



EU:S PLANERINGSTERMIN – FAKTABLAD

OFFENTLIG UPPHANDLING

1. INLEDNING

Varje år spenderar de offentliga myndigheterna i EU ca 14 % av BNP på offentlig upphandling. Det motsvarar över 1,9 biljoner euro.¹ På grund av sin storlek har den offentliga upphandlingen stor betydelse för konkurrenskraften. Detta gäller särskilt inom sektorer såsom energi, transport, försvar, informationsteknik och hälso- och sjukvårdstjänster, där den offentliga sektorn är central för efterfrågan.

En effektiv offentlig upphandling är avgörande för att lösa många av de viktiga politiska utmaningar som EU står inför. Det gäller till exempel tillväxt och sysselsättning, skattedisciplin, modernisering av den offentliga förvaltningen, bekämpning av korruption och otillåten samverkan, marknadstillträde för små och medelstora företag, medborgarnas förtroende för offentliga myndigheter och demokrati samt innovation och socialt hållbar tillväxt.

Ett produktivt utnyttjande av offentliga medel i form av investeringar är viktiga hävstänger för att återställa ekonomisk tillväxt, framför allt i tider av pressade statliga budgetar. För medlemsstaterna är den offentliga upphandlingen ett viktigt verktyg för att leverera regeringarnas politik och uppfylla

¹ Detta är den senaste skattningen och omfattar inte allmännyttiga företags utgifter. Tidigare skattningar inklusive allmännyttiga företag ligger på omkring 19 % av BNP i EU, dvs. ungefär 2,3 biljoner euro.

nationella strategiska mål. Väl fungerande offentliga upphandlingsmarknader stimulerar den nationella konkurrenskraften genom bättre offentliga finanser, bättre investeringar och bättre kvalitet på tjänster såsom infrastruktur eller e-förvaltning.

Offentliga kontrakt som ligger över de tröskelvärden som fastställs på EU-nivå² måste offentliggöras i hela EU på plattformen *Tenders Electronic Daily*³ (TED). Syftet är att skapa integrerade upphandlingsmarknader inom EU, öka konkurrensen och få mer värde för de offentliga pengar som spenderas. Totalt offentliggjordes EU-omfattande anbudsinfordringar till ett värde av 450 miljarder euro under 2015.

2. VIKTIGA POLITISKA UTMANINGAR

Förstärkning av den offentliga upphandlingen är avgörande när de offentliga myndigheterna ska skapa ett rättvisare samhälle grundat på lika möjligheter, hållbar ekonomisk tillväxt och ett brett marknadsdeltagande. Samtidigt kan ett effektivt system för offentlig upphandling i betydande

² EU:s lagar föreskriver harmoniserade minimiregler för anbudsinfordringar vilkas värde överskrider ett visst belopp. Reglerna finns tillgängliga på https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en.

³ <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

omfattning bidra till att skapa hållbara offentliga finanser.

Enligt EU:s nuvarande regelverk är en utvärdering av de offentliga upphandlingssystemens kvalitet och effektivitet avgörande för att identifiera medlemsstaternas starka och svaga sidor.

Detta borde leda till korrigerande åtgärder och strategier. Modern offentlig upphandling bygger på vissa centrala begrepp:

- Värde för pengarna: att på ett ekonomiskt och effektivt sätt tillhandahålla efterfrågade varor, arbeten och tjänster.
- Öppenhet: offentliggöra heltäckande och tillgänglig information om förfaranden för offentliga upphandlingar i rätt tid.
- Rättvisa: den offentliga upphandlingsprocessen bör vara opartisk och säkerställa lika behandling av samtliga anbudsgivare.
- Goda styrelseformer: upphandling bör inte betraktas som ett administrativt förfarande. I stället bör den betraktas som en möjlighet att leverera olika samhällsmål genom att utnyttja tillgängliga resurser på ett smart sätt. Detta kan skapa ökat förtroende för grön, social eller innovativ upphandling.

God tillgång på rapporterade uppgifter av god kvalitet är avgörande för att kunna analysera upphandling och förbereda lämpliga åtgärder och politiska insatser. Bättre och mer lättillgängliga

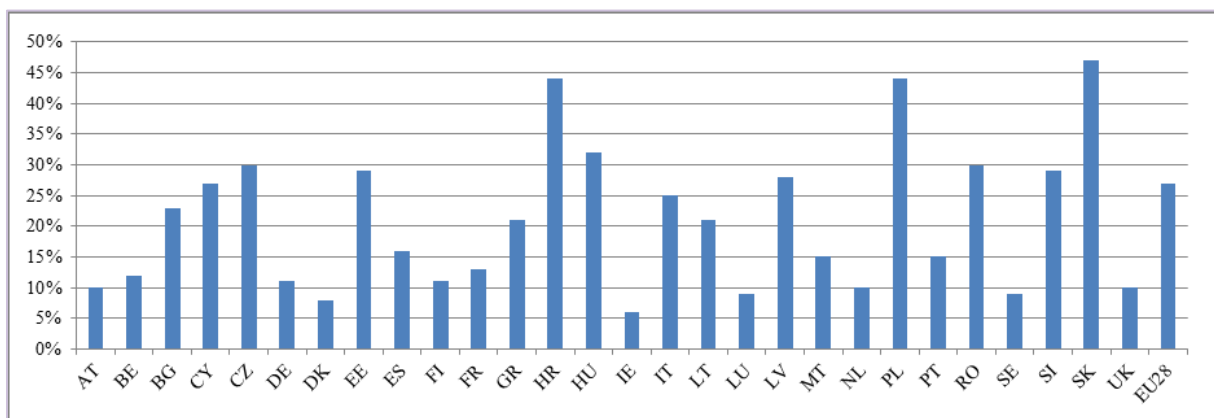
uppgifter om upphandling för alla berörda parter skulle kunna öka forskarsamhällets intresse för frågan (vilket skulle kunna resultera i nya idéer om hur vissa svagheter kan korrigeras) och optimera samverkan med samhället i stort (bygga förtroende och skapa ett offentligt tryck för att förbättra de offentliga upphandlingssystemens resultat).

