

Upphandlingsmyndighetens stöd till företag

RAPPORT 2023:2



Upphandlingsmyndigheten november 2023
ISBN: 978-91-986966-4-6
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Johnér

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	4
2. Inledning och genomförande.....	6
3. Träffsäker upphandling och en välfungerande marknad.....	7
3.1 Företag och deras engagemang i offentlig upphandling	8
3.2 En välfungerande marknad med attraktiva möjligheter och sund konkurrens.....	8
4. Observationer om företagens deltagande.....	11
4.1 Intressant att göra affärer	11
4.2 Enkelt att delta	12
4.3 Möjligt att konkurrera	15
4.4 Tillförlitligt genomförande.....	18
5. Slutsatser om företagens deltagande	20
5.1 Intressant att göra affärer	20
5.2 Enkelt att delta	21
5.3 Möjligt att konkurrera	23
5.4 Tillförlitligt genomförande.....	24
6. Upphandlingsmyndighetens befintliga stöd till företag	25
6.1 Myndighetens olika tjänster och kanaler för stöd till olika målgrupper	25
6.2 Bedömning av Upphandlingsmyndighetens samlande stöd till företag.....	31
7. Åtgärder som kan underlätta för företag	33
7.1 Utveckla den ständiga dialogen.....	33
7.2 Upprätta utvecklingsprogram för en välfungerande marknad.....	34
7.3 Nyttja potentialen i de upphandlande organisationernas köpkraft genom mer enhetliga krav	34
7.4 Underlätta för företag att hitta offentliga affärer	35
7.5 Stärka kunskapen om hur företagen kan arbeta med insyn och kontroll i sina leveranskedjor	35
7.6 Upphandlingsmyndighetens åtgärder	36
Bilaga	37

1. Sammanfattning

Upphandlingsmyndigheten verkar i skärningen mellan offentliga upphandlande organisationer och näringslivet. I myndighetens uppdrag ligger bland annat att lämna stöd och förmedla kunskap till båda parter på den offentliga marknaden. En genomgång av myndighetens tjänster och stöd visar att Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett omfattande stöd till företag. Det rör sig om exempelvis juridiskt stöd, utformning av kriterier för hållbar upphandling, statistik och analys om offentliga affärer och inte minst den nationella annonsplatsen för valfrihetssystem (Hitta LOV-uppdrag). Stödet till företag sammanfaller i många delar med stödet till upphandlande organisationer.

Myndigheten har en långtgående samverkan med företag i olika branscher. Bland annat sker detta inom ramen för uppdraget att tillhandahålla hållbarhetskriterier som kan användas i upphandlingar. Myndighetens många kundmöten riktar sig också återkommande till företag och branschorganisationer. Eftersom Upphandlingsmyndigheten är en liten myndighet är samverkan med andra en avgörande strategi för att bidra till myndighetens vision: ”Sunda offentliga affärer för en hållbar framtid”.

Inom ramen för detta regeringsuppdrag har information från tidigare undersökningar kompletterats med information från nya intervjuer med branschorganisationer och företag. För att åstadkomma en välfungerande marknad behövs en mångfald av seriösa och idérika företag. Marknaden kräver attraktiva möjligheter och en sund konkurrens för att skattemedel på bästa sätt ska kunna omvandlas till nytta för invånarna.

Ur ett företagsperspektiv handlar en välfungerande marknad om att företagen ska vilja, kunna och ha möjlighet att göra affärer med offentliga köpare. Det är också betydelsefullt att upphandlingar genomförs på ett sätt som anses vara tillförlitligt. Samtidigt är företagen tydliga med att det är upphandlande organisationer som utformar spelplanen och formulerar spelreglerna.

Arbetet med detta regeringsuppdrag visar att företagen anser att *bra upphandlingar är det bästa stödet* för dem. Därför behöver insatser i första hand riktas till de upphandlande organisationerna – det vill säga till kommunerna, regionerna och till staten. Men det finns också åtgärder direkt riktade till företagen, som kan underlätta för dem att delta i de offentliga affärerna.

”

”Helt ärligt, det är inte stöd till industrin som behövs, utan undanröjning av hinder.”

”Bästa stödet är bra upphandlingar.”

Upphandlingsmyndigheten föreslår i denna rapport att regeringen stärker upphandlande organisationer och företag genom följande åtgärder:

- Utveckla den ständiga dialogen
- Upprätta utvecklingsprogram för en välfungerande marknad
- Nyttja potentialen i de upphandlande organisationernas köpkraft genom mer enhetliga krav
- Underlätta för företag att hitta offentliga affärer
- Stärka kunskapen om hur företag kan arbeta med insyn och kontroll i sina leveranskedjor

Upphandlingsmyndigheten avser att vidta följande åtgärder:

- Fortsätta stödja företag och upphandlande organisationer
- Utveckla näringslivsrådet
- Sprida kunskap om en välfungerande marknad

2. Inledning och genomförande

Upphandlingsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2023 (FI 2022/03469) fått i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att underlätta för företag att delta i offentlig upphandling. Myndigheten ska analysera och bedöma i vilken utsträckning som åtgärderna har bidragit till detta. Myndigheten ska även lämna förslag på ytterligare åtgärder för att underlätta för företag att få stöd vid offentlig upphandling. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 30 november 2023.

I denna rapport redovisas Upphandlingsmyndighetens ovan nämnda uppdrag.

Till grund för detta arbete har tidigare arbeten, inklusive tidigare regeringsuppdrag, som haft bäring på företag inkluderats. Resultat och analys bygger på totalt 57 intervjuer med företag och branschorganisationer, samt enkätsvar från 378 företag.

De 57 intervjuerna har sitt ursprung i följande uppdrag/arbeten på myndigheten:

- Uppdrag om myndighetens stöd till företag, år 2023, nio intervjuer med branschorganisationer och företag.
- Uppdrag om stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet, år 2019, åtta intervjuer med företag som levererade till samhällsviktig verksamhet.
- Kundbehovsanalys – Leverantör, år 2018, 40 djupintervjuer med små och stora företag inom olika branscher, med skiftande erfarenhet av offentlig upphandling.

Enkätsvaren har sitt ursprung i arbetet med Nationella upphandlingsrapporten som myndigheten publicerade våren 2023. Rapporten bygger på resultatet från två enkäter genomförda hösten 2022; Nationella upphandlingsenkäten riktad till upphandlande organisationer och Näringslivsenkäten riktad till företag. I första hand återredovisas resultat och analys av Näringslivsenkäten i kapitel 4.

I syfte att kartlägga och beskriva myndighetens stöd, samt ta tillvara den interna kompetensen på det aktuella området, genomfördes även tolv interna intervjuer med sakkunniga på myndigheten.

En presentation av tidigare regeringsuppdrag och utvalda arbeten som ligger till grund för myndighetens stöd riktad till företag presenteras i bilaga 1.

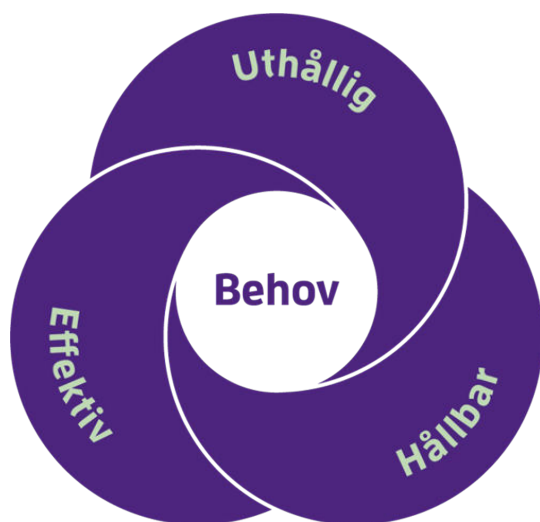
Den röda tråden i denna rapport bygger på Upphandlingsmyndighetens modell för en välfungerande marknad, se avsnitt 3.2. Den presenterades första gången i Nationella upphandlingsrapporten 2023. Redovisningen av aktuellt regeringsuppdrag är en fördjupad analys av företagets syn på offentlig upphandling och vilka hinder och utmaningar de upplever.

3. Träffsäker upphandling och en välfungerande marknad

De upphandlingspliktiga inköpen i Sverige uppgår till ett uppskattat värde av 879 miljarder kronor¹ årligen. Det motsvarar cirka en sjättedel av vår BNP. Offentlig upphandling är därför mer än enbart en process för offentliga inköp. Rätt hanterat är offentliga inköp också ett kraftfullt strategiskt verktyg för att driva verksamhetsutveckling för medborgarnytta och ett hållbart, uthålligt samhälle.

Träffsäkra upphandlingar bidrar till att organisationer lättare kan uppnå sina mål. Det kan också bidra till innovation och hållbar samhällsutveckling. För att tydliggöra vilka mål som de offentliga inköpen behöver bidra till har Upphandlingsmyndigheten tagit fram en målmodell för träffsäker upphandling, se figur 1.

Figur 1. Målområden för en träffsäker upphandling.



Målområde 1: Tillgodose behov

För att en upphandling ska betraktas som träffsäker ska den tillgodose inköpsbehovet. Behovet kan finnas hos verksamheten eller invånarna beroende på vem det är som ska använda varan eller tjänsten. En träffsäker upphandling tar både hänsyn till aktuella och framtida behov. Ett väl identifierat och formulerat behov är nyckeln till en träffsäker upphandling.

¹ Upphandlingsmyndigheten, Upphandlingspliktiga inköp för 879 miljarder kronor, hämtad 2023-11-01. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/upphandlingspliktiga-inkop-for-879-miljarder-kronor/>.

Målområde 2: Effektiv upphandling

I en effektiv upphandling används offentliga medel på ett kostnadseffektivt och verkningsfullt sätt. En träffsäker upphandling har ett optimalt förhållande mellan investering och utfall, där både måluppfyllelse och en hållbar försörjning av varor och tjänster är viktiga framgångsfaktorer.

Målområde 3: Uthållig upphandling

En uthållig upphandling leder till kontinuitet i försörjning av varor, tjänster och entreprenader. Kontinuitet ger en beredskap och förmåga att fortsätta bedriva kärnverksamhet på en acceptabel nivå, även under störningar eller kriser som påverkar försörjningen.

Målområde 4: Hållbar upphandling

En hållbar upphandling främjar en god långsiktig samhällsutveckling med ekonomisk, miljömässig och social hållbarhet. Det innebär att den upphandlande organisationen inte bara tar hänsyn till de fördelar som uppstår inom den egna verksamheten vid inköp, utan ser till samhället i sin helhet.

3.1 Företag och deras engagemang i offentlig upphandling

Det svenska näringslivet är mångfacetterat och omfattar alltifrån små lokala företag till stora multinationella företag. Totalt finns det nästan 1,7 miljoner företag registrerade i Sverige. 42 procent av företagen bedrivs som enskild firma och 37 procent som aktiebolag. Totalt finns det 617 710 aktiebolag varav knappt 3 000 är offentligt ägda.²

Totalt uppgår antalet leverantörer till offentlig sektor till över 200 000. I genomsnitt lämnades 4,8 anbud per upphandling år 2022, men siffran varierar kraftigt mellan branscher och i mindre utsträckning även geografiskt. Statistiken är dock relativt stabil över tid. Exempelvis varierar antalet anbud per upphandling under perioden 2012 och 2022 mellan 4,1 och 5,5.³

3.2 En välfungerande marknad med attraktiva möjligheter och sund konkurrens

Hur väl den offentliga marknaden fungerar har en avgörande betydelse för om offentliga inköp ska kunna tillgodose verksamheternas behov och möta samhällets utmaningar. För att åstadkomma en välfungerande marknad behöver en mångfald av

² SCB, Företagsregistret, hämtad 2023-11-01. <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>.

