

**Så ser tjänsteföretagen på**

# **Offentlig upphandling**



# Innehåll

<b>Tjänstföretagens syn på offentlig upphandling</b>	<b>2</b>
<b>Slutsatser/sammanfattning</b>	<b>3</b>
<b>Tjänstföretagens deltagande i offentliga upphandlingar</b>	<b>6</b>
Anledningar till att tjänsteföretag inte deltar i offentlig upphandling	7
Upphandlingsprocessen upplevs krånglig	10
Starkt prisfokus avskräcker	12
Missnöje med kravställandet	14
Sysselsättningskrav avskräcker	16
Mer och bättre uppföljning behövs	18
Dialogen behöver utvecklas	21
Om Covid 19-pandemins effekter för affärerna med offentlig sektor	23
Om positiva effekter för tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor	24
Om negativa effekter för tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor	26

## Om Almega

Almega är de svenska tjänsteföretagarnas arbetsgivar- och intresseorganisation. Almega har cirka 11 000 medlemsföretag i nio förbund, som tillsammans representerar ett 60-tal branscher inom tjänstesektorn. Förbunden listas nedan. Medlemsföretagen har sammanlagt drygt 550 000 anställda. Förbunden arbetar med de frågor som rör respektive bransch och bildar tillsammans Almega och ingår i Svenskt Näringsliv.

Almega Tjänsteförbunden  
Almega Tjänsteföretagen  
Kompetensföretagen  
IT&Telekomföretagen  
Innovationsföretagen

Medieföretagen  
Säkerhetsföretagen  
Tågföretagen  
Vårdföretagarna

# Tjänsteföretagens syn på offentlig upphandling

Den offentliga sektorn i Sverige står inför stora och växande utmaningar. Behoven av offentlig service växer i takt med att vi lever längre och blir allt fler, samtidigt som medborgarnas krav på att erhålla kvalitativ offentlig verksamhet ökar. Detta ställer krav på kostnadseffektiva offentliga verksamheter.

En prioriterad fråga för Almega är offentlig upphandling, det vill säga de inköp som görs av stat, kommuner och regioner. De offentliga upphandlingarna är av strategisk betydelse för att fylla behoven som finns i offentlig sektor. Offentlig upphandling är även av mycket stor betydelse för svensk samhällsekonomi. Värdet av de upphandlingspliktiga inköpen uppgick 2018 till 782 miljarder kronor. Det motsvarar närmare en femtedel av BNP eller 80 000 kronor per invånare.<sup>1</sup> Dessa stora summor behöver hanteras på ett sätt som skapar god och samhällsnyttig verksamhet.

De offentliga upphandlingarna avser ofta olika typer av tjänster och berör därmed många företag som verkar inom den ständigt växande och samhällsviktiga tjänstesektorn. För de företag som är med och lägger anbud och därmed tävlar om att bli leverantörer åt offentlig sektor är det av central betydelse hur upphandlingarna utformas och genomförs. Detta påverkar deras möjligheter att lägga anbud och komma i fråga som leverantörer. Det finns många tjänsteföretag som deltar aktivt och framgångsrikt i upphandlingar och som kan bidra med kvalitativa leveranser till den offentliga sektorn. Vi kan dock även konstatera att en del tjänsteföretag upplever offentlig upphandling problematiskt och kanske helt väljer bort den offentliga marknaden. För att fånga upp problematiken presenterade Almega i mars 2018 Almega rapporten "A race mot toppen i offentlig upphandling"<sup>2</sup>, där olika utmaningar som den offentliga upphandlingen står inför behandlades.

Almega vill utveckla den offentliga upphandlingen i dialog med såväl upphandlande myndigheter som leverantörer. Vi arbetar för att fler tjänsteföretag ska kunna delta på denna marknad och bidra till att utveckla de offentliga tjänsterna, till nytta för medborgarna. En viktig del i vårt arbete handlar om att bevaka att regelverket som styr offentlig upphandling får en ändamålsenlig utformning. En annan central del handlar om att verka för att upphandlingarna ska genomföras på ett affärsmässigt sätt som tar tillvara på konkurrensen på marknaden, värnar kvalitet i leveransen och inger förtroende för de offentliga affärerna. Almega anser att ett sådant förhållningssätt är till nytta för såväl tjänstesektorn som offentlig sektor. Genom ökad kunskap, erfarenhetsutbyte och dialog vill vi inspirera till utvecklade offentliga affärer.

För att kunna fortsätta detta arbete är det av betydelse för Almega att få en lägesbild av hur tjänsteföretagen idag upplever den offentliga upphandlingen. Vi har därför genomfört en enkätundersökning bland våra medlemsföretag. Resultatet och Almegas analys av situationen presenteras i denna rapport.

## Om undersökningen

Undersökningen gjordes genom enkätutskick via e-post till samtliga medlemsföretag i Almega Tjänsteförbundet, Almega Tjänsteföretagen, Kompetensföretagen, IT&Telekomföretagen, Innovationsföretagen, Medieföretagen och Vårdföretagarna. Enkäten sändes ut 7 oktober 2020 och stängdes 27 oktober 2020. Totalt 8871 företag fick enkäten och 1564 företag besvarade den (svarsfrekvens 17,6 procent).

<sup>1</sup> Statistik om offentlig upphandling 2020, Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4, Konkurrensverkets rapport 2020:5

<sup>2</sup> Ett race mot toppen i offentlig upphandling, rapport av Nima Sanandaji på uppdrag av Almega, mars 2018

# Slutsatser/ sammanfattning

- **Almeegas undersökning visar att knappt hälften (47 procent) av de svarande företagen deltar i offentlig upphandling.** En något större andel (52 procent) är inte med och tävlar om att bli leverantör när offentlig sektor gör inköp. Resultaten ska inte tolkas som en bild av hela tjänstemarknaden, men ger ändå en fingervisning om företagens deltagande i offentlig upphandling. Detta är ett något bättre resultat än vad som framkom i den intervjuundersökning som Almega år 2015 lät genomföra och som visade att 44 procent deltar. Även om underlagen i undersökningarna inte är statistiskt säkerställda så kan det indikera en viss ökning av deltagandet bland medlemmarna. Detta är i så fall positivt. Oavsett detta kan Almega konstatera att det fortfarande finns tydligt utrymme för fler tjänsteföretag inom offentlig upphandling.
- Almeegas undersökning visar att följande utmaningar är de viktigaste orsakerna till att tjänsteföretag inte deltar i offentlig upphandling, trots att offentlig sektor är en naturlig kund inom deras bransch:
  - Det är för mycket fokus på lägsta pris.
  - Formalian vid offentlig upphandling är alltför byråkratisk och tidskrävande.
  - Det ställs för många och irrelevanta krav.
- Almega vill betona att det är viktigt att dessa tre övergripande utmaningar tas på allvar för att fler tjänsteföretag ska delta i offentliga upphandlingar och därigenom kunna bidra till utveckling och nytta för offentlig sektor.
- **Närmare 60 procent av företagen som deltar i upphandlingar har svarat att de ogärna eller ganska ogärna deltar i upphandlingar med starkt prispokus.** Samtidigt visar den senaste statistiken att pris numera är den vanligaste tilldelningsgrunden (60 procent) i annonserade upphandlingar, vilket kan jämföras med tilldelningsgrunden bästa förhållandet mellan pris och kvalitet (40 procent). Detta är en bekymmersam utveckling. Det viktigaste skälet till att tjänsteföretag avstår från offentlig upphandling är just stort fokus på lägsta pris. Det finns således stora risker för att ytterligare tjänsteföretag kan komma att lämna den offentliga marknaden om användandet av pris om tilldelningsgrund inte minskar. De företag som särskilt riskerar att lämna den offentliga marknaden är de som är måna om att kunna leverera god kvalitet i sina uppdrag och inte finner detta möjligt med stark prispres. Almega uppmanar mot denna bakgrund offentlig sektor att beakta frågor rörande utmaningar med prispres när de överväger tilldelningsgrund. En förberedande dialog med marknaden inför förestående upphandling kan ge den upphandlande myndigheten värdefull information om vilka utmaningar som kan finnas exempelvis i fråga om stark prispres.

- **Undersökningen visar att upphandlingsproceduren uppfattas som komplex, byråkratisk och svårhanterad av många av de tjänsteföretag som deltar i offentliga upphandlingar.** 56 procent av de svarande företagen anser att proceduren är mycket eller ganska krånglig. Detta kan jämföras med 12 procent anser den vara mycket eller ganska enkel. Till detta kommer att drygt 40 procent av de svarande företagen anser att det har blivit mycket eller delvis krångligare under de tre senaste åren. Detta måste anses som ett problem – inte bara för berörda företag utan även för offentlig sektor som riskerar gå miste om intressanta anbud. Det behövs mer arbete för att förenkla, förtydliga och förklara upphandlingsproceduren så att fler tjänsteföretag upplever den som hanterbar. De företag som medverkar i offentliga upphandlingar behöver givetvis försöka sätta sig in i proceduren och förbereda sig för att kunna lägga anbud. Alla upphandlingar är dock unika i fråga om kravställande och upplägg. Ansvaret för hur upphandlingarna genomförs ligger på de upphandlande myndigheterna och enheterna.
  
- **Av enkätsvaren framgår att det bland tjänsteföretagen som deltar i offentliga upphandlingar finns ett tydligt missnöje med kravställandet i offentlig upphandling.** En klar majoritet av de svarande företagen (56 procent) anser att det i stor utsträckning förekommer irrelevanta krav. Almega vill betona att genomtänkt kravställande är av central betydelse i den offentliga upphandlingen. Ovidkommande kravställande som inte har betydelse för kvaliteten i leveransen måste utmönstras. De krav som ställs behöver vara relevanta och uppföljningsbara. Även avtalsvillkoren är av stor betydelse och behöver ges en balanserad utformning mellan offentlig kund och leverantör. Om så inte sker riskerar offentlig sektor att skrämja bort potentiella leverantörer. En dialog med marknaden om vilka krav och villkor som kan aktualiseras inför en upphandling är av mycket stor betydelse. På sådant sätt kan otydlighet kring kravställandet minimeras och risken för efterföljande överklaganden begränsas. Sådan dialog är av stor betydelse för både offentlig sektor och leverantörerna. De upphandlande myndigheterna behöver tillse att det finns tillräckliga resurser för att kunna genomföra sådan dialog.
  
- **Undersökningen visar att många tjänsteföretag som deltar i offentlig upphandling ser negativt på krav på att vinnande leverantör ska sysselsätta arbetslösa inom ramen för det upphandlade kontraktet.** Hela 40 procent har svarat att de ogärna deltar i sådana upphandlingar. Risken är således stor att upphandlande myndigheter skrämmer bort företag från offentlig upphandling om de ställer sysselsättningskrav. Almega ser negativt på att denna typ av krav ställs i offentliga upphandlingar. Vi ser risker för att sådant kravställande leder till undanträngningseffekter och snedvriden konkurrens. Om upphandlande organisationer, trots den uppenbara risken för färre anbud, ändå skulle använda sysselsättningskrav är det av stor vikt att detta endast sker avseende sådana kontrakt där det finns arbetslösa personer som kan motsvara förväntade kvalifikationskrav och där det även finns rimliga förutsättningar att hitta lämpliga arbetsuppgifter. Vidare behöver villkoren vara balanserade och inte lägga den ekonomiska bördan för detta merarbete på leverantörerna. Almega anser att det bör genomföras en samhällspolitisk utvärdering av såväl konkurrenseffekter som arbetsmarknadspolitiska effekter av att ställa sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar.
  
- **Beträffande frågan om upphandlade kontrakt följs upp under avtalstiden visar svaren i undersökningen att det finns spridda uppfattningar bland de företag som deltar i offentlig upphandling.** Detta är sannolikt en följd av att det finns många upphandlande myndigheter och enheter och att dessa har kommit olika långt i fråga om att utveckla sitt uppföljningsarbete. Målsättningen måste dock vara att alla upphandlande offentliga organisationer aktivt ska arbeta med uppföljning av upphandlade kontrakt.
  