Värde för pengarna

2.1. Konkurrens inom offentlig upphandling

I de meddelanden om tilldelade kontrakt som offentliggörs i TED anges antalet anbud som lämnats in. Detta är en viktig indikator på konkurrensnivån på marknaderna för offentlig upphandling. Konkurrens bland anbudsgivare för offentliga kontrakt är ett av de viktigaste sätten för att nå slutmålet för den offentliga upphandlingspolitiken, dvs. bäst värde för pengarna. Mellan åren 2006 och 2016 har antalet upphandlingar med bara ett anbud ökat från 14 till 29 %. Det betyder att konkurrensprocessen antingen saknas eller att den försvagas. Företag har i allmänhet svårare att bedöma upphandlingsmarknaderna.

Diagram 1: Andelen kontrakt där det bara förekom ett anbud (med undantag av ramprogram) 2006–2016



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2016, Rumänien och Bulgarien 2007–2016)

På EU-nivå (EU-28) förekom det 27 % anbudsinfordringar med endast en anbudsgivare under perioden 2006–

2016. Siffrorna var högst för de nya medlemsstaterna. Även för Italien redovisades höga procentsiffror, nära

genomsnittet för EU-28. Totalt sett finns det ett allt större antal medlemsstater med en hög andel kontrakt med ett enda anbud, dvs. med otillräcklig konkurrens (diagram 1).

2.2. Nivån på gränsöverskridande offentlig upphandling

Avsikten med de förutsättningar som skapades genom EU:s regler för offentlig upphandling var att öka den gränsöverskridande upphandlingen. Det finns två olika typer av gränsöverskridande upphandling, direkt⁴ och indirekt⁵. Mellan 2009 och 2015 har antalet direkta gränsöverskridande upphandlingar ökat, både som andel av det totala värdet för tilldelade kontrakt (från 2,5 till 3,5 %) och som andel av det totala antalet tilldelade kontrakt (1,5 till 2 %). Under samma period följde också den indirekta gränsöverskridande upphandlingen en allmänt ökande trend: andelen av det totala antalet tilldelade kontrakt ökade från 19,9 till 22,6 %, medan andelen av det totala värdet för tilldelade kontrakt ökade från 18,6 till 21,4 %. Man bör emellertid observera att denna tillväxttrend inte har varit stabil över tid.

Mellan 2009 och 2015 utgjorde andelen direkta gränsöverskridande kontrakt av det totala antalet tilldelade kontrakt

över 10 % i endast tre länder: Malta (12 %), Irland (13 %) och Luxemburg (17 %). I dessa tre länder verkar det lokala utbudet vara otillräckligt för att uppfylla inköparnas behov. I majoriteten av medlemsstaterna i EU-28 ligger andelen direkt gränsöverskridande tilldelningar av det totala antalet tilldelade kontrakt fortfarande under 5 % (diagram 2).

Mellan 2009 och 2015 låg andelen gränsöverskridande upphandling på över 15 % i de flesta medlemsstater. Den indirekta gränsöverskridande upphandlingen som andel av antalet tilldelade kontrakt varierade mellan 2,1 och 34,8 % (sett till värdet 5,9 och 36 %) för länderna i EU-28.

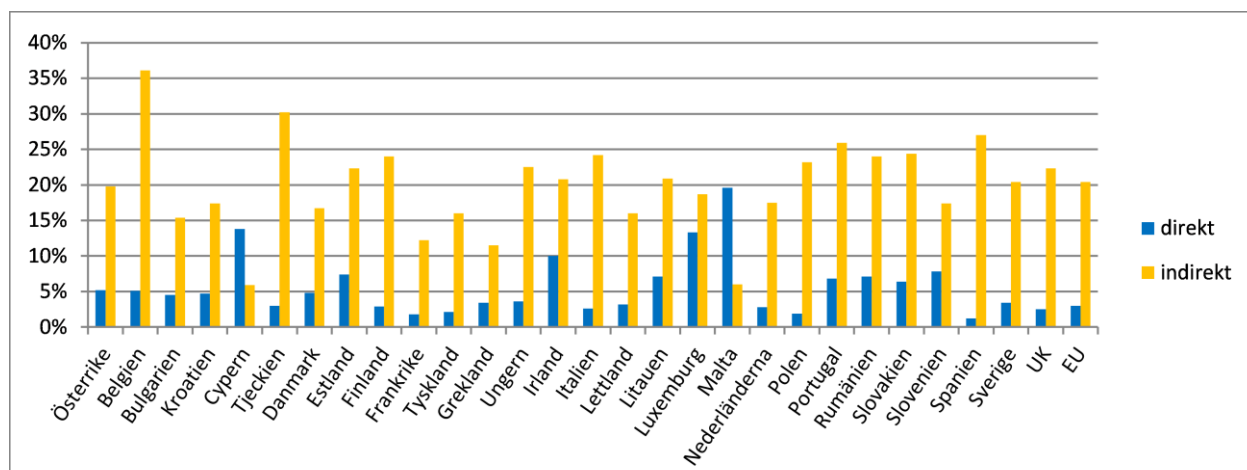
Det faktum att den indirekta gränsöverskridande upphandlingen ofta är hög när den direkta är låg kan bero på verkliga eller upplevda hinder för gränsöverskridande anbudsgivning, vilket får företagen att utnyttja lokalt baserade dotterbolag för sin gränsöverskridande försäljning.⁶

⁴ Om den framgångsrika anbudsgivaren inte befinner sig i samma land som den upphandlande myndigheten och inte har inhemsk ägare.

⁵ Om den framgångsrika anbudsgivaren befinner sig i samma land som den upphandlande myndigheten men är dotterbolag till ett utländskt företag.

⁶ I takt med att företagens strategi att komma in på gränsöverskridande marknader utvecklas är det därför troligare att de etablerar ett dotterbolag för att hantera de komplicerade landspecifika kraven. Gränsöverskridande anbudsgivare betraktar också lokal närvaro som en fördel eftersom de upplever att de upphandlande myndigheterna främjar anbudsgivare som talar deras eget språk och som inte är geografiskt avlägsna.