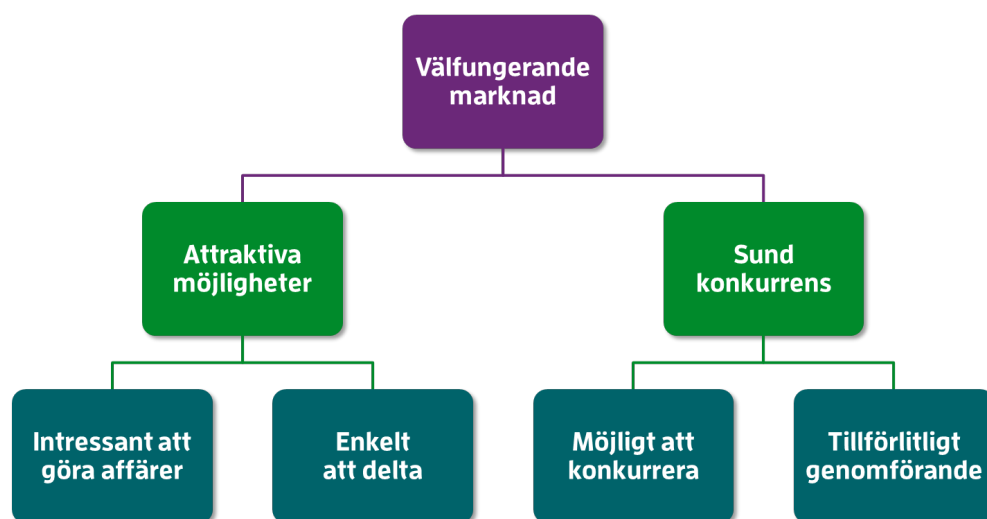
³ Upphandlingsmyndigheten, Färre anbud i offentliga upphandlingar, hämtad 2023-11-24. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2023/farre-anbud-i-offentliga-upphandlingar/>.

seriösa och idérika företag, små som stora, lockas av att göra affärer med offentlig sektor och kunna lämna anbud som får konkurrera på lika villkor.

Ur ett företagsperspektiv handlar det om att företagen ska vilja, kunna och ha möjlighet att göra affärer. Det är också betydelsefullt att upphandlingar genomförs på ett sätt som anses vara tillförlitligt, oavsett om företagen tilldelas kontrakt eller inte.

Upphandlingsmyndigheten har identifierat fyra utvecklingsområden för att offentlig sektor ska kunna erbjuda företag en välfungerande marknad med attraktiva möjligheter och sund konkurrens, se figur 2.

Figur 2. Modellen för en välfungerande marknad med de fyra utvecklingsområdena intressant att göra affärer, enkelt att delta, möjligt att konkurrera och tillförlitligt genomförande.



Intressant att göra affärer

För att en marknad alls ska kunna existera behövs leverantörer som vill göra affärer med köparna. Att företag tycker det är intressant att göra affärer med offentlig sektor är därför avgörande för att skattemedel ska kunna omvandlas till nytta för invånarna. Att fler seriösa och idérika företag, små som stora, vill göra affärer stimulerar dessutom nytänkande. Det kan leda till nya och framtidssäkra lösningar som möter behoven.

Enkelt att delta

Ett företags förutsättningar att ta fram och lämna anbud är avgörande för om de kan delta som anbudsgivare i offentlig upphandling. Detta påverkar konkurrensen och därmed resultatet av upphandlingarna. Att det är så enkelt som möjligt att delta som anbudsgivare är därför viktigt. Hinder som företag, små som stora, upplever som höga innebär en risk att den offentliga marknaden framstår som mindre attraktiv och påverkar därmed också konkurrensen i nästa led.

Möjligt att konkurrera

När ett företag har lämnat anbud i en upphandling betyder det inte att anbudet kommer att få konkurrera om affären. Det är först om anbudsgivaren inte utesluts, samt att anbudet uppfyller eventuella kvalificeringskrav och begränsningskriterier, som det går vidare till utvärdering. Krav i upphandling får därför inte vara onödigt konkurrensbegränsande och alltför högt ställda kvalificeringskrav kan innebära att kapabla leverantörer inte får möjlighet att konkurrera om affären.

Tillförlitligt genomförande

Upplevelsen hos anbudsgivare, såväl vinnande som förlorande, när upphandlingen är avgjord och kontrakt har tilldelats, påverkar viljan att lämna anbud igen. Att genomförandet följer lagar och regler, inklusive de grundläggande upphandlingsprinciperna, ska förhindra korruption och oegentligheter. Transparens vid tilldelning av kontrakt, baserat på objektivitet och saklighet, är centralt för ett tillförlitligt genomförande och i förlängningen för intresset att göra offentliga affärer.

4. Observationer om företagens deltagande

I detta avsnitt redovisas observationer om företagens deltagande utifrån modellen för en *välfungerande marknad*. Resultaten nedan är om inte annat anges baserade på Nationella upphandlingsrapporten 2023⁴ och genomförda intervjuer under perioden 2018–2023, se kapitel 2.

4.1 Intressant att göra affärer

Av de fyra utvecklingsområdena är resultatet lägst inom området *intressant att göra affärer*. Det är dessutom stora skillnader beroende på företagsstorlek när det gäller hur intresserade företagen är av att göra affärer med offentlig sektor.

Det finns framför allt tre faktorer som kan påverka om företag tycker att det är intressant att göra affärer med offentlig sektor. Dessa är förtroende, risker och lönsamhet.

4.1.1 Förtroende

Drygt en tredjedel av de tillfrågade företagen anser att de i hög utsträckning har förtroende för upphandlande organisationer. Fördelat på företagsstorlek finns det en relativt stor spridning mellan resultaten. En större andel av de stora företagen har förtroende i hög utsträckning, jämfört med mindre företag.

Många leverantörer uttrycker en önskan om att i ett tidigt skede skapa en bra affärsrelation med gemensamma mål. De vill vara en partner, inte bara leverera. En del företag som söker kontakt upplever att upphandlare och beställare inte har tid att träffas och diskutera förutsättningslöst. Även beställarkompetens har pekats ut som något som är bristfälligt. Det kan bidra till ett lägre förtroende för den köpande parten.

En annan faktor som påverkar förtroendet är mediebilderna som ofta fokuserar på negativa aspekter av upphandling. Detta kan också bidra till mytbildning om att det är krångligt att lämna anbud och svårt att vara leverantör till offentlig sektor.

Företag med egna erfarenheter av offentlig upphandling har ofta kontakt med företag som inte själva är eller har varit anbudsgivare. De erfarna företagen har framförts ett behov av att avdramatisera offentlig upphandling för de företag som inte själva är

⁴ Upphandlingsmyndigheten, Nationella upphandlingsrapporten 2023, hämtad 2023-11-01.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/dokument/publikationer/nationella-upphandlingsrapporten-2023.pdf>.

aktiva direkt på den offentliga marknaden. I första hand bör det tydliggöras hur offentlig upphandling egentligen går till, för att stärka förtroendet för köparen.

4.1.2 Risker

Företag pekar på behovet av att minimera risker för att göra offentliga affärer mer attraktiva. Särskilt risker med långa avtalstider lyfts fram eftersom de kan leda till inlåsnings effekter. Även möjligheten att göra prisjusteringar under avtalstiden nämns som viktig för företag.

En annan risk som påtalas är om avtalet inkluderar höga viten. Det kan medföra att företag uppfattar uppdraget som mindre lockande och leder ibland till att de avstår eller kompenserar för den risk de tar med högre priser.

4.1.3 Lönsamhet

Företag ger uttryck för att lönsamhet är viktigt när de gör affärer med offentlig sektor. Mot bakgrund av den aktuella inflationstakten nämns också att ökade kostnader för varor och tjänster behöver delas mellan parterna för att lönsamheten inte ska äventyras. Företagens syn på lönsamhet i offentliga affärer påverkas också av i vilken utsträckning de upplever att pris är den dominanta konkurrensfaktorn i upphandlingar.

Oavsett företagsstorlek anser många företag att det är för stort fokus på pris vid tilldelning.⁵ Hög viktning på pris anses vara ett stort hinder om det inte balanseras upp av kvalitetskrav. Företag uppger att en hög prispress kan leda till att de avstår från att lämna anbud eller letar efter andra sätt att hämta hem pengar för att skapa lönsamhet i affären.

4.2 Enkelt att delta

Det råder stora skillnader mellan stora och små företag när det handlar om hur enkelt de tycker att det är att delta i offentliga upphandlingar. Ju större företagen är, desto enklare anser de att det är. Det är därför viktigt att göra det enklare även för små företag att delta i offentliga upphandlingar och även uppmuntra företag som aldrig tidigare har lämnat anbud. Tröskeln till marknaden ska inte upplevas som ett oöverstigligt hinder för intresserade företag som vill delta i offentliga upphandlingar.

⁵ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling. <https://www.almega.se/app/uploads/2021/03/offentlig-upphandling-2103.pdf>; Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag. <https://www.foretagarna.se/globalassets/media/rapporter/offentlig-upphandling-och-smaforetag-2023/offentlig-upphandling-och-smaforetag.pdf>; Svenskt Näringsliv (2023) Upphandlingar – guide för bättre lokalt företagsklimat. https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/rapporter/vi2c1r_guide_upphandling_2023_webbpdf_1204284.html/Guide_Upphandling_2023_Webb.pdf.

4.2.1 Komplexitet i anbudsgivning

En majoritet av företagen tycker att det är komplicerat att lämna anbud, särskilt mindre företag uttrycker detta.⁶ De hinder företagen upplever i anbudsgivning kan delas in i tre områden:

1. Krav och avtalsvillkor
2. Anbudsprocessen
3. Administration

Krav och avtalsvillkor

Företag kan lägga stora resurser på att göra sina lösningar konkurrenskraftiga genom att möta behov på olika sätt. De önskar att upphandlande organisationer i högre utsträckning uttrycker sina behov i form av funktionskrav. Genom funktionskrav beskrivs *vad* som ska uppnås, i stället för som vid detaljkrav, *hur* något ska uppnås. Funktionskrav gör det möjligt för företagen att lämna förslag på olika lösningar.

Seriösa företag ser positivt på tuffa krav, men anser samtidigt att de bör vara återkommande i likartade upphandlingar. Företag har till exempel anpassat sig till högre hållbarhetskrav genom investeringar i sina lösningar, bland annat för att kunna delta i fler upphandlingar.

Vissa företag menar att Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier är avstämde med köpande och säljande part och bör respekteras. Det innebär att myndighetens kriterier kan användas uteslutande inom företagets produktkategori, i stället för andra, exempelvis gamla eller helt nya och dithills okända kriterier för hållbarhet.

Företagen nämner att nya, digitala upphandlingsverktyg har förenklats för dem att lämna anbud. De nämner dock att det saknas en gemensam mall och att krav kan finnas insprängda långt in i texter och upptäckas sent. Samtidigt pekas något kallat "copy-paste-sjukan" ut som en negativ och oönskad effekt, eftersom krav ur gamla upphandlingsunderlag enkelt kan kopieras och användas i kommande upphandlingsunderlag. Fel använd kan copy-paste-funktionen bidra till förekomsten av gamla eller irrelevanta krav som hindrar företag från att lämna anbud.

Obalanserade avtalsvillkor till upphandlande organisationers fördel riskerar att leda till en förlustaffär för företag över tid. Det kan innebära att företag avstår från att lämna anbud.

Ytterligare en aspekt som kan försvåra för företag att lämna anbud är när de upplever att upphandlare och beställare inte har förståelse för branschen, exempelvis hur

⁶ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling.

villkoren ser ut när det gäller att producera varor och anställa personal. Det kan till exempel leda till att tidplanen för leverans kan bli en mycket stor utmaning.

Anbudsprocessen

En svårighet i anbudsarbetet är när företag upplever att de får svårtolkade svar på sina frågor under upphandlingens gång. Det gör att arbetet kör fast och att de inte kommer vidare med sitt anbud. I kombination med att det kan vara tidskrävande när det är många frågor och svar i en upphandling, kan detta till slut göra att företag väljer att inte lämna anbud.

Upphandlingsmyndigheten har noterat att alltför korta anbudstider kan vara utmanande för företag, särskilt för nya anbudsgivare. När kraven innebär att företagen behöver underleverantörer för att kunna lämna anbud uppstår behov hos anbudsgivaren att i sin tur upprätta fråga-svar-processer bakåt i leverantörskedjan. Detta tar ytterligare tid och kan göra att korta anbudstider försvårar möjligheten att ta fram och lämna anbud, oavsett hur erfaret ett företag är som anbudsgivare.

Om anbudstiden helt eller delvis sammanfaller med exempelvis semesterperioder försvårar det för företagen att lämna anbud. Kort anbudstid eller illa vald tidpunkt kan skada konkurrensen.

