *Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* är ändrad på så sätt att direktupphandlingsgränsen anges som 28 procent av tröskelvärdet i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket, för närvarande 1 806 427 kronor. Direktupphandlingsgränsen uppgår därför till 505 800 kronor. Bestämmelsen i *andra stycket andra meningen* är ny, men den återfanns delvis i lagstiftningen före 2010 års lagändring (SFS 2010:571).

Den anger att den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för hur direktupphandling får användas. Riktlinjerna bör innehålla närmare regler om beloppsgränser för konkurrensutsättning m.m. Förslagen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.4.

### **15 kap. 18 §**

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

Bestämmelsen är ändrad. Dokumentationsplikten gäller för upphandlingar vilkas värde överstiger 100 000 kronor. Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Av *första punkten* framgår när de föreslagna bestämmelserna ska träda i kraft.

Av *andra punkten* framgår avgränsningen mellan tillämpningen av nuvarande och de föreslagna bestämmelserna. En upphandling får anses påbörjad när den upphandlande myndigheten beslutat om vilket upphandlingsförfarande som ska tillämpas eller senast när myndigheten genom annons eller på annat sätt beslutat begära in anbud (prop. 2006/07:128 del I, s. 447). Förslaget behandlas i avsnitt 6.

## 8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

### **15 kap. 3 §**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 26 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall då förutsättningarna för tilldelning av kontrakt utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 2 och 3 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* är ändrad på så sätt att direktupphandlingsgränsen anges som 26 procent av tröskelvärdet i 3 kap. 1 § första stycket 1, för närvarande 3 612 854 kronor. Direktupphandlingsgränsen uppgår därför till 939 342 kronor. Bestämmelsen i *andra stycket andra meningen* är ny, men den återfanns delvis i lagstift-

ningen före 2010 års lagändring (SFS 2010:572). Den anger att den upphandlande enheten ska besluta riktlinjer för hur direktupphandling får användas. Riktlinjerna bör innehålla närmare regler om beloppsgränser för konkurrensutsättning m.m. Förslagen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.4.

### **15 kap. 18 §**

En upphandlande enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor*.

Bestämmelsen är ändrad. Dokumentationsplikten gäller för upphandlingar vilkas värde överstiger 100 000 kronor. Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna överensstämmer med dem som föreslås avseende lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, se kommentaren till dessa.

## **8.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet**

### **15 kap. 3 §**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 26 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande myndigheten eller enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande*. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 4–10 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

Bestämmelsen i *andra stycket första meningen* är ändrad på så sätt att direktupphandlingsgränsen anges som 26 procent av tröskelvärdet i 3 kap. 1 § första stycket 1, för närvarande 3 612 854 kronor. Direktupphandlingsgränsen uppgår därför till 939 342 kronor. Bestämmelsen i *andra stycket andra meningen* är ny, men den återfanns delvis i LOU och LUF före 2010 års lagändring (SFS 2010:571 respektive SFS 2010:572). Den anger att den upphandlande myndigheten eller enheten ska besluta riktlinjer för hur direktupphandling får användas. Riktlinjerna bör inne-

hålla närmare regler om beloppsgränser för konkurrensutsättning m.m. Förslagen behandlas i avsnitt 5.1 och 5.4.

### **15 kap. 20 §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

Bestämmelsen är ändrad. Dokumentationsplikten gäller för upphandlingar vilkas värde överstiger 100 000 kronor. Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna överensstämmer med dem som förslås avseende lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, se kommentaren till dessa.

# Sammanfattning av Upphandlingsutredningens delbetänkande (SOU 2011:73)

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlings-statistik och vilka uppgifter som ska samlas in. Översynen görs parallellt med en motsvarande översyn inom EU. Utredningen har som uppgift att nära följa EU:s översyn och att tydliggöra viktiga svenska erfarenheter av regelverket, inklusive ge förslag till förändringar.

Det närmare syftet med utredningens uppdrag är att utreda om dagens regelverk i tillräcklig utsträckning möjliggör för upphandlande myndigheter och enheter att göra goda affärer genom att tillvarata konkurrensen på marknaden och samtidigt använda sin köpkraft till att förbättra miljön, ta sociala och etiska hänsyn samt verka för ökade affärsmöjligheter för små och medelstora företag. Syftet med statistikuppdraget är att föreslå metoder för regelbunden insamling samt utreda och föreslå vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas för att utvärdera och följa upp via upphandlingen förd politik och bedöma effekterna av framtida reformer på området.

Den översyn som genomförs på EU-nivå har bland annat omfattat en konsultation i form av en grönbok. Upphandlingsutredningen har bidragit med underlag till regeringens svar på grönboken.

Delbetänkandet är omvärlds- och problembeskrivande och anger utredningens vägval inför det fortsatta arbetet. Utredningen återkommer med förslag i slutbetänkandet. Detta innebär också att konsekvensanalyser och finansieringsfrågor återstår.

Utredningen behandlar inte förändringar av andra direktiv än de som rör det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

## Kritik mot upphandlingsreglerna

Utredningsarbetet genomförs i en situation där upphandlings-regelverket och dess tillämpning är föremål för växande kritik. Synpunkter som framförs går exempelvis ut på att regelverket är krångligt, stelbent och brister i tydlighet. Många myndigheter anses vidare inte uppmärksamma upphandlingen på ett sätt som motsvarar dess betydelse. Det kan bero på resursbrist eller att frågan inte prioriteras.

De många kontakter utredningen haft under arbetets gång har gett en rik och mångfacetterad bild av den offentliga upphandlingen och förutsättningarna att göra goda affärer. Flera förslag har också väckts som syftar till förenklingar och förbättringar.

Det har också framförts att offentlig sektor saknar helhetssyn på anskaffningen av varor och tjänster. Det kortsiktiga perspektivet beror bland annat på det s.k. stuprörstänkandet som förvaltnings-strukturen och budgetsystemet bidrar till. Synsättet leder inte sällan till att produkter med ett billigt inköpspris väljs trots att kostnaden blir högre på längre sikt och att produkten kan vara sämre ur ett miljöperspektiv.

## Utgångspunkter för utredningens arbete

Utredningen konstaterar att upphandlingsdirektiven har som primärt mål att främja den gränsöverskridande handeln. Upphandlingsdirektiven spelar således en viktig roll när det gäller att stärka den inre marknaden. De upphandlande myndigheterna och enheterna lägger visserligen vikt vid den förbättrade konkurrens som gränsöverskridande handel medför men deras primära syfte med upphandlingen är enligt utredningens erfarenhet att göra goda affärer.

Utredningen anser, mot bakgrund av den dialog som förts med intressenterna på området, att den huvudsakliga utgångspunkten för översynen av upphandlingsregelverket därför bör vara den goda affären. Med den goda affären avses att tillgodose verksamheternas behov, inklusive kvalitativa aspekter, till lägsta möjliga totalkostnad. Den goda affären inkluderar också ett medborgarperspektiv, eftersom merparten av det som upphandlas på ett eller annat sätt, syftar till att möjliggöra god service till medborgarna.

Utredningen anser att översynen ska bidra till att förenkla den offentliga upphandlingen. Tydligare och enklare regler samt en smidigare tillämpning förväntas öka effektiviteten i upphandlingen. Därmed stimuleras också den gränsöverskridande handeln.

En viktig utgångspunkt är att särskilt beakta de mindre företagens och upphandlande myndigheternas förutsättningar.

## En bild av den offentliga upphandlingen

För hela året 2010 annonserades drygt 19 000 upphandlingar. Ungefär en fjärdedel var upphandlingar över EU:s tröskelvärden medan resten avsåg upphandlingar där under. De annonserade upphandlingarnas totala värde kan inte säkerställas på samma sätt. På basis av tidigare analyser, anser utredningen att den mest rimliga uppskattningen är att det totala värdet för samtliga upphandlingspliktiga varor och tjänster årligen uppgår till mellan 480 och 580 miljarder kronor. Det motsvarar mellan 15,5 och 18,5 procent av BNP.

Sammanlagt överprövades drygt fem procent av de upphandlingar som annonserades under 2010. Av dessa rörde cirka 40 procent upphandlingar över tröskelvärdena.

Det förenklade respektive det öppna förfarandet är de mest förekommande upphandlingsformerna. Övriga förfaranden står endast för ett fåtal procent. En tredjedel av antalet upphandlingar beräknas ske i form av ramavtalsupphandlingar. Ramavtalen upp-skattas utgöra totalt 40 procent av det totala värdet som upphandlas. Antalet anbud uppgår i snitt till cirka 5,5 per upphandling.

Knappt 19 procent av de anbud, som företag med färre än tio anställda (mikroföretag) lägger, är vinnande anbud. Andelen för övriga företagskategorier varierar mellan 32 och 35 procent. I sammanhanget är små företag sådana som har mellan 10 och 49 anställda. De medelstora företagen har 50 till 249 anställda. Övriga företag betecknas som stora.

Drygt 40 procent av samtliga anbud lämnas av mikroföretag. Detta leder till att denna grupp står för cirka 30 procent av det totala antalet

vinnande anbud vilket är jämförbart med de små företagens andel. Bilaga 1  
Medelstora företag vinner cirka en femtedel av alla upphandlingar och de stora företagen står enligt undersökningen för en lika stor andel.

## **Effektivitetsvinster och transaktionskostnader**

Enligt en analys som utredningen låtit utföra konstateras att det inte föreligger några större skillnader i den tid som det tar att upphandla olika sorters varor och tjänster. Det är således inga uppenbara skillnader mellan att upphandla exempelvis städ- och konsulttjänster. Skillnaderna är däremot stora mellan olika upphandlingsförfaranden. Direktupphandling, utan krav på formell anbudsgivning, kräver minst tid att genomföra, medan det öppna förfarandet är mest tidskrävande. Den totala transaktionskostnaden för upphandlande myndigheter och enheter, som lyder under LOU eller LUF, uppskattas till ungefär 1,1 miljard per år, vilket motsvarar kostnaden för drygt 2 000 heltidsårsarbeten.

Undersökningar som EU-kommissionen låtit utföra uppskattar att det öppna förfarandet leder till en prissänkning motsvarande 3,8 procent av kontraktets slutliga värde.

Den slutsats man kan dra är att upphandlingsregelverket visserligen medför betydande transaktionskostnader men att dessa bör ses som en god investering för att erhålla billigare och bättre varor och tjänster. Slutsatsen ska inte tolkas som att den offentliga upphandlingen inte kan effektiviseras.

## **En bred dialog med intressenterna**

Utredningens arbete har bedrivits under stor öppenhet. Utredningen har arrangerat ett flertal seminarier för intressenter på olika platser i Sverige. Flera hundra personer har deltagit, framförallt upphandlare, företagsrepresentanter och förtroendevalda. Särskilda temainriktade seminarier har också genomförts om statistik, miljö- och sociala hänsyn samt livsmedelsupphandlingar. Vidare har utredningen arrangerat ett seminarium på temat transformativa lösningar med inriktning på funktionsupphandling. Ett trettiotal dialogmöten med olika intressentgrupper har också genomförts. Utredningen har också en expertgrupp och två referensgrupper som har bidragit till arbetet. I februari 2011 lanserade utredningen en hemsida där olika intressenter bjuds in till diskussion och dialog. För utredningen har alla dessa kontaktytor varit av stor betydelse och utgjort ett viktigt underlag till delbetänkandet.

## **Prioriterade frågor i utredningsarbetet**

Utredningen har med stöd av det utåtriktade arbetet och egna analyser prioriterat följande frågeställningar/problemområden. Det har framförts att upphandlingar av vissa varor och tjänster är särskilt problematiska. Utredningen har därför valt att särskilt beskriva erfarenheter och synpunkter gällande livsmedels-, konsult- och byggentreprenadupphandlingar.