Diagram 2 – Andelen kontrakt som tilldelats utländska företag, sett till värdet (direkt och indirekt), 2009–2015



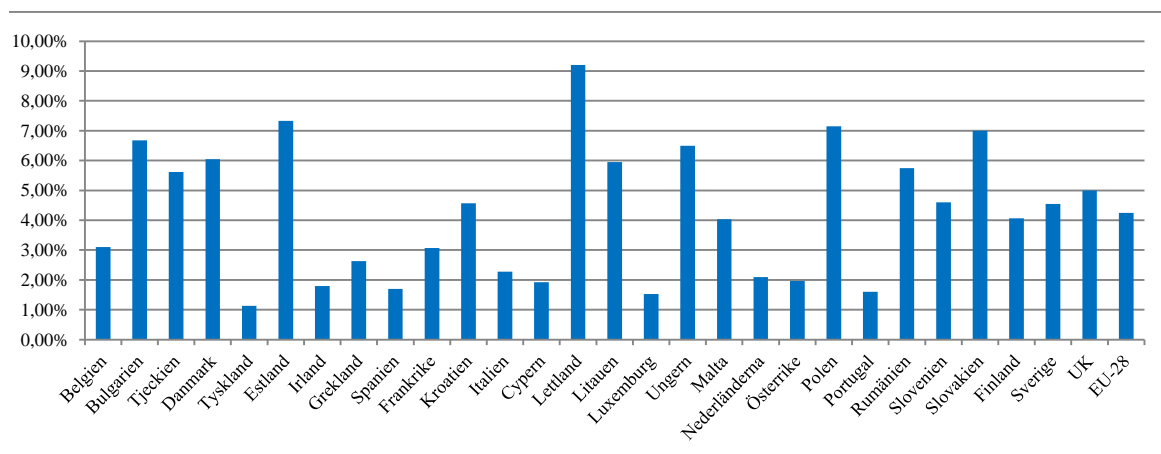
Öppenhet och rättvisa

2.3. Offentliggörande av offentliga anbudsinfordringar på EU-nivå

En viktig indikator är hur många anbudsinfordringar som offentliggörs på EU-nivå.⁷ Den allmänna trenden har varit ganska stabil under de senaste fyra åren. Nivån på offentliggörandet varierar emellertid stort mellan länderna. I vissa ligger värdet av offentliggjord upphandling i förhållande till BNP långt under EU-genomsnittet på 4,25 % (2012–2015) (diagram 3).

Länder där värdet på offentliggjorda anbud är relativt litet i förhållande till BNP kan inte skörda vinsterna från ökad offentlighet, såsom lägre kostnader för att söka efter kommande upphandlingar eller en större pool av potentiella deltagare. Samtidigt som sådana länder kan dra nytta av öppenheten på andra medlemsstaters marknader erbjuder de inte symmetriska möjligheter för europeiska företag från andra medlemsstater. Detta är mycket betydelsefullt för förhållandet mellan underskott och överskott i medlemsstaterna. Tyskland är den

Diagram 3 – Värdet av offentliggjorda anbudsinfordringar som procentuell andel av BNP per medlemsstat, 2012–2015



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2015)

⁷ Inklusive allmännyttan och försvar.

medlemsstat som har lägst andel

offentliggjorda upphandlingar i EU (1,2 %).

2.4. Öppenheten för förfaranden som tillämpas i offentlig upphandling

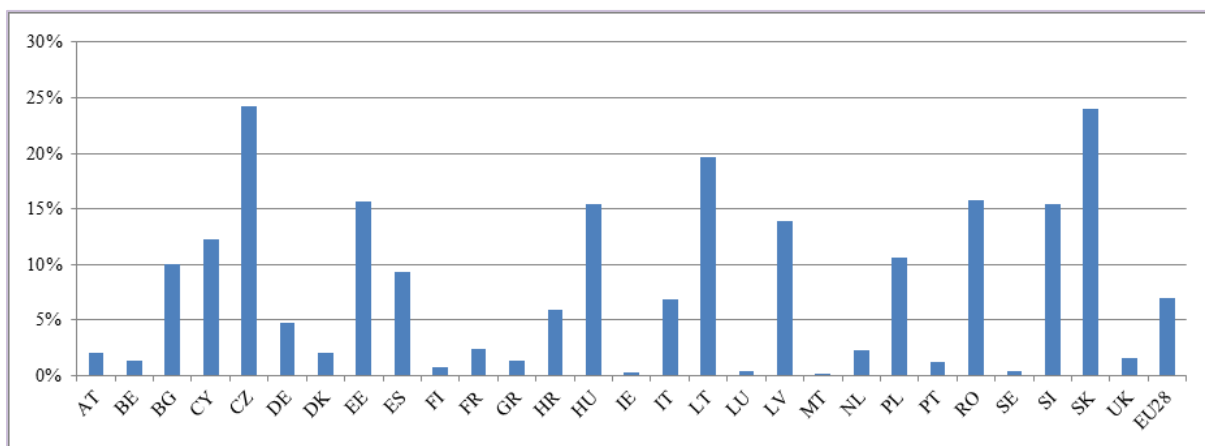
Transparenta marknader för offentlig upphandling utmärks av en stor grad av öppenhet och möjligheter till hög konkurrensnivå, vilket betyder att företagen som vinner kontrakten är de som har den bästa produkten till det bästa priset i syfte att nå det bästa resultatet.

En viktig faktor som anger graden av öppenhet är den typ av förfaranden som används. När öppna förfaranden utnyttjas är stor öppenhet och konkurrens mer sannolika.

När ett förhandlat förfarande utan föregående meddelande om upphandling tillämpas blir sannolikt öppenhets- och konkurrensnivåerna betydligt lägre.

Andelen meddelanden om kontraktstilldelning i EU-28 där detta förfarande tillämpades var 7 % under perioden 2006–2016 (se diagram 4). Detta tyder på att den observerbara andelen offentlig upphandling är ganska transparent. Den övergripande trenden sedan 2006 tyder på relativ stabilitet, men med betydande skillnader mellan olika medlemsstater. Vissa sektorer särskiljer sig emellertid genom en mycket hög andel av förhandlade förfaranden utan föregående meddelande. Detta gäller till exempel för upphandling av it-lösningar, där lösning till en viss leverantör är ett vanligt fenomen.