Administration

Omfattande upphandlingsunderlag med ett akademiskt språk är utmanande för många anbudsgivare. Företag pekar ut positiva exempel där språkgranskning använts av upphandlande organisationer i syfte att få fler anbud. Svårigheter att identifiera ska-krav är ett annat hinder.⁷ En del företag ser negativt på olika mallar och upplägg för genomförande av upphandlingar, samtidigt som andra efterfrågar ökad standardisering av upphandlingsunderlag. Av småföretagen anser 17 procent att offentlig upphandling är för komplicerat och tar för lång tid. Hela 48 procent i samma grupp anser att det har blivit krångligare de senaste åren medan 6 procent anser att det har blivit enklare.⁸

Sammanfattningsvis kan administration och byråkrati vara avskräckande för annars kapabla leverantörer som månar om sina resurser. Detta kan hindra företag från att lämna anbud.

⁷ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling; Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag; Svenskt Näringsliv (2023) Upphandling som strategiskt verktyg – guide för bättre lokalt företagsklimat.

⁸ Företagarna, Offentlig upphandling och småföretag (2023).

4.2.2 Information om kommande upphandlingar

Många företag och särskilt de mindre anser att det behövs mer information om kommande upphandlingar. De menar att det kan upplevas som rörigt och svårt att hitta upphandlingar när de behöver bevaka många olika upphandlande organisationers webbplatser.

4.2.3 Företagens kompetens

Företagen anser att deras egen kompetens när det gäller offentlig upphandling är relativt hög. Fler större företag än små värderar den egna kompetensen som hög. Trots detta har Upphandlingsmyndigheten fångat upp att företag ibland är osäkra på hur det är tillåtet att närma sig upphandlare och beställare. Detta kan särskilt hämma företag med ett nyväckt intresse för, och utan tidigare erfarenhet av, offentliga affärer. Osäkerhet om vad som gäller kan innebära att de inte vågar ta kontakt.

Företag uppger också att de är osäkra på hur de kan och får samarbeta med andra företag kring anbud, och det finns även en okunskap om hur detta ska gå till i praktiken.

Företag är ofta i framkant och följer utvecklingen inom sitt sakområde. Deras kompetens kan därför vara högre än den upphandlande organisationens. Det kan innebära en klyfta i kompetensnivå mellan parterna som är försvårande för anbudsarbetet. Det kan även skada konkurrensen om kravbilden inte är i takt med tiden.

4.2.4 Stöd och vägledning från offentlig sektor

Fyra av tio företag anser att stödet från offentlig sektor är tillräckligt idag. Stora och medelstora företag tycks i högre grad än övriga företag hitta stöd och vägledning från offentlig sektor. Stöd som riktas direkt till företagen kan med fördel vara i form av konkreta exempel, där avtal mellan parterna nämns, eller vägledning för anbudsgivarrollen.

Upphandlingsmyndigheten har återkommande fångat upp att företag anser att ”bästa stödet är bra upphandlingar”. Detta eftersom spelplanen ritas och spelreglerna skrivs av den köpande sidan. Det är därför som stöd till upphandlande organisationer kan ge stor effekt och snabbt bidra till en välfungerande marknad med attraktiva möjligheter och sund konkurrens.

4.3 Möjligt att konkurrera

Sett till företagsstorlek framgår det att ju större företaget är, desto bättre förutsättningar att konkurrera anser företaget sig ha. Detta bekräftar bilden av att villkoren skiljer sig åt mellan mindre och stora företag.

4.3.1 Kontraktsstorlek

Företagens uppfattning om kontraktens storlek skiljer sig också åt. Stora företag verkar ha minst bekymmer med stora kontrakt, medan det blir problematiskt för företag ju mindre de är. En åtgärd som företagen menar kan undanröja hinder, särskilt för nischade och små företag, är möjligheten att dela upp en upphandling i flera kontrakt. Av de små företagen uppger 4 av 10 att de skulle önska att upphandlande organisationer delade upp stora kontrakt i mindre så långt det är möjligt.⁹

4.3.2 Fungerande dialog

En femtedel av de tillfrågade företagen anser att det finns en fungerande dialog mellan köpande och säljande part. Även om mönstret går igen med en högre andel stora företag än mindre som är positiva till hur dialogen förs, är skillnaderna inte lika stora här. Det gäller tidig dialog såväl som dialogen under och efter en upphandling.

Företagen framför att många upphandlande organisationer använder tidig dialog. En del av företagen nämner också att de önskar en tätare dialog mellan parterna även utanför inköpsprocessen och pågående upphandlingar.¹⁰ Dialog kan föras på olika sätt vid olika tillfällen, så att den omfattar fler aktörer och sker med rätt förväntningar.

Gemensamma dialogträffar är uppskattade. Formatet upplevs dock inte bjuda in till verklig dialog eftersom företagen inte kan vara öppna och avslöja något inför sina konkurrenter. Därmed begränsar formatet möjligheten att få in synpunkter som kan påverka underlaget för kommande upphandlingar.

4.3.3 Kvalificering

Företag har också haft synpunkter på de kvalificeringskrav som ställs i upphandlingar. Det är viktigt att från början veta om det är möjligt att ett företags anbud kan gå till utvärdering och där få möjlighet att konkurrera. Kvalificering är därmed grundläggande både för anbudsprocessen och för företagen.

Flera företag pekar på att nivån för kvalificering kan sänkas och att upphandlande organisationer i stället kan förstärka avtalsuppföljningen, eventuellt i kombination

⁹ Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag.

¹⁰ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling; Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag.

med en sanktionstrappa¹¹. Specifikt ifrågasätts nyttan med sanningsförsäkran¹², eftersom det ger en falsk trygghet då oseriösa företag kan fara med osanning.

Även omsättningskrav ifrågasätts eftersom det inte är tydligt vad dessa krav egentligen innebär. Det kan finnas anledning att undersöka hur kraven på till exempel finansiell eller ekonomisk ställning påverkar de mindre företagens möjlighet att konkurrera. Användning och utformning av referenskrav kan också utgöra hinder. Företagen pekar bland annat på att det bör vara tillåtet med referenser från privat sektor.

Riktade upphandlingar upplevs av vissa företag förekomma i hög utsträckning. Detta kan i förekommande fall begränsa företags möjlighet att konkurrera eller göra att nytänkande uteblir.

Upphandlingsmyndigheten har också tagit emot synpunkter från företag som menar att kvalificeringskrav som ställs i upphandlingar inte alltid är relevanta för resultatet. Dessa krav är inte heller alltid rimliga att ställa, eller ens möjliga att uppfylla.¹³ Det har också framförts att diskvalificering av anbud på grund av formaliafel kan upplevas som orättvist eftersom det inte har funnits någon möjlighet att rätta till fel eller komplettera uppgifter. Särskilt för nybörjaren finns risk att en sådan upplevelse förstärker bilden av offentlig upphandling som svårt och riskfyllt att delta i.

4.3.4 Tidsåtgång

Flertalet företag anser att det tar för lång tid att lämna anbud. Tid är en kostnad att ta i beaktande när företagen beslutar sig för att lämna anbud eller inte. Därför är det angeläget att så långt som möjligt begränsa anbudsgivarnas insats före tilldelning, både i arbetstid och kalendertid, för att inte i onödan påverka konkurrensen negativt. Dessutom kan ett företag ha tillräckligt med resurser för den tidsåtgång som krävs, men om de inte är tillgängliga under anbudsperioden går det ändå inte att ta fram ett anbud. Även här återkommer mönstret att de stora företagen är mer positiva till tidsåtgången för anbudsgivning, medan de mindre ser större problem med densamma.

Det förekommer också osäkerhet om när besked om tilldelning sker och när kontraktet startar, vilket kan göra det svårt för företag att planera sin verksamhet. Detta kan vara

¹¹ Upphandlingsmyndigheten, Genomför upphandlingen, hämtad 2023-11-01.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/realisera-avtalet/genomfor-uppfoljningen/>.

¹² Upphandlingsmyndigheten, Uteslutning, hämtad 2023-11-01.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/uteslutning/>.

¹³ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling; Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag; Svenskt Näringsliv (2023) Upphandling som strategiskt verktyg – guide för bättre lokalt företagsklimat.

extra frustrerande för mindre företag som har svårare att snabbt ställa om eller skala upp sina resurser vid en eventuell tilldelning.

4.4 Tillförlitligt genomförande

Det finns potential att förbättra tillförlitligheten för hur upphandlingar genomförs. Fördelat på företagsstorlek visas ett tydligt mönster där stora företag i högst grad anser att tillförlitligt genomförande råder, medan resultatet blir tydligt sämre ju mindre företagen är.

4.4.1 Jäv, korruption eller andra oegentligheter

Det är positivt att de flesta stora företag anser att det inte förekommer jäv, korruption eller andra oegentligheter, men samtidigt är det inte tillfredsställande att andelen företag som delar den bilden är betydligt lägre ju mindre företaget är.

Vi har tidigare nämnt att företag upplever att förekomsten av riktade upphandlingar är relativt hög, kopplat till effekten på företagens möjlighet att konkurrera. Det påtalas i sammanhanget att riktade upphandlingar även kan öka risken för korruption. En erfarenhet som nämns är att den som tidigare vunnit en upphandling vinner igen, vilket dämpar intresset för framtida upphandlingar. Som motvikt lyfts möjligheten till överprövning, men också att den så kallade påtalandeskyldigheten¹⁴ har sett till att allt inte hamnar i domstol.

Företagen tar också upp att det gynnar affären om oklarheter reds ut i ett tidigt skede. I detta sammanhang nämns också betydelsen av att kunna ställa frågor till beställaren, något som är till gagn för båda parter.

4.4.2 Uppföljning av vinnande kontrakt

Företag anser att upphandlande organisationer behöver utveckla uppföljningen av vinnande kontrakt, eftersom det finns risk såväl för oseriösa leverantörer som för jäv, korruption och andra oegentligheter.¹⁵

Ett fåtal företag anser att uppföljning görs i tillräckligt hög utsträckning. De som tidigare har varit anbudsgivare, men inte längre är det, har en markant mer negativ bild än aktiva anbudsgivare och företag som aldrig har lämnat anbud.

¹⁴ Upphandlingsmyndigheten, Brister i anbudsunderlaget måste påtalas under anbudstiden, hämtad 2023-11-01. <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/nyheter/2022/brister-i-anbudsunderlaget-maste-patalas-under-anbudstiden/>.

¹⁵ Se även Almega (2021) Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling; Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag.

Det har framförts från företag att alla seriösa leverantörer vill ha tillräcklig uppföljning, men att uppföljningen samtidigt upplevs som bristfällig. Den bristande uppföljningen av vinnande kontrakt anses också vara skäl till att alldeles för få avtal avslutas i förtid.

När löpande utvärderingar och uppföljning saknas, samtidigt som dialogen mellan parterna brister, så minskar möjligheten att agera på problemen och att bygga en affärsrelation med fokus på utveckling. Det finns en frustration över att ställda krav inte följs upp.

4.4.3 Fungerande konkurrens

Företag upplever att konkurrensen inte fungerar. Det är färre företag som tycker att det är en fungerande konkurrens än de som tycker motsatsen. Även i denna fråga är stora företag mer positiva än mindre företag, även om skillnaden inte är lika stor i denna fråga.

Aktörer från den säljande sidan ger uttryck för att öppenhet och transparens är A och O, samt att egenskapen serviceinriktad bör vara ledord i offentliga affärer och gälla åt båda håll mellan parterna. Samtidigt anses tilliten i grunden vara hög för spelets regler och sättet att göra affärer på inom lagens ramar. Däremot förs det återkommande fram att återkopplingen från upphandlande organisationer efter tilldelning ofta är bristfällig, vilket påverkar anbudsgivares möjlighet att utveckla och förbättra sina anbud till nästa gång. Det här har en direkt påverkan på hur konkurrensen fungerar.

Individuella uppföljningsmöten med anbudsgivare som inte tilldelats kontrakt skulle bidra till en sund konkurrens eftersom dessa får möjlighet att vässa sina anbud till nästa upphandling. Det framförs också att återkoppling efter tilldelning, när det sker, kan se väldigt olika ut. Tillvägagångssättet tycks mer vara individbaserat hos upphandlare än resultatet av ledarskap i den upphandlande organisationen.

5. Slutsatser om företagens deltagande

Upphandlingsmyndigheten har, utifrån de samlade observationerna som redovisas i kapitel 4, dragit slutsatser om olika faktorer inom de fyra utvecklingsområdena. Slutsatserna grundar sig på tillståndet idag, i förhållande till hur det borde vara för att i högre grad bidra till en välfungerande marknad.