*Prövning av upphandlingsmål i allmän förvaltningsdomstol*

Det ökade antalet överprövningar och de skärpta rättsmedlen har tydligt påverkat den offentliga upphandlingen. De problem som utkristalliserats är framför allt kopplade till domstolarnas handläggningstider och en oförutsebar kammarrättspraxis. Denna utveckling har enligt intressenterna medfört att upphandlande myndigheter försöker undvika överprövningar vilket sker på bekostnad av den goda affären. Utredningen har för avsikt att närmare analysera åtgärder som kan bidra till att antalet överprövningar minskar, att förvaltningsdomstolarnas handläggningstider förkortas och en mer förutsebar kammarrättspraxis.

Utredningen har i samband med regeringens grönbokssvar särskilt tagit upp ett problem som myndigheter möter i samband med överprövningar. Utredningen har framfört att det bör införas bestämmelser som innebär att de upphandlande myndigheterna kan fullgöra sina obligatoriska uppgifter under pågående domstolsprövning och under den tid som därefter krävs för att genomföra en ordinarie upphandling. Undantagsförfarandet förhandlad upphandling utan föregående annonsering, dvs. direktupphandling, föreslås vara tillämpligt i nämnda situationer.

*Beloppsgränserna för direktupphandling*

Beloppsgränsen för direktupphandling har enligt många intressenter lett till strukturella förändringar av den offentliga upphandlingen. Små myndigheter som upphandlar mycket sällan och tidigare inte ansett sig behöva upphandla enligt regelverket, har t.ex. i och med den införda gränsen behövt skaffa kunskap om regelverket och fått ökade kostnader. Flera intressenter menar att deras kostnader som rör upphandling har stigit sedan gränsen införts. Intressenter som representerar små företag har framfört att de missgynnas av den införda beloppsgränsen. Andra företagsrepresentanter anser dock att gränserna ska vara kvar eller sänkas. Utredningen överväger att föreslå att beloppsgränserna för direktupphandling höjs. Det skulle kunna innebära ett förslag, med flera olika beloppsgränser, beroende på föremålet för upphandlingen.

*Ökade möjligheter till förhandling och dialog mellan parterna*

Utredningen gör bedömningen att ökade möjligheter till förhandling inom den klassiska sektorn på ett verksamt sätt skulle kunna bidra till att den goda affären och, inte minst möjligheterna till innovativa lösningar, hamnar i fokus för den offentliga upphandlingen. Det förhandlade förfarandet med föregående annonsering bör få ske på samma villkor i klassisk sektor som i försörjningssektorerna. Utredningen anser vidare att det är angeläget att uppmuntra till ökad dialog mellan parterna. EU-kommissionen bör enligt utredningen komma med vägledning på området.

*Användningen av elektronisk upphandling*

Elektroniska upphandlingssystem har stor betydelse för den offentliga upphandlingens utveckling. Utökad användning av elektroniska lösningar är t.ex. något som enligt utredningens bedömning kan ha positiva effekter på små och medelstora företags intresse och möjligheter att delta i



offentliga upphandlingar. Det kan i sin tur inverka positivt på konkurrensen. Upphandlingsutredningen har för avsikt att i samråd med bl.a. Kammarkollegiet ytterligare utreda behovet, möjligheterna och problemen med att utveckla sådana elektroniska system.

#### *Förbättra ramavtalen*

Det har påtalats från många håll att reglerna om ramavtal har lett till strukturella förändringar av vissa marknader. Framför allt avses då de stora samordnade ramavtalen. Ramavtalen styr mot större leverantörer vilket försämrar konkurrensen enligt många intressenters mening. Det finns även risk för att ramavtalen inte leder till goda affärer eftersom det ofta krävs att de olika beställarna kompromissar med sina önskemål. Samordnade ramavtal anses samtidigt ha ett stort värde för mindre upphandlande myndigheter med begränsade resurser.

Utredningen menar att kravet på att minst tre leverantörer ska antas till ett ramavtal kan medföra onödiga transaktionskostnader för både upphandlande myndigheter och företag. Utredningen anser därför att det klassiska direktivet bör ändras på så sätt att ramavtal får tecknas med valfritt antal leverantörer.

Det finns anledning att närmare utreda behovet av och möjligheterna att införa förtydliganden eller undantag från ramavtalsbestämmelsernas krav vid avrop av vissa särskilda sociala tjänster. Utredningen överväger vidare att föreslå att förfarandet dynamiska inköpssystem införs i LOU. Enligt utredningens bedömning skulle införandet av sådana system kunna underlätta upphandlande myndigheters hantering av avrop. Utredningen överväger även förslag som syftar till att öka parternas avtalstrohet. En förbättrad inköpsstatistik och elektroniska beställningssystem är i sammanhanget viktiga åtgärder.

#### *Behov av förbättrad priskontroll*

Utredningen konstaterar att det bl.a. i livsmedels- och byggupphandlingar förekommer stora prisfluktuationer under avtalstiden. Utredningens uppfattning är att det därför kan finnas behov av särskild vägledning om kontraktsutformning och förbättrad uppföljning.

#### *Utvärderingsmodeller och viktningskrav*

Användningen av så kallade relativa utvärderingsmodeller kan leda till godtycklig kontraktstilldelning och därmed till samhällsekonomiskt ineffektiva utfall. Trots det används sådana modeller i stor utsträckning. Utredningen anser att det behövs vägledning om vilka utvärderingsmodeller som är lämpliga att använda i olika situationer.

Upphandlingsutredningen uppmärksammar också de problem som uppstår när viktning i procent används vid utvärderingen. Risken är stor att utvärderingen blir mindre transparent och därtill mindre förutsägbar. I syfte att förenkla upphandlingsregelverket kan formuleringarna om viktning behöva ses över.

### *Den offentliga upphandlingens strategiska betydelse och förbättrad upphandlingskompetens*

Flera av de uppmärksammade problemen inom den offentliga upphandlingen har ett tydligt samband med att många myndighetsledningar inte axlat rollen som strategiska köpare. Utredningen kommer därför att närmare utreda de offentliga upphandlingsfunktionernas strategiska ställning. Syftet är att närmare analysera värdet av att upphandlingen ses som en del av en myndighets strategiska arbete, belysa goda exempel, analysera framgångsfaktorer och hur sådana kan inspirera andra upphandlande myndigheter och enheter.

Utredningen överväger även att föreslå att ett nytt forskningsfält etableras, bland annat genom inrättande av en professur i offentlig upphandling. En ny grundutbildning på högskolenivå är en del av detta förslag. Slutligen överväger utredningen att kraftigt förstärka den statliga upphandlingsstödjande verksamheten.

### *Uppföljning och utvärdering av kontrakt*

Utredningens arbete, bl.a. den enkät som utredningen genomfört bland upphandlande myndigheter och enheter, visar att uppföljningen av avtal är mycket bristfällig. Det gör att myndigheterna riskerar att inte få det man betalar för. Ett ytterligare problem består i att få upphandlingar blir föremål för systematisk utvärdering. Det medför att de upphandlande myndigheterna och enheterna löper stor risk att gå miste om värdefulla erfarenheter inför framtida upphandlingar.

Förekomsten av uppföljning och utvärdering är en prioriterings- eller resursfråga som hänger nära samman med den ofta bristande förståelsen hos myndigheternas ledningar för den offentliga upphandlingens strategiska betydelse. Förbättrad uppföljning och utvärdering är viktig, inte minst i förhållande till små och medelstora företags möjligheter och intresse av att delta i offentliga upphandlingar. Uppföljning och utvärdering av krav och kriterier som rör miljöhänsyn och sociala hänsyn är av särskild betydelse. Sådant arbete inkluderar bl.a. frågor om hur den upphandlande myndigheten kan spåra och kontrollera varors ursprung.

Utredningen kommer noga att överväga förslag som kan bidra till att uppföljning och utvärdering förbättras. En förbättrad nationell upphandlingsstatistik förväntas ge ökade förutsättningar för att utveckla både uppföljningen av enskilda kontrakt och utvärderingen av upphandlingen.

### *Valfrihetsförfarande i LOU*

Syftet med ett valfrihetsförfarande är att den upphandlande myndigheten ska kunna ge enskilda personer möjlighet att påverka vem som tillhandahåller exempelvis hemtjänst, äldreomsorg, skolskjuts, färdtjänst etc. Utredningen har för avsikt att närmare utreda förutsättningarna för att införa ett valfrihetsförfarande i LOU.

### *Hur upphandlar man kvalitet?*

Priset spelar enligt många intressenter en allt för stor roll i många upphandlingar. Intressenterna konstaterar att det är svårt att definiera, ställa krav på och utvärdera kvalitet.

Utredningen anser att förslagen om ökade förhandlingsmöjligheter och förbättrad dialog kommer att bidra till kvalitetsförbättringar. Dessutom bör införandet av ett valfrihetsförfarande inom LOU rimligen leda till att den enskildes behov och uppfattningar om kvalitet hamnar i fokus. Förstärkta resurser för, och betoning av, uppföljning och utvärdering har också som syfte att förbättra kvaliteten i de varor och tjänster som upphandlas.

#### *Uteslutning av leverantörer*

Reglerna om uteslutning av leverantörer är svåra att tillämpa och bör därför förtydligas. Vidare anser utredningen att kommissionen bör komma med vägledning avseende reglernas tillämpning.

#### *Offentlig upphandling som ett styrmedel för att nå samhällspolitiska mål på hållbarhetsområdet*

I syfte att utveckla och förbättra den strategiska användningen av upphandling som verktyg för att nå prioriterade samhällspolitiska mål anser utredningen att kommissionen bör ta fram en vetenskapligt baserad vägledning som tydliggör i vilka sammanhang offentlig upphandling utgör ett samhällsekonomiskt effektivt och verksamt styrmedel i arbetet för en hållbar utveckling.

#### *Krav i upphandlingar som går utöver EU:s minimilagstiftning och harmoniserande lagstiftning*

Utredningen anser att det behövs en närmare analys av vad EU-domstolens praxis innebär för möjligheterna att i upphandlingar ställa miljökrav och sociala krav som går längre än EU-rättsliga minimiregleringar och harmoniserande lagstiftning. I en sådan analys bör EU-rättens allmänna utveckling på miljöområdet och det sociala området beaktas. Analysen förväntas också belysa vad som gäller för upphandlingar under tröskelvärdena och av B-tjänster.

#### *Gröna innovationer och andra hållbara lösningar*

Under utredningen har det framkommit att det finns behov av att driva på en mer hållbar affärsutveckling och av att främja innovationer. På många områden, exempelvis infrastrukturområdet, behövs nya hållbara lösningar som möter de upphandlande myndigheternas behov. Marginella förändringar inom nuvarande teknik är ofta inte tillräckliga. I stället för att ställa detaljerade produktkrav bör upphandlingen specificera vilken funktion som eftersträvas. På så sätt kan offentlig upphandling lämna ett viktigt bidrag till innovationer och gröna tekniksprång.

Beställarna och upphandlarna besitter en stor potential som utvecklare av den offentliga sektorn. Genom kompetenshöjande åtgärder kan denna kapacitet tas tillvara. Dessutom behövs det vägledning som på ett tydligt sätt beskriver motiv och fördelar med att ställa funktions- och prestandakrav samt hur sådana upphandlingar kan genomföras. De regler som tillåter informationsutbyte mellan parterna kan också behöva förtydligas, bl.a. bestämmelserna om konkurrenspräglad dialog och förhandlad upphandling.

*Livscykelanalyser*

Från utredningens perspektiv framstår det som viktigt att inte begränsa hållbarhetskraven på en vara eller tjänst till själva användningsfasen. Ofta kan en betydande del av olika produkters miljöpåverkan hänföras till hur de tillverkas samt hur avfall och restprodukter hanteras. Upphandlingsutredningen har för avsikt att noga följa utvecklingen på området beträffande livscykelanalyser.