Diagram 4 – Andelen tilldelningsmeddelanden där ett förhandlat förfarande utan föregående meddelande om upphandling tillämpades, 2006–2016



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2016, Rumänien och Bulgarien 2007–2016)

2.5. Kvaliteten på rapporterade uppgifter

De flesta är överens om att data är viktiga. OECD har till exempel sagt att även om medlemsstaterna i allt högre grad samlar in basdata om upphandling är det få som gör en systematisk analys av denna information för att mäta upphandlingssystemets resultat. I studier som kommissionen genomfört rekommenderas dessutom en förbättring av kvaliteten på data som gäller

upphandling och åtgärder. Riktade studier har genomförts i vissa medlemsstater, till exempel av de brittiska, tyska och svenska regeringarna och av kroatiska, tjeckiska och ungerska icke-statliga sektorer.

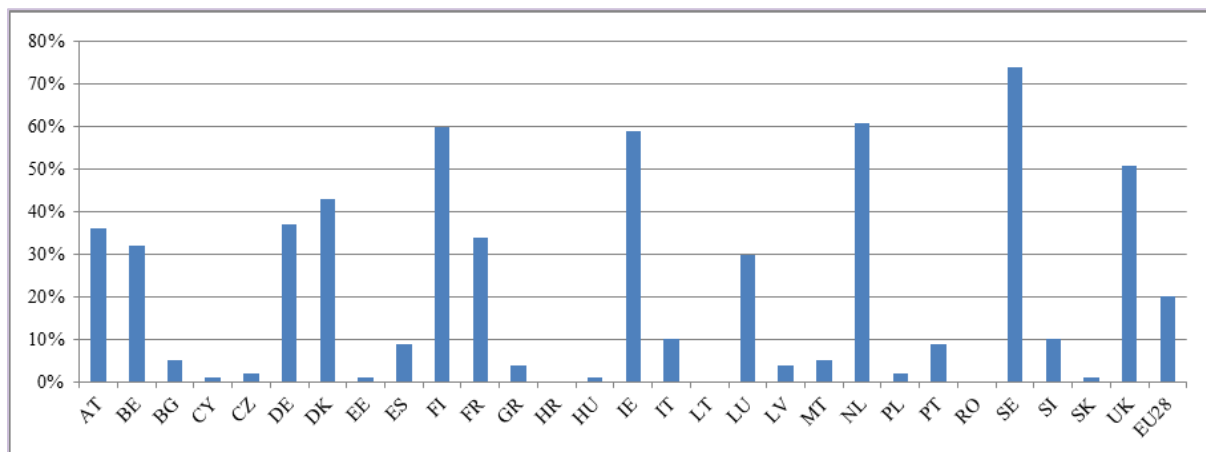
Kostnaden för de föreslagna lösningarna är i regel inte stora, vare sig i absoluta termer eller specifikt i jämförelse med kostnaderna för upphandling. Kostnaden för kontraksregistret i Slovakien låg till exempel under 25 000 euro. Dessutom

finns revisionsdata redan tillgängliga, vilket innebär att de största förändringarna nu måste göras av arbetsprocesserna. På senare tid har sofistikerade dataanalyser gjorts i vissa medlemsstater på icke-statliga organisationers blygsamma budgetar.

En indikator som används för att illustrera datakvalitet är andelen meddelanden i TED utan information om kontraktets värde. På EU-nivå var andelen kontrakt utan värde 20 % under perioden 2006–2016. Tio medlemsstater hade emellertid betydligt högre siffror. I toppen låg Sverige, Nederländerna, Finland och Irland. Ett antal länder med

en hög andel utelämnade värden har dessutom inte förbättrat sina resultat över tid. De mest extrema fallen är Sverige och Nederländerna.

Diagram 5 – Ingen information registrerad för kontraktets värde, 2006–2016



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2016, Rumänien och Bulgarien 2007–2016)

God förvaltning

2.6. Aggregering av efterfrågan

Typiskt för den offentliga upphandlingsmiljön är en kraftig fragmentering av antalet köpare. Man beräknar att över 350 000 olika upphandlande myndigheter är verksamma i EU. I många medlemsstater finns det emellertid inga pålitliga uppgifter om antalet upphandlande myndigheter, och därför bör den siffran betraktas som ungefärlig.

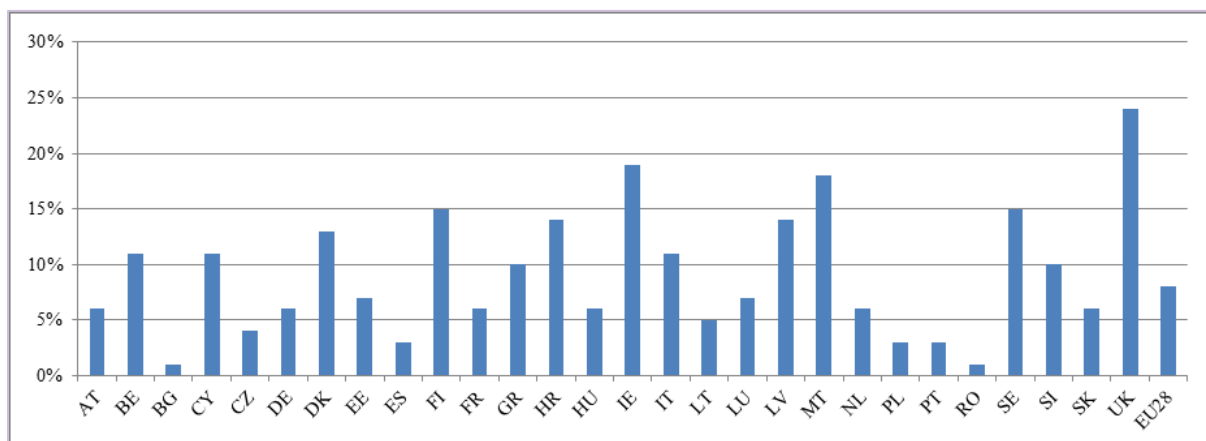
Finansiella begränsningar och tydligare offentliga krav på större ansvar tvingar de offentliga myndigheterna att centralisera och standardisera upphandlingen. Samtidigt kan en aggregering av efterfrågan inom offentlig upphandling hjälpa de offentliga myndigheterna att uppnå viktiga mål, såsom

- bästa värde för pengarna genom storskaliga ekonomiska fördelar,
- sociala eller gröna mål,
- inköparnas professionalisering,
- säkerställande av effektivare planering och övervakning av den offentliga upphandlingscykeln,
- införande av e-verktyg.