En slutsats på ett övergripande plan är att företag har svårt att påverka förutsättningarna i offentlig upphandling. Ofta handlar det om att antingen acceptera innehåll i upphandling som ett fullbordat faktum i samband med annonsering, eller att helt avstå från att delta som anbudsgivare.

De stora skillnaderna mellan små och stora företag gör det eftersträvarsvårt att ta fram åtgärder för att skapa mer likvärdiga förutsättningar för företag, oavsett storlek.

Mot bakgrund av den ensidiga maktfördelning som råder mellan parterna, är det inte förvånande att företag återkommande framför till Upphandlingsmyndigheten att bra upphandlingar är det bästa stödet. Det är de upphandlande organisationerna som har makten att förenkla, förbättra eller minska hinder för företagens deltagande i offentliga upphandlingar, oavsett om de väljer att använda den makten eller inte.

”

”Helt ärligt, det är inte stöd till industrin som behövs, utan undanröjning av hinder.”

5.1 Intressant att göra affärer

Upphandlingsmyndigheten redovisar här sina slutsatser om vad som kan bidra till att företag i högre utsträckning tycker att det är intressant att göra affärer med offentlig sektor.

Förtroende

- Förtroendet mellan parterna behöver utvecklas. Förtroende uppstår i mötet mellan människor. Detta behöver ges tid och visat intresse.
- Gapet mellan förväntningar och utfall får inte vara för stort i negativ mening.
- Obefogad misstänksamhet och mytbildning behöver bemötas med transparens och fakta om offentliga affärer, samt goda exempel från verkligheten.
- Mer fokus på affärsrelation och samverkan kan behövas. Företag söker partners och förståelse för kundens behov för att utvecklas.
- Tröskeln till offentliga affär bör sänkas genom exempelvis avdramatisering av offentlig upphandling som ett sätt att göra affärer och tjäna pengar.

Risk

- Indexering är viktigt för att inte skada affärer, särskilt med långa avtalstider.
- Parterna behöver i större utsträckning hantera risker tillsammans för att hitta lösningar som inte leder till en vinna-förlora-situation.

Lönsamhet

- Det är viktigt att upphandlande organisationer inser vikten av hur de uttrycker krav och tilldelningsgrund, så att det inte leder till en överdriven prispress som är avskräckande för företag ur ett lönsamhetsperspektiv.
- Leverantörer och deras underleverantörers förmåga att bibehålla lönsamhet är dessutom viktigt ur ett krisberedskapsperspektiv.
- Det finns företag som upplever hög viktning på pris och inte inser att kvalitet i leveransen värderas högt, trots att höga obligatoriska kvalitetskrav har ställts.

5.2 Enkelt att delta

Upphandlingsmyndigheten redovisar här sina slutsatser om vad som kan bidra till att företag i högre utsträckning tycker att det är enkelt att delta i offentlig upphandling.

Komplexitet i anbudsgivning

- Upphandlande organisationer behöver använda alla funktioner i de digitala upphandlingsverktygen för att det ska vara lätt och intuitivt att lämna anbud, exempelvis genom formulärbaserad upphandling. En målsättning med de digitala verktygen är att det inte ska gå att lämna anbud om inte alla krav är uppfyllda och alla nödvändiga uppgifter korrekt ifyllda.
- Det är viktigt att krav alltid ställs utifrån relevans i förhållande till upphandlingsobjektet och behovsbilden under den tänkta avtalsperioden.
- Vikten av likriktade krav bör förtydligas, till exempel om det finns eventuella standarder på upphandlingsföremålet. Enhetlighet skapar förutsägbarhet, som i sin tur skapar förutsättningar för bättre affärer.
- Det kan finnas behov hos upphandlande organisationer att uppdatera eller komplettera sina branschkunskaper så att de är i nivå med samtiden.
- Anbudstider behöver planeras så att de inte komplicerar för anbudsgivare.
- Om underleverantörer eller samarbeten ska vara möjliga i anbud måste det finnas tillräckligt med tid för frågor och svar även i nästa led.
- I tillägg till observationerna om kravställning och de utmaningar det kan innebära för anbudsgivare, vill myndigheten peka på det framåtriktade arbete som pågår gällande uthålliga och hållbara leveranskedjor. Detta kommer att medföra nya krav som företagen kan uppleva som ytterligare hinder om de inte hinner anpassa sig i takt med förändringen.
- Företag efterfrågar mer information om kommande upphandlingar, samtidigt som utvecklingen går mot att allt fler upphandlande organisationer publicerar kommande upphandlingar på sina egna webbplatser. För vissa företag kan det vara utmanande att hålla en bred bevakning.
 - Det finns också andra utmaningar förknippade med att köpande och säljande parter ska hitta varandra genom upphandling. Ett problem som tidigare pekats på är svårigheten att hitta annonserade upphandlingar, men dagens digitala annonsdatabaser tycks ha bidragit till att det problemet har minskat¹⁶.

¹⁶ Företagarna (2023) Offentlig upphandling och småföretag.

Trots detta kan det finnas ett behov hos fler företag att få kunskap om var och hur upphandlingar kan återfinnas.

- En annan utmaning är att höjda direktupphandlingsgränser¹⁷ kan leda till att fler och större upphandlingar inte annonseras och endast når kretsar av redan kända leverantörer. Här kan det därför finnas ett ökat behov hos upphandlande organisationer att hitta nya potentiella leverantörer för att säkerställa god konkurrens och användning av skattemedel.

Företagens kompetens

- För att öka förutsättningarna för en god konkurrens och stärka möjligheten för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar, behöver kunskapen öka hos företagen om vad som gäller kring samarbete och ansvar för att kontrakt fullgörs. Därigenom kan fler samarbeten komma till stånd.¹⁸
- Klarspråksgranskning av upphandlingsdokument kan behövas, för att underlätta anbudsarbetet och undvika tolkningsutrymme i formuleringar.
- Företag är i allmänhet angelägna om att sprida kännedom om sina förmågor och lösningar som de paketerat i olika varor och tjänster. Upphandlande organisationer behöver därför se företagen som en möjlighet för att både bredda och fördjupa sina kunskaper om var marknaden står och i vilken riktning den är på väg. Att exempelvis besöka företagsmontrar på mässor och konferenser kan bidra till en kontinuerlig dialog.
- Både företag och upphandlande organisationer ska känna sig trygga i kontakt med varandra. Dialog och förtroende är viktiga förutsättningar för en välfungerande marknad. Kunskap om antikorruption och upphandlande organisationers riktlinjer eller policys för detta bidrar till ökad trygghet hos båda parter. Även kännedom om offentlighetsprincipen och de grundläggande upphandlingsprinciperna kan bidra till trygghet i kontakten mellan parterna.

Stöd och vägledning från offentlig sektor

- Eftersom den köpande parten både råder över innehåll och genomförande måste insatser i första hand riktas dit för nå rotorsaker och få effekt. Åtgärder kan behöva riktas till köpande part i frågor som rör affärsmässighet i de val som upphandlande organisationer gör inför upphandling, som komplement till stöd i upphandlingsjuridiken.
- Insatser och åtgärder som riktas direkt till företag bör vara konkreta och gärna som exempel eller vägledningar. Dessutom behöver myter och missförstånd kring offentlig upphandling kommuniceras till flera olika målgrupper.

¹⁷ Upphandlingsmyndigheten, Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser, hämtad 2023-11-01.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/>.

¹⁸ Upphandlingsmyndigheten, Möjligheter att samarbeta med andra i upphandlingar, hämtad 2023-11-01.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/gora-affarer-med-offentlig-sektor/mojligheter-att-samarbeta-med-andra-i-upphandlingar/>.

5.3 Möjligt att konkurrera

Upphandlingsmyndigheten redovisar här sina slutsatser om vad som kan bidra till att företag i högre utsträckning upplever att det är möjligt att konkurrera.

Kontraktsstorlek

- Uppdelning av kontrakt bör övervägas i större omfattning om fler nischade och mindre företag ska kunna lämna anbud i offentlig upphandling.

Fungerande dialog

- Nya former för dialog behövs för att fler företag i framför allt mindre storleksklasser ska känna sig involverade, även när upphandling inte pågår.
- Det är ett problem om dialog inför upphandling återkommande sker enbart med redan kända eller väletablerade leverantörer. Det kan innebära att tröskeln till marknaden blir lägre för vissa företag medan andra missgynnas. Det kan också begränsa möjligheten att tänka nytt.

Kvalificering

- Kvalificeringskrav kan vara avgörande för företagens beslut att lämna anbud eller inte. Om kvalificeringskraven idag är höga för att kompensera för en bristande avtalsuppföljning, bör uppföljningen förstärkas så att fler företag kan lämna anbud som kvalificeras för utvärdering och får möjlighet att konkurrera om kontrakt.

Tidsåtgång

- Tiden det tar att ta fram och lämna ett konkurrenskraftigt anbud är något som upphandlande organisationer bör ta i beaktande för att inte oavsiktligt eller i onödan begränsa antalet anbud och därigenom skada konkurrensen.

5.4 Tillförlitligt genomförande

Upphandlingsmyndigheten redovisar här sina slutsatser om vad som kan bidra till att företag i högre utsträckning upplever ett tillförlitligt genomförande.

Jäv, korruption eller andra oegentligheter

- Alla berörda parter på den offentliga marknaden behöver känna till vilka regler som gäller. Förutom att det ökar tryggheten i kontakten mellan parterna, är det en grundläggande förutsättning för att motverka att jäv, korruption eller andra oegentligheter uppstår.
- Att alltid undvika krav som är riktade bör vara en självklarhet för upphandlande organisationer som vill upprätthålla en välfungerande marknad med både attraktiva möjligheter och sund konkurrens.

Uppföljning av vinnande kontrakt

- Det behövs insatser för att komma till rätta med bristande avtalsuppföljning. Att krav ställs utan att följas upp är direkt skadligt för konkurrensen och bjuder in oseriösa inslag i försörjningskedjorna. Brister i avtalsuppföljning skadar bilden av den offentliga marknaden och hur invånarnas skattemedel används. Avsaknaden av uppföljning missgynnar seriösa företag och kan göra att de avstår från att lämna anbud i offentlig upphandling. Det är viktigt att företag som tidigare deltagit i offentlig upphandling förmedlar en positiv bild till andra.

Fungerande konkurrens

- Upphandlande organisationer bör ha en genomtänkt plan för ständig dialog. Där ska inte bara dialog i alla inköpsprocessens zoner ingå utan också återkoppling efter tilldelning och dialog även mellan upphandlingar. Genom dialog stärks förutsättningarna för förtroende mellan parterna. Dialogformat som medger en större öppenhet innebär också att både köpare och säljare kan bidra mer aktivt för att lösa framåtriktade behov och utmaningar.

6. Upphandlingsmyndighetens befintliga stöd till företag

Upphandlingsmyndigheten förmedlar stöd och kunskap om offentliga affärer. Stödet riktar sig till flera målgrupper, däribland företag.

Om upphandlande organisationer genomför mer träffsäkra upphandlingar efter att de har tagit del av myndighetens stöd, så gynnar det också företagen. Det är de upphandlande organisationerna som utformar spelplanen och skriver spelreglerna. De avgör i hög utsträckning vilka företag som kan lämna anbud och har möjlighet att konkurrera.

Upphandlingsmyndigheten anser därför att en viktig målgrupp för myndighetens stöd till företag, i själva verket är de upphandlande organisationerna. Statskontoret anser att Upphandlingsmyndigheten har goda skäl för denna bedömning.¹⁹

Upphandlingsmyndighetens stöd är uppdelat i olika tjänster och sprids i olika kanaler som presenteras i avsnitt 6.1. En bedömning av myndighetens stöd presenteras i avsnitt 6.2.

6.1 Myndighetens olika tjänster och kanaler för stöd till olika målgrupper

Upphandlingsmyndighetens storlek, dess breda uppdrag och många målgrupper; företag, upphandlande organisationer, media och andra intressenter, gör att myndigheten måste begränsa sitt stöd till enskilda målgrupper.

Flera av tjänsterna behöver riktas till flera målgrupper för att nå så många målgrupper som möjligt. Riktat stöd ges till enskilda målgrupper genom de allmänna tjänsterna. Myndigheten har även en riktad tjänst till företag och flera kanaler för att samla in insikter från målgruppen och kommunicera med företag. Tjänsterna och kanalerna ger stöd inom samtliga fyra utvecklingsområden för en välfungerande marknad.