*Krav på villkor i nivå med svenska kollektivavtal samt krav på arbetsmiljö och ILO:s kärnkonventioner*

Det finns utrymme att ställa krav på minimilöner, arbetsvillkor, arbetsmiljö samt att ILO:s kärnkonventioner följs vid offentliga upphandlingar. Sådana krav utformas lämpligen som särskilda kontraktsvillkor. Utredningen bedömer att det finns behov av upphandlingsstödjande åtgärder på området.

*Upphandling kontra bidragsgivning*

I syfte att bidra till ökad rättslig förutsägbarhet har utredningen för avsikt att försöka klarlägga vad som skiljer offentlig upphandling från bidragsgivning. Även upphandlingsstödjande åtgärder kan komma att övervägas.

*Reserverade kontrakt till skyddade anställningar*

Upphandlingsutredningen överväger att föreslå att upphandlingsdirektivens bestämmelser om reserverade kontrakt till skyddade verkstäder eller program för skyddade anställningar införs.

*Små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar*

De problem som små och medelstora företag upplever är stort sett gemensamma inom EU. Företagens anser att det är komplicerat och tar lång tid att lämna anbud. De mindre företagen saknar inte sällan kapacitet att leverera den vara eller tjänst som efterfrågas eftersom kontrakten är för omfattande. Företagen anser också att irrelevanta krav är vanliga. Vidare följs ställda krav sällan upp. Det leder till att mindre seriösa företag kan få kontrakt trots att de inte har för avsikt att leva upp till kraven.

Det är emellertid svårt att från befintliga studier dra säkra slutsatser om de små och medelstora företagens deltagande i offentliga upphandlingar. En förbättrad nationell upphandlingsstatistik är en viktig del att belysa, när och i vilka typer av upphandlingar det är viktigt att vidta åtgärder för att öka konkurrensen.

Utredningen överväger flera åtgärder i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. Vägledning gällande uppföljning och utvärdering är en viktig åtgärd. Utökad användning av elektroniska lösningar, ökade möjligheter till förhandling, förändrade regler om ramavtal och införande av valfrihetsförfarande inom LOU är andra exempel.

Upphandlingsutredningen har funnit att både upphandlare och leverantörer i allmänhet ställer sig positiva till, och ser nyttan med, en förbättrad upphandlingsstatistik. Utredningen anser att det därför finns goda förutsättningar för en bättre utvecklad nationell upphandlingsstatistik.

I betänkandet beskrivs tre alternativa nivåer på upphandlingsstatistiken som utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Alternativ 1 utgår i princip från att förbättra dagens rutiner för den statistikinsamling som medlemsstaterna är ålagda att göra. I detta alternativ baseras informationen enbart på de variabler som samlas in med hjälp av de standardformulär som används för rapporteringen till EU. Alternativ 2 innebär att alternativ 1 utökas med uppgifter om upphandlingar under tröskelvärdena. Alternativ 3 innebär en utökning av alternativ 2 med information ur andra upphandlingsdokument än standardformulären. Utredningen anser att alternativ 3 är att föredra.

Statistikinsamlingen kan utökas med att också omfatta uppgifter från ekonomisystem och överprövningar. Det skulle bland annat förbättra möjligheten att samla in uppgifter om ramavtal och LOV-upphandlingar. En upphandlingsstatistik som bygger på information från ekonomisystemen är i princip en förutsättning för att statistiken ska nå en acceptabel kvalitet. Utan länkning – mellan ekonomisystemen, avtalsdatabaserna och annan upphandlingsrelaterad information – blir bilden av den offentliga upphandlingen inte rättvisande. Utredningen anser vidare att den nationella upphandlingsstatistiken ska ägas av staten.

I utredningens arbete med förslag på nationell upphandlingsstatistik ska nyttan av statistiken vägas mot de resurser som krävs för att samla in och hantera denna. Upphandlingsutredningen gör bedömningen att flertalet intressenter på området – staten, enskilda upphandlande myndigheter och enheter, potentiella leverantörer och forskare – har nytta av en förbättrad statistik. Den är nödvändig för att på nationell och lokal nivå kunna utvärdera de politiska mål som den offentliga upphandlingen ska bidra till. En förbättrad statistik är också nödvändig för att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna följa upp sina kontrakt. Vidare ges den upphandlande myndigheten en möjlighet att identifiera eventuella anbudskarteller.

I sitt fortsatta arbete kommer utredningen att analysera frågan om och hur direktupphandlingar ska ingå i statistiken. En annan viktig fråga för det fortsatta arbetet är också hur och för vem statistiken ska vara sökbar.

## Förteckning över remissinstanserna avseende Upphandlingsutredningens delbetänkande (SOU 2011:73)

Följande remissinstanser har yttrat sig: Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet, Umeå universitet, Statistiska centralbyrån, Verket för högskoleservice, Naturvårdsverket, Post- och Telestyrelsen, Trafikverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Konkurrensverket, Affärsverket Svenska Kraftnät, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, E-legitimationsnämnden, Vinnova, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Svenska institutet för europapolitiska studier (SIEPS), Bodens kommun, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Eslövs kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Karlshamns kommun, Katrineholms kommun, Kungsbacka kommun, Lerums kommun, Ljusdals kommun, Mullsjö kommun, Nacka kommun, Orsa kommun, Oskarshamns kommun, Rättviks kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Söderköpings kommun, Töreboda kommun, Vaggeryds kommun, Varbergs kommun, Vindelns kommun, Vännäs kommun, Växjö kommun, Östersunds kommun, Inköp Gävleborg, Dalarnas läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svensk kollektivtrafik, Svenskt Vatten, AB Svenska miljöstyrningsrådet, Svenskt Näringsliv, Företagarförbundet, Stockholms Handelskammare, Sjukvårdsleverantörerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Almega, SWETIC – Swedish Association for Testing, Inspection and Certification, Landsorganisationen (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Sveriges advokatsamfund, Offentliganställdas förhandlingsråd, De små kommunernas samverkan (SmåKom), Svensk Energi, Svenska Bussbranschens riksförbund, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svenska kyrkan, Stadsmissionen, Bräcke Diakoni, Ersta Diakoni, Stockholms sjukhem, Coompanion, Forum för frivilligt socialt arbete, Partnerskap för utveckling av sociala företag (PUST), Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, Svenska kvinnojourers riksförbund, De handikappades riksförbund, Pensionärernas Riksorganisation, Anhörigas riksförbund, Sveriges Offentliga Inköpare och Svenska Naturskyddsföreningen.

Därutöver har även Helsingborgs stad, Delegationen för allmännyttiga städer, SABO – Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, Föreningen Auktoriserade Revisorer, Företagarna, Sveriges Byggingustrier,

Byggherrarna, Husbyggnadsvaror HBV Förening, Återvinnings- Bilaga 2  
industrierna, Avfall Sverige, Sveriges arkitekter, Sveriges Management-  
konsulter, Stena Metall, Svenska Teknik och Designföretagen, Sveriges  
Auktoriserade Utbildningsföretag (SAUF), Svenska Bankföreningen,  
MartinServera, Konkurrenskommissionen, Arbetsgivarföreningen KFO,  
Vi konsumenter, Sveriges konsumenter, Handikappförbunden,  
Transparency International, E-avrop, Advokatfirman Vinge KB, MAQS  
LAW Firm Advokatbyrå AB och Advokatfirman Delphis yttrat sig.

Riksrevisionen har beretts tillfälle att yttra sig men avstått.

## Sammanfattning av betänkandet Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling (SOU 2013:12)

Upphandlingsutredningens huvudsakliga uppdrag är att utvärdera upphandlingsregelverket ur ett ekonomiskt och samhällspolitiskt perspektiv samt se över systemet för insamling av upphandlingsstatistik och vilken statistik som ska samlas in. Utredningen tillsattes hösten 2010. Regeringens motiv var flera, bl.a. att få underlag till den då förestående översynen av EU:s upphandlingsdirektiv men också att beakta den utbredda kritiken mot gällande upp handlingslagstiftning och dess tillämpning. Efter ett omfattande, utåtriktat utredningsarbete kan kritiken från offentlig sektor, företag, forskare, intresseorganisationer m.fl. sammanfattas på följande sätt:

- Den offentliga upphandlingen har en tydlig slagsida mot lagtillämpning. Andra viktiga aspekter av den goda affären har kommit i skymundan.
- Den offentliga upphandlingen lider av brist på ledarskap och strategiskt perspektiv. Riksdag och regering synes sakna ett samlat grepp om den offentliga upphandlingens betydelse för viktiga delar av samhällets service. De har inte utnyttjat upphandlingens fulla potential som politiskt styrmedel eller för att hushålla med gemensamma medel.
- Trots att upphandlingen ofta berör välfärdens kärna får den alltför sällan myndighetsledningens uppmärksamhet. Många myndigheter saknar eller har en otydlig strategi för sin offentliga upphandling.
- Kunskapsbristerna på området är stora. Till följd av undermålig statistik råder betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter. Vidare brister kunskaperna om konkurrenssituationen på de olika marknaderna, i vilken omfattning företag av olika storlek deltar, vad man upphandlar m.m. Allt detta försvårar djupare analyser av den offentliga upphandlingen. Den undermåliga statistiken är en viktig anledning till svårigheterna att beräkna effekterna av de miljökrav och sociala krav som ställs.
- Lagstiftningen och dess tillämpning upplevs som både krånglig och oflexibel samt emellanåt även otydlig. Myndigheternas begränsade möjligheter till förhandling upplevs ofta stå i vägen för den goda affären. Hur långtgående miljökrav och sociala krav som får ställas, inte minst i förhållande till EU-lagstiftningen, omgärdas också av frågetecken. Vidare råder oklarheter i vilken mån som enskildas särskilda behov och val kan beaktas.
- Det stora antalet överprövningar leder till förseningar och fördyringar samt, inte sällan, till svårigheter att tillhandahålla viktig offentlig service. Rädslan för att upphandlingen ska stoppas gör att man undviker mer komplexa tillvägagångssätt som skulle vara till fördel för den goda affären.
- Ställda krav följs sällan upp, vilket gör att myndigheterna inte vet om de fått vad avtalat om och betalar för. Bristande uppföljning anses t.ex. vara en viktig faktor bakom de skandaler som under senare år



uppdagats inom äldreomsorgen. För samvetsgranna leverantörer leder bristen på uppföljning ofta till frustration och till att de ibland avstår från att delta i upphandlingar. När kontrakten inte följs upp minskar också möjligheterna att lära inför framtida upphandlingar.

- Små upphandlande myndigheter och leverantörer möter särskilda utmaningar, både på grund av resurs- och kompetensbrist, men också för att transaktionskostnaderna i samband med upphandlingarna slår extra hårt mot små enheter.
- Vägledning och andra stödåtgärder från central nivå upplevs som otillräckliga, inte alltid samstämmiga och emellanåt alltför allmänt hållna. Särskilt små upphandlande myndigheter upplever svårigheter att, i den enskilda upphandlingen, tillämpa och väva samman vägledning från olika upphandlingsstödjande organisationer. Det statliga upphandlingsstödet behöver också utvecklas och lägga betydligt större vikt vid upphandlingens strategiska och ekonomiska dimensioner.