I Storbritannien har till exempel energi blivit ett av de mest framgångsrika exemplen på gemensam upphandling. Under 2010 blev det obligatoriskt för alla centrala statliga enheter att upphandla energi genom den statliga upphandlingstjänsten, vilket gav en besparing på 51 miljoner pund. Två alternativ för aggregering av efterfrågan är i) att upphandla genom ett etablerat centralt inköpsorgan eller ii) genom gemensam upphandling med andra enheter. Produkter som elektricitet och gas, kontorsmöbler och kontorsutrustning är bra exempel.

Den genomsnittliga andelen av tilldelningsmeddelanden där den upphandlande myndigheten köper in för en annan upphandlande myndighets räkning var 8 % inom EU-28 (diagram 6) under perioden 2009–2015, där Storbritannien låg högst. Skillnaderna vad gäller utnyttjandet av gemensamma eller centrala inköp är stora jämfört med genomsnittet för EU-28. Den relativt stabila förändringen över tid pekar emellertid på att medlemsstaterna, trots budgetnedskärningar, inte utnyttjar fördelarna med en aggregering av efterfrågan (i de fall detta är lämpligt).

Diagram 6 – Andelen tilldelningsmeddelanden där den upphandlande myndigheten köper in för andra upphandlande myndigheters räkning (antingen gemensamma inköp eller centrala upphandlingsorgan) 2006–2016



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2016, Rumänien och Bulgarien 2007–2016)

2.7. Varierande användning av kvalitetskriterier

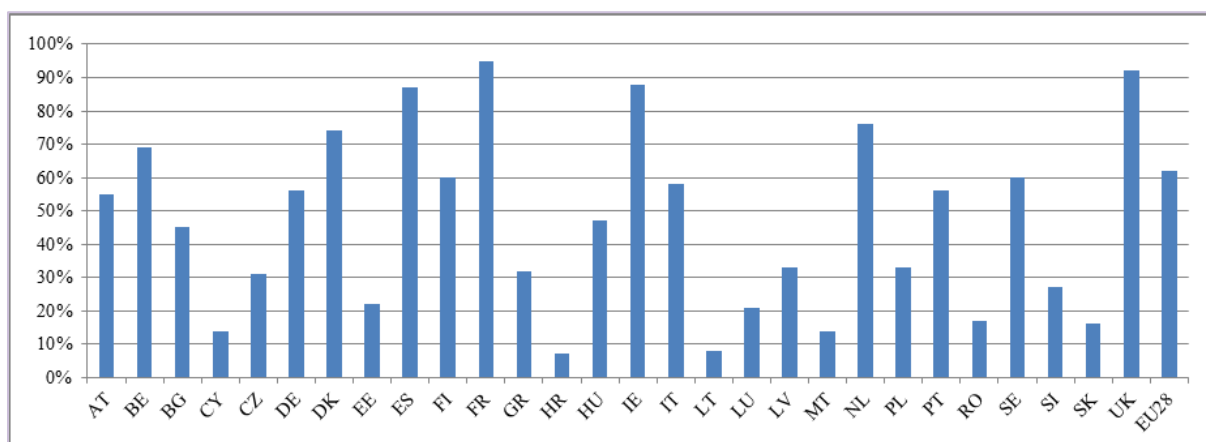
Endast ett fåtal medlemsstater har varit aktiva när det gäller att införa politiska strategier för miljömässigt eller socialt ansvarig upphandling eller innovation. Följaktligen utnyttjas alltför ofta lägsta pris som tilldelningskriterium, något som inte alltid leder till bästa värde för pengarna.

Kommissionen anser i stället att principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet även bör omfatta kvalitetskriterier. Medlemsstaternas användning av denna princip varierar

emellertid kraftigt (diagram 7). Frankrike och Storbritannien använder principen i över 90 % av upphandlingarna, medan Kroatien och Litauen ligger under 10 %. Genomsnittet för EU är 62 %.

Eftersom de i så liten utsträckning utnyttjar principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kan medlemsstaterna missa en möjlighet att utnyttja betydande belopp som spenderats genom upphandling på ett smart och strategiskt sätt och för att generera fler ekonomiska spridningseffekter. Frågan är särskilt relevant i medlemsstaterna i Central- och Östeuropa.

Diagram 7 – Användning av principen om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet för att utvärdera anbud, 2006–2016



Källa: Europeiska kommissionen baserat på uppgifter från EUT/TED (Kroatien 2013–2016, Rumänien och Bulgarien 2007–2016)

3. LÖSNINGAR FÖR MEDLEMSSTATER

3.1. Lösningar

Tydliga och konkreta åtgärder kan göra den offentliga upphandlingen till ett kraftfullt instrument i varje medlemsstats ekonomiska verktygslåda och leda till väsentliga fördelar i upphandlingsresultaten. Detta argument framfördes i kommissionens meddelande som antogs den 3 oktober 2017.⁸ I meddelandet beskrivs de politiska ramarna för att förbättra upphandlingsrutinerna inom EU som helhet. Den föreslagna strategin bygger på ett partnerskap. Åtgärder inom prioriterade områden skulle också göra det möjligt för medlemsstaterna att ta itu med de brister som beskrivits i det föregående avsnittet.

Som anges i meddelandet täcker sådana åtgärder sex prioriterade områden.

- Säkra en mer utbredd användning av strategisk offentlig upphandling.
- Professionalisering av offentliga inköpare.
- Förbättrad tillgång till upphandlingsmarknader.
- Ökad öppenhet, integritet och bättre data.
- Stimulera upphandlingens digitala omvandling.
- Samarbete för gemensam upphandling.