6.1.1 Allmänna tjänster och kanaler för stöd till myndighetens kunder

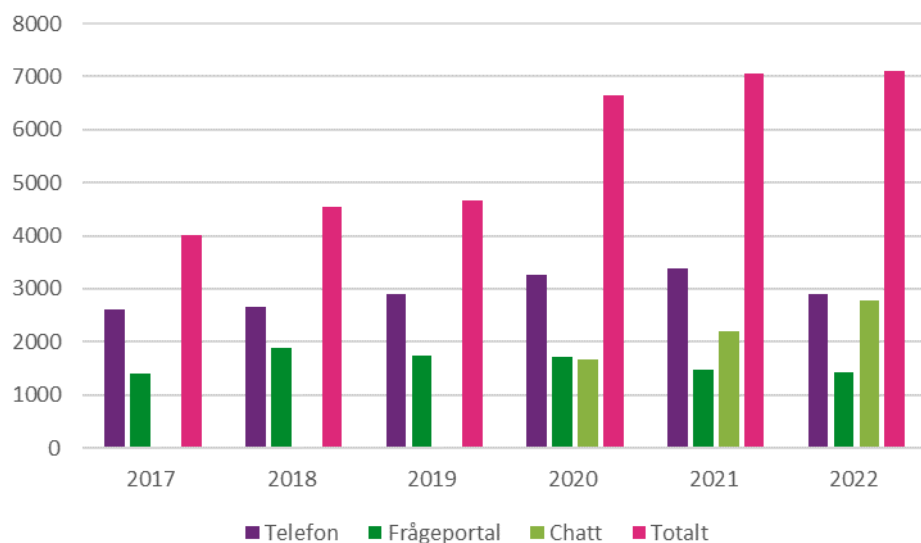
Frågeservice är en tjänst som många olika kunder, däribland företag, tar del av. Det är en tjänst där myndighetens kunder kan ställa frågor och ha dialog med experter via

¹⁹ Statskontoret, Myndighetsanalys av Upphandlingsmyndigheten 2022:11, hämtad 2023-11-01.
<https://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/publikationer-2022/myndighetsanalys-av-upphandlingsmyndigheten/?publication=true>.

telefon, inlägg eller chatt. Frågeservice ger stöd av generell karaktär om upphandlingens regelverk och praktik, statsstöd och myndighetens andra tjänster.

Antalet frågor har ökat kraftigt från drygt 4000 frågor år 2017 till drygt 7000 frågor år 2022, se diagram 1. Kunderna kunde börja ställa frågor via chatt först år 2020.

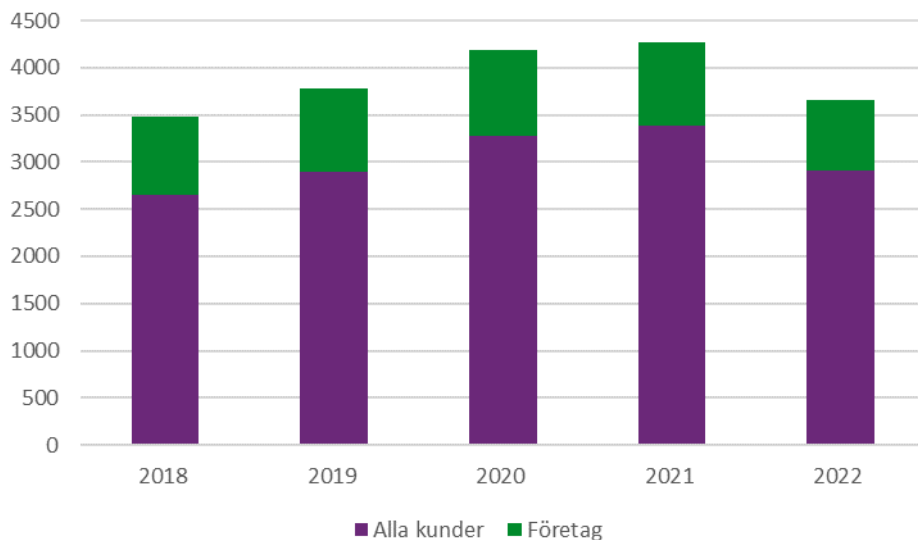
Diagram 1. Antalet besvarade frågor i tjänsten Frågeservice, uppdelat på kanalerna telefon, inlägg och chatt.



Källa: Upphandlingsmyndigheten

Under perioden 1 november 2022 till 31 oktober 2023 ställde företag cirka 23 procent av frågorna via telefon eller inlägg i Frågeportalen. Företag föredrar att använda telefon som kanal. 30 procent av alla frågor via telefon var från företag, medan endast 9 procent av inläggen i Frågeportalen hade företag som avsändare. I chattkanalen är alla frågeställare anonyma och därför går det inte att ta reda på hur många frågor från företag som inkommit den vägen.

Diagram 2. Antalet besvarade frågor i telefon från företag och andra kunder.



Källa: Upphandlingsmyndigheten

I telefon besvarar myndigheten 800–900 frågor årligen från företag, ytterligare frågor besvaras via chatt, inlägg och mejl.

I Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst presenteras statistik om och analyser av inköp och upphandlingar. Dessutom kan organisationer och företag ta fram skräddarsydd statistik på upphandlingsområdet. Användaren kan genom egna urval skapa tabeller eller diagram för sina behov. Det kan utgöra ett faktabaserat beslutsunderlag i enskilda verksamheter inom såväl företag som upphandlande organisationer. För företag kan export av öppna data från statistikdatabasen exempelvis utgöra underlag för nya affärer.

På myndighetens webbplats finns information om offentlig upphandling och statsstöd. Det finns både generell information som vänder sig till myndighetens alla målgrupper, och specifika sidor som riktar sig till företag. Under avsnittet Göra affärer med offentlig sektor presenteras information till företag som önskar sin första offentliga kund och till mer erfarna anbudsgivare. Det finns även sidor riktade till företag inom exempelvis stödet Bygg och anläggning, samt det rollbaserade stödet om upphandling till samhällsviktig verksamhet.

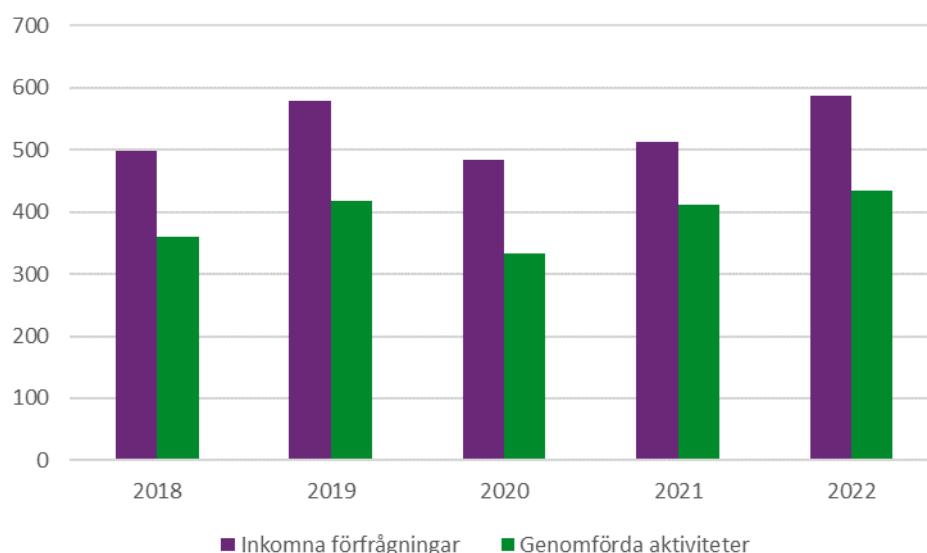
Företag använder det allmänna webbstödet, men myndigheten kan ej påvisa vilken omfattning som utgörs av denna målgrupp. Trafiken till de riktade sidorna för företag är cirka 5 procent av all trafik in till webbplatsen. Sedan år 2019 har antalet webbplatsbesök på de riktade företagssidorna ökat mellan 2 och 11 procent årligen. De populäraste sidorna tillhör tjänsten Hitta LOV-uppdrag, den beskrivs i avsnitt 6.1.2.

Upphandlingsmyndigheten ger även stöd till sina kunder genom medverkan i externa evenemang och vid myndighetens alla kundmöten. Myndigheten deltar både på eget

initiativ och vid förfrågan från kunder. I kategorin evenemang ingår presentationer på konferenser och seminarium, att genomföra workshops, delta i paneler eller som utställare. Exempel på myndighetens mötesplatser med företag och branschorganisationer är Almedalen och Mötesplats Offentliga Affärer. Myndigheten medverkar på anbudsmässor och genomför anbudsskolor såväl vid nationella konferenser som i enskilda kommuner.

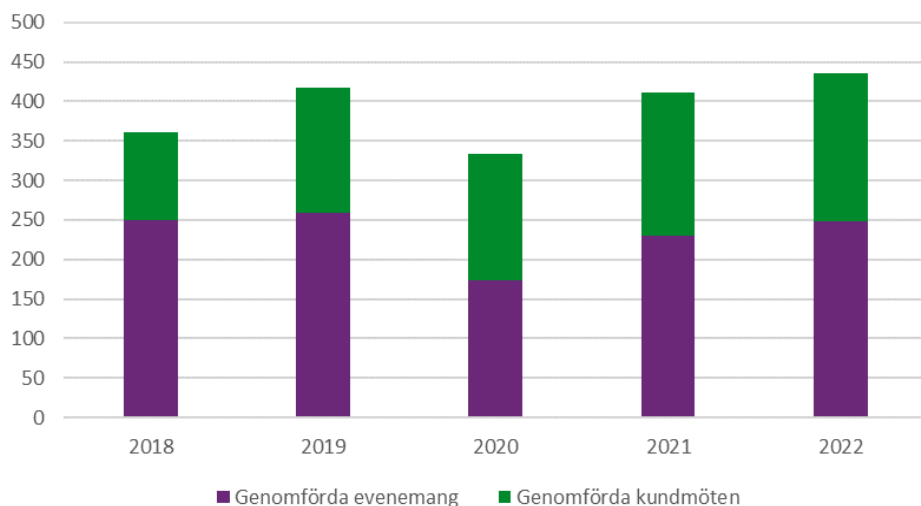
I kundmöteskategorin ingår till exempel dialogmöten, intervjuer och stöd till studenter. I diagram 3 visas antalet förfrågningar som inkommit till myndigheten och genomförda aktiviteter i form av både evenemang och kundmöten. I diagram 4 visas fördelningen av genomförda evenemang och kundmöten. Vid förfrågningar handlar det ofta om expertkompetens inom exempelvis inköpsprocessen, anbudsgivning, hållbarhetsfrågor, innovation, leverantörsmångfald eller statsstödsfrågor.

Diagram 3. Antal inkomna förfrågningar till myndigheten och antalet genomförda aktiviteter under perioden 2018–2022.



Källa: Upphandlingsmyndigheten

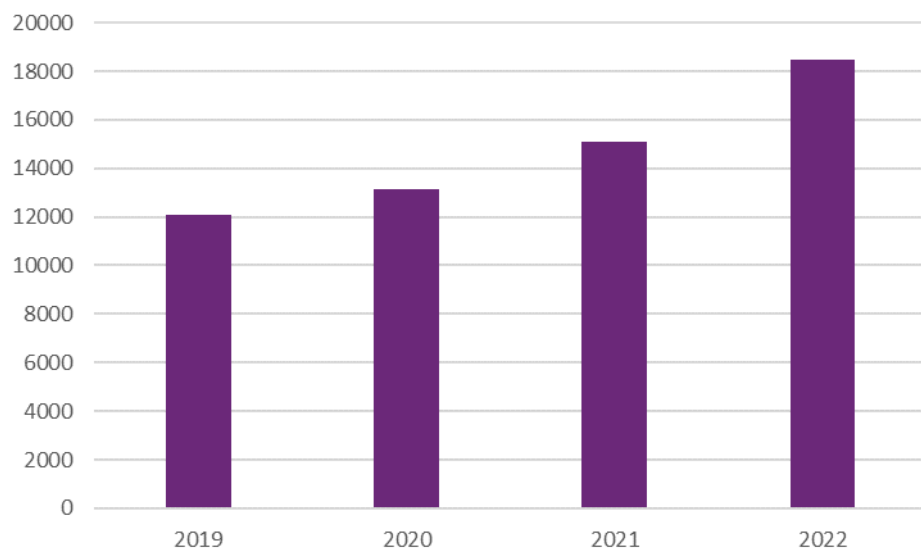
Diagram 4. Antal genomförda aktiviteter uppdelat på evenemang och kundmöten under perioden 2018–2022.