### **Den goda affären – målet för den offentliga upphandlingen**

Begreppet den goda affären har tjänat väl som utgångspunkt för utredningens arbete och bör, som utredningen ser det, vara det självklara målet för den offentliga upphandlingen. Den goda affären innebär att de upphandlande myndigheterna och enheterna, inom ramen för regelverket;

- tillgodoser verksamheternas behov genom att ställa och följa upp krav på kvalitet där servicen till medborgarna står i fokus,
- tillgodoser behoven till lägsta möjliga totalkostnad vilket innebär att, så långt möjligt, hänsyn tas till livscykelkostnaden,
- tar ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling när upphandlingens art motiverar detta,
- beaktar möjligheterna att ta tillvara nya och innovativa lösningar som möter verksamheternas behov, samt
- tillvaratar och vårdar konkurrensen på de aktuella upphandlingsmarknaderna vilket bland annat inbegriper att överväga åtgärder för att underlätta de mindre företagens deltagande.

Vad som är rätt eller önskvärd kvalitet avgörs ytterst av dem som varan eller tjänsten är till för. Därför är brukarperspektivet en central utgångspunkt i utredningens förslag. I en upphandlande myndighets eller enhets kvalitetsuppfattning bör normalt miljöaspekter och sociala aspekter ingå och offentliga verksamheter bör gå före i arbetet med att ta sociala och miljömässiga hänsyn. Att ta ansvar för en miljömässigt och socialt hållbar utveckling har sedan ett antal år tillbaka ett tydligt stöd i upphandlingslagarnas s.k. ”bör-regler”. Den offentliga sektorn svarar för en betydande efterfrågan på marknaden och kan genom offensiva och samtidigt konstruktiva krav medverka till att mer hållbara varor och tjänster utvecklas.

Ett näringsliv som är vant att möta höga krav nationellt står också väl rustat i mötet med internationell konkurrens. De mindre företagens ökade deltagande i offentliga upphandlingar är av central betydelse, både för mångfalden av utförare och konkurrensen men också för sysselsätt-

ningen. Små och medelstora företag utvecklar i sitt arbete inte sällan nya, innovativa lösningar. En väl fungerande konkurrens är en förutsättning för den goda affären och leder, under rätt villkor, till att sådana affärer görs till lägsta möjliga totalkostnad.

Av regeringens budgetproposition framgår att målet med den offentliga upphandlingen är att skattemedlen ska användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Enligt EU-kommissionens utvärdering bidrar upphandlingsdirektiven – och deras positiva inverkan på konkurrensen och den gränsöverskridande handeln – till att skattemedlen utnyttjas mer effektivt. Utredningens anser att den offentliga upphandlingen, med ökad styrning och mer av strategiskt tänkande, kan användas för att åstadkomma betydande besparingar jämfört med i dag.

## **Strategisk upphandling för kvalitet och effektivitet**

### **Det nationella ledarskapet**

Den enskilt viktigaste faktorn för att förverkliga målet om den goda affären är att utveckla ett mer strategiskt perspektiv på den offentliga upphandlingen.

Regeringen har historiskt sett framför allt fokuserat på lagstiftningsfrågor i samband med offentlig upphandling. Den vidare frågeställningen – en samordnad politik för goda affärer i offentlig sektor – har inte getts samma uppmärksamhet. Detsamma gäller upphandlingens konsekvenser för den offentliga servicen till medborgarna och effektiviteten i själva upphandlingen. Det finns enligt utredningen en betydande potential till både effektivisering och ökad samhällspåverkan om regering och riksdag utvecklar ett mer strategiskt förhållningssätt.

Socialdepartementet har under innevarande mandatperiod haft det övergripande ansvaret för upphandlingspolitiken. Offentlig upphandling handlar dock ytterst om en effektiv förvaltning och hushållning med allmänna medel. Det talar enligt utredningen för att det övergripande ansvaret för upphandlingen borde ligga på Finansdepartementet.

Hittillsvarande brister i samordningen på nationell nivå har enligt Upphandlingsutredningens mening lett till en fragmentisering av upphandlingspolitiken. Olika sakdepartement har vart och ett tagit ansvar för vissa upphandlingsrelaterade frågor och i sin tur fördelat uppgifter och resurser på sina respektive myndigheter. Bristerna i samordningen har exempelvis lett till att inget departement samordnar politiken för socialt ansvarsfull offentlig upphandling. Upphandlingsutredningen menar att det har lett till att frågan hamnat i skymundan och anser att Socialdepartementet bör ges ett uttalat samordningsansvar.

Ett annat resultat av den bristande nationella samordningen är att insatserna för stöd och vägledning inom upphandlingsområdet är uppdelade på ett antal statliga myndigheter och organisationer. Denna splittring har varit uppmärksammas under en längre tid och ledde 2011 till att regeringen tillsatte en särskild utredare (Upphandlingsstödsutredningen). Denna utredning lämnade våren 2012 ett förslag om att det statliga upphandlingsstödet borde samordnas i en ny myndighet (SOU 2012:32). Förslaget är enligt Upphandlingsutredningens mening

ett viktigt steg i rätt riktning. Den splittrade upphandlingspolitiken och avsaknaden av ett samordnat upphandlingsstöd har minskat förutsättningarna för goda offentliga affärer.

### **Ledarskapet på myndighetsnivå**

De senaste decennierna har karaktäriserats av en utveckling där den offentliga sektorn – bland annat genom konkurrensutsättning – sökt nya vägar för att tillhandahålla välfärdstjänster till medborgarna. Tanken har varit att åstadkomma ett mer varierat tjänsteutbud med högre kvalitet och kostnadseffektivitet, utan att göra avkall på principerna om gemensam finansiering och tillgång för alla efter behov. Både upphandlade varor och tjänster utgör numera viktiga komponenter i en fungerande välfärd. Detta medför att ledarskapet på myndighetsnivå och ett i sammanhanget strategiskt förhållningssätt till den offentliga upphandlingen är av avgörande betydelse.

När myndigheterna valt att konkurrensutsätta verksamheter, eller upphandla strategiskt viktiga varor, behöver ledningen utveckla mål som är tydliga och mätbara samt kommunicera dessa till organisationen. Det är angeläget att det finns policydokument och styrdokument liksom dokumenterade rutiner och processer som stöd för inköpsfunktionerna. Av stor vikt är riktlinjer för affärsetik, vilket inkluderar konkurrensaspekter t.ex. små och medelstora företags möjligheter att tävla om kontrakt, miljöhänsyn och sociala hänsyn. Åtskilliga myndigheter uppvisar brister i dessa avseenden. Detta kan i sin tur kopplas direkt till vikten av ledarskap. Det är verksamhetens ledning som har det yttersta ansvaret för att utarbeta och införa denna typ av styrdokument. Enligt Upphandlingsutredningens mening är det därför en god idé att ha regelbundna överläggningar i kommun- och landstingsfullmäktige eller myndigheternas ledningar om upphandlingens övergripande mål och strategier samt hur upphandlade verksamheter följs upp och fungerar. Enskilda kommuner, som t.ex. Värnamo, har gått ett steg längre och inrättat en särskild nämnd för upphandlingsfrågor. Det framstår enligt Upphandlingsutredningen som angeläget att upphandlingsfrågorna på lämpligt sätt representeras på ledningsgruppsnivå i de enskilda myndigheterna.

### **Effektiviseringspotentialen är inte tillräckligt uppmärksammas**

Utredningen gör bedömningen att varken statsmakterna eller de enskilda myndigheterna till fullo insett den potential för en effektivisering av den offentliga sektorn som ligger i en bättre fungerande offentlig upphandling. Upphandlingen uppgår till mycket stora belopp, cirka 550–600 miljarder kronor årligen. Om sektorn i sin helhet, genom bättre upphandlingar, skulle kunna pressa prisnivån med bara ett par procent i snitt, utan att kvaliteten försämras, skulle resurser motsvarande minst 10 miljarder kronor frigöras. Få andra instrument innehåller samma potential till effektiviseringar. Utblickar till de nordiska länderna visar att besparingar och effektiviseringar genom effektivare offentlig upphandling ges hög prioritet.

Upphandlande myndigheter har, genom den offentliga upphandlingen, goda förutsättningar att ta del av vissa produktivitetssökningar som privat sektor erfarenhetsmässigt har visat sig vara bra på att åstadkomma. Den offentliga verksamheten är långt svårare att effektivisera än traditionell varuproduktion och service i privat sektor. Men en ökad konkurrensutsättning – med tydliga kvalitetskrav – bör enligt utredningen kunna medverka till att produktiviteten höjs även i offentlig verksamhet.

Utredningen har uppmärksammat på att ett helhetsperspektiv ofta saknas vid anskaffning av varor och tjänster. Varor till lågt inköpspris väljs trots att driftkostnaderna på längre sikt blir högre. Sådana varor är därtill ofta sämre ur ett miljö- och resursperspektiv. Ett annat exempel på bristande helhetsperspektiv är när en upphandling delas upp i olika delar, t.ex. investering respektive drift och underhåll var för sig. Genom att i stället välja ”paketlösningar” kan drivkrafter för effektivisering och nytänkande stimuleras. I sammanhanget är de budgetprinciper som gäller för offentlig sektor ett problem.

Ett ytterligare exempel på ett bristande helhetsperspektiv är upphandlande myndigheter som sköter sin anskaffning av varor och tjänster på ad hoc-basis, dvs. utan någon egentlig strategi. Det leder regelmässigt till dyrare inköp.

Inköpssamverkan passar mer eller mindre väl för olika typer av varor. Om och när upphandlande myndigheter ska delta i olika former av inköpssamverkan är en strategisk fråga. Professionell och genomtänkt inköpssamverkan leder dock i regel till bättre inkösvillkor, minskade transaktionskostnader och en stärkt upphandlingskompetens.

Det finns goda erfarenheter av att väl utformade it-lösningar leder till en betydande effektivisering av upphandlingsverksamheten. Felkällorna kan minskas vilket underlättar för aktörer i allmänhet och för de små och medelstora företagen i synnerhet.

Den offentliga sektorn skulle sammantaget kunna åstadkomma långt bättre inköp till en lägre total kostnad genom att se anskaffningen ur ett bredare, mer genomtänkt och långsiktigt perspektiv.

### **Den viktiga upphandlingskompetensen**

Att göra goda affärer kräver kunskaper och kompetens inom flera områden, exempelvis juridik, ekonomi, teknik, miljö och socialt ansvarstagande. Upphandlingsutredningen anser att kompetensen bör stärkas genom utbildning på akademisk nivå. Sådan utbildning finns i dag främst i form av olika juridiska kurser. Här måste en breddning ske och inkludera kunskap från ett antal discipliner. Av största vikt är också att utbildningen för ledare i offentlig sektor ger utrymme åt offentlig upphandling, utifrån perspektivet ledarskap och strategi.

Den bristfälliga forskningen är delvis ett resultat av den undermåliga upphandlingsstatistiken. Men det tillkommer att efterfrågan på analyser och forskning inom detta, för samhället och samhällsekonomin betydelsefulla område, varit begränsat. Många av de frågeställningar som väckts under utredningsarbetet förutsätter ytterligare studier. Utrymmet för förbättringar och effektiviseringar inom offentlig upphandling måste bedömas som mycket stora, givet att kunskaperna på området fördjupas.

Det är sammanfattningsvis angeläget att bredda forskningen med syfte att fördjupa analysen men också att bidra till en höjd kompetens.

Mot denna bakgrund föreslår Upphandlingsutredningen att

- regeringen utarbetar och överlämnar till riksdagen en strategisk handlingsplan för goda offentliga affärer med det huvudsakliga syftet är att styra den offentliga upphandlingen mot bättre kvalitet och effektivitet,
- offentlig upphandling, med fokus på ledarskap och strategi, integreras i kompetensutvecklingen av ledare i staten,
- tre professurer inrättas inom offentlig upphandling med inriktning på juridik, ekonomi och samhällsvetenskap samt uppdragsutbildning inom området anordnas,
- anslagen till forskning om offentlig upphandling utökas med 10–15 miljoner kronor årligen och tvärvetenskapliga projekt ges prioritet,
- ett samordnat upphandlingsstöd i statlig regi ges ansvaret att utveckla vägledningar och informationsinsatser om upphandlingens strategiska betydelse, samt
- det samordnade upphandlingsstödet utarbetar särskild vägledning för inköpssamverkan.