- **Hur den uppföljning som sker faktiskt genomförs är även av stor betydelse.** En fjärdedel av de svarande företagen uppger att kontrollen alltid eller ofta sker på ett sätt som säkrar kvaliteten i leveransen. Något fler, en tredjedel, anser att kontrollen aldrig eller sällan sker på ett kvalitetssäkrande sätt. För att den offentliga sektorn ska uppfattas som en intressant och seriös affärspartner av leverantörerna inom tjänstesektorn behöver arbetet med uppföljning

under avtalstiden fortsätta utvecklas för att säkra leverans och kvalitet. Att ställa färre men relevanta krav som verkligen följs upp är enligt Almega vägen till förbättring.

- **Många tjänsteföretag som deltar i offentliga upphandlingar upplever att dialogen med upphandlande organisationer inför förestående upphandlingar brister.** Endast 5 procent av de svarande anser att dialogen alltid eller ofta är bra och hela 64 procent anser att den aldrig eller sällan är bra. Det finns alltså mycket kvar att göra inom detta område. Den rädsla som på en del håll fortfarande förekommer för kontakt mellan köpare och säljare inför offentlig upphandling måste fasas ut. Dialog kan och bör ske med marknaden inför förestående upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten har i vägledande underlag lyft olika varianter som finns att ha dialog. Olika enskilda upphandlande myndigheter och enheter arbetar även för att utveckla sin dialog med leverantörerna på marknaden. Detta arbete behöver dock utvecklas och lyftas som ett stöd för fler att ta efter. Upphandlingsmyndigheten bör förslagsvis ta ett sådant samlat grepp för att få till stånd bättre fungerande dialog kring offentlig upphandling. Skälet är helt enkelt att dialog ökar förutsättningarna att genomföra upphandlingar som på ett mer träffsäkert sätt kan möta både den upphandlande aktörens behov och marknadens förutsättningar.
- **Undersökningen visar att hälften av de företag som deltar i offentlig upphandling har svarat att Covid 19-pandemin inte har haft någon inverkan på deras affärer med offentlig sektor.** Resultatet visar dock även att omkring en tredjedel har upplevt övervägande negativa effekter på sina affärer med offentlig sektor under pandemin. De som känt av positiv påverkan på affärerna är betydligt färre. De positiva effekterna handlar framför allt om att de svarande företagen upplevt ökad efterfrågan från offentlig sektor på de produkter och tjänster de säljer. I fråga om de negativa effekterna är den klart främsta orsaken minskad efterfrågan på de produkter och tjänster företagen säljer. En annan framträdande orsak är senarelagda upphandlingar. Närmare en fjärdedel av företagen har angivit att dialogen med den offentliga kunden om deras möjligheter att fortsätta leverera har brustit, eller till och med helt uteblivit. En femtedel har påverkats negativt till följd av att de inte har fått fortsätta sina leveranser, trots att de haft möjlighet till detta. Några enstaka företag har drabbats av sanktioner när de fått leveransproblem på grund av krisen. Almega kan konstatera att i kristider växer behovet av dialog mellan avtalsparterna för att se om uppkomna situationer går att lösa i samförstånd och inom kontraktets och upphandlingsreglernas ramar. Offentlig sektor spelar en viktig roll och bör agera som en stabil kund – alltid och i synnerhet i kristider.

# Tjänsteföretagens deltagande i offentliga upphandlingar

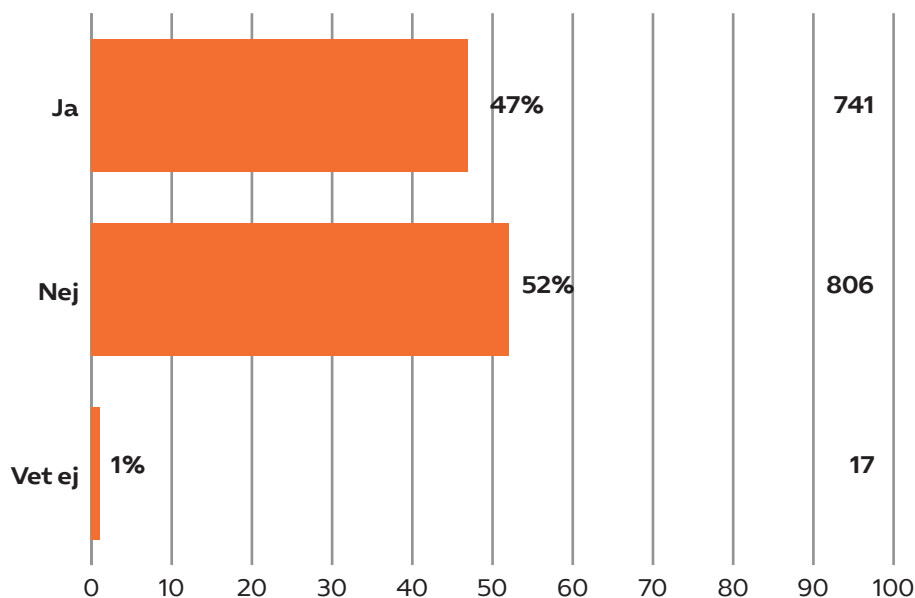
Företagens deltagande i offentlig upphandling har sviktat under en rad år. Mellan 2012 och 2017 sjönk det genomsnittliga antalet anbudsgivare från 4,8 anbud till 4,1. Kurvan har dock åter börjat vända uppåt, vilket är glädjande. Den senaste statistiken visar att det i snitt var 4,3 anbudsgivare år 2018 och 4,5 år 2019. Trots detta kvarstår utmaningar. I hela 18 procent av upphandlingarna år 2019 fanns det bara en (1) anbudsgivare. Det vanligast förekommande antalet anbudsgivare (typvärdet) i de upphandlingar som annonserades under 2018 var endast två (2)<sup>3</sup>.

Almega arbetar för att tjänsteföretag ska delta på den offentliga marknaden, till nytta både för dem själva och för samhället. Vår målbild är att allt fler tjänsteföretag ska vilja och kunna vara med och lägga anbud i de offentliga upphandlingarna.

För att få en bild av i vilken utsträckning medlemsföretagen deltar i offentlig upphandling i dagsläget har en fråga om detta ställts till alla företag som deltagit i enkäten. Svaren framgår i diagram 1.

**Diagram 1. Deltar ert företag i offentlig upphandling, dvs lägger ni anbud när offentlig sektor gör inköp?**

Respondenter



3 Statistik om offentlig upphandling 2020, Upphandlingsmyndighetens rapport 2020:4, Konkurrensverkets rapport 2020:5

De svar som redovisas i enkäten ger vid handen att knappt hälften (47 procent) av de svarande företagen deltar i offentlig upphandling. En något större andel (52 procent) är inte med och tävlar om att bli leverantör när offentlig sektor gör inköp. Resultaten ska inte tolkas som en bild av hela tjänstemarknaden, men ger ändå en fingervisning om företagets deltagande i offentlig upphandling.

Noteras kan att Almega år 2015 lät genomföra en intervjuundersökning<sup>4</sup> där 44 procent av de svarande medlemsföretagen uppgav att de deltar i offentlig upphandling. Även om underlagen i undersökningarna inte är statistiskt säkerställda så kan det indikera en viss ökning av deltagandet bland medlemmarna. Detta är i så fall en positiv utveckling.

I fråga om den nu genomförda undersökningen kan man se vissa skillnader i medlemsföretagens deltagande mellan Almegas olika förbund. Det resultat som redovisas på totalnivå ligger på ungefär samma nivå som för Vårdföretagarnas medlemmar. Innovationsföretagens medlemmar sticker dock ut, där svarar nästan fyra av fem att de deltar i offentlig upphandling. Även IT&Telekomföretagen, Kompetensföretagen och Medieföretagen har en klart större andel företag som har svarat att de deltar (omkring 60 procent). Tjänsteförbunden (40 procent) och Tjänsteföretagen (30 procent) har å sin sida en lägre andel företag som svarat att de deltar i offentlig upphandling.

**Sammanfattningsvis** kan Almega konstatera att det fortfarande finns tydligt utrymme för fler tjänsteföretag inom offentlig upphandling. Vi kommer att fortsätta arbeta för detta.

## Anledningar till att tjänsteföretag inte deltar i offentlig upphandling

Genom att delta i offentlig upphandling kan tjänsteföretagen bli leverantör åt offentlig sektor. Detta innebär påtagliga affärsmöjligheter. Trots detta är det 52 procent av de svarande företagen i denna undersökning som svarat att de avstår.

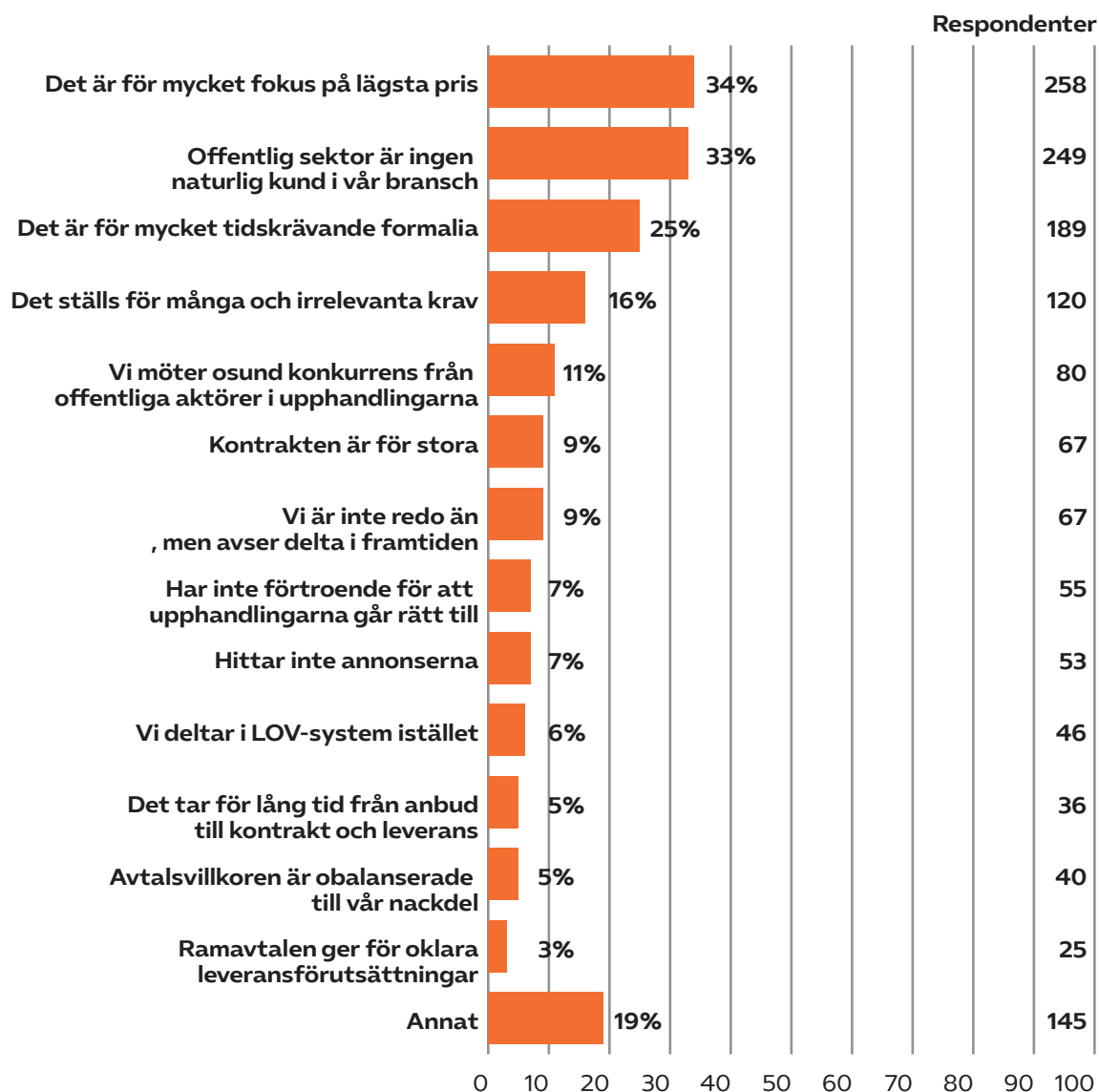
För att få en bild av vilka orsaker som kan ligga bakom detta har vi ställt en fråga om detta till dem som svarat att de inte deltar i offentlig upphandling. Svaren framgår av diagram 2.

---

<sup>4</sup> Intervjuundersökning genomförd av Novus på uppdrag av Almega, 1474 medlemsföretag svarade.