Källa: Upphandlingsmyndigheten

Antalet evenemang ökade fram till år 2020, därefter skedde en minskning. Det beror med största sannolikhet på coronapandemin. Efter år 2021 ökade antalet genomförda evenemang igen. Även om antalet evenemang har gått upp och ned, så har antalet deltagare ökat årligen, se diagram 5. Det är inte möjligt att fastställa hur många deltagare som kom från företag.

Diagram 5. Antal deltagare årligen vid genomförda evenemang.



Källa: Upphandlingsmyndigheten

6.1.2 Tjänster och stödkanaler som enbart riktas till företag

Tjänsten Hitta LOV-uppdrag är en nationell databas för annonser av valfrihetssystem. Företag kan söka annonser och ansöka om att bli leverantör till valfrihetssystem via tjänsten. Det ger företag endast en ingång till olika uppdrag, stöd i processen att praktiskt ansöka samt information om hur det är att vara leverantör inom valfrihetssystemet. Det finns även tips och hjälp i tjänsten. Exempelvis besvaras frågor som varför företag ska bli leverantörer till offentlig sektor och vad som krävs för att bli det. Stödet är i första hand till hjälp för små företag, men riktar sig till företag av alla storlekar och slag.

Upphandlingsmyndigheten har flertalet samarbeten med branschorganisationer, dels för att lyssna in och få förståelse för företagens verklighet och behov, dels för att sprida kunskap om offentliga affärer.

Tillsammans med andra genomför myndigheten olika samverkansinsatser, event och andra aktiviteter. Detta sker ofta utifrån företagets behov. Myndigheten skriver också debattartiklar tillsammans med branschorganisationer och genomför gemensamma föreläsningar. Myndigheten strävar efter att ha båda sidor av affären representerade i aktiviteterna och vår bild är att samarbetena är uppskattade av bägge parter.

6.1.3 Tjänster som riktar sig till köpare och värdesätts av företag

Kriterietjänsten och Riskanalystjänsten är två av myndighetens tjänster som driver marknaden mot ett mer hållbart samhälle. Ju fler som använder tjänsterna och informationen i sina upphandlingsunderlag, desto fler produkter och tjänster kommer förmodligen att möta kraven.

I kriterietjänsten presenteras färdigformulerade hållbarhetskrav med tillhörande bevis inom flertalet produktkategorier. Att enhetliga krav ställs i upphandlingar underlättar för anbudsgivare att lämna anbud. De tillhörande förslagen till bevis gör det enkelt för anbudsgivare att förstå vilken dokumentation som krävs för att visa att kraven är uppfyllda.

Hållbarhetskrav med tillhörande bevis tas fram av myndigheten i samråd med upphandlande organisationer, leverantörer och andra intressenter, exempelvis branschorganisationer. Det gemensamma arbetet ger företag en möjlighet att påverka upphandlande organisationers framtida kravställning, men det är också en möjlighet till kunskapsinhämtning och omvärldsspaning. I förlängningen kan det påverka företagets strategiska inriktning och utveckling inom social och miljömässig hållbarhet.

I Riskanalystjänsten presentera hållbarhetsrisker i leveranskedjan för såväl offentliga som privata inköpare. Inom ett tiotal produktkategorier presenteras risker för högriskprodukter inom områdena mänskliga rättigheter, arbetares rättigheter, miljöskydd och korruption.

Den omfattande informationen kan användas inför ett inköp, antingen av ett privat företag eller vid upphandling. Riskerna kan ligga till grund för strategiska val av underleverantörer, del av beslutsunderlag inför inköp, samt för att fastställa vilka krav och villkor som är relevanta. Informationen kan också vara ett viktigt stöd vid uppföljning av inköpet. Riskanalyserna är vägledande och ska inte ses som uttömmande.

6.2 Bedömning av Upphandlingsmyndighetens samlade stöd till företag

I uppdraget har myndigheten gjort en samlad bedömning av det stöd som tagits fram för företag i syfte att underlätta deras deltagande i upphandling. Utgångspunkten för bedömningen är i vilken utsträckning stödet möter de behov som företag har gett uttryck för i olika analyser. Även här används modellen för en välfungerande marknad för att visa var myndigheten ser störst utvecklingspotential.

Bedömningen pekar mot att utrymmet i förhållande till behovet är störst när det gäller de två utvecklingsområdena intressant att delta och tillförlitligt genomförande. Nedan redovisar vi vilka faktorer inom respektive område som behovet är störst och mest angeläget.

Trots ändamålsenliga stöd inom de olika utvecklingsområdena nedan ger företag uttryck för att upphandlande organisationer inte tillämpar de möjligheter som ges i tillräckligt hög utsträckning.

6.2.1 Intressant att göra affärer

Myndigheten har stöd som bidrar till att göra det mer intressant för företag att delta i offentliga affärer. Utifrån observationer och slutsatser i denna rapport, är bedömningen dock att mer behöver göras för att i högre grad möta företagets behov.

Det finns utvecklingspotential när det gäller förtroende och andra aspekter av upphandling som påverkar gapet mellan förväntningar och upplevelsen av inköpsprocessen. Myndighetens befintliga stöd kring risker är främst av juridisk karaktär. Som komplement ser vi därför ett behov att utveckla stödet för affärsmässighet, med inriktning på en affärsrelation där båda parter anser sig vara i en vinn-vinn-situation under hela avtalsperioden.

6.2.2 Enkelt att delta

Myndigheten har ett omfattande stöd som bidrar till att göra det enklare för företag att delta i offentliga affärer. Det består i första hand av ett omfattande stöd och information om kravställning i upphandling, till exempel hur funktionskrav kan användas.

I både Kriterietjänsten och myndighetens stöd för krisberedskap tas likalydande krav och standardiserade avtalsvillkor upp, vilka kan underlätta för företag.

Händelser i vår omvärld gör att företag behöver förhålla sig till nya krav på insyn och kontroll i leveranskedjan. Myndigheten har stöd kring hållbara och uthålliga leveranskedjor som nu utvecklas ytterligare. Stöd som är indirekt riktat till företag, via upphandlande organisationer, är omfattande och ändamålsenligt, men behöver ständigt utvecklas för att vara relevant.

6.2.3 Möjligt att konkurrera

Myndigheten har ett omfattande stöd som bidrar till utvecklingsområdet. Exempelvis finns stöd om uppdelning av kontrakt och kvalificering. Stöden är både omfattande och ändamålsenliga.

Myndighetens stöd för dialog i inköpsprocessen kan delas upp i tidig dialog, samt frågor och svar under upphandlingens gång. Dessa stöd är användbara, men återkoppling efter tilldelning kan behöva förtydligas.

6.2.4 Tillförlitligt genomförande

Myndigheten har stöd som bidrar till utvecklingsområdet. Det finns stöd om upphandlingsprinciperna, jäv och korruption som är både omfattande och ändamålsenligt. Myndigheten har stöd kring avtals- och leverantörsuppföljning och i sammanhanget bör också stödet för ändamålsenlig styrning och organisering nämnas. Stöden är högst ändamålsenliga och påverkansinsatser på plats hos upphandlande organisationer görs löpande inom såväl dessa som andra områden.

För att bibehålla och utveckla en fungerande konkurrens och samtidigt stärka tillförlitligheten i offentlig upphandling, är det viktigt med en kontinuerlig och planerad dialog, även utanför själva inköpsprocessen. Vi kallar detta för en ständig dialog.

7. Åtgärder som kan underlätta för företag

Upphandlingsmyndigheten ska enligt uppdraget lämna förslag på ytterligare åtgärder som kan underlätta för företag att få stöd vid offentlig upphandling.

Myndigheten föreslår att regeringen överväger att vidta åtgärder inom fem områden. Dessa beskrivs nedan och är inte rangordnade. Därefter beskrivs Upphandlingsmyndighetens kommande åtgärder.

7.1 Utveckla den ständiga dialogen

Denna rapport visar att det finns brist på förtroende och dialog mellan parterna på den offentliga marknaden. För att öka förtroendet krävs en större förståelse för varandras mål, behov, utmaningar och drivkrafter. Ett kontinuerligt och långsiktigt utbyte av information skulle gynna bägge parter. Det skulle stärka relationerna och möjliggöra en snabbare utvecklingstakt och en tidig riskhantering för såväl företag som offentliga organisationer.

Ständig dialog är ett samlingsbegrepp för olika sätt att mötas över tid för utbyte mellan parterna, även utanför inramningen av pågående inköpsprocesser. Det är i sig inte en enskild aktivitet för dialog, utan en plan för olika ingående aktiviteter för dialog som tillsammans ger kontinuitet över tid.

Syftet med ständig dialog är mångsidigt, men handlar om att parterna tillsammans ska kunna bidra till en välfungerande marknad med attraktiva möjligheter och sund konkurrens. I praktiken innebär det kontinuerliga samtal för att stärka förtroendet mellan marknadens aktörer och i många fall med fördel på mer övergripande nivåer. Det kan också leda till andra positiva effekter som mer balanserade och enhetliga krav, att myter inte får stor spridning eller att det blir lättare att möta framtida behov med nytänkande och innovation.

Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att regeringen stödjer de statliga upphandlande organisationerna så att de har resurser och kompetens för att utveckla planer för ständig dialog. Sådana planer kan innehålla olika tematiska eller branschvisa spår för särskilt prioriterade framtida behov inom olika upphandlingsområden eller produktkategorier.

Upphandlingsmyndigheten föreslår vidare att upphandlande organisationer tar initiativ till ständig dialog före, under och efter upphandling. Dialogen mellan upphandlingar kan ta avstamp i olika teman, till exempel verksamhetens framtida behov och marknadens förmåga att möta dessa. Regeringens styrsignal till statliga upphandlande organisationer bör kunna omfatta behovet av utökad dialog.

Upphandlingsmyndigheten föreslår också att branschorganisationer och företag på den offentliga marknaden bidrar till ständig dialog. Företag bör ta ansvar för att förmedla sina behov, drivkrafter och vilka hinder de upplever när de ska delta i offentliga affärer. Dialogen blir ännu mer nödvändig när omvärlden förändras och

företag behöver ställa om och anpassa sig till nya förutsättningar på marknaden. Regeringen bör i sin dialog med näringslivet värna frågan om dialog med de offentliga köparna.

7.2 Upprätta utvecklingsprogram för en välfungerande marknad

Intervjuerna och analysen i denna rapport visar att det bästa stödet till företag är bra upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att regeringen vidtar åtgärder för att ytterligare höja kompetensen bland upphandlande organisationer.

Ett sätt att göra detta på är att upprätta ett utvecklingsprogram för upphandling i offentlig sektor. Det skulle kunna ta sin utgångspunkt i det utvecklingsprogram för effektiva inköp och e-handel som Ekonomistyrningsverket genomförde 2018–2019.

Inom ramen för programmet skulle deltagarna under exempelvis ett års tid kunna arbeta med utvecklingsområden inom den egna verksamheten, testa nya idéer och se vad som får önskad effekt.

Inledningsvis skulle statliga organisationer kunna bjudas in till utvecklingsprogrammet. Om det visar goda resultat bör regeringen vidta åtgärder för att även erbjuda utvecklingsprogrammet till kommuner och regioner. Upphandlingsmyndighetens modell för en välfungerande marknad, som presenterats i denna rapport, skulle kunna utgöra stöd för utformningen av ett utvecklingsprogram.

7.3 Nyttja potentialen i de upphandlande organisationernas köpkraft genom mer enhetliga krav

Företag efterfrågar mer enhetliga krav från upphandlande organisationer. De nämner till exempel Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier. Vid sidan av dessa kriterier finns också olika standarder (både svenska och internationella) som ska göra det lättare att ställa krav och bevisa att kraven uppfylls.