### Sätt kvaliteten i centrum

De senaste åren har kvalitetsfrågorna hamnat alltmera i fokus. Bakgrunden är bland annat uppdagade missförhållanden på vissa äldreboenden som bedrivits på entreprenad. Somliga ser kvalitetsbristerna som en konsekvens av en effektiviseringsiver och lönsamhetsjakt som gått för långt. Andra ser i stället problemen som brister i kravställande och uppföljning från de kommunala huvudmännens sida.

Utredningens uppfattning är att frågan inte har något enkelt svar. Det är dock ställt utom allt tvivel att kravens och kontraktens utformning samt uppföljningen, är väsentliga för att erhålla god kvalitet. I detta inbegrips frågor om hur man skapar välavvägda incitament, t.ex. genom olika typer av ersättningsformer eller förlängningsoptioner, samt hur en verkningsfull uppföljning kan organiseras och kontraktsbrott beivras. Centralt är också att premiera kvalitetshöjande åtgärder som går utöver ställda krav och att introducera drivkrafter för att uppnå högsta möjliga kvalitet under kontraktstiden. Vidare anser utredningen att de s.k. relativa anbudsutvärderingsmodellerna inte bör tillämpas, dels för att de tenderar att osynliggöra de svåra avvägningarna mellan t.ex. kvalitet och pris som myndigheterna ofta ställs inför, dels för att de är oförutsägbara och möjliga att manipulera.

Det finns vid det här laget gott om studier som visar att konkurrensutsättning av offentligt finansierade tjänster – i sammanhang där kvalitetskraven är enkla att ställa och följa upp – innebär att effektiviteten ökar, dvs. kostnaderna minskar utan att kvaliteten på tjänsterna för den skull blir sämre. Dyliga tjänster är exempelvis städning, sophämtning samt drift och underhåll av vägar. De vinstsyftande företagets drivkrafter att hålla nere kostnaderna är, vid dessa typer av entreprenader, normalt av godo eftersom effektiviteten ökar.

Annorlunda ligger det till när en verksamhets kvalitet är svår att definiera och följa upp. Ekonomisk teori indikerar att kvalitetsbristerna

riskerar att öka om sådan verksamhet utförs av företag med stark inriktning på kostnadsminimering och vinst. Forskningen på området är dock begränsad. Utredningen har i sitt arbete inte kunnat påvisa generella eller entydiga skillnader i den kvalitet som erbjuds, inom exempelvis vård och omsorg, mellan verksamheter som bedrivs i offentlig regi, privat regi eller av ideella organisationer. Baserat på den empiri som finns konstaterar utredningen att kvalitetsbrister främst är ett resultat av illa formulerade krav eller brister i uppföljningen. Här ligger en av de stora utmaningarna vid offentlig upphandling av vård och omsorg.

Att det är möjligt att kombinera hög kvalitet och upphandling av avancerade välfärdstjänster från vinstdrivande företag står dock enligt Upphandlingsutredningen utom allt tvivel. Det krävs dock väl genomtänkta krav, ersättningsmodeller med tydliga kvalitetsincitament, transparenta anbudsutvärderingsmodeller samt en noggrann och kontinuerlig uppföljning. I sammanhanget är det viktigt att belysa att de mindre upphandlande myndigheterna av resursskäl har begränsade förutsättningar att själva ha den kompetens som krävs för att arbeta med kvalitet i de enskilda upphandlingarna. För dem gäller det många gånger att förlita sig på inköpsamverkan och annat upphandlingsstöd.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- både den nationella nivån och myndighetsnivån, bör prioritera kvalitetsfrågor vid upphandling av varor och tjänster som är strategiska för välfärden,
- det samordnade upphandlingsstödet ska ansvara för utvecklingen av ett särskilt produktkategoristöd, vars roll är att underlätta upphandlingsarbetet på myndighetsnivå. Syftet är att ge vägledning och stöd inom specifika och vanligt förekommande produktkategorier i fråga om bl.a. behovs- och marknadsanalyser, hur kvalitetskrav kan formuleras, utvärderas och följas upp, hur förfrågningsunderlag och kontrakt kan utformas för att stimulera kvalitetsförbättringar, hur miljö- och sociala kriterier kan utformas och följas upp, hur små och medelstora företag – men även den idéburna sektorn – kan engageras samt hur innovativa lösningar kan stimuleras, samt
- myndigheterna uppmanas välja höga, väl genomtänkta krav – och möjligt av funktionskaraktär för att stimulera innovativa lösningar – och i utvärderingsfasen premiera lösningar som går utöver ställda krav. Av central vikt är också att bygga in incitament i ersättningen till leverantörerna som stimulerar till ytterligare höjning av både kvalitet och effektivitet under kontraktstiden.

## **Prioriterade regelförändringar**

### **Ökat utrymme för dialog och förhandling**

Ökade möjligheter till förhandling och en förbättrad dialog mellan myndigheter och leverantörer står högt på intressenternas önskelista. Erfarenheterna visar att upphandlande myndigheter och enheter inte utnyttjar de möjligheter som finns att förhandla och föra dialog. En orsak är att förhandlingsinstrumentet betraktas som ett undantag från huvudregeln, även i de fall när det är tillåtet. En annan är rädslan att bryta mot upphandlingsregelverket. Inte sällan saknas också resurser och kompe-

tens för att genomföra en förhandling eller samråda med marknadens aktörer.

En väl genomförd dialog kan t.ex. öka förståelsen för de upphandlande myndigheternas och enheternas behov och vad marknaden kan erbjuda, t.ex. i form av miljömässigt hållbara varor och tjänster samt innovationer. Dialogen kan leda till ökade förutsättningar för att leveranserna sker i enlighet med kontraktet och därmed spara tid som annars måste läggas på klagomål, reklamationer eller omförhandlingar. Dialog mellan parterna är ett bra sätt att undvika misstag under upphandlingen. Om missförstånd kan redas ut kan den upphandlande myndigheten slippa omständliga ändringsprocesser. Riskerna för att upphandlingen ska bli föremål för överprövning minskar också. Utredningen har även funnit bevis för att dialog och samråd kan leda till ökad medverkan av små och medelstora företag. Fördelarna med förhandling består t.ex. i ökade möjligheter att tillvarata anbudsgivarnas engagemang och vilja att erbjuda lösningar som möter de upphandlande myndigheternas och enheternas särskilda behov. Den ökar också det allmännas möjligheter att ta tillvara innovativa lösningar.

De föreslagna upphandlingsdirektiven innehåller två nyheter på området. En bestämmelse som uttrycker stöd för olika former av dialog och samråd i samband med en upphandling. Dessutom föreslås ett nytt förfarande som medför att utrymmet för förhandling utvidgas. Utredningen välkomnar båda förslagen och föreslår att de utökade förhandlingsmöjligheterna genomförs i LOU. Utredningen bedömer vidare att behovet är stort av ett samordnat och breddat upphandlingsstöd som vägleder upphandlande myndigheter och enheter vid deras användning av dialog och förhandling.

### **Höjda beloppsgränser för direktupphandling**

Utredningen uppmärksammades tidigt på att nuvarande gränser för direktupphandling inte anses ligga på en samhällsekonomisk optimal nivå. Det innebär att kostnaderna förenade med upphandlingar enligt LOU och LUF inte står i paritet med de vinster som förfarandena medför. En höjning av beloppsgränserna skulle leda till sänkta transaktionskostnader, förenklingar och ökad flexibilitet. Myndigheternas resurser kan i stället inriktas mot mer komplexa upphandlingar av högre värde. Därmed ökar det allmännas förutsättningar att göra goda affärer. Höjda gränser leder också till att företagens transaktionskostnader sänks. Undersökningar visar att företagens andel i snitt uppgår till så mycket som 85 procent av de totala transaktionskostnaderna för en upphandling. Till grund för utredningens förslag om höjda beloppsgränser för direktupphandling ligger bl.a. analyser av både svenska och norska forskare samt en jämförelse med de nordiska grannländernas beloppsgränser.

Utredningen kan konstatera att det råder delade meningar om en höjd gräns för direktupphandling skulle få som följd att små och medelstora företags medverkan ökar. Utredningen har dock fått många bevis på att särskilt de mindre företagen upplever den reglerade upphandlingen som krånglig och byråkratisk. Den utgör således ett inträdeshinder för många mindre företag som vill göra affärer med offentlig sektor. Att upphandlande myndigheter och enheter aktivt söker åstadkomma konkurrens

är dock en förutsättning för att höjda beloppsgränser ska leda till att små och medelstora företags möjligheter, att ingå kontrakt med de allmänna, ska öka. Utredningen föreslår därför att upphandlande myndigheter och enheter ska anta riktlinjer för att genomföra direktupphandlingar.

Utredningen föreslår också att direktupphandlingar, som uppgår till värden mellan 100 000 kronor och gränsbeloppen, ska dokumenteras i särskild ordning. Syftet är dels att uppmärksamma upphandlande myndigheter och enheter på vilka steg och åtgärder som ska vidtas, dels att möjliggöra uppföljning i efterhand.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- gränserna för direktupphandling i LOU ska vara 600 000 kronor för varor och tjänster samt 1 200 000 kronor för byggtreprenader och att motsvarande beloppsgränser inom LUF ska vara 1 000 000 respektive 1 600 000 kronor,
- riktlinjer för direktupphandling vid behov ska antas, samt
- en särskild dokumentationsplikt införs.

### **Annonsering av upphandlingar**

Sverige har ingen nationell databas för annonsering av offentliga upphandlingar enligt LOU och LUF. Vi har i stället en unik lösning med flera aktörer som tillhandahåller upphandlingsannonser och därutöver erbjuder en flora av tjänster, alltifrån enklare, kostnadsfria prenumerationer på annonserna till skraddarsydd och avancerade bevakningstjänster.

Övervägande skäl talar för att dagens decentraliserade och marknadsdrivna lösning bör behållas. Den förefaller fungera relativt väl och konkurrensen på marknaden driver på utvecklingen mot värdeskapande informationstjänster. Betydelsefulla synergieffekter uppstår när de företag som tillhandahåller annonser även utvecklar elektroniska upphandlingssystem.

Utredningen har dock funnit att den offentliga upphandlingen skulle tjäna på om annonsdatabasernas synlighet ökade. Det finns också vissa tecken på att antalet aktörer på marknaden har minskat.

Det finns dock olika sätt att åstadkomma ökad synlighet och samtidigt förhindra en marknadskoncentration samt därtill underlätta insamlingen av statistik.

Den konkurrens som uppkommer när flera företag tillhandahåller upphandlingsannonser bådär för en god service till upphandlande myndigheter och enheter samt deras presumtiva leverantörer. Utredningen bedömer att en sådan ordning också gynnar utvecklingen av nya informationstjänster. Det är utredningens uppfattning att förslaget underlättar för små och medelstora företag vilket stärker konkurrensen i den offentliga upphandlingen.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att

- all annonsering enligt LOU och LUF ska ske i allmänt tillgängliga och godkända elektroniska databaser,
- alla privata aktörer som är intresserade av att förmedla annonser ska, utan att betala någon avgift, kunna ansöka om ett godkännande,
- den statistikansvariga myndigheten ansvarar för att godkänna de databaser som uppfyller särskilda krav, samt



- godkända databaser ska listas hos statliga myndigheter med upphandlingsstödjande funktioner. Bilaga 3

### **Ökade möjligheter att beakta enskildas behov och val inom ramavtal där samtliga villkor är fastställda**

Kritik har riktats mot att nuvarande reglering av ramavtalen, och i synnerhet vissa uttalanden i förarbetena, innebär begränsningar av möjligheterna att tillhandahålla god service till medborgarna. Kritiken går ut på att den enskildes behov och egna val endast undantagsvis får komma till uttryck vid upphandling av varor och tjänster. Huvudprincipen är i stället att avrop ska ske enligt en angiven rangordning av leverantörerna. Ett av direktivförslagen tydliggör dock att det finns ett nationellt handlingsutrymme, i så måtto att fysiska personers val och behov vid en viss typ av ramavtal får utgöra huvudsaklig grund för avrop. Möjligheten gäller alla typer av varor och tjänster som är avsedda att användas av den fysiska personen ifråga. Upphandlingsutredningen ser stora fördelar med att detta EU-rättsliga utrymme tas tillvara.