**Diagram2. Uppge maximalt tre anledningar till att ert företag inte deltar i offentlig upphandling?**



- Svaren ger vid handen att den vanligaste orsaken till att tjänsteföretag drar sig för att delta i offentlig upphandling är att de upplever att det är för mycket fokus på lägsta pris. Detta svar har lämnats i särskilt stor utsträckning av företag i Innovationsföretagen (arkitekter och tekniska konsulter), Tjänsteförbunden (bl.a. servicesektorn) och Kompetensföretagen (bemanning m.m.).
- En annan viktig anledning till att tjänsteföretag avstår är att de upplever att formalian vid offentlig upphandling är alltför byråkratisk och tidskrävande. I detta avseende ger enkätsvaren en bild av att medlemmar som verkar i IT-sektorn respektive inom reklam och kommunikation upplever särskilt stora utmaningar.
- Den tredje viktigaste anledningen till att tjänsteföretag avstår från offentlig upphandling är att de upplever att det ställs för många och irrelevanta krav. Företag som arbetar med omställning och bemanning samt inom IT-sektorn har uppgivit detta svar i större utsträckning än övriga branscher.

**Almega vill betona att det är viktigt att dessa tre övergripande utmaningar tas på allvar för att fler tjänsteföretag ska delta i offentliga upphandlingar och därigenom kunna bidra till utveckling och nytta för offentlig sektor.** Dessa utmaningar analyseras närmare längre fram i rapporten.

Almega vill lyfta några ytterligare observationer av resultatet i fråga om varför tjänsteföretag inte deltar i offentlig upphandling.

- Som fjärde viktigaste anledning till att tjänsteföretag avstår från att delta anger tjänsteföretagen att de möter osund konkurrens från offentliga aktörer i upphandlingarna. I detta avseende sticker ett förbund tydligt ut, nämligen Almega Tjänsteförbunden, där bland annat städbranschen ingår. Av fritextsvaren som har lämnats inom ramen för undersökningen framgår att företag i den branschen upplever stora problem med att statligt ägda Samhall deltar i upphandlingarna på ett sätt som upplevs osunt.
- Följande observation kan göras i fråga om svarsalternativet att man inte deltar i upphandlingar, men däremot i valfrihetssystem enligt LOV<sup>5</sup>. LOV är en annan metod för att konkurrensutsätta egenregiverksamheten i fråga om vård och omsorg. Det är endast företag som verkar inom denna sektor som har angivit svaret att man deltar i LOV-system i stället. Det är drygt 30 procent av vård- och omsorgsföretagen som har angivit detta svar som skäl till att de inte deltar i upphandlingar. Inga företag från andra branscher har angivit detta svar. Eftersom totalsiffran visar genomsnittet av alla svar innebär detta att totalen blir förhållandevis låg (6 procent).
- Det kan noteras att det inte är särskilt stor andel (7 procent) av de svarande företagen som anger att de avstår på grund av att de saknar förtroende för att upphandlingarna går rätt till. Det kan tyda på att det generellt sett finns en tilltro till upphandlingsprocessen, vilket i sig är positivt. Eftersom offentlig upphandling är ett riskområde för korrupcion<sup>6</sup> finns dock all anledning att fortsätta bevaka området och agera förebyggande.
- En intressant notering är vidare att en tredjedel av företagen svarat att offentlig sektor inte är en naturlig kund inom deras bransch. Företag som verkar inom sådana branscher saknar därmed naturligen skäl att delta i offentliga upphandlingar. I detta avseende sticker Almega Tjänsteföretagens medlemmar ut – närmare hälften av dem (47 procent) anger att offentlig sektor inte är en naturlig kund i deras bransch. Detta förbund representerar ett 30-tal branscher, exempelvis revisions- och konsultföretag, resebyråer, call-/contactcenter, marknadsundersökningsföretag, företag inom gym och friskvård, turism- och nöjesföretag och fastighetsförmedlare.
- Avslutningsvis kan även konstateras att det finns företag som inte deltar i offentlig upphandling idag eftersom de inte säger sig vara redo för detta än – men som avser delta i framtiden. På totalen är det 9 procent av de svarande företagen som anger detta. Några branscher sticker dock ut, nämligen bemanning och rekrytering, tekniska konsulter och arkitekter samt IT-sektorn, vilket tyder på att det där finns en större potential för ökat deltagande.

---

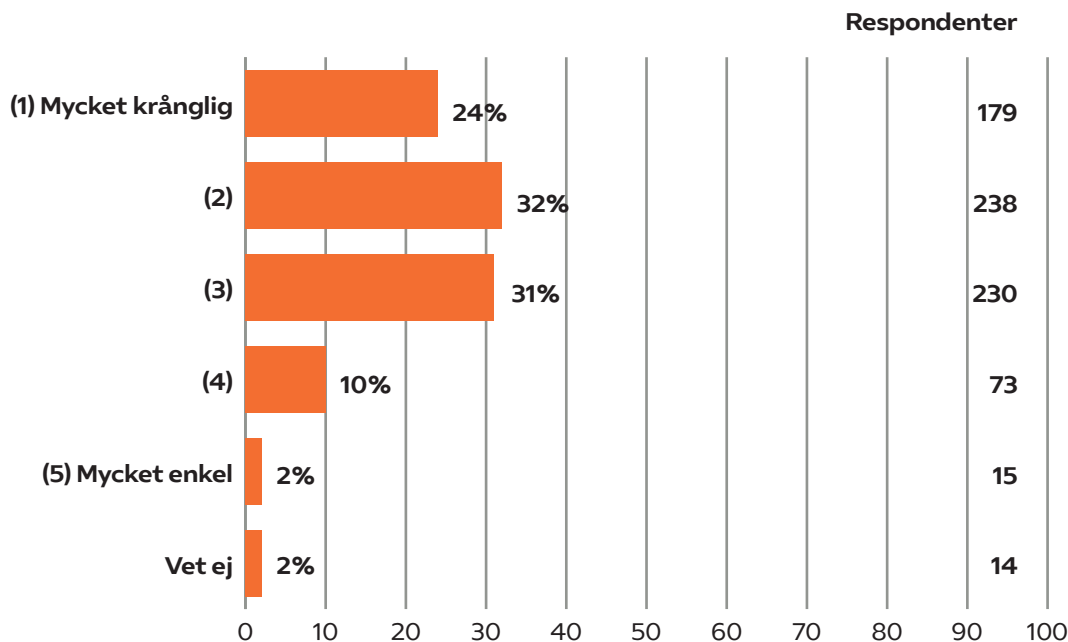
5 Lag (2008:962) om valfrihetssystem

6 Institutet mot mutor (IMM) om offentlig upphandling,  
<https://www.institutetmotmutor.se/kunskapsbank/ordlista/offentlig-upphandling/>

# Upphandlingsprocessen upplevs krånglig

För många företag, särskilt de många små företagen, kan administrativa procedurer och formalia upplevas som tungrodd, byråkratisk och svårhanterad. Detta gäller generellt och även i fråga om offentlig upphandling. Almega har mot denna bakgrund ställt en fråga rörande upphandlingsprocessen till de företag som har svarat att de deltar i offentlig upphandling. Svaren framgår av diagram 3.

**Diagram 3. Överlag, hur uppfattar ni processen kring att delta i offentliga upphandlingar?**



Svaren ger vid handen att det bland tjänsteföretagen som deltar i offentlig upphandling finns en övervägande negativ syn på upphandlingsprocessen. Omkring en fjärdedel av de svarande företagen upplever proceduren som mycket krånglig. Särskilt krångligt verkar företag inom mediebranschen, såsom reklam och kommunikation, uppleva detta (nästan 40 procent av dem har lämnat detta svar).

Man kan konstatera att hela 56 procent av de svarande tjänsteföretagen anser att upphandling är mycket eller ganska krångligt. Blott 12 procent svarar att den är ganska eller mycket enkel.

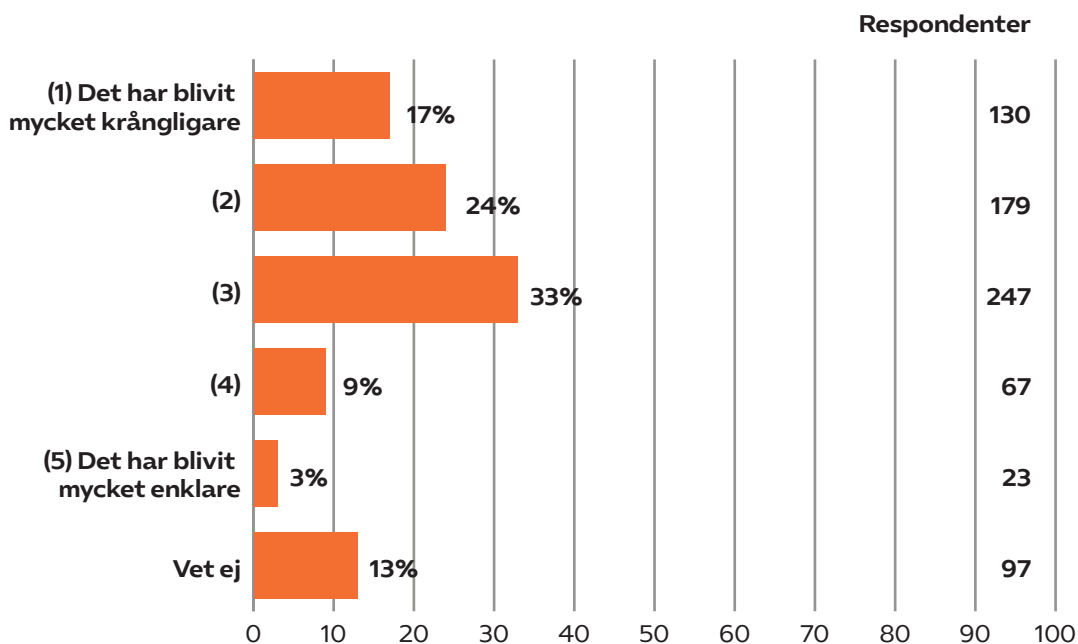
Almega anser att resultatet som helhet måste anses vara ett underbetyg. Att upphandlingsproceduren uppfattas som komplex och svårhanterad av så många av de företag som deltar i upphandlingar och alltså är intresserade av att lägga anbud måste anses som ett problem – inte bara för dem utan även för offentlig sektor som riskerar gå miste om intressanta anbud. Det behövs mer arbete för att förenkla, förtydliga och förklara upphandlingsproceduren så att fler tjänsteföretag upplever den som hanterbar.

Det bör noteras att även kravställandet sannolikt kan bidra till att företag tjänsteupplever upphandlingsproceduren komplex och byråkratisk. Kravställandet berörs närmare senare i rapporten.

Om hur upphandlingsprocessen har förändrats de tre senaste åren. År 2017 trädde nya upphandlingsregler i linje med EU:s upphandlingsdirektiv i kraft. Dessa regler har betydelse för den generella utvecklingen och utformningen av de offentliga upphandlingarna. Det avser exempelvis sådant som procedurer för hur anbudsgivarna ska styrka sina kvalifikationer i olika avseenden. Samtidigt finns ett generellt intresse av att försöka göra upphandling mer tillgängligt för fler

företag. Det är mot den bakgrunden av intresse att se hur tjänsteföretag som deltar i offentlig upphandling upplever att upphandlingsproceduren har förändrats under de tre senaste åren (2017–2020). Diagram 4 visar resultatet.

**Diagram 4. Hur tycker ni att processen kring offentliga upphandlingar har förändrats under de senaste tre åren?**



Även om en tredjedel av de svarande företagen inte upplever någon förändring, så talar de övriga svaren sitt tydliga språk. Drygt 40 procent anser att det har blivit mycket eller delvis krångligare. Endast 12 procent upplever att det har blivit mycket eller delvis enklare. Resultatet visar att många tjänsteföretag upplever att offentlig upphandling blir allt krångligare att delta i. Detta är ett problem som måste tas på allvar.

Almega kan konstatera att ansvaret naturligen inte endast vilar på offentlig sektor. De företag som medverkar i offentliga upphandlingar behöver försöka sätta sig in i proceduren och förbereda sig för att kunna lägga anbud. Alla upphandlingar är dock unika i fråga om kravställande och upplägg. Ansvaret för hur upphandlingarna genomförs ligger på de upphandlande myndigheterna och enheterna. Givetvis behöver procedurreglerna i LOU följas, men det finns mer förenklingsarbete att göra.