Strategisk offentlig upphandling bör spela en mer framträdande roll för att kunna möta de sociala, miljömässiga och ekonomiska utmaningar som finns. I praktiken innebär detta att man integrerar innovativa, gröna och sociala kriterier⁹, i större omfattning använder samråd eller kvalitativa bedömningar före upphandlingen (det ekonomiskt

mest fördelaktiga anbudet¹⁰) samt upphandlar innovativa lösningar i den prekommersiella fasen. En del medlemsstater har gjort det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet inklusive gröna kriterier obligatoriska i sina upphandlingsförfaranden. Under alla händelser måste strategiska kriterier appliceras systematiskt för att den offentliga upphandlingen ska ge optimala resultat. Detta kan bli möjligt genom omfattande praktiskt stöd som exempelvis spridning av standarder, benchmarkmetoder, regelbunden uppdatering av märkningar¹¹ och utvärderingskriterier samt tillgång till ett bibliotek av god praxis.

Professionalisering är en annan viktig aspekt. Den ökade användningen av strategisk offentlig upphandling kräver en bredare tillämpning av flexibel praxis, marknadskunskap och innovativa verktyg. Den offentliga sektorn måste införa en övergripande strategi för att motverka oviljan att ta risker och för att dra till sig och utveckla kunskaper inom hela den offentliga upphandlingsmiljön. Medlemsstaterna befinner sig i olika faser av sin resa mot professionalisering. Utbyte av erfarenheter ger dem möjligheter att förbättra sina upphandlingsrutiner. Ett sådant utbyte kommer också att förbättra upphandlingens inverkan på möjligheterna att uppfylla de offentliga målen. Långsiktiga strategier för professionalisering på nationell nivå är avgörande för att ha rätt personer med rätt kunskaper och verktyg för att leverera bästa resultat.

En annan viktig aspekt rör **tillgången till marknader för offentlig upphandling**. Små och medelstora företag är centrala för att skapa jobb, för tillväxt och för innovation, men de har svårt att få tillgång till

⁸ COM(2017) 572 final.

⁹ Dessa bör även inbegripa skyldigheten att uppfylla tillgänglighetskravet för personer med funktionshinder.

¹⁰ Det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet som gör det möjligt att ge större vikt åt kvalitet.

¹¹ Till exempel ekologisk märkning, energimärkning eller rättvisemärkning.

upphandlingsmarknaderna. I dagsläget vinner små och medelstora företag 45 % av det samlade kontraktsvärdet över EU:s tröskelvärden – direkt eller tillsammans med andra anbudsgivare eller som underleverantörer. Direktiven från 2014 innehåller åtgärder¹² som ska underlätta tillträdet till den offentliga upphandlingen för små och medelstora företag. Kunskap om dessa förbättrade upphandlingsmöjligheter måste spridas mer aktivt till allmänheten, till företag och till upphandlande myndigheter. Syftet är att öka de små och medelstora företagens andel av den offentliga upphandlingen så att den motsvarar deras samlade värde i ekonomin.

Ett annat sätt att förbättra tillträdet är att bygga upp förtroende bland marknadsaktörerna, inbegripet de små och medelstora företagen, så att de deltar i upphandlingsförfaranden. Detta kan man göra genom att erbjuda rättvisa och effektiva möjligheter till problemlösning och en oberoende prövning av upphandlingsbeslut. EU är dessutom världens mest öppna marknad för offentlig upphandling, men våra företag har inte alltid motsvarande tillträde i andra länder. EU har stora handelspartner som upprätthåller åtgärder som är diskriminerande för företagen inom EU genom att ge förmånsbehandling till nationella anbudsgivare.

Styrningen av den offentliga upphandlingen bygger på pålitliga **data**. Sådana är väsentliga för utformning av rätt politiska åtgärder. Bättre och mer lättillgängliga data om upphandling bör göras tillgängliga.¹³ De öppnar ett brett spektrum av möjligheter att bättre bedöma upphandlingspolitikens resultat och utforma framtida strategiska beslut.

¹² Bland de åtgärder som genomförts för att förbättra de små och medelstora företagens tillträde till den offentliga upphandlingen ingår uppdelning av kontrakt i olika delar, begränsning av den omsättning som krävs för att få delta i anbudsproceduren och minskade dokumentationskrav.

¹³ Samtidigt måste de grundläggande rättigheterna respekteras, i synnerhet rätten till skydd av personuppgifter i den mån det är relevant.

Användning av elektroniska upphandlingssystem kommer dessutom att producera data som även ger en möjlighet att upptäcka oriktigheter.

Tillgång till data om offentlig upphandling bör möjliggöra en dialog med det civila samhället och hålla myndigheterna ansvariga. På så sätt blir offentliga myndigheter bättre rustade att bekämpa bedrägeri och korruption.¹⁴ Det rekommenderas därför starkt att offentligt tillgängliga kontraksregister¹⁵ upprättas som ger insyn i tilldelade kontrakt och deras ändringar. Att möjliggöra rapportering om korruption genom etablering av effektiva rapporteringsmekanismer och skydd mot repressalier för visseblåsare kan också bidra till att förbättra öppenheten inom den offentliga upphandlingen och spara offentliga medel.¹⁶

Nya digitala tekniker erbjuder goda möjligheter att strömlinjeforma och förenkla upphandlingsförfaranden tack vare införande av elektronisk offentlig upphandling. Upphandlingsdirektiven föreskriver att elektronisk inlämning av anbud kommer att bli obligatoriskt från och med oktober 2018. Men för att dra full nytta av e-upphandlingen måste **hela det offentliga upphandlingsförfarandet genomgå en digital omvandling**. Ny teknik gör det möjligt att från grunden ompröva

¹⁴ Enligt kommissionens rapport från 2014 om insatserna mot korruption kostar korruptionen EU-samhället ca 120 miljarder euro per år. Enligt en studie från 2013 (PwC och Ecorys för Europeiska kommissionen) uppgick de sammanlagda direkta kostnaderna för korruption inom den offentliga förvaltningen inom endast fem sektorer (vägar och järnvägar, vatten och avfall, stadsbyggande/allmännyttiga bygg- och anläggningsarbeten, utbildning samt forskning och utveckling) i endast åtta länder till mellan 1,4 miljarder och 2,2 miljarder euro.