Seriösa företag ser ofta positivt på tuffa krav, men samtidigt underlättar det om kraven är återkommande i liknande upphandlingar. Genom att använda mer enhetliga krav nyttjas sannolikt upphandlande organisationers köpkraft på ett mer optimalt sätt. Det skapar förutsägbarhet, vilket i sin tur skapar förutsättningar för bättre affärer.

Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att regeringen uppmärksammar statliga myndigheter och andra upphandlande organisationer på fördelarna med enhetliga krav. Det skulle bidra till mer förutsägbarhet och lägre trösklar för leverantörer till offentlig sektor.

7.4 Underlätta för företag att hitta offentliga affärer

Det finns ett behov bland företag att lättare kunna hitta upphandlingar. För nyfikna eller nytillkomna företag på den offentliga marknaden kan det därtill behövas mer vägledning i hur den svenska modellen för annonsering av offentliga upphandlingar ser ut och fungerar. Genom att tydliggöra de ingångar som finns till den offentliga marknaden kan intresserade företag snabbare och lättare navigera för att bli relevanta anbudsgivare och etablerade leverantörer.

Ibland är det inte bara svårigheten för företag att tidigt hitta upphandlingar som utgör hinder för deras deltagande i upphandlingar. Det kan dessutom vara svårt för upphandlande organisationer att hitta företag. En annan fråga att adressera är därför i de fall företag inte vet hur de kan visa intresse för och bli synliga för upphandlande organisationer som direktupphandlar. Idag kan det vara tillfälligheter som avgör om ett företag ska få möjlighet att delta, särskilt om ingen annonsering görs och inbjudan att lämna anbud enbart går till en redan känd krets av leverantörer.

För att öka transparensen och konkurrensen behöver tillgången till information om upphandlingar stärkas. Upphandlingsmyndigheten föreslår därför att regeringen undersöker möjligheterna att vidta åtgärder som gör det lättare för företag att hitta upphandlingar.

7.5 Stärka kunskapen om hur företagen kan arbeta med insyn och kontroll i sina leveranskedjor

Resultaten i denna rapport visar att kraven på insyn och kontroll i leveranskedjorna ökar. De senaste årens kriser och händelser i vår omvärld har medfört krav på minskad sårbarhet och en mer robust försörjning av varor och tjänster. Kraven på ökad rapportering och åtgärder inom hållbarhetsområdet växer och allt fler regelverk har påverkan på inköpsprocessen, exempelvis säkerhetsskyddslagen, International Procurement Instrument (IPI) och sanktionerna mot Ryssland och Belarus. Dessutom står kampen mot brottslighet högt på den politiska dagordningen. Här kan sunda offentliga affärer bidra till att motverka arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet.

Den samlade kravbilden kommer sannolikt att föras vidare från offentliga upphandlande organisationer till företagen. Många företag är beroende av en global marknad och de kommer att behöva öka sin kunskap om hur leveranskedjorna ser ut.

Mot bakgrund av detta föreslår Upphandlingsmyndigheten att regeringen stärker kunskapen om de viktigaste leveranskedjorna i samhället och att detta arbete görs tillsammans med relevanta branschorganisationer. Arbetet kan med fördel genomföras tillsammans med MSB och andra relevanta beredskapsmyndigheter. Arbetet bör fokusera på försörjningsanalyser och innehålla ett inkösperspektiv. Upphandlingsmyndighetens stöd för inköpsanalyser kan användas i arbetet.

7.6 Upphandlingsmyndighetens åtgärder

Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller ett omfattande stöd för att underlätta för företag att delta i offentlig upphandling. Analysen har dock gett insikt om ytterligare åtgärder som myndigheten själv kan vidta. Det rör sig om följande åtgärder.

7.6.1 Fortsätta stödja företag och upphandlande organisationer

Upphandlingsmyndighetens stöd till företag och upphandlande organisationer är väl använt och uppskattat av mottagarna. För att stödet ska vara aktuellt och relevant behöver det hela tiden anpassas till nya regelverk och situationer som mottagarna möter. En insats som myndigheten kommer prioritera är insatser för att stärka upphandlande organisationers avtals- och leverantörsuppföljning.

Upphandlingsmyndighetens arbete med god förvaltning av befintliga tjänster och stöd kommer därför fortsatt att prioriteras inom myndigheten.

7.6.2 Utveckla näringslivsrådet

Hösten 2023 har myndigheten tagit initiativ till att etablera ett näringslivsråd, som kan bidra till att fördjupa kunskapen om företagens förutsättningar och utveckla de offentliga affärerna. Näringslivsrådet kan också bidra med kunskap och samtalsämnen i den ständiga dialogen mellan köpare och säljare. Det är ett sätt för myndigheten att fånga företagens perspektiv i arbetet med att utveckla de offentliga affärerna. Myndighetens förväntan är att näringslivsrådet kan bidra till att öka förtroendet för den offentliga marknaden och främja attraktionskraften i offentliga affärer.

7.6.3 Sprida kunskap om en välfungerande marknad

I rapporten har Upphandlingsmyndigheten tillämpat en teoretisk modell för att undersöka och beskriva hur en välfungerande marknad fungerar. Myndigheten avser att kommunicera och sprida erfarenheten från denna rapport i allmänhet, och från modellen för en välfungerande marknad i synnerhet.

Bilaga

Bilagan är en översikt över Upphandlingsmyndighetens utvalda uppdrag och arbeten som ligger till grund för uppdraget om myndighetens stöd till företag. En kort sammanfattning av följande uppdrag och arbeten presenteras:

- Regeringsuppdrag med påverkan på företagsdeltagande i offentlig upphandling
 - Elektronisk inköpsprocess och standardisering, år 2015
 - Främja innovation i upphandlingar genom tidig dialog, år 2015–2019
 - Förstärka kompetensen på området upphandling av livsmedel och måltidstjänster, år 2016–2019
 - Främja innovationsupphandlingar genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens till beställare, år 2016–2019
 - Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor år 2018–2020
 - Uppdrag om förstärkt stöd till samhällsviktig verksamhet, år 2019–2021
 - Regeringens strategiska samverkansprogram, år 2020–2021
 - Återrapportering om idéburna organisationer, små företag och sociala företag, år 2021
 - Uppdrag att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation, år 2020–2025
- Kundbehovsanalys – Leverantör
- Nationella upphandlingsrapporten

Regeringsuppdrag med påverkan på företags deltagande i offentlig upphandling

Upphandlingsmyndigheten har såväl pågående som slutredovisade regeringsuppdrag som på olika sätt innebär en påverkan på företags deltagande i offentliga upphandlingar.

Av dessa regeringsuppdrag har följande uppdrag inneburit en tydlig och konkret påverkan på företags deltagande i offentliga upphandlingar.

Elektronisk inköpsprocess och standardisering, år 2015

Regeringsuppdraget innebar att ta fram underlag för handlingsplan för en genomgående elektronisk inköpsprocess.

Resultatet av regeringsuppdraget presenterades i en rapport år 2015 och bestod av olika förslag för ökad användning av elektroniska lösningar i offentlig upphandling samt ett fortsatt arbete med standardisering kopplat till e-upphandling. Upphandlingsmyndigheten har sedermera bland annat tagit fram stöd inom elektronisk inköpsprocess, en process vars användning främjar företags deltagande i offentliga upphandlingar. Detta genom att bland annat göra det lättare för anbudsgivare att delta i offentliga upphandlingar och göra processer rättssäkrare och effektivare.

Främja innovation i upphandlingar genom tidig dialog, år 2015–2019

Regeringsuppdraget innebar att främja innovation i upphandlingar genom tidig dialog under åren 2015–2019. Detta för att stimulera till nya lösningar, bidra till utveckling av offentlig upphandling och utveckla samspelet mellan upphandlande myndigheter och leverantörer.

Genom spridning av kunskap och utarbetat stöd kring tidig dialog och innovationsupphandling bidrar Upphandlingsmyndigheten till ett utvecklat samspel mellan upphandlande organisationer och potentiella leverantörer. Tidig dialog ger potentiella leverantörer en fördjupad bild av den upphandlande organisationens behov, begränsningar och ambitioner, leder ofta till ökat synliggörande av fler tillgängliga lösningar på marknaden, resulterar i mer relevanta krav och leder på så vis till att förbättrad konkurrens uppnås. Dessutom ges det möjlighet för potentiella leverantörer att ställa frågor, lära sig om upphandlingsprocessen och beskriva sina drivkrafter och behov. Tidig dialog underlättar företags deltagande i upphandlingar.

Förstärka kompetensen på området upphandling av livsmedel och måltidstjänster, år 2016–2019

Regeringsuppdraget innebar att förstärka kompetensen på området upphandling av livsmedel och måltidstjänster.

Resultatet av regeringsuppdraget presenterades i en rapport år 2019. Upphandlingsmyndigheten har genom informationsspridning till och dialog med bland annat befintliga och tänkbara leverantörer kring offentlig upphandling av livsmedel och måltidstjänster verkat för en mer konkurrenskraftig livsmedelssektor med konkurrensmöjligheter för små och medelstora företag.

Främja innovationsupphandlingar genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens till beställare, år 2016–2019

Myndigheten fick i uppdrag att främja innovationsupphandling genom stöd i form av upphandlings- och innovationskompetens till beställarnätverk. Dessutom skulle myndigheten medverka till att sprida kunskap om beställarnätverk.

Syftet med beställarnätverk är att samla köpkraft och kompetens för att attrahera marknaden att ta fram nya lösningar som möter upphandlande organisationers behov. Marknadsdialogen är avgörande vid utveckling av nya lösningar och beställarnätverk skapar goda förutsättningar för mer träffsäkra upphandlingar där företagen involveras tidigt.

Under regeringsuppdraget initierades flera beställarnätverk och myndigheten deltog aktivt för att stödja etableringen. Myndigheten delade kunskap och erfarenheter med beställarnätverk och tillsammans genererades ny kunskap, exempelvis fem framgångsfaktorer för beställarnätverk. Vikten av marknadsdialog och att använda företagens innovativa förmåga belystes, dessutom deltog myndigheten vid flertalet marknadsdialoger. Ett bestående resultat från uppdraget var ett webbstöd riktat till såväl beställare, initiativtagare och medlemmar i beställarnätverk.

Alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor år 2018–2020

År 2018 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att kartlägga och analysera förutsättningarna för alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor. Myndigheten skulle endast informera Finansdepartementet under arbetets gång. Under 2020 fick myndigheten ett nytt uppdrag på samma tema, men denna gång skulle myndigheten sprida kunskap om alternativa finansiella instrument i offentlig välfärdssektor. Uppdraget slutredovisades samma år.

Under uppdraget kommunicerade myndigheten med många olika aktörer, offentliga organisationer, sociala företag, investerare till social innovation, idéburna organisationer m.fl. Samtalen innefattade social innovation, finansiella instrument, samverkansformer samt hur upphandling kan ta höjd för effekt och utfall på olika sätt. Kunskaps- och erfarenhetsdelning var i fokus under uppdraget. Betydelsen av upphandling inom social innovation tydliggjordes för såväl sociala företag och idéburna organisationer som upphandlande organisationer.

Uppdrag om förstärkt stöd till samhällsviktig verksamhet, år 2019–2021

I november 2019 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge förstärkt stöd vid upphandling av samhällsviktig verksamhet. Myndigheten skulle informera och ge vägledning om de regler som kan bli aktuella vid sådana upphandlingar och säkerställa att stödet når ut till berörda målgrupper i hela landet. Regeringsuppdragets syfte var att påskynda utvecklingen så att upphandlande organisationer gör inköp på ett systematiskt och strategiskt sätt som säkerställer leveranssäkerhet och krisberedskap. Uppdraget slutredovisades 2021.

Med anledning av coronapandemin fokuserade myndigheten på att ge stöd om de upphandlings- och statsstödsrättsliga konsekvenserna av pandemin. Inom ramen för uppdraget tog myndigheten fram ett fördjupat stöd om hur man integrerar krisberedskapsaspekter i offentliga kontrakt. Stödet utgår från delar av den vägledning om upphandling till samhällsviktig verksamhet som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) förvaltar och stödet blev en fördjupning av vägledningen.