Utredningen föreslår därför att det uttryckligen och utan inskränkningar bör vara tillåtet, för den som är satt att bedöma enskildas vård- eller omsorgsbehov, att avropa sådana varor eller tjänster som den enskilde har särskilt behov av.

Vidare, genom avropsgrunden den enskildes val möjliggörs i LOU en maktförskjutning från politiker och tjänstemän till enskilda, som ger ökad valfrihet och ökat inflytande. Förslaget har således ett tydligt medborgarperspektiv. Utredningens förslag medför ökade möjligheter att – inom ramen för ett upphandlingsförfarande – införa valfrihet för varor och tjänster exempelvis hjälpmedel, färdtjänst, måltidstjänster och vuxenutbildningar. Utredningen gör också bedömningen att avrop enligt den enskildes val kommer att bidra till att öka de berörda varornas och tjänsternas kvalitet, dvs. som en konsekvens av att ramavtalsleverantörerna får konkurrera om medborgarnas gunst med kvalitet som medel.

Utredningen anser att den aktuella typen av avropsgrund kan komma att underlätta och möjliggöra valfrihet för enskilda som bor i glesbygd där LOV fungerat mindre väl. LOU och LOV skulle således kunna komplettera varandra och resultera i att valfrihet för varor och tjänster blir en realitet för medborgare i hela Sverige.

Det behövs dock flera alternativa varor och tjänster att välja mellan för att valfriheten ska bli reell. Därmed behövs också en mångfald av utförare. Alternativen bör samtidigt inte vara alltför många. Valfrihetssystem enligt LOV har i storstadsregionerna, i synnerhet beträffande hemtjänst, lockat ett väldigt stort antal utförare. Alltför många alternativ försvårar för den enskilde som ska välja och för den myndighet som ska följa upp kontrakten. Att upphandla ramavtal enligt LOU innebär – till skillnad mot LOV – att antalet utförare begränsas. Det bidrar till att valet för den enskilde underlättas och att den upphandlande myndighetens uppföljning blir enklare.

För att valfriheten ska bli reell krävs också att den enskilde känner till valmöjligheten och får sådan information som gör det möjligt att välja mellan alternativen. Det är således viktigt att upphandlande myndigheter, som väljer att tillämpa den aktuella typen av ramavtal, lämnar informa-

tion som är anpassad till individen, situationen och den typ av vara eller tjänst som avses.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att

- det tydliggörs att den upphandlande myndigheten, vid den aktuella typen av ramavtal får avropa varor och tjänster från en leverantör enligt (1) en fastställd rangordning av ramavtalsleverantörerna, (2) en professionell bedömning av en enskild persons särskilda behov, (3) en enskild persons val eller (4) annan objektiv fördelningsgrund. Möjligheten att beakta den enskildes val eller behov gäller förutsatt att varan eller tjänsten är avsedd för honom eller henne,
- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att ta fram vägledning som syftar till att öka förutsättningarna för och samtidigt uppmuntra de mindre företagens och icke-vinstsyftande organisationernas deltagande i upphandlingar av ramavtal med avropsgrunden den enskildes val. Vidare föreslås att de upphandlande myndigheterna får stöd inför de strategiska överväganden som föregår införandet av olika typer av förfaranden för valfrihet för enskilda, samt
- lämplig myndighet ska utveckla och administrera ett metodstöd för hur upphandlande myndigheter kan tillhandahålla information om valmöjligheter till enskilda.

### **Effektivare prövning av upphandlingsmål och en ny medlingsmekanism**

I genomsnitt sju procent av alla annonserade upphandlingar blev under 2011 föremål för överprövning. För vissa branscher var andelen avsevärt högre. Överprövningarna leder inte sällan till förseningar och fördyringar samt att servicen till medborgarna försämras. Detta gör att många myndigheter också upplever upphandlingsverksamheten mera som en juridisk process än affärsprocess.

Domstolarna har fått kritik för att deras prövning är alltför strikt juridisk och inte ser till helheten eller följderna av besluten. Kritiken mot långa handläggningstider är också legio. Enligt Domstolsverkets statistik är den genomsnittliga handläggningstiden drygt fem månader vid en tvåinstansprövning. Den verkliga handläggningstiden är dock längre eftersom statistiken även omfattar sådana mål som avskrivs mer eller mindre direkt. Motstridig rättspraxis är ett annat problem som ofta nämns – och som enligt många myndigheter förstärker känslan av otrygghet när det gäller vad som är tillåtet eller inte.

Utredningen har noga prövat olika förslag i syfte att minska sannolikheten för överprövningar, förkorta handläggningstiderna, minska risken för motstridig praxis samt undvika störningar i myndigheternas service i samband med en överprövning. Domstolarna är självständiga och det är inte utredningens sak att ifrågasätta deras arbete. Dock har utredningen identifierat ett antal åtgärder som vi menar effektivt skulle adressera de problem som tas upp.

Många upphandlingsmål är till sin karaktär komplexa och inbegriper inte sällan EU-rättsliga dimensioner. Målen kan röra mycket stora belopp och upphandlingskontrakten finansieras genom skattemedel. I stor utsträckning rör målen nyttotjänster och –varor där enskilda kan komma i

kläm om leverans inte sker enligt plan. Därmed ligger det i allmänhetens intresse att handläggningen är så effektiv och så snabb som möjligt.

Vidare krävs specifik kompetens för handläggningen. Det är positivt att flera domstolar genomför intern specialisering. Men genom att sprida ut upphandlingsmålen över landets samtliga förvaltningsrätter och därtill ofta låta mindre erfarna domare ansvara för målen, har handläggningstiderna sannolikt förlängts och praxis blivit mindre enhetlig. Utredningen föreslår därför en koncentration av upphandlingsmålen till ett fåtal domstolar.

Ett centralt förslag från utredningen är att s.k. temporär direktupphandling ska vara tillåten under den tid en domstolsprocess pågår. Syftet är i första hand att undanröja risken för att viktig samhällsservice lamslås under den pågående överprövningen. Förslaget bör också kunna resultera i att de upphandlande myndigheterna i större utsträckning vågar t.ex. utvärdera kvalitet och beakta innovativa lösningar.

Utredningen föreslår slutligen att en särskild medlingsmekanism inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet. Den ska hjälpa till att lösa strukturella problem i samband med tillämpningen av upphandlingslagstiftningen inom vissa branscher. Bakgrunden till förslaget är att branschföreträdare för ett antal områden – såsom livsmedel, konsulttjänster, kontorsmöbler, byggtreprenader, hörselhjälpmedel och tandteknik – uppvakttat utredningen och framfört omfattande kritik.

Inom exempelvis livsmedelsbranschen blir t.ex. avtalade priser och sortiment föremål för omfattande revidering under kontraktstiden. Det är vidare oklart vilka krav som får ställas och det brister också i uppföljningen av avtalen. Även vid upphandling av ramavtal för kontorsmöbler pekas på problem – bl.a. att kvalitetsfrågorna ofta negligeras och att de mindre företagen slås ut på grund av upphandlingarnas utformning. I andra branscher, där det offentliga är den största eller enda kunden, leder stora kontrakt till att överprövningsfrekvensen ökar och emellanåt lamslår upphandlingarna. Ibland är problemen så djupgående att köpare och säljare helt misslyckas med att föra en konstruktiv dialog. Överprövningar ses i sammanhanget inte som en lösning utan snarare som en del av problemet.

Ett sätt att ta itu med dessa strukturella problem vore enligt Upphandlingsutredningen att engagera en kompetent och kunnig tredje part. Denna part skulle ha som uppgift att bidra till att identifiera problemen och att hjälpa parterna att hitta långsiktiga lösningar.

Upphandlingsutredningen föreslår sammanfattningsvis att

- upphandlingsmålen koncentreras till tre förvaltningsrätter och en kammarrätt,
- direktupphandling temporärt får användas när en upphandling blivit föremål för överprövning, samt
- en medlingsfunktion inrättas vid det samordnade upphandlingsstödet med ansvar att utreda – och i samverkan med berörda parter – föreslå lösningar på strukturella problem inom specifika upphandlingsmarknader.

Utredningen utgår också från att andra förslag om exempelvis ökad användning och större utrymme för dialog och förhandling samt höjda

beloppsgränser för direktupphandling ska medverka till att överprövningsfrekvensen minskar.

### **Miljömässigt och socialt ansvarsfull upphandling**

En central del av Upphandlingsutredningens uppdrag har varit att utreda möjligheterna att effektivt använda offentlig upphandling för att bidra till olika samhällspolitiska mål, som hänsyn till miljö och klimat, hushållning med naturresurser och en socialt ansvarsfull utveckling. Redan i utredningens delbetänkande refererades till det omfattande arbete som pågår på internationell nivå – inte minst i forskarvärlden – för att analysera de globala miljö- och resursproblemen och ge förslag till lösningar. Särskilt uppmärksammades ett nytt och framväxande forskningsområde på temat “planetens gränser”. Forskningen visar att pressen snabbt ökar både på naturresursbasen – däribland många viktiga ekosystem – och atmosfären genom det mänskliga samhällets påverkan. Den slutsats forskarna drar är att en balans snarast måste nås mellan människans aktiviteter och biosfären samt klimatet.

Avsaknaden av effektiva internationella regelverk är ett stort problem. Det får dock inte innebära att utmaningarna kring klimat, miljö och resurser lämnas därhän. Olika regioner – men också enskilda länder – kan göra mycket för att minska pressen i klimat, miljö- och naturresurshänseende samt utveckla hållbar teknik och affärsmodeller som kan spridas till andra delar av världen. Att ta miljöhänsyn är vare sig ett särintresse eller sektorsintresse. I en värld med snabbt växande ekonomier och befolkningar kan väl utformade miljökrav inom offentlig upphandling ge värdefulla bidrag till en mer hållbar utveckling och därmed stärka förutsättningarna för framtida välfärd.

Sverige har ett av världens mest utbyggda välfärdssystem. De insatser som samhällets olika institutioner gör för att möta sociala problem är betydande. Dessa insatser kompletteras av det civila samhället som erbjuder en mångfald av olika verksamheter och metoder med syfte att bistå grupper som hamnat utanför gemenskapen. Samtidigt finns det sprickor i välfärden. Många människor kommer inte till sin rätt på grund av olika typer av diskriminering, tillgänglighetshinder, socialt utanförskap eller exkludering. Resultatet blir alltför ofta social utestängning för människor med kapacitet, värderingar eller livsstil som skiljer sig från ”normen”. Därtill finns det oroande tendenser angående den politiska och sociala sammanhållningen i Europa. Tanken om lika rättigheter och möjligheter – i synnerhet oavsett etnicitet och religion – ifrågasätts alltmer. Den snabbt stigande arbetslösheten, inte minst bland unga människor, är särskilt oroande. I vissa länder i Europa talar man i termer av en förlorad generation. Mot bakgrund av den offentliga upphandlingens storlek och att allt mer av välfärdsproduktionen upphandlas är det naturligt att beakta möjligheterna att adressera dessa utmaningar genom krav på sociala hänsyn.