¹⁵ I den mån som ett sådant register kommer att innehålla personuppgifter ska det uppfylla kraven i dataskyddslagstiftningen.

¹⁶ Enligt en studie från 2017, *Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement* (Milieu Ltd, utarbetad för Europeiska kommissionen), ligger de potentiella vinsterna av ett effektivt skydd för visseblåsare för EU som helhet inom området för offentlig upphandling någonstans mellan 5,8 miljarder och 9,6 miljarder euro per år.

organisationen av den offentliga upphandlingen och relevanta delar av den offentliga förvaltningen. Det finns en unik möjlighet att omforma de relevanta systemen.

Gemensam upphandling har börjat få fäste inom EU.¹⁷ Inköpscentralerna hanterar en allt större del av de offentliga upphandlingsmarknaderna som aggregatorer. De börjar bli viktiga aktörer för att främja reformeringen av den offentliga upphandlingen och genomförandet av en strategisk metod. De gör det möjligt att öka de offentliga uppköparnas inflytande, vilket är outhärligt på vissa marknader som domineras av ett fåtal aktörer. Inköpscentralerna kan inrättas med ett generellt mandat på nationell nivå, vara inriktade på särskilda sektorer (som hälsovård eller it-branschen) eller specialisera sig på regional/kommunal upphandling.

Inköpscentralernas stora upphandlingsvolymer kan användas för att ge den strategiska upphandlingen större kraft, exempelvis genom att man anger mål för innovativ eller grön upphandling. Deras kunskaper om marknaden är också central för professionaliseringen av den offentliga upphandlingen. Inköpscentralernas kunskaper skapar också spridningseffekter eftersom de ofta stödjer andra upphandlande myndigheter.

Det finns också mycket att vinna på ett förstärkt samarbete mellan upphandlande myndigheter. De nya EU-reglerna gör det mycket lättare att använda upphandlingsförfaranden där upphandlande myndigheter från olika länder går samman och organiserar upphandlingen gemensamt över gränserna. Flera exempel på senare tid visar att det är genomförbart med sådana partnerskap.

3.2. EU:s regelverk

EU:s direktiv om offentlig upphandling omfattar anbudsinfordringar som förväntas vara värda mer än ett fastställt tröskelvärde, även om medlemsstaterna också måste uppfylla EU-direktivets principer för anbudsinfordringar som ligger under tröskelvärdet. De viktigaste principerna i direktiven är öppenhet, lika behandling, öppen konkurrens och sund förvaltning av förfaranden. De är utformade för att skapa en upphandlingsmarknad som är konkurrenskraftig, öppen och väl reglerad. Detta är viktigt för att offentliga medel ska användas effektivt. Genomförandet av direktiven kan också lämna viktiga bidrag till att uppnå målen värde för pengarna, öppenhet, rättvisa och goda styrelseformer.

Direktivet ändrades grundligt genom reformen 2014. De nya reglerna förenklar de offentliga upphandlingsförfarandena och gör dem mer flexibla. Detta blir till nytta för offentliga inköpare och företag, framför allt små och medelstora företag. Närmare bestämt gäller följande:

- Enklare regler för de upphandlande myndigheterna kommer att öppna EU:s offentliga upphandlingsmarknad, förhindra strategier för att köpa nationellt och främja den fria rörligheten för varor och tjänster. Resultatet blir att de upphandlande myndigheterna får bättre värde för pengarna.
- De nya reglerna, som omfattar en ny elektronisk självdeklaration för anbudsgivare, banar väg för digitalisering av den offentliga upphandlingen, vilket kommer att medföra en betydande effektivisering av det offentliga upphandlingssystemet. Till exempel behöver bara det vinnande företaget skicka in all dokumentation för att visa att det är kvalificerat för ett kontrakt. Detta kommer att medföra en drastisk minskning av antalet dokument som behövs för att välja ut företag.
- Genom att minska kraven på omsättning och utnyttja alternativet

¹⁷ Aggregering av efterfrågan handlar om upphandlande myndigheter eller andra som är verksamma via en inköpscentral som i sin tur fungerar som grossister eller mellanhänder.

att dela upp anbudsinfordringarna i delar blir det lättare för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.

- Den offentliga upphandlingen är på väg att bli ett strategiskt politiskt instrument. Enligt de nya reglerna kommer förfarandena för offentlig upphandling också att hjälpa offentliga inköpare att tillämpa miljöpolitiska riktlinjer, förutom de strategier som styr social integration och innovation.

Direktiverna om offentlig upphandling skulle införlivas av medlemsstaterna senast den 18 april 2016. I september 2017 har fyra medlemsstater ännu inte införlivat de tre direktiven. Ytterligare två har ännu inte införlivat koncessionsdirektivet.

4. FRAMGÅNGSSAGOR

Det finns exempel på god praxis för flera av de centrala utmaningar som anges i föregående avsnitt.

När det gäller **strategisk upphandling** utgör den svenska politiken ett exempel på bästa praxis. Nyligen antog den svenska regeringen en nationell strategi för offentlig upphandling. Syftet med strategin är att göra det möjligt för de upphandlande myndigheterna att tillämpa strategisk upphandling. Strategin omfattar förslag på konkreta åtgärder som är relevanta för alla verksamheter inom den offentliga sektorn. Strategin omfattar sju politiska mål, bland annat en miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling. Detta medför krav på en ökning av grön offentlig upphandling, framför allt inom produktkategorier med stor miljöpåverkan. Miljöhänsyn och ett livscykelperspektiv bör beaktas i de olika faserna av den offentliga upphandlingsprocessen. Genomförande och uppföljning av den nationella strategin för offentlig upphandling anförtroddes den nationella upphandlingsmyndigheten som inrättades 2015 – en oberoende myndighet vars huvudsyfte är att ge effektivt stöd åt landets upphandlande

myndigheter genom vägledning, utbildning osv.

En annan dimension av den strategiska upphandlingen är den så kallade sociala upphandlingen. Den innebär att den offentliga upphandlingen används för att uppnå sociala mål såsom integrering av missgynnade personer. I sin nationella handlingsplan för hållbar offentlig upphandling från 2015 satte Frankrike upp målet att inkludera sociala överväganden i minst 25 % av sina offentliga upphandlingar till 2020. För att nå det målet lanseras en serie åtgärder, rekommendationer och kommunikationsverktyg i handlingsplanen som ökar de upphandlande myndigheternas medvetenhet.