Upphandlingsmyndigheten tog också fram och publicerade ett rollbaserat webbstöd för upphandling till samhällsviktig verksamhet. I stödet förklarar myndigheten hur det går till att ta hänsyn till krisberedskapsaspekter vid upphandling. Som ett rollbaserat stöd vänder det sig till för personer som på olika sätt är involverad i upphandling till samhällsviktig verksamhet. De fem olika rollerna stödet anpassats för är:

- *Beslutsfattare*, som sitter i en ledande position inom offentlig verksamhet och kan initiera policybeslut och strategi för organisationen.
- *Upphandlare*, som jobbar med upphandling och bidrar med viktig kunskap om processen, lagstiftningen och marknaden.
- *Krisberedskapsansvarig*, som arbetar med frågor som handlar om att förebygga och hantera kriser.
- *Verksamhetssakkunnig*, som arbetar med att beskriva behov av det som ska upphandlas till den samhällsviktiga verksamhet du arbetar i.
- *Leverantör*, som ska eller vill leverera till kund som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Ett viktigt inslag i arbetet under regeringsuppdraget var olika former av samverkan med MSB, SKR och Adda, samt dialog med branschorganisationerna Swedish Medtech och Svenskt Näringsliv.

Uppdraget påvisade att krisberedskap tidigare inte har uppmärksammats alls eller i mycket liten utsträckning i offentlig upphandling, men att de upphandlande organisationerna inte heller verkat ha tagit tillräcklig hänsyn till sitt beroende av privata leverantörer i sitt krisberedskapsarbete. Leverantörernas betydelse för samhällsviktig verksamhet tydliggjordes under uppdraget, dessutom förtydligades dialogens betydelse i inköpsprocessen.

Myndigheten tog fram indikatorer för att kunna följa upp utvecklingen på området.

Regeringens strategiska samverkansprogram, år 2020–2021

I regleringsbrevet för 2021 fick myndigheten i uppdrag att under 2021 och 2022 bistå regeringen i genomförandet av regeringens strategiska samverkansprogram, särskilt avseende samverkansprogrammet Näringslivets klimatomställning. Uppdraget innebar att myndigheten skulle bidra med analys av frågor inom myndighetens verksamhetsområde och löpande hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat om arbetet med uppdraget.

Myndigheten deltog i arbetsgrupp för Näringslivets klimatomställning. I gruppen diskuterades olika förslag om hur upphandling kan driva på arbetet med näringslivets klimatomställning. Fokus för arbetet var att hitta lösningar för hur offentlig upphandling ska kunna bidra till att stimulera företag att lönsamt övergå till cirkulära och hållbara erbjudanden. Myndigheten ombads att ta fram ett underlag med förslag rörande myndighetens möjligheter att driva på klimatsmart och cirkulär upphandling. Det resulterade i ett underlag där vi beskrev ett Program för klimatomställning genom upphandling, som överlämnades år 2021 till regeringen.

Myndighetens arbete inom ramen för regeringens strategiska samverkansprogram gynnar företag. Främjande av effektivitet inom inköp och upphandling, ökad kunskap och kompetens, sund konkurrens, innovation och ökad hållbarhetshänsyn är alla exempel på nödvändiga byggstenar för att nå klimatmålen och främja näringslivets omställning. Genom myndighetens enhetliga stöd och vägledning i dessa frågor ges ökad förutsebarhet och riktning kopplat till det offentligas gemensamma köpkraft.

Återrapportering om idéburna organisationer, små företag och sociala företag, år 2021

Myndigheten fick i uppdrag att rapportera vilka åtgärder som myndigheten har vidtagit för att underlätta för idéburna organisationer, små företag och sociala företag att delta i offentlig upphandling samt analysera och bedöma i vilken utsträckning som åtgärderna har bidragit till detta. Myndigheten skulle även lämna förslag på ytterligare åtgärder.

Myndigheten redovisade sitt stöd om reserverad upphandling för att främja sociala företag och idéburna organisationer och deras deltagande i offentlig upphandling. Dessutom att myndigheten vid tidpunkten drev ett nätverk med ambassadörer för

sysselsättningskrav i offentlig upphandling, som bland annat spred kunskap om reserverad upphandling så att fler idéburna företag skulle delta i offentliga upphandlingar. Syftet var att öka sysselsättningen för personer som hade funktionsnedsättning eller hade svårt att komma in på arbetsmarknaden.

Idéburna organisationers behov ska tas om hand i myndighetens stöd. Myndigheten sprider information om de stöd som kan underlätta för sociala företag i sammanhang där vi kan möta målgruppen.

Uppdrag att genomföra insatser för nyttiggörande och kommersialisering av innovation, år 2020–2025

Upphandlingsmyndigheten har uppdraget att inrätta och bedriva en innovationsupphandlingsarena. Genom arenan ska upphandlande organisationer stimuleras att genomföra fler innovationsupphandlingar i syfte att skapa efterfrågan på innovationer som kan leda till mervärde för samhället.

Afori är den innovationsupphandlingsarena som etablerats av Upphandlingsmyndigheten. Afori är ett kunskapsnav för innovation i upphandling och en mötesplats för offentlig sektor, näringsliv, akademi och civilsamhället. På Afori kan man ta del av information och kunskap, delta i diskussioner om innovationsupphandling och få tillgång till verktyg och finansieringsmöjligheter. Uppdraget kommer slutredovisas i mars 2025.

Kundbehovsanalys – Leverantör

Upphandlingsmyndigheten har under år 2018 genomfört en kundbehovsanalys avseende företag. Kundbehovsanalysens syfte är att bidra till systematisering och skapa en bild av vilka behov som företag har i olika kontexter samt deras agerande och beteende i offentlig upphandling. Kundbehovsanalysen för leverantörer ska fokusera på leverantörernas relation till upphandling generellt.

Analysen är uppdelad i tre delar:

1. Kundresa – för att ge en övergripande bild av anbudsprocessen utifrån leverantörernas perspektiv.
2. Övergripande kundinsikter - för att hitta övergripande mönster och gemensamma utmaningar för leverantörerna.
3. Beteendegrupper - för att ge en bild av olika förhållningssätt och beteenden bland leverantörerna.

1. En kundresa är ett verktyg som används för visualisering av en aktörs kundflöde genom en process. I figur 1. på nästa sida, används den för att visa leverantörens generella resa genom anbudsprocessen.

ZON 1 POSITIONERA ZON 2 ANALYSERA/RESPONDERA ZON 3 LEVERERA



2. De övergripande kundinsikterna i kundbehovsanalysen för leverantör är:

- Dåliga underlag är största orsaken till problem och skapar merarbete på båda sidor
- Leverantörerna vill vara med och forma uppdraget och kraven – inte bara få ge svaren
- Priset för att låta leverantörer ta stora risker är färre anbud och högre kostnader
- Alltför pressade priser uppfattas som dubbelmoral och får leverantörer att ta betalt någon annanstans
- Hellre få veta vad man gjort dåligt än att inte få någon utvärdering alls
- Få känner till Upphandlingsmyndigheten men leverantörer ser behov som myndigheten kan möta.

3. Beteendegrupper är ett sätt att gruppera människor utifrån beteende och förhållningssätt i en viss situation. I kundbehovsanalysen för leverantör används de för att visa på skillnader mellan leverantörer. De olika beteendegrupperna är:

- **Nyborjaren**
Upplever offentlig upphandling som krånglig. Förstår inte varför det finns så många olika system och mallar eller varför språket måste vara så byråkratiskt.
Lägger oerhört mycket tid på anbuderna men riskerar att underkännas på grund av formaliafel.
- **Den rutinerade**
Har knäckt koderna och tycker inte längre att processen är krånglig. Ser stora möjligheter med offentlig upphandling men irriterar sig fortfarande på dåliga underlag.
Driver förbättring av enskilda underlag, inte utveckling på strategisk nivå.
- **Den uppgivne**
Beskriver offentlig upphandling som ett spel där det alltmer sällan är lönt att delta. Mest på grund av pressade priser men också för att det är klart från start vem som vinner.
Blir allt mer selektiv med att lämna anbud och har funderat på att helt lämna offentlig sektor.
- **Den luttrade**
Ser offentlig sektor som stabila kunder i en osäker värld och har rutin nog att hitta genvägar runt pressade priser och höga krav.
Lägger mycket tid på att räkna internt för att hitta sätt att tjäna in det man förlorar på att erbjuda lägsta pris. Hittar de hål som finns i systemet.
- **Strategen**
Varit med länge nog för att se offentlig upphandling i ett större perspektiv och har en vilja att ta tag i saker som inte fungerar. Tror mycket på värdet av dialog.
Engagerar sig på branschnivå och i nätverk för att driva utvecklingen framåt inom sitt företag, sin bransch och offentlig upphandling.

Kundbehovsanalysen presenterade följande rekommendationerna till Upphandlingsmyndigheten:

- Främja tidig och god dialog genom att agera neutral och sammankallande part mellan leverantörer, upphandlare och beställare
- Verka för bättre underlag genom konkret stöd till upphandlande organisationer
- Verka för mer uppföljning och utvärderingar genom att tydliggöra var ansvaret ligger och vad som ingår
- Samordna roller och ansvar med Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet och SKL Kommentus.

Nationella upphandlingsrapporten

I Nationella upphandlingsrapporten redovisar Upphandlingsmyndigheten resultat som bygger på svar i Nationella upphandlingsenkäten och Upphandlingsmyndighetens näringslivsenkät. I rapporten redovisas även myndighetens bedömning av resultaten. Båda enkäterna genomfördes under oktober 2022.

Rapporten består av tre kapitel som tillsammans ger en bild av den offentliga upphandlingen i Sverige. Kapitelrubrikerna visar vad som är viktigt för en väl fungerande och effektiv offentlig upphandling.

- Ändamålsenlig inköpsledning
- Valfungerande marknad
- Träffsäker upphandling

Upphandlingsmyndighetens bedömning är att det finns stor potential för upphandlande organisationer att åstadkomma en mer ändamålsenlig inköpsledning. Analysen i Nationella upphandlingsrapporten visar att regionerna har ett betydligt bättre resultat vad gäller inköpsledning än övriga organisationstyper. Statliga myndigheter har lägst resultat.

Samtliga organisationstyper behöver utveckla sitt strategiska ledningsarbete. Styrningen av inköp kan inte vara ett isolerat system utan behöver vara en del av organisationens övriga styrning. Inköpsverksamhetens mål ska ha en tydlig koppling till organisationens mål och strategierna ska syfta till att uppfylla dessa mål.

Upphandlingsmyndigheten har inom ramen för Ändamålsenlig inköpsledning också analyserat organiseringen av inköpsprocessens tre zoner:

1. Förbereda
2. Upphandla
3. Realisera

Upphandlingsmyndighetens bedömning är att det framför allt finns stor utvecklingspotential för organiseringen i zon 3 – realisera. Det är i zon 3 som avtalet implementeras och uppföljningen görs. Brister i uppföljningen innebär att den upphandlande organisationen inte kan vara säker på att få det som avtalats. Arbetet i zon 3 har dessutom stor betydelse för leverantörernas bild av hur den offentliga upphandlingen fungerar.

Det finns stor potential för upphandlande organisationer att bidra till en mer valfungerande marknad, inte minst vad gäller små och medelstora företag. Åtgärder som förbättrar de mindre företagens bild av den offentliga marknadens möjligheter kan göra skillnad för deras intresse att lämna anbud.

Analysen i Nationella upphandlingsrapporten visar att den offentliga marknaden upplevs som mer attraktiv ju större företagen är. Analysen visar också att företag som

är aktiva anbudsgivare har en mer positiv syn på upphandling jämfört med de som inte är det. Gemensamt för det absoluta flertalet av företagen är att de har en bild av att det är för stort fokus på pris i upphandlingen. Detta gäller oavsett företagsstorlek eller om egen erfarenhet som anbudsgivare finns eller inte.

När det gäller Träffsäker upphandling visar den Nationella upphandlingsrapporten att regionernas och de offentliga bolagens upphandlingar är mest träffsäkra. Kommunernas och de statliga myndigheternas upphandlingar är minst träffsäkra.

Med rätt förutsättningar finns stor potential hos upphandlande organisationer att göra upphandlingar som är mer träffsäkra än i dag. Upphandlingar ska möta inköpsbehoven och vara effektiva, men det räcker inte om de ska vara träffsäkra. För att nå dit behöver upphandlingarna dessutom bidra till ett samhälle som är ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart och därtill uthålligt i händelse av kris eller krig. Inom dessa områden finns stor förbättringspotential, till exempel när det gäller att ställa och följa upp relevanta hållbarhetskrav eller ha beredskap för hur offentliga inköp ska ske i krissituationer.