Samtidigt är det av stor vikt att upphandlade myndigheter och enheter inte okritiskt och slentrianmässigt ställer krav på att leverantörerna ska ta miljöhänsyn eller sociala hänsyn. Ett sådant förhållningssätt kan leda till att tillgängliga resurser används på ett ineffektivt sätt. Den samhälls-

ekonomiska beslutsregeln stipulerar att krav på miljöhänsyn eller sociala hänsyn ska ställas i upphandlingar närhelst samhällsnyttan överstiger kostnaden. Att omsätta denna beslutsregel i praktisk handling är dock inte okomplicerat, inte minst eftersom den begränsar analysen till att enbart handla om samhällsekonomisk effektivitet. I praktiken måste en bredare palett av beslutskriterier ofta beaktas, såsom rättvisa-/jämlikhetssträvanden, transparens, administrativa kostnader, genomförbarhet m.m.

Enligt utredningens uppfattning måste tillgängliga styrmedel analyseras och värderas med utgångspunkt från denna bredare ansats. Därtill ska särskilt understrykas att generellt verkande styrmedel – av typen koldioxidskatt – som i stort sett i alla lägen är att föredra, ofta är mycket svåra att genomföra. Det framgår tydligt av talrika förhandlingar inom både FN och EU.

Utredningen har låtit företa ett antal studier i syfte att klarlägga kunskapsläget inom OECD-området kring miljö- och sociala krav i offentliga upphandlingar. En särskild studie har också genomförts med avseende på hur långtgående krav som får ställas i förhållande till EU-lagstiftningen. Även efter dessa studier kan konstateras att behovet av ytterligare forskning, analys och klargöranden är stort. Men det finns enligt utredningens uppfattning ett antal robusta insikter som följer av tillgänglig forskning. Dessa är att

- offentlig upphandling är ett måleffektivt instrument när det gäller miljöhänsyn – det kan verksamt bidra till att Sverige uppnår miljö- kvalitetsmålen och generationsmålet – medan kostnadseffektiviteten är mer svårbedömd,
- när generella styrmedel finns på plats, som bedöms ge god effekt, ska miljöanpassad offentlig upphandling inte användas,
- upphandling är ett viktigt komplement till andra styrmedel, i synnerhet när det saknas generellt verksamma åtgärder,
- livscykelkostnadsanalyser kan många gånger leda till både minskade kostnader och lägre miljöpåverkan,
- offentlig upphandling kan med goda resultat användas för att bidra till att lösa eller dämpa problem på lokal och regional nivå,
- miljöanpassad upphandling har en betydande innovationspotential och därmed möjlighet att främja utvecklingen av s.k. transformativa lösningar för en mer hållbar utveckling,
- upphandlande myndigheter och enheter kan, under vissa förut sättningar, ta miljö- och sociala hänsyn som går längre än EU-lagstiftningen på det aktuella området,
- både internationella och svenska erfarenheter talar för att genom tänkta och välformulerade sociala krav kan göra skillnad när det gäller att bidra till samhällsliga mål som antidiskriminering, ökad respekt för grundläggande rättigheter, bättre arbetsmiljö, ökad tillgänglighet och ökad sysselsättning, samt
- ökat deltagande från den ideella sektorn har ett egenvärde i så måtto att det bidrar till ökad mångfald, innovativa lösningar, ger utrymme för medborgare att kanalisera sitt engagemang och bidra till sociala mål samt exponerar samhället i stort för viktiga principer om humanitet och rättvisa.

Utredningen har särskilt analyserat behovet av transformativa lösningar. Utgångspunkten är att, i en framtida värld med 9 miljarder människor, effektiviseringar inom befintlig teknik inte är tillräckliga för att möta olika typer av miljö- och resursbegränsningar. Behovet av tekniksprång, ändrade beteenden eller andra sätt att organisera verksamheten är därför stort. Med transformativa lösningar avses sådana lösningar som minskar energi- och resursanvändningen med minst 80 procent jämfört med dagens teknik. Ett tydligt exempel är att ersätta fysiska möten och resor med virtuella möten. Ett annat är att bygga nollenergihus, som under viss del av dygnet kan agera nettoleverantör till elnätet. Ett tredje exempel kan vara att uppmuntra utvecklingen av produkter med ökad livslängd, till exempel genom affärsmodeller som går ut på att kunden hyr i stället för att köpa nytt. Utredningen ser en stor potential för denna typ av lösningar och menar att den offentliga sektorn har en viktig roll att spela. Med de flexibla regler som föreslås inom upphandlingsregelverket – och det stora intresset för innovationsupphandling – framstår transformativa lösningar som en spännande möjlighet.

Mot denna bakgrund föreslår Upphandlingsutredningen att

- regeringen tar initiativ till ett utökat – och mer formaliserat – nordiskt samarbete kring utformning och uppföljning av miljökriterier och sociala kriterier samt upphandling av transformativa lösningar. Europeiskt samarbete bör i sammanhanget eftersträvas,
- det samordnade upphandlingsstödet (alternativt Miljöstyrningsrådet) ges ansvaret att utforma miljökravpaketet för de vanligaste produktområdena. Syftet är att underlätta för upphandlande myndigheter och enheter att ställa och följa upp relevanta och effektiva krav. Dessa paket kan med fördel integreras med det föreslagna produkt-kategoristödet,
- Statens Inköpscentral – i samråd med det samordnade upphandlingsstödet alternativt Miljöstyrningsrådet – ges ansvaret att upphandla ramavtal för effektiv uppföljning av miljökrav,
- Statens Inköpscentral ges uppdraget att, i dialog med berörda myndigheter och marknadsaktörer, identifiera vilka behovs- områden som är lämpliga för transformativa lösningar. Arbetet genomförs i samarbete med marknaden och andra myndigheter med uppgifter på innovationsområdet. Vidare ska internationellt samarbete eftersträvas,
- det samordnade upphandlingsstödet alternativt Miljöstyrningsrådet ges ansvaret att utveckla vägledning för hur livscykelkostnader kan beaktas i offentliga upphandlingar. I uppdraget ingår att framför allt identifiera – och utveckla vägledning – för de produktområden där det är särskilt viktigt att ta hänsyn till externa kostnader. I sammanhanget är det angeläget att belysa vilka hinder som dagens budgetprinciper m.m. innebär för en ökad användning av livscykelkostnadsanalyser i offentlig upphandling,
- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att utveckla kriterier för socialt ansvarsfull offentlig upphandling samt beskriva lämpliga uppföljningsmetoder. Särskild uppmärksamhet ska ägnas frågan hur upphandlingarna ska kunna fånga upp de mervärden som de idéburna organisationerna representerar,

- det samordnade upphandlingsstödet ges ansvaret att utarbeta en särskild vägledning om gränsdragningen mellan upphandling och bidragsgivning, samt
- direktivförslagets bestämmelser om reserverade kontrakt genomförs i LOU och LUF.

## Nationell upphandlingsstatistik

En viktig del i utredningens uppdrag har varit att se över den nationella statistiken för den offentliga upphandlingen i Sverige. Statistiken har under ett antal år närmast varit synonym med den statistik om offentlig upphandling som Sverige enligt upphandlingsdirektiven årligen är skyldig att samlas in och lämna till EU-kommissionen.

Den omfattar endast en begränsad del av alla upphandlingar som genomförs, saknar regelmässigt viktiga uppgifter och är dessutom allmänt informationsfattig. Till följd av den undermåliga statistiken råder en betydande osäkerhet om hur stora summor den offentliga upphandlingen i Sverige egentligen omsätter. Vidare brister informationen om hur konkurrenssituationen på de olika upphandlingsmarknaderna ser ut. Det finns inte heller någon tillförlitlig statistik om i vilken omfattning som företag av olika storlek deltar i offentliga upphandlingar. Det framgår heller inte i vilken utsträckning olika typer av miljökrav eller sociala krav ställs samt vilka effekter de leder till. Dessa brister gör att statistiken inte går att använda till några djupare analyser; den är närmast oanvändbar.

För att kunna realisera och kontinuerligt utveckla den goda affären måste statistiken på ett helt annat sätt utgå från den svenska offentliga sektorns behov. Vilka möjligheter finns då att förbättra statistiken och statistikinsamlingen? Utredningen vill uppmärksamma två hopp- ingivande omständigheter. För det första pågår i stora delar av den offentliga förvaltningen en övergång till elektroniska upphandlings- och beställningsförfaranden. Detta innebär på sikt radikalt bättre förutsättningar att samlas in upphandlings- och inköpsstatistik. Denna utveckling ska enligt utredningen beaktas när man överväger ett lämpligt statistikförfarande. Det som inte är möjligt i dag kommer att vara möjligt om en inte alltför avlägsen framtid. För det andra har den nationella upphandlingsstatistiken under de allra senaste åren genom den statistikansvariga myndighetens, dvs. Konkurrensverkets, försorg tydligt förbättrats. En betydligt mer intressant nationell upphandlingsstatistik har tagits fram som i allt väsentligt baseras på sådan information som finns i de privata annonsdatabaserna. Konkurrensverket har därför föreslagit att den nationella upphandlingsstatistiken i framtiden bör bygga på information ur upphandlingsannonser.

Upphandlingsutredningen har mot bakgrund av dessa två omständigheter dragit två slutsatser. Dels att upphandlingsstatistiken framgent huvudsakligen bör utgå från information som finns i annonser och efterannonser som upphandlande myndigheter och enheter publicerar i samband med sina respektive upphandlingar. Dels att mer detaljerad information, om framför allt upphandlingars utfall i termer av faktiska inköpsolymer m.m., kan samlas in när de elektroniska upphandlings- och

beställningssystemen är på plats hos majoriteten av de upphandlande myndigheterna och enheterna.

Det är med andra ord naturligt att tänka på ett framtida statistikinsamlingsförfarande i två steg. I ett första steg föreslår Upphandlingsutredningen därför att

- den nationella upphandlingsstatistiken primärt ska baseras på information ur annonser och efterannonser. Dessa uppgifter ska samlas in för samtliga upphandlingar som genomförs enligt LOU och LUF. Direktupphandlingar är dock undantagna,
- för upphandlingar under tröskelvärdena enligt LOU och LUF, införs en utvidgad annonsering och krav på efterannonsering,
- annonsdatabaser, som godkänts av den statistikansvariga myndigheten, en gång per år ska leverera efterfrågade statistikuppgifter till den statistikansvariga myndigheten,
- statistiken, när det gäller upphandlingar enligt LOV, ska baseras på annonser som publiceras på Valfrihetswebben,
- en kompletterande statistikinsamling om värdet av upphandlande myndigheternas och enheters totala inköp ska göras,
- fördjupade stickprovsundersökningar kontinuerligt ska genomföras för att komplettera den övriga upphandlingsstatistiken, framför allt på miljöområdet och det sociala området, samt
- en nationell statistikdatabas för offentlig upphandling ska inrättas.

De statistiska uppgifterna för 2015 ska samlas in från och med 2016. Utredningen föreslår också att en permanent arbetsgrupp bildas som består av representanter för olika myndigheter och näringslivsorganisationer. Gruppen ska lämna förslag på de närmare detaljerna om vilken statistik som ska samlas in och hur insamlingen rent tekniskt ska gå till. En viktig arbetsuppgift för gruppen ska vara att följa den tekniska utvecklingen och bedöma när mer detaljerade uppgifter om bl.a. inköpsvolymer ska samlas in.