När det gäller **gemensam upphandling** har Italien genomfört en viktig reform för att rationalisera den offentliga upphandlingens funktion. Att upphandlingssystemet är splittrat (enbart i Italien finns det ca 36 000 upphandlande myndigheter) är en vanlig brist hos de offentliga upphandlingssystemen i EU. En alltför splittrad offentlig upphandling medför bland annat följande problem:

- Otillräckliga stordriftsfördelar och minskad förhandlingsstyrka hos de upphandlande myndigheterna.
- Bristande professionalisering och marknadskunskaper hos inköparna.
- Höga transaktionskostnader.
- Komplikationer och ökad risk för oriktigheter i upphandlingsförfarandet.
- Alltför stora prisskillnader för samma produkt som upphandlas av olika enheter.

Som ett led i sin utgiftsoversyn beslutade Italien att upphandlingen avseende 19 kategorier av varor och tjänster (främst inom hälso- och sjukvårdssektorn) måste utföras av en grupp av aggregerade organ som främst omfattar nationella eller regionala centrala inköpsorgan. Tack vare detta kunde man också ta itu med de betydande prisskillnaderna bland inköparna (skillnader på över 300 %

inom samma region har rapporterats för hjärtstenter). Detta medförde betydande besparingar under 2015: 23 % i genomsnitt för upphandlingsförfaranden som redan genomförts. Intervallet var mellan 6 och 59 %. Resultaten är också tydliga eftersom de berörda parterna har inrättat ett system för att planera och samordna upphandlingen av den relevanta produkten.

Digitaliseringen av den offentliga upphandlingen underlättar övervakningen av offentlig upphandling och därmed av en betydande andel av de offentliga utgifterna. Kontraktsregister är ett kostnadseffektivt verktyg för att hantera kontrakt, **stärka öppenhet och integritet och förbättra uppgifternas kvalitet**. I sådana register lagras digitaliserade kontrakt och deras strukturerade sammanfattningar, inklusive kontraktens genomförandevillkor, leveransvillkor och senare ändringar. I vissa länder åtföljs dessa register av kravet att de kontrakt som inte offentliggjorts i registret är ogiltiga. Dessa register hjälper de upphandlande myndigheterna att hantera sina kontrakt, och det bidrar till att förbättra förvaltningen av den offentliga upphandlingen. I Portugal gör den offentliga upphandlingsportalen Base¹⁸ det möjligt att övervaka utgifterna och volymerna när det gäller offentlig upphandling samt framtagning av statistik om typen av inköp, anbudsinfordringar som vunnits av företag osv.

Genom övergången till **e-upphandling** kan det offentliga upphandlingssystemet moderniseras. God praxis i denna process är till exempel följande:

- Inrätta en gemensam portal på nationell nivå som innehåller alla meddelanden och som ansluts till TED,
- Skapa en konkurrenskraftig marknad för e-upphandlingstjänster,
- Föra ett kontraktsregister med full insyn i information om kontraktstilldelningar,

- Införa lätta krav på signaturer; användningen av e-signaturer minskar.
- Genomföra engångsprincipen.

Lika viktigt är det att företag (eller medborgare) bara behöver tillhandahålla information en gång till samtliga offentliga förvaltningar. Engångsprincipen är en rutin för samspelet mellan stat och företag (eller medborgare). Den bygger på att man aldrig ska kräva att företag (eller medborgare) lämnar information som kan hämtas internt från en offentlig förvaltning med hjälp av olika referenser (till exempel skatteregistreringsnummer). Detta kan ske antingen direkt genom nationella register (som i Estland) eller genom ett system för aggregering (såsom förhandsurval) där företagen lämnar informationen till förvaltningarna endast en gång.

5. SLUTSATSER

Regelverket för offentlig upphandling har förbättrats på senare år, såväl på EU-nivå som på nationell nivå, men vissa utmaningar återstår. Upphandling utgör en betydande andel av medlemsstaternas offentliga utgifter. I flera medlemsstater är dock graden av offentliggörande fortfarande låg, vilket leder till otillräcklig öppenhet för gränsöverskridande affärsmöjligheter. Användningen av upphandlingsförfaranden som begränsar konkurrensen, såsom förhandlade förfaranden utan föregående meddelande om upphandling varierar kraftigt från land till land och sträcker sig från nära 0 till över 20 %, medan andelen kontrakt där det bara förekom ett enda anbud fortfarande är hög. Detta gäller framför allt inom vissa sektorer (såsom it) där låsning till en viss leverantör är ett vanligt fenomen. Allt detta tyder på att den inre marknaden för offentlig upphandling inte är tillräckligt integrerad och att mera öppenhet skulle kunna stärka den ekonomiska effektiviteten och tillväxten ytterligare.

¹⁸ <http://www.base.gov.pt>

Användning av kvalitetskriterier vid tilldelning av kontrakt varierar kraftigt mellan olika medlemsstater, från under 10 % i Kroatien och Litauen till över 90 % i Frankrike och Storbritannien. I allmänhet tillämpar många medlemsstater i Central- och Östeuropa ofta kriteriet lägsta pris, vilket innebär att de går miste om möjligheterna att stimulera innovation eller främja de sociala målen eller miljömålen.

Medlemsstaterna håller på att undersöka fördelarna med gemensam offentlig upphandling som bygger på aggregering av efterfrågan som ett sätt att öka de offentliga utgifternas effektivitet. Men det finns fortfarande stort utrymme för förbättringar. En annan utmaning är behovet av professionalisering, vilket innebär att den offentliga upphandlingen sköts av personer som har den kompetens, de tekniska kunskaper eller det juridiska kunnande som krävs.

Elektronisk upphandling är ett sätt att öka upphandlingsförfarandenas öppenhet och effektivitet. Sådan upphandling blir allt vanligare i medlemsstaterna. Kvaliteten på de e-upphandlingstjänster som hittills införts kan dock fortfarande förbättras.

Datum: 22.11.2017