Almega vill understryka att det finns risk att fler företag kommer välja bort offentlig upphandling om proceduren upplevs alltför komplex och tidskrävande. Som framgått ovan (diagram 2) är detta redan i dagsläget en av de viktigaste orsakerna till att företag avstår från offentlig upphandling. Här finns ett utrymme för offentlig sektor att sprida information om upphandlingsprocessen och generellt öka dialogen med leverantörskollektivet, i syfte att skapa ökad tydlighet och förståelse.

Det finns ett utrymme att förenkla de regler som gäller för upphandlingar som inte styrs av EU:s regelverk. Ett sådant förslag har presenterats av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler ("Förenklingsutredningen")<sup>7</sup>. Förslaget innebär i korthet att upphandlande myndigheter och enheter kan välja den upphandlingsproceduren de själva vill, så länge de tydligt förklarar proceduren i något upphandlingsdokument och beaktar de grundläggande EU-rättsliga principerna. Det föreslagna systemet innebär således ökad flexibilitet för upphandlarsidan. Detta kan skapa

<sup>7</sup> Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. Betänkande av Utredningen om vissa förenklade upphandlingsregler (SOU 2018:44)

effektivitet och nytänkande på ett sätt som kan ge mervärden för både upphandlare och leverantörer. Det finns dock i andra vågskålen risk för ökad otydlighet för leverantörskollektivet om sättet att upphandla kommer att variera mycket mellan olika upphandlande myndigheter. Detta understryker vikten av att det ökade frihetsutrymme som förslaget ger upphandlarsidan måste förvaltas på ett sätt som blir hanterbart och affärsmässigt intressant även för leverantörsledet. Om förslaget skulle genomföras vill Almega därför betona att det är viktigt att följa och säkerställa att leverantörerna får en förutsebar och rättssäker situation.

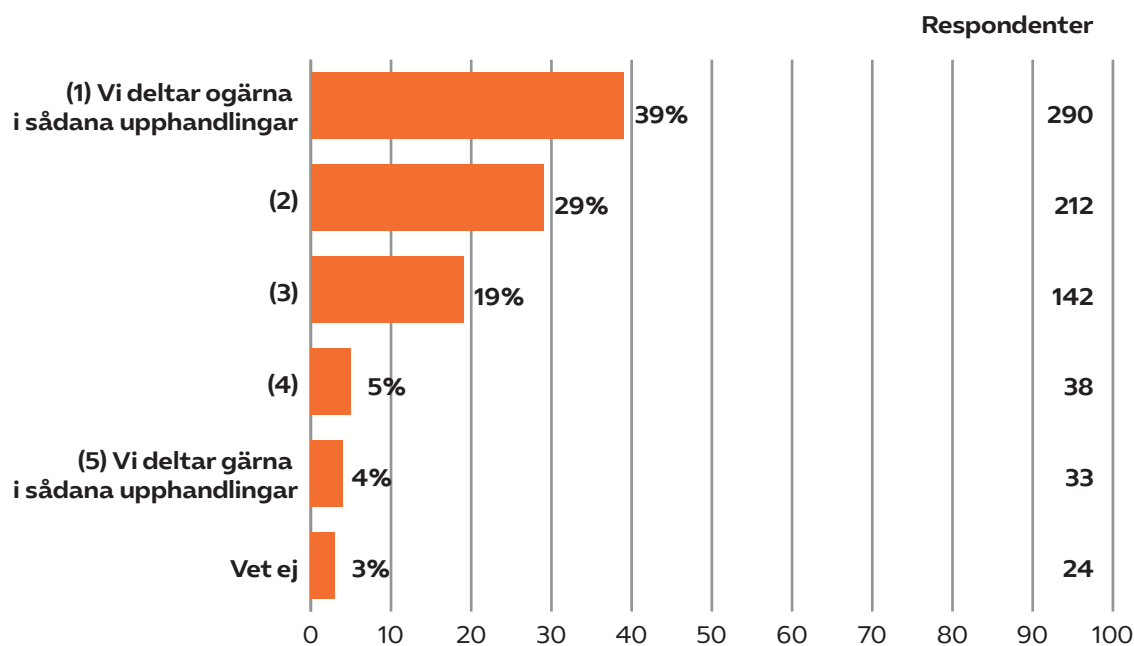
## Starkt pridfokus avskräcker

I offentlig upphandling finns bestämmelser rörande tillåtna grunder för tilldelning av kontrakt. De nuvarande reglerna infördes i januari 2017. Reglerna innebär att tilldelning ska ske till det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. För att bestämma vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga finns tre grunder för utvärdering att välja mellan: bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, kostnad samt pris. Det är den upphandlande organisationen som själv väljer vilken av dessa alternativ som ska användas i den specifika upphandlingen.

Under senare år har ett tilltagande missnöje bland tjänsteföretagen kunnat skönjas mot vad som upplevs som ökande prispress i upphandlingarna. Problemet med ensidigt fokus på lägsta pris har uppmärksamrats av Almega i rapporten "Ett race mot toppen i offentlig upphandling"<sup>8</sup>.

För att få en lägesbild har Almega ställt en fråga rörande synen på upphandlingar med stort pridfokus. Frågan har ställts till företag som svarat att de deltar i offentliga upphandlingar och resultatet framgår av diagram 5.

**Diagram 5. Hur ställer ni er till upphandlingar som har ett stort pridfokus?**



Resultatet visar tydligt att många tjänsteföretag ogärna deltar i upphandlingar som har stort pridfokus. Närmare 60 procent av företagen anger att de ogärna eller ganska ogärna deltar i sådana upphandlingar. Noteras kan att medlemmarna i några förbund har givit uttryck för en ännu mer kritisk syn än övriga på denna typ av upphandlingar. Det handlar om Almega Tjänsteföretagen som representerar ett stort antal branscher såsom revisions- och konsultföretag och

<sup>8</sup> Rapporten "Ett race mot toppen i offentlig upphandling", s 10 ff

resebyråer samt Almega Tjänsteförbunden som bl.a. representerar städbranschen och utbildningsföretag.

I enkäten har det även varit möjligt att lämna allmänna kommentarer om offentlig upphandling, vilket många har gjort. En hel del av dessa kommentarer rör stort pridfokus i upphandlingarna. Nedan listas några exempel.

**"Det är alldeles för stort fokus på pris i upphandlingar. Vi önskar att större hänsyn tas till fungerande lösningar som i slutändan i vart fall inte blir dyrare för samhället."**

**"Om man fokuserar på pris ger detta alltid sämre kvalitet. Man levererar inte sina bästa konsulter till ett dumpat pris."**

**"Extremt pridfokus gynnar oseriösa aktörer och ökar totalkostnaden."**

**"Vi har ett växande problem med en oseriös prissättning. Extremt låga priser ner mot 1 kr för en kvalificerad uppdragsledare. Offentlig upphandling tenderar att börja spela ut sin roll om inte upphandlande enheter gör sitt jobb med rimliga utvärderingskriterier."**

**"De går bara på lägsta pris, så det är omöjligt att leverera en bra kvalitet. Vi är måna om att leverera en bra kvalitet och ha ett gott rykte, så för oss är det inte intressant."**

**"LOU måste göras om då vågskålen för att få ett avtal fokuseras mer på pris än kompetens. Prissättningen för att få ett avtal är idag så låg att det nu skapar oseriösa anbud som ger högre kostnader för kommunerna."**

**"Inom städbranschen är prisnivån så låg att det praktiskt inte går att räkna ihop lönsamhet utan att man på något sätt fuskar."**

**"Att pris ofta värderas hög(st) gör att det pågår en enorm prisdumpning i reklam- och designbranschen."**

**"Eftersom de flesta upphandlingar av konsulter fokuserar på ett timpris, finns det nästan alltid med en eller flera aktörer som dumpar priset långt under normala marknadspriser."**

Den senaste statistiken<sup>9</sup> från Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket bekräftar att priset ofta ges en avgörande betydelse när vinnande anbud ska utses. I 60 procent av de upphandlingar som annonserades under 2019 användes pris som tilldelningsgrund. Bästa förhållandet mellan pris och kvalitet användes endast i 40 procent av upphandlingarna. Detta kan jämföras med år 2017 då bästa förhållandet mellan pris och kvalitet var vanligare (52 procent) än pris (48 procent).

Almega anser att detta är en bekymmersam utveckling. En majoritet av tjänsteföretagen uppger att de ogärna eller ganska ogärna deltar i upphandlingar med starkt pridfokus. Det har även tydligt framgått av denna undersökning att det viktigaste skälet till att tjänsteföretag avstår från offentlig upphandling är just fokus på lägsta pris (se diagram 2). Det finns således stora risker för att ytterligare tjänsteföretag kan komma att lämna den offentliga marknaden om användandet av pris som tilldelningsgrund inte minskar.

Det bör framhållas att de företag som särskilt riskerar att lämna den offentliga marknaden är de som är måna om att kunna leverera god kvalitet i sina uppdrag och inte finner detta möjligt med

9 Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, statistik och nyckeltal publicerat 3 dec 2020

stark prispress. För den offentliga sektorn bör det vara av stor betydelse att kunna få anbud även från företag som driver utveckling och kvalitet. Annars kommer innehållet i de offentliga tjänsterna riskera att inte leva upp till de krav som medborgarna förväntar sig.

Med detta sagt kan även prisupphandlingar fungera, beroende på vad det är som upphandlas. Det är dock viktigt att upphandlingen utformas på ett sätt som är ändamålsenligt, givet vilken tjänst det rör och vilka marknadsförutsättningar som präglar den aktuella branschen.

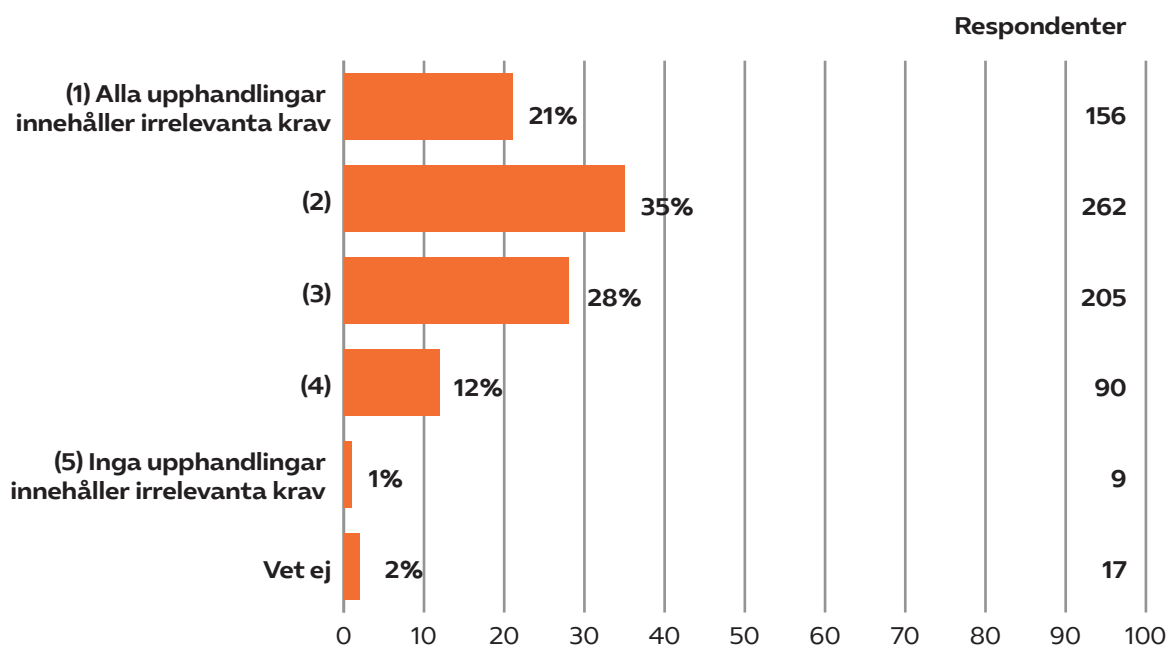
Mot denna bakgrund vill Almega uppmana offentlig sektor att beakta frågor rörande utmaningar med prispress när de överväger vilken tilldelningsgrund de väljer i sina upphandlingar. En förberedande dialog med marknaden inför förestående upphandling kan ge den upphandlande myndigheten värdefull information om vilka utmaningar som kan finnas exempelvis i fråga om stark prispress.