### **En ny upphandlingsmyndighet**

Betydelsen av en höjd kompetensnivå hos dem som på olika sätt ansvarar för upphandlingsfrågor kan inte nog understrykas. Detta är bakgrunden till utredningens förslag om forskning och utbildning på akademisk nivå. Lika viktigt är dock att den statliga verksamheten för stöd och vägledning byggs ut. Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet och Miljöstyrningsrådet bedriver i dag denna verksamhet, under de förutsättningar som gäller, på ett förtjänstfullt sätt. Avgörande skäl talar dock inte bara för en väsentlig breddning – vilket framgår utredningens många förslag – utan även för att verksamheten samlas under en hatt i en ny myndighet. I och med detta konstaterande stödjer Upphandlingsutredningen inrättandet av en ny myndighet såsom föreslagits av Upphandlingsstödsutredningen.

Motiven för att skapa en självständig myndighet är flera. Upphandlingsstödet behöver vara synligt och ledningen bör fokusera på den goda affären. Det behöver därtill anläggas ett strategiskt perspektiv och väga samman alla de olika mål och hänsyn som är aktuella i upphandlings-sammanhang. Den vägledning som ges behöver vara konsekvent och



trovärdig. Dagens situation, med parallellt arbetande organ som svarar för stöd och vägledning, och därtill en tillsynsmyndighet, Konkurrensverket, som regelmässigt gör markeringar i olika tillämpningsfrågor är inte optimal. Budskapen har inte alltid varit samstämmiga vilket skapat förvirring. En ny självständig myndig

het skulle vara en tydlig markering av den vikt statsmakterna ger upphandlingen och därtill naturlig med hänsyn till mångfalden av uppgifter.

Utredningen anser i princip att även Miljöstyrningsrådets kriterieverksamhet bör ingå i den nya samordnade myndigheten. Motivet är att miljöfrågorna tjänar bäst på att integreras i upphandlingsprocessen i stort. Alla frågor, inklusive miljöhänsyn, ska till syvende och sist sammanvägas och resultera i en enskild upphandling. Det kräver således att miljökriterierna förhåller sig till och balanseras mot andra aspekter av den offentliga upphandlingen. Ett villkor är dock att Miljöstyrningsrådets verksamhet och de värden som byggts upp noga analyseras. Det är nämligen angeläget att den verksamhet som Miljöstyrningsrådet bedriver tillåts, med bibehållen integritet, fortsätta att utvecklas enligt de förutsättningar som gäller i dag.

## Förteckning över remissinstanserna avseende Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12)

Följande remissinstanser har yttrat sig: Riksrevisionen, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Härnösand, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Malmö, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Statens servicecenter, Skatteverket, Konjunkturinstitutet, Kammarkollegiet Lunds universitet, Stockholms universitet, Göteborgs universitet Umeå universitet, Statistiska centralbyrån, Universitets- och högskolerådet, Energimyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Kemikalieinspektionen, Strålsäkerhetsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Trafikverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Statens väg- och transportforskningsinstitut, Konkurrensverket, Affärsverket Svenska Kraftnät, Tillväxtverket, Tillväxtanalys, E-legitimationsnämnden, Vinnova, Arbetsförmedlingen, Diskrimineringsombudsmannen, Svenska ILO-kommittén, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Myndigheten för tillgängliga medier, Arbetsmiljöverket Svenska institutet för europapolitiska studier, Regelrådet, Livrustkammaren och Skoklosters slott med Stiftelsen Hallwylska museet, Statens maritima museer, Statens konstråd, Statens skolverk Kungliga Operan AB, Bodens kommun, Borlänge kommun, Botkyrka kommun, Eslövs kommun, Gotlands kommun, Gällivare kommun, Göteborgs kommun, Hallsbergs kommun, Karlshamns kommun, Katrineholms kommun, Kungsbacka kommun, Lerums kommun, Ljusdals kommun, Mullsjö kommun, Nacka kommun, Orsa kommun, Oskarshamns kommun, Rättviks kommun, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, Simrishamns kommun, Söderköpings kommun, Töreboda kommun, Vaggeryds kommun, Varbergs kommun, Vindelns kommun, Vännäs kommun, Växjö kommun, Östersunds kommun, Inköp Gävleborg, Dalarnas läns landsting, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Skåne läns landsting, Stockholms läns landsting, Västernorrlands läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Östergötlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, SKL Kommentus, Svensk Kollektivtrafik, Svenskt Vatten, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Företagarförbundet, Teknikföretagen, Stockholms Handelskammare, Sjukvårdsleverantörerna, Lantbrukarnas Riksförbund, Nätverket för Elektroniska Affärer, Almega, SIS – Swedish Standards Institute, SWETIC – Swedish Association for Testing, Inspection and Certification, Näringslivets regelnämnd, Landsorganisationen, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges advokatsamfund, Nätverket Småkom, Svensk Energi, Svenska Bussbranschens riksförbund, Branschföreningen

Tågoperatörerna, Svenska kyrkan, Stadsmissionen, Bräcke Diakoni, Ersta Diakoni, Stockholms sjukhem, Coompanion, Forum för frivilligt socialt arbete, Partnerskap för utveckling av sociala företag (PUST), Famna – Riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, DHR – De Handikappades Riksförbund, Handikappförbunden, Lika Unika, Nätverket unga för tillgänglighet, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Pensionärsförbund, Anhörigas Riksförbund, Sveriges Offentliga Inköpare, och Svenska Naturskyddsföreningen.

Därutöver har även Gemensamma nämnden för upphandlings-samverkan, Gagnefs kommun, Visma Commerce AB, Förvaltningsrätten i Uppsala, Temagruppen Entreprenörskap och Företagande, Martin & Servera, Hjälpmedelsinstitutet, Mölndals kommun, Advokatfirman Vinge KB, Förvaltningsrätten i Jönköping, Vänsterpartiet Leksand, Läke-medelsindustriföreningens Service AB (LIF), MAQS Law Firm Advokatbyrå AB, Hörselskadades Riksförbund, HRF, Förvaltningsrätten i Umeå, Belysningsbranschen, Västsvenska Handelskammaren, Clas Thorén, Förvaltningsrätten i Linköping, Falu Energi & Vatten AB, Swedish Medtech, Svenska Teknik och Designföretagen, Arbets-givarföreningen KFO, Konkurrenskommissionen, Husbyggnadsvaror HBV Förening, Advokatfirman Delphi, SABO – Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, Återvinningsindustrierna, Lindskog Malmström Advokatbyrå, Advokatfirman Lindahl KB, Sveriges Byggindustrier, Akademikerförbundet SSR, Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Svensk Upphandlingstjänst HB, Inpublic AB, Public Procurement Service AB och Avfall Sverige yttrat sig.

## Sammanfattning av promemorian Nya regler om direktupphandling

Promemorian behandlar reglerna om direktupphandling i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFSS). Direktupphandling definieras i lagarna som en upphandling utan krav på anbud i viss form (se 2 kap. 23 § LOU, 2 kap. 26 § LUF och 2 kap. 31 § LUFSS).

Av 15 kap. 3 § andra stycket i de tre lagarna framgår att direktupphandling får användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket LOU (1 806 427 kronor) respektive 3 kap. 1 § första stycket 1 LUF och 3 kap. 1 § första stycket LUFSS (3 612 854 kronor). Direktupphandlingsgränsen är för närvarande således 271 000 kronor i LOU och 542 000 kronor i LUF och LUFSS. Vidare får direktupphandling användas om det finns förutsättningar att tillämpa förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ LOU, 4 kap. 2 och 3 §§ LUF, 4 kap. 4–10 §§ LUFSS eller om det finns synnerliga skäl.

I promemorian föreslås ändrade direktupphandlingsgränser. Gränserna som föreslås vara gemensamma för upphandling av varor, tjänster och byggtreprenader ska såsom tidigare anges som en procentsats av respektive tröskelvärde för upphandling av varor och tjänster.

I LOU ska direktupphandling få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 32 procent av det tröskelvärde som gäller för kommuner och landsting vid upphandling av varor och tjänster, som för närvarande uppgår till 1 806 427 kronor, dvs. 578 056 kronor. I LUF ska direktupphandling få användas om kontraktets värde beräknas uppgå till högst 27 procent av det tröskelvärde som gäller vid upphandling av varor och tjänster som för närvarande uppgår till 3 612 854 kronor, dvs. 975 470 kronor. Samma direktupphandlingsgräns som föreslås gälla för LUF ska också gälla för LUFSS.

I promemorian föreslås att en bestämmelse införs i de tre lagarna som anger att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. Denna dokumentationsplikt ska enligt promemorian gälla för upphandlingar vilkas värde överstiger 100 000 kronor.

Reglerna föreslås träda i kraft den 1 juli 2014.

# Lagförslag i promemorian Nya regler om direktupphandling

Bilaga 6

## Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 18 §§ lagen (2007:1091) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 15 kap.

#### 3 §

En offentlig upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 32 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 2 och andra stycket. *Den upphandlande myndigheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 5–9 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

### 18 §

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande myndighet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

## Förslag till lag om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 18 §§ lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **15 kap.**

##### **3 §**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall då förutsättningarna för tilldelning av kontrakt utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 2 och 3 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 27 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall då förutsättningarna för tilldelning av kontrakt utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 2 och 3 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

#### **18 §**

En upphandlande enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet

Härigenom föreskrivs att 15 kap. 3 och 20 §§ lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**15 kap.**

**3 §**

En upphandling enligt detta kapitel ska göras genom förenklat förfarande eller urvalsförfarande.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 15 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 4–10 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Direktupphandling får dock användas om kontraktets värde uppgår till högst 27 procent av det tröskelvärde som avses i 3 kap. 1 § första stycket 1. *Den upphandlande myndigheten eller enheten ska besluta riktlinjer för användning av sådant förfarande.* Vidare får direktupphandling användas i tillämplig omfattning i de fall förutsättningarna för förhandlat förfarande utan föregående annonsering som avses i 4 kap. 4–10 §§ är uppfyllda eller om det finns synnerliga skäl.

Konkurrenspräglad dialog får, i enlighet med 2 §, användas om inte förenklat förfarande eller urvalsförfarande medger tilldelning av kontrakt.

**20 §**

En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen. *Detta gäller dock inte vid tilldelning av kontrakt vilkas värde uppgår till högst det i 3 § andra stycket angivna värdet.*

En upphandlande myndighet eller enhet ska anteckna skälen för sina beslut och annat av betydelse vid upphandlingen *om upphandlingens värde överstiger 100 000 kronor.*

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2014.
  2. Äldre bestämmelser gäller för upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet

## Förteckning över remissinstanserna avseende promemorian Nya regler om direktupphandling

Följande remissinstanser har yttrat sig: Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Malmö, Rikspolisstyrelsen, Kommerskollegium, Försvarets materielverk, Försvarmakten, Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Ekonomistyrningsverket, Statens servicecenter, Statens fastighetsverk, Arbetsförmedlingen, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Göteborgs kommun, Mölndals kommun, Inköp Gävleborg, Region Skåne, Mullsjö kommun, Växjö kommun, Gagnefs kommun, Ljusdals kommun, Botkyrka kommun, Nacka kommun, Region Gotland, Ludvika kommun, Vännäs kommun, Östersunds kommun, Jönköpings läns landsting, Kalmar läns landsting, Västra Götalandsregionen, Östra Götalandsregionen, Stockholms läns landsting, Landstinget Dalarna, Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Sveriges Byggindustrier, Almega, Företagarna, Sveriges Offentliga Inköpare (SOI) och Föreningen Sveriges Offentliga Leverantörer (FSOL).

Därutöver har även Konkurrenskommissionen, Advokatfirman Lindahl KB och Advokatfirman Delphi yttrat sig.

Försvarets radioanstalt och Sigtuna kommun har beretts tillfälle yttra sig men avstått.