Som kommer beröras närmare i det följande är även aktiv uppföljning under kontraktstiden en viktig åtgärd för att säkra kvaliteten i leveransen.

## Missnöje med kravställandet

Kravställandet i upphandlingarna är ofta föremål för kritik bland tjänsteföretag som deltar i offentlig upphandling. Det kan handla om exempelvis att kraven som ställs saknar förankring i den aktuella branschen, att det ställs inaktuella krav, att kraven inte har koppling till det som upphandlas eller att kraven är alltför långtgående för sitt syfte.

Mot denna bakgrund har Almega ställt en fråga rörande synen på kravställandet bland medlemsföretag som deltar i offentlig upphandling. Svaren framgår av diagram 6.



### Diagram 6. Hur ser ni generellt på kravställandet inom offentliga upphandlingar?

Svaren bekräftar att det bland tjänsteföretagen finns ett tydligt missnöje med kravställandet i offentlig upphandling. Det är en klar majoritet som anser att det i stor utsträckning förekommer irrelevanta krav. Företag inom kommunikation och media framstår som är mest kritiska, där är det hela en tredjedel av de svarande som anser att alla upphandlingar innehåller irrelevanta krav. Även

företag som bedriver verksamhet inom innovation och IT är mer skeptiska än snittet till kravställandet och anser att irrelevanta krav är vanligt förekommande.

I enkäten har det varit möjligt att lämna allmänna kommentarer om offentlig upphandling, vilket många har gjort. En hel del av dessa kommentarer rör kravställandet i upphandlingarna. Nedan listas några exempel.

**"Tycker att kravställningen är blandad och att upphandlare inte har kunskap om branschen."**

**"Små samt nystartade företag är helt chanslösa då det ställs orimliga krav, t ex på omsättning, antal år i branschen etc och detta strider mot helt mot LOU:s policy."**

**"Kompetensen hos upphandlande myndigheter upplever vi generellt som mycket låg vilket blir kostnadsdrivande då irrelevanta krav ställs i upphandlingen."**

**"Kraven är ofta relevanta men formulerade väldigt krångligt. Det är alltid svårt att svara på upphandlingar. Inte att uppfylla kraven men att svara på rätt sätt enligt olika mallar och tolkningar. Oftast är det syftningsfel och liknande i formuleringar vilket lämnar mycket öppet för tolkning när det inte borde vara det etc."**

**"Oförmåga att ställa krav på kvalitet utan enbart fixering vid pris."**

**"Många krav är fullständigt orimliga vad gäller kompetens, referenser mm."**

**"Dom tar alltid det lägsta priset dom får, men det är inga som kan utföra arbetet enligt de krav de ställer."**

**"Orimliga krav som ställs av offentlig upphandling med obegränsat skadestånd gällande indirekt, direkt och tredjemansskada."**

Almega vill understryka att genomtänkt och relevant kravställande är av central betydelse i den offentliga upphandlingen. Givetvis för att den upphandlande myndigheten eller enheten ska få sina behov täckta på ett kvalitativt sätt. Men även för att leverantörerna ska kunna utforma anbud som möjliggör god leverans till den upphandlande myndigheten. Det är angeläget att få bort ovidkommande kravställande som inte har betydelse för kvaliteten i leveransen. De krav som ställs behöver vara relevanta och uppföljningsbara. Även avtalsvillkoren är av stor betydelse och behöver ges en balanserad utformning mellan offentlig kund och leverantör. Om inte så sker riskerar offentlig sektor att skrämja bort potentiella leverantörer.

En dialog med marknaden om vilka krav och villkor som kan aktualiseras inför en upphandling är av mycket stor betydelse. På sådant sätt kan otydlighet kring kravställandet minimeras och risken för efterföljande överklaganden begränsas. När upphandlingen väl har annonserats är det för sent att göra större förändringar i kravställandet utan att behöva avbryta och börja om från början. Dialogen är således av stor betydelse för både offentlig sektor och leverantörerna. Det är viktigt att de upphandlande myndigheterna tillser att det finns tillräckliga resurser för att kunna genomföra sådan dialog.

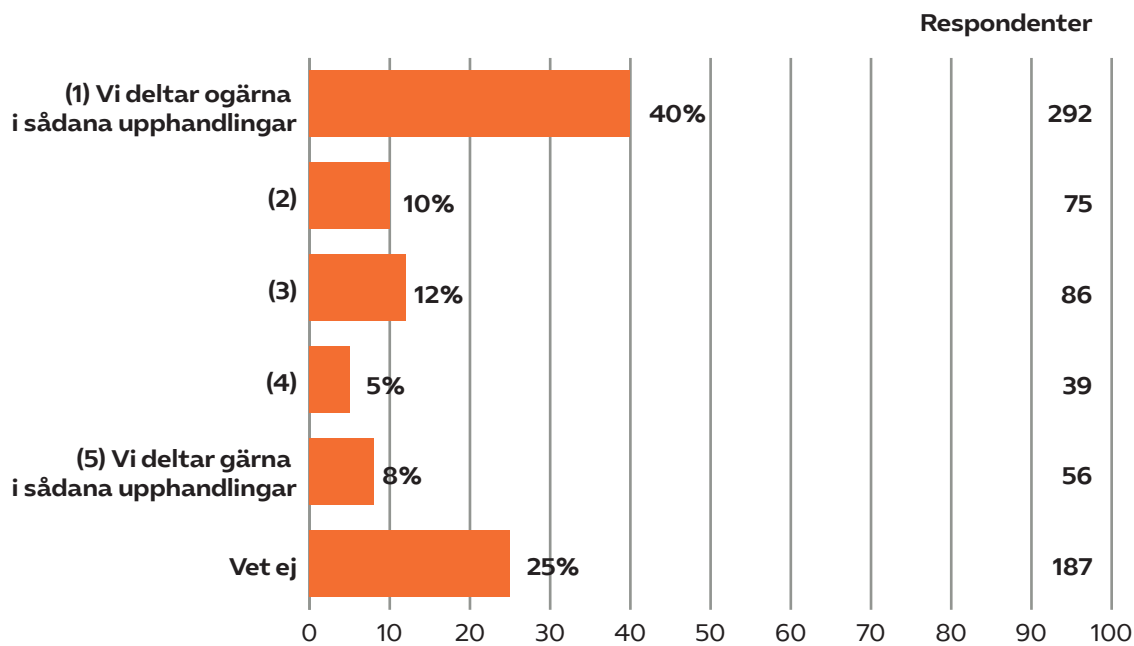


# Sysselsättningskrav avskräcker

En typ av kravställande som har blivit alltmer uppmärksammat sedan de nya upphandlingsreglerna trädde i kraft 2017 har koppling till arbetsmarknadspolitiken. Det rör upphandlingar där den upphandlande myndigheten ställer krav på att vinnande leverantör under kontraktstiden ska sysselsätta arbetslösa. Kravställandet handlar om att leverantören ska ta sig an nya personer som står utanför arbetsmarknaden – och avser således inte tidigare arbetslösa personer som redan har anställts.

Almega anser att det finns anledning att fånga upp hur de medlemsföretag som deltar i offentlig upphandling ser på användandet av sysselsättningskrav. Svaren redovisas i diagram 7.

**Diagram 7. Hur ställer ni er till upphandlingar där det krävs att vinnande leverantör ska sysselsätta arbetslösa inom ramen för det upphandlande kontraktet?**



Svaren visar att många tjänsteföretag ser tydligt negativt på upphandlingar där det ställs krav på att den vinnande leverantören ska sysselsätta arbetslösa inom ramen för kontraktet. Hela 40 procent har svarat att de ogärna deltar i sådana upphandlingar.

Ett förbund som dock sticker ut något i svaren är Kompetensföretagen, vars medlemmar ser betydligt mer positivt på denna typ av krav än övriga företag. Detta kan sannolikt hänga ihop med att sysselsättning av arbetslösa är en central del av verksamheten bland många av Kompetensföretagens medlemmar. Företag inom branschen är även leverantörer till Arbetsförmedlingen av upphandlande omställningstjänster, vilka syftar till att få arbetslösa in i sysselsättning. Detta kan medföra att dessa företag känner sig bekväma med denna typ av kravställande.

I övrigt är det dock alltså många tjänsteföretag som ser mycket negativt på sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Utöver detta finns det företag som inte förefaller ha mött denna typ av krav, men som är tydligt skeptiska till detta. Det kan även konstateras att en fjärdedel av företagen har svarat att de inte har någon uppfattning.

I enkäten har det varit möjligt att lämna mer specifika fritextsvar rörande krav på villkor enligt kollektivavtal, vilket många medlemsföretag har gjort. Nedan redovisas ett axplock av kommentarerna.

**"Vi säljer kompetens inte arbetsmarknadsåtgärder."**

**"Tjänsterna har ofta höga ställda krav på tjänsten leveranser men blir motstridig då arbetslösa skall utföra dem. Hur fasen kvalitetssäkrar vi detta"**

**"Det finns inget utrymme för att få ersättning utan ska bara ingå i övriga priset. Då blir det ohållbart."**

**"Vi säljer företagshälsovårdstjänster och anser att kravet på att ta emot praktikanter från kommunernas AME enheter är helt omöjligt. Ska vi säga upp tex städpersonal? eller ska personen sitta med på läkarbesök?? I detta fall avstod vi upphandling pga av detta krav"**

**"Bra grej, men svårt för oss som liten tjänsteleverantör att uppfylla."**

**"Har inte drabbats av det men skulle inte se det som ett problem."**

**"Ska man vara med i upphandlingar med sådana krav så måste man ta in personal med statligt stöd på, annars har man inte en möjlighet att vara med prismässigt"**

**"Beroende på upplägget kan det vara intressant men handlar det bara om att lasta över kostnaden på oss konsulter som redan är hårt prispressade är det inte intressant"**

**"Lägger ansvaret på fel part."**

**"Beror helt och hållet på vad utförandet gäller. Det kan vara en arbetsuppgift som kräver kompetens och erfarenhet för att vi ska kunna leverera ett bra resultat, då fungerar det inte att anställa en oerfaren, då kan företagen inte leva upp till kravet!"**

**"Det funkar på företag som är stora. Men ett familjeföretag med 4 anställda skall vi behöva anställa??? Vi har ingen möjlighet till det."**

**"Vi arbetsgivare har ett samhällsansvar och där vi måste hjälpa till att stötta personer så att de kommer in på arbetsmarknaden. Vi måste tänka på handledare och kostnader för detta och då får inte priset enbart vara avgörande."**

**"Orimligt krav då det är behovet av kompetens som skall styra, företag skall inte vara ett socialkontor."**

Som framgått förefaller vissa av företagen som har kommenterat vara öppna för denna typ av krav. De flesta företagen har dock pekat på problem med denna typ av kravställande. Många understryker att de behöver kompetent personal för att kunna hålla god kvalitet i sina leveranser och ser inte att detta går att förena med denna typ av kravställande. Andra anser att arbetsmarknadspolitik över huvud taget inte bör kopplas ihop med offentliga upphandlingar. Några anser att den här typen av krav är oproportionerliga.

Samtidigt finns det även företag som framhåller att det beror på hur kraven utformas. De betonar även att det beror på vilken typ av tjänst det handlar om. Flera understryker vidare att det behöver finnas förutsättningar för företaget att få ersättning för de merkostnader som uppstår om de ska ta sig an nya personer som står utanför arbetsmarknaden.

Almega kan konstatera att det sedan några år tillbaka finns ett tydligt politiskt tryck i fråga om att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Den rådande situationen med ökande arbetslöshet till följd av Covid 19-pandemin driver sannolikt på denna utveckling.

Almega ser negativt på att denna typ av krav ställs i offentliga upphandlingar. Vi ser risker för att denna typ av kravställande leder till undanträngningseffekter och snedvriden konkurrens. Vi anser att arbetslöshet ska motarbetas, men anser att detta bör hanteras inom ramen för den traditionella arbetsmarknadspolitiken – inte genom offentlig upphandling.

Almega inser att det är möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att ställa sysselsättningskrav. Vi vill dock mana till eftertanke. Som undersökningen visar upplever många leverantörer att denna typ av krav innebär tydliga problem för dem, både kostnadsmässigt och praktiskt. Leverantörerna är även oroade för att kvaliteten i deras leveranser kan skadas om de tvingas ta sig an okvalificerad ny personal. Det finns även leverantörer som är bekymrade över att de kommer behöva säga upp delar av befintlig personal för att kunna ta sig an nya personer. Sammantaget är risken stor att upphandlande myndigheter skrämmer bort företag från offentlig upphandling om de ställer sysselsättningskrav.

Om upphandlande myndigheter och enheter, trots den uppenbara risken för färre anbud, ändå skulle vilja använda sysselsättningskrav är det av stor vikt att detta endast sker avseende sådana kontrakt där det finns arbetslösa personer som kan motsvara förväntade kvalifikationskrav och där det även finns rimliga förutsättningar att hitta lämpliga arbetsuppgifter. Det är även angeläget att hitta balanserade villkor och inte lägga den ekonomiska bördan för detta merarbete på leverantörerna.

Avslutningsvis vill Almega framhålla att det bör genomföras en samhällspolitisk utvärdering

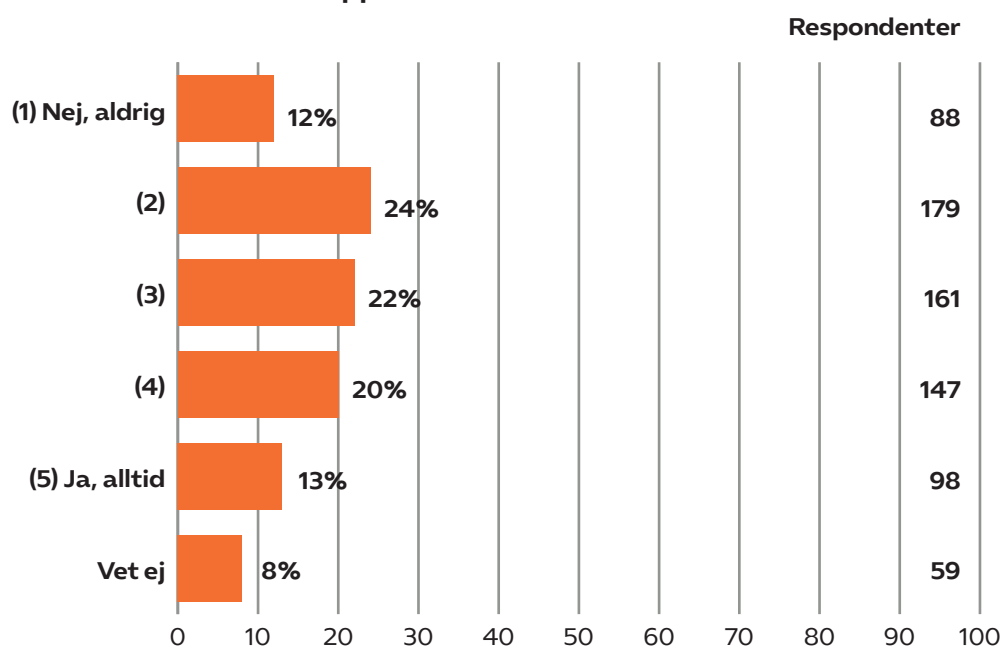
av effekterna av sysselsättningskrav i offentliga upphandlingar. En sådan utvärdering bör fånga upp såväl konkurrenseffekter som arbetsmarknadspolitiska effekter.

## Mer och bättre uppföljning behövs

Upphandlande myndigheter och enheter upphandlar varor och tjänster för att fylla sina behov. Den offentliga upphandlingen är därmed bara första steget till vad som ska bli en avtalsrelation. Ett område som har varit uttalat eftersatt är dock uppföljning av leveransen under avtalstiden från den upphandlande partens sida.

För att få en lägesbild av hur tjänsteföretagen som deltar i offentlig upphandling har vi ställt en fråga angående förekomsten av uppföljning under avtalstiden. Resultatet framgår av diagram 8.

**Diagram 8. Om ni vunnit en upphandling, upplever ni då att den upphandlande parten kontrollerar att ni lever upp till kraven under avtalstiden?**



Resultatet tyder på att det finns spridda uppfattningar i fråga om huruvida upphandlade kontrakt följs upp under avtalstiden. Noteras kan att företag inom kommunikation och media upplever att kontrakten följs upp mer sällan än övriga branscher. Den bransch som anser att det är mest uppföljning är vård och omsorg.

Nedan följer några kommentarer som har lämnats i anslutning till enkäten och som har fokus på uppföljning under avtalstiden.

**"Den stora bristen är uppföljning av avtalen, det kan vara värt att betala mer för ett väl utfört arbete."**

**"Kvalitetsuppföljningarna är alldeles för dåliga och oseriösa aktörer som på ngt sätt lyckats vinna en upphandling får ha den kvar trots att "alla" vet hur dåligt man levererar!"**

**"Lägger sällan anbud mot offentlig upphandling numera eftersom vi upplever att vi inte har en chans då vi är för ärliga och skriver det vi kan uppfylla och sedan gör precis som vi skrivit i anbudet. Vi jämför med de stora drakarna som ofta tar hem anbudet pga pris och eftersom ingen större uppföljning görs om att det följer kraven kan de klara sig i ganska många år innan det i vissa fall blir stoppade."**

**"Alla vet att det inte följs upp ordentligt och att det saknas vettiga system för avtalsuppföljning."**

**"Generell kompetenshöjning av beställarna och bättre uppföljning vore bra för samhället."**

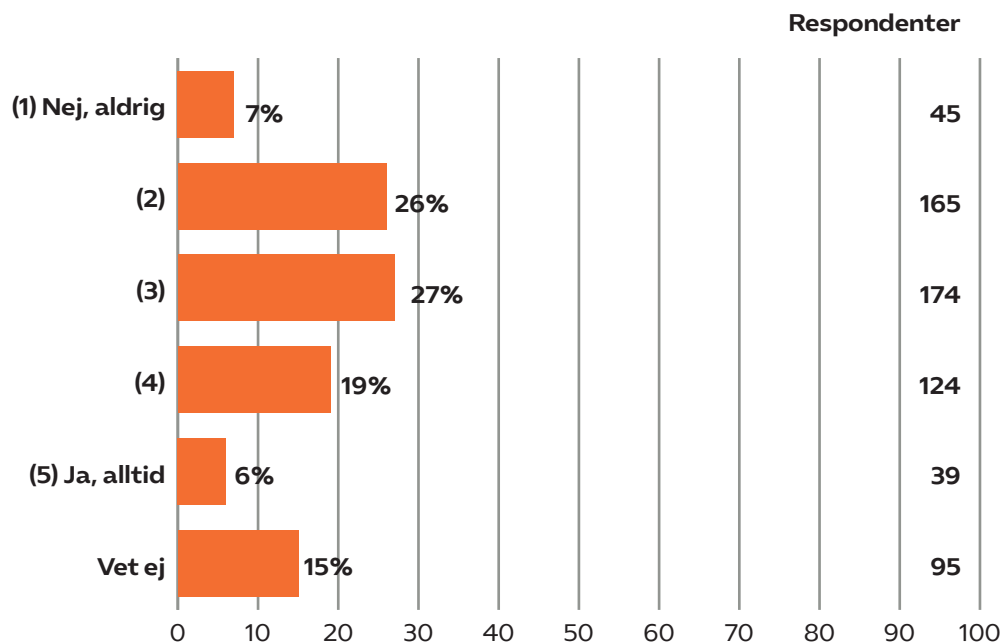
**"Oftast för krävande upphandlingsprocess med tanke på hur värderingen av Pris ändå är. Uppföljningen av det vinnande lägsta buden är för dålig då deras prisstrategi troligen blir dyrare och inte följs upp. Hämmar viljan att delta."**

Almega anser att det är ett underbetyg åt offentlig sektor att sammanlagt 36 procent av tjänsteföretagen svarar att uppföljning aldrig eller ganska sällan sker. Samtidigt är det positivt att 33 procent av tjänsteföretagen svarar att uppföljning alltid eller ganska ofta sker. De skriftande svaren är sannolikt en följd av att det finns många upphandlande myndigheter och enheter och att dessa har kommit olika långt i fråga om att utveckla sitt uppföljningsarbete. Målsättningen måste dock vara att alla upphandlande offentliga organisationer aktivt ska arbeta med uppföljning av upphandlade kontrakt.

Att uppföljning sker är i sig viktigt. Hur uppföljningen sker är dock även av betydelse. Fokuserar den på relevanta aspekter för att säkerställa en kvalitativ leverans eller inte? I rapporten "Ett race mot toppen i offentlig upphandling"<sup>10</sup> har Almega tidigare uppmärksammat utmaningen med otillräcklig uppföljning av kvalitet. För att få en bild av hur tjänsteföretagen uppfattar uppföljningen har en fråga om detta ställts i enkäten. Resultatet framgår av diagram 9.

<sup>10</sup> Rapporten "A race mot toppen i offentlig upphandling", s. 12 ff

**Diagram 9. Tycker ni att kontrollen skett på ett sätt som säkrar kvaliteten i leveransen?**



De svar som har lämnats visar att leverantörerna i tjänstesektorn har olika erfarenheter av hur uppföljningen under kontraktstiden rent faktiskt sker. En fjärdedel av de svarande företagen uppger att kontrollen alltid eller ofta sker på ett sätt som säkrar kvaliteten i leveransen. Något fler, en tredjedel, anser dock att kontrollen aldrig eller sällan sker på ett kvalitetssäkrande sätt.

Almega bedömer att resultatet, precis som i förra frågan, kan tyda på att olika upphandlande myndigheter och enheter har hunnit olika långt i fråga om uppföljning av upphandlade kontrakt. Vissa har sannolikt ett mer systematiskt och kvalitetsinriktat uppföljningsarbete på plats, medan andra har långt kvar.

För de många seriösa leverantörerna inom tjänstesektorn är leveransen minst lika viktigt som själva upphandlingen. Om de själva har vunnit upphandlingen så vill de ha en dialog med sin kund och få veta om denne är tillfreds med leveransen. Om de inte har vunnit upphandlingen är de måna om att kontroll ska ske så att vinnande leverantör faktiskt lever upp till sina åtaganden. Det ligger givetvis även i den upphandlande organisationens intresse att kontrollera att leveransen lever upp till vad som har utlovats. Det handlar om att säkra de inköp som görs för skatte-medlen.

För att nå fram till de bästa leverantörerna behöver mer resurser läggas på uppföljningen. De krav som ställs i upphandlingarna behöver vara uppföljningsbara. Att ställa färre men relevanta krav som verkligen följs upp är enligt Almega vägen till förbättring. Leverantörerna måste veta att kraven inte bara är en pappersexercis utan något som de faktiskt måste efterleva. Inköpare behöver ta ansvaret att sätta ramarna och fokusera på funktion och kvalitet i leveransen.

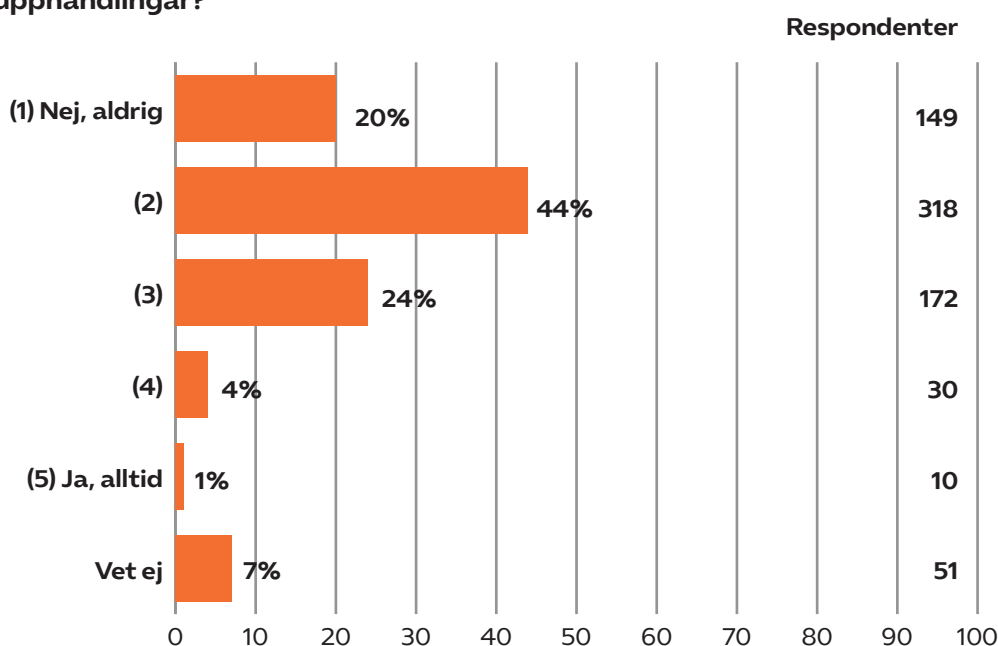
På sådant sätt behöver arbetet med uppföljning under avtalstiden fortsätta utvecklas för att säkra leverans och kvalitet. Det kommer att bidra till att offentlig sektor uppfattas som en intressant och seriös affärspartner av leverantörerna inom tjänstesektorn.

# Dialogen behöver utvecklas

Offentlig upphandling handlar om offentlig sektors inköp från marknaden. För att upphandlingarna ska leda fram till bästa resultat är det viktigt att upphandlingarna får en utformning som leverantörerna uppfattar som relevant. Detta kan avsevärt underlättas genom att de upphandlande aktörerna genomför en dialog med marknaden inför sina förestående upphandlingar. På sådant sätt kan upphandlare bättre förstå branschens möjligheter och förutsättningar. Det kan utveckla och förbättra kravställandet och utformningen av upphandlingarna. Leverantörerna blir genom dialogen även uppmärksammade på att upphandlingar inom deras bransch planeras. Om dialogen förs i ett tidigt skede kan även nya potentiella lösningar på marknaden fångas upp av den upphandlande aktören. Mer dialog har länge stått högt upp på önskelistan inom näringslivet.

För att få en lägesbild har Almega ställt en fråga angående förekomsten av dialog inför upphandlingar. Frågan har ställts till företag som svarat att de deltar i offentliga upphandlingar och resultatet framgår av diagram 10.

**Diagram 10. Anser ni att de offentliga aktörerna har en bra dialog med marknaden inför sina upphandlingar?**



Diagrammet visar att många tjänsteföretag upplever att dialogen med upphandlande myndigheter och enheter inför förestående upphandlingar brister. Det är endast 5 procent av de svarande företagen som anser att dialogen alltid eller ofta är bra. Hela 64 procent anser att den aldrig eller sällan är bra. Siffrorna i diagrammet är förhållandevis representativa för samtliga förbund och branscher som har svarat.

Det har i enkäten varit möjligt att lämna allmänna kommentarer om offentlig upphandling. En del av dessa kommentarer rör frågan om dialog inför upphandlingarna. Nedan listas några av dem.

**"Dialogen inför upphandlingar tex gällande krav måste bli tydligare om man vill ha konkurrens. Många gånger införs nya krav som företagen dessutom skall vara kvalificerade för redan när upphandlingen publiceras."**

**"Förespråkar att upphandlande kund bör ha en dialog med både stora och små aktörer innan upphandlingen görs för att få större förståelse för vilka krav som är relevant att ställa."**

**"Generellt inom it-upphandlingar försöker den upphandlande myndigheten addera en mängd funktioner som finns i olika delsystem vilket minskar konkurrensen men även kvaliteten i varje komponent. Kopiering av redan dåliga upphandlingar är ett stort problem. RFI processen är ofta alldeles för lik själva upphandlingen istället för att vara inriktad på dialog."**

**"Olika aktörer betar sig väldigt olika - har olika bra dialog, olika bra uppföljning etc."**

**"Efterfrågar närmare dialog med leverantörer innan upphandling så att den upphandlande organisationen får förståelse och därmed bästa resultat av sina upphandlingar/investeringar."**

**"Det finns ett element av vi och dom i inställningen mellan kund och köpare. Vi skulle kunna komma långt med en förbättrad dialog och utbildning av köparna inför inköp."**

Almega anser att resultatet visar att det finns mycket kvar att göra för att utveckla upphandlande organisationers dialog med leverantörerna på tjänstemarknaden. Den rädsla som på en del håll fortfarande förekommer för kontakt mellan köpare och säljare inför offentlig upphandling måste fasas ut.

Dialog kan och bör ske med marknaden inför förestående upphandlingar. De grundläggande EU-rättsliga principerna om bland annat likabehandling går att förena med sådan dialog. Upphandlingsmyndigheten har i vägledande underlag lyft olika varianter som finns att ha dialog. Olika enskilda upphandlande myndigheter och enheter arbetar även för att utveckla sin dialog med leverantörerna på marknaden. Användandet av extern remiss och Request for information (RFI) är exempel på sådana dialogmetoder. Det sker även dialog för att fånga upp erfarenheter av vad som fungerat bra och dåligt i liknande tidigare avtal.

Detta arbete behöver dock utvecklas och lyftas som ett stöd för fler att ta efter. Upphandlingsmyndigheten bör förslagsvis ta ett sådant samlat grepp för att få till stånd bättre fungerande dialog kring offentlig upphandling. Skälet är helt enkelt att dialog ökar förutsättningarna att genomföra upphandlingar som på ett mer träffsäkert sätt kan möta både den upphandlande aktörens behov och marketens förutsättningar.

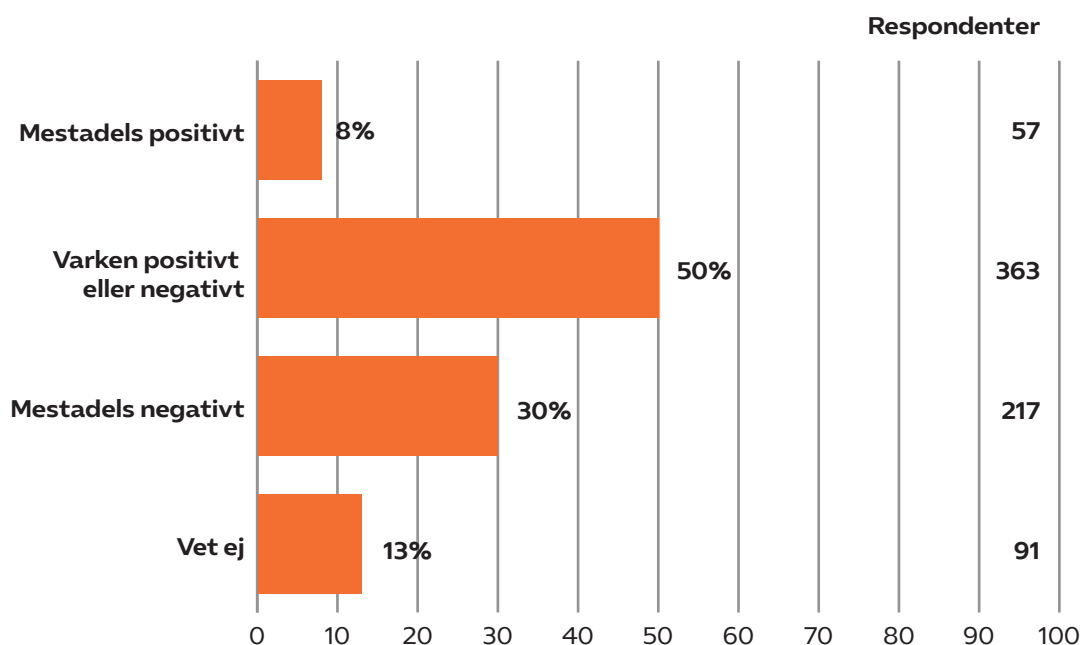
# Om Covid 19-pandemins effekter för affärerna med offentlig sektor

I början av 2020 förändrades tillvaron mycket snabbt i hela samhället. Covid 19-pandemin har skapat ett krisläge som gjort att politiska prioriteringar omkullkastats och att många offentliga verksamheter ställt om. Många tjänsteföretag har drabbats hårt i krisen.

Medlemmar som agerar som leverantörer åt offentlig sektor har upplevt ändrade behov och prioriteringar hos sina offentliga kunder och oroats över såväl befintliga uppdrag som kommande affärer. Många företag har upplevt problem med att utföra sina leveranser på grund av att deras egen personal behövt stanna hemma i karantän. Andra företag har sett hur kunderna inte längre efterfrågar deras tjänster såsom avtalat. En del företag som har kapacitet och vill bidra till att lösa det offentligas akuta behov har mötts av oro av upphandlare som är rädda för att begå brott mot upphandlingslagstiftningen eller andra regler.

Almega vill få en bild av hur medlemmarna som arbetar med offentlig sektor som kund har påverkats under pandemin. Mot denna bakgrund har vi ställt frågor om detta i enkäten. Svaren framgår av diagram 11.

**Diagram 11. Hur anser ni att Covid-19 pandemin påverkat era affärer med offentlig sektor?**



Resultatet visar att hälften av de svarande företagen totalt sett upplever att pandemin inte har haft någon inverkan på deras affärer med offentlig sektor. Detta tyder på att avtalen har kunnat upprätthållas och leveranserna kunnat löpa på för relativt många tjänsteföretag som är leverantörer åt offentlig sektor. En bransch som förefaller ha gått opåverkade genom krisen i större utsträckning än andra är tekniska konsulter och arkitekter.

Allmänt kan även konstateras att företag inom IT-sektorn genomgående sticker ut i sina svar på denna fråga och har en mer positiv bild av hur affärerna har påverkats än övriga branscher.

Resultatet visar i övrigt att omkring en tredjedel av de svarande har upplevt övervägande negativa effekter för sina affärer med offentlig sektor under pandemin. De som känt av positiv påverkan på affärerna är, tyvärr, betydligt färre.

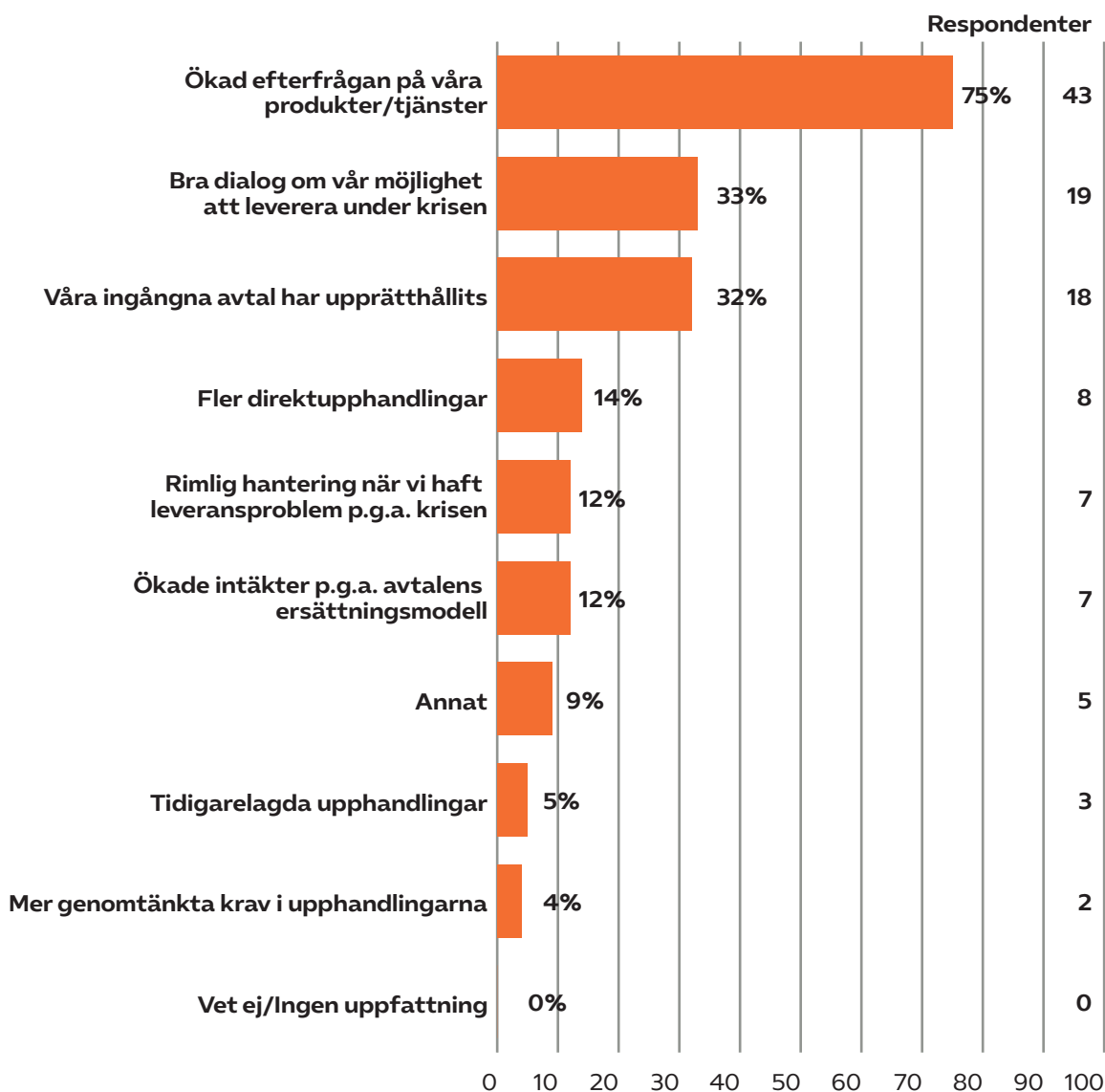
För att få en bild av vad de positiva respektive erfarenheterna mer konkret handlar om har vi ställt följdfrågor om detta, vilka redovisas i det följande.



# Om positiva effekter för tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor

I diagram 12 framgår hur tjänsteföretagen beskriver de positiva effekter som de upplevt under pandemin.

**Diagram 12. På vilka sätt har affärerna med offentlig sektor påverkats positivt? (Ange max tre svar)**



Eftersom det är få (totalt 57, jfr diagram 12) svarande i denna fråga är underlaget alltför begränsat för att kunna dra några mer generella slutsatser avseende hur pandemin på ett positivt sätt har påverkat tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor.

Av diagrammet framgår att de positiva effekterna framför allt handlar om att de svarande företagen upplevt ökad efterfrågan från offentlig sektor på de produkter och tjänster de säljer. Detta är rimligen en naturlig effekt av att de offentliga behoven av vissa typer av tjänster har ökat under krisen.

En annan framträdande orsak till att företag har upplevt positiva effekter för affärerna är att deras ingångna avtal har upprätthållits. Oron har som sagt funnits hos många leverantörer för att avtalen skulle sägas upp på grund av force majeure-liknande situationer. För att bistå sina medlemmar har Almega under krisen tillhandahållit vägledning<sup>11</sup> till medlemmarna som stöd för dem att använda i dialogen med sina offentliga avtalsparter. Förhoppningsvis har denna vägledning kunnat bidra till att en del av medlemmarna i dialog med sina kunder har kunnat upprätthålla avtalen under kristiden.

Ytterligare en anledning till att företagen upplevt positiva effekter under krisen är att de uppfattar att dialogen med upphandlande myndigheter och enheter om deras möjligheter att leverera under kristiden har varit bra. Detta är givetvis välkommet. En sådan konstruktiv dialog med leverantörerna är något som Almega<sup>12</sup> har uppmanat offentlig sektor att ha med sina leverantörer under krisen. Även Upphandlingsmyndigheten<sup>13</sup> har uppmanat offentlig sektor att vara en stabil kund i krisen.

Några medlemmar har även lyft fram att de upplevt att de offentliga avtalsparterna har hanterat uppkomna leveransproblem på ett rimligt sätt. Även detta torde vara en positiv effekt av att det i dessa fall förts en dialog för att lösa krissituationen inom ramen för avtalet.

Tidigarelagda upphandlingar kan vara ett sätt för offentlig sektor att underlätta för hårt drabbade leverantörer i kristider. Noteras kan att det dock bara i några enstaka fall har angivits att positiva effekter uppstått genom att offentliga upphandlingar har tidigarelagts.

Det bör även uppmärksammas att ett antal medlemmar även har upplevt positiva effekter av att direktupphandlingar genomförts, vilket kan vara ett tecken på att offentlig sektor i stället för traditionell upphandling har använt den metoden för att i viss mån kunna öka sina inköp från marknaden.

---

<sup>11</sup> Vägledning om affärsrelaterade avtalsfrågor med anledning av coronakrisen (Almega, mars 2020).

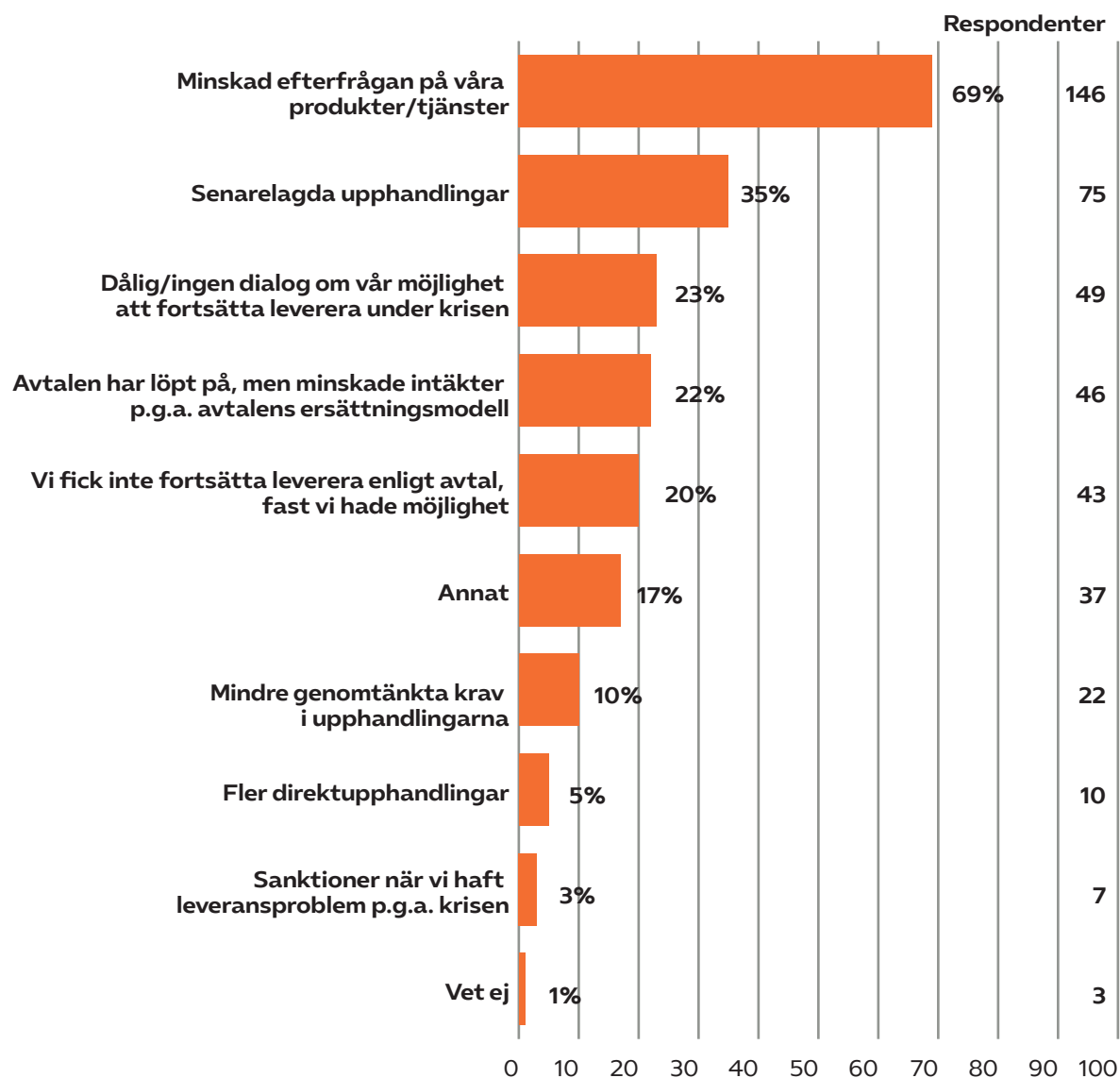
<sup>12</sup> <https://upphandling24.se/prata-med-era-leverantorer/>

<sup>13</sup> Upphandlingsmyndighetens nyhetsbrev "Så blir ni en stabil kund i orostider", mars 2020

# Om negativa effekter för tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor

Som framgått av diagram 11 har betydligt fler företag upplevt negativa effekter för sina affärer med offentlig sektor under Covid 19-pandemin. Diagram 13 visar hur dessa företag beskrivit vad de negativa effekterna mer konkret har bestått i.

**Diagram 13. På vilka sätt har affärerna med offentlig sektor påverkats negativt? (Ange max tre svar)**



Almega kan konstatera att det även i denna fråga tydligt framgår att ändrad efterfrågan på tjänsteföretagens produkter och tjänster har spelat störst roll. Omkring 70 procent av de svarande har angivit minskad efterfrågan som orsak till att affärerna med offentlig sektor har påverkats negativt. Svaren i undersökningen ger vid handen att konsultsektorn har drabbats hårdare än andra av sjunkande efterfrågan. Noteras bör dock att även företag inom IT-sektorn har upplevt en kraftigare nedgång i efterfrågan än snittet. Detta kan framstå som något av en paradox i ljuset av svaren i diagram 12, som tyder på att IT-sektorn generellt verkar ha klarat sig bättre än andra branscher under krisen. Rimligen visar resultatet på att olika kategorier av företag inom IT- och telekomsektorn har påverkats på olika sätt under pandemin – och att vissa kategorier har drabbats hårt av sjunkande efterfrågan.

En annan framträdande anledning till negativa effekter för tjänsteföretagens affärer med offentlig sektor under krisen är senarelagda upphandlingar. Omkring en tredjedel av de svarande har angivit detta som orsak. Det är särskilt företag som verkar inom IT-sektorn och även tekniska konsulter som har angivit detta som svar, vilket kan tyda på att inköpen har fått anstå i särskilt hög utsträckning inom dessa branscher. Inom vårdsektorn är det förhållandevis få företag som har upplevt senarelagda upphandlingar.

Närmare en fjärdedel av de svarande företagen har angivit att dialogen med den offentliga kunden om deras möjligheter att fortsätta leverera har brustit, eller till och med helt uteblivit. Detta är ett underbetyg. Dialog med leverantörerna är alltid av stor betydelse. I kristider växer behovet av dialog mellan avtalsparterna för att se hur uppkomna situationer kan lösas.

En femtedel av de svarande företagen har påverkats negativt till följd av att de inte har fått fortsätta sina leveranser, trots att de haft möjlighet till detta. Städbranschen och kommunikationssektorn ser ut att ha drabbats mer av detta än andra branscher. Varje situation måste givetvis bedömas utifrån sina specifika förutsättningar, inte minst baserat på vad som står i avtalet. Vad som utgör force majeure avgörs från fall till fall baserat på avtalet samt hur och av vad det aktuella uppdraget påverkas. Med detta sagt anser Almega dock att offentlig sektor spelar en viktig roll och bör agera som en stabil kund – alltid och i synnerhet i kristider. Om en offentlig kund mer eller mindre ensidigt säger upp ingångna avtal eller drar ned på sina beställningar kan detta drabba deras leverantörer mycket hårt och påverka företagens möjligheter att finnas kvar på marknaden. En dialog mellan avtalsparterna rörande förutsättningarna att fortsätta leveranserna i den uppkomna situationen behöver alltid ske. Detta behöver beaktas av offentlig sektor.

Några enstaka företag har svarat att de drabbats av sanktioner när de fått leveransproblem på grund av krisen. Att offentlig sektor använder sanktioner mot sina krisdrabbade leverantörer löser inga problem och är fel väg att gå. Det är i sig bra att inte en större andel av tjänsteföretagen synes ha drabbats av detta. I stället för sanktioner behöver en dialog ske mellan avtalsparterna för att se om situationen går att lösa i samförstånd och inom kontraktets och upphandlingsreglernas ramar.

Almega kan sammanfattningsvis konstatera att i kristider växer behovet av dialog mellan avtalsparterna för att se om uppkomna situationer går att lösa i samförstånd och inom kontraktets och upphandlingsreglernas ramar. Offentlig sektor spelar en viktig roll och bör agera som en stabil kund – alltid och i synnerhet i kristider.

