

Särskild rapport

## Offentlig upphandling i EU

Mindre konkurrens vid upphandlingar  
av byggtreprenader, varor och tjänster  
under perioden 2011–2021



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN

# Innehållsförteckning

	Punkt
<b>Sammanfattning</b>	I–IX
<b>Inledning</b>	01–17
Offentlig upphandling i Europeiska unionen	01–04
EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling	05–10
Roller och ansvarsområden på nationell nivå och EU-nivå	11–12
Tenders Electronic Daily – TED	13–15
Medlemsstaternas landsrapporter och kommissionens resultattavla för den inre marknaden	16–17
<b>Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod</b>	18–29
<b>Iakttagelser</b>	30–107
<b>Mindre konkurrens i offentlig upphandling enligt nyckelindikatorer de senaste tio åren</b>	30–46
Ett stort antal direkttilldelningar i flera medlemsstater	31–34
Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare har nästan fördubblats de senaste tio åren	35–40
Direkt gränsöverskridande upphandling står för omkring 5 % av alla kontraktstilldelningar	41–44
Priserna på byggtreprenader, varor och tjänster som köps inom ramen för offentliga upphandlingskontrakt övervakas inte	45–46
<b>Viktiga mål för 2014 års reform av direktiven har ännu inte uppnåtts: förenkling, små och medelstora företags tillträde och strategisk upphandling</b>	47–66
Offentlig upphandling har inte blivit enklare att administrera	48–56
Andelen kontrakt som tilldelats små och medelstora företag har inte ökat totalt sett	57–58
De flesta medlemsstaters upphandlande myndigheter genomför strategisk upphandling i mycket begränsad omfattning	59–61
Integritet och öppenhet är fortfarande en utmaning	62–64
Svår balansgång mellan konkurrens och 2014 års reformmål	65–66

<b>Brister i kommissionens övervakning av offentlig upphandling i EU</b>	<b>67–81</b>
Nationella övervakningsrapporter saknar information om konkurrenssituationen i medlemsstater eller ekonomiska sektorer	68–70
De data som registreras i TED är ännu inte tillräckligt fullständiga och korrekta	71–75
Kommissionens resultattavla ger inte en samlad och tillförlitlig bild av situationen när det gäller offentlig upphandling	76–81
<b>Begränsade åtgärder av kommissionen och medlemsstaterna för att avlägsna hinder för konkurrens i offentlig upphandling</b>	<b>82–107</b>
På EU-nivå tas inte tillräcklig hänsyn till den minskade konkurrensen i offentlig upphandling	83–89
Grundorsakerna till den begränsade konkurrensen på nationell nivå har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet	90–91
Flera faktorer som påverkar konkurrensen identifierades genom revisionen	92–100
Spridda åtgärder för att minska hindren för konkurrens i offentlig upphandling	101–107
<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>108–120</b>
<b>Bilagor</b>	
<b>Bilaga I – Resultattavlans indikatorer</b>	
<b>Bilaga II – Metod för dataanalys</b>	
<b>Bilaga III – Revisionsrättens infopanel om upphandling – Användarguide</b>	
<b>Förkortningar</b>	
<b>Ordförklaringar</b>	
<b>Kommissionens svar</b>	
<b>Tidslinje</b>	
<b>Vi som arbetat med revisionen</b>	

# Sammanfattning

**I** Varje år görs offentliga upphandlingar för omkring 2 biljoner euro i EU, vilket motsvarar 14 % av EU:s bruttonationalprodukt. Offentlig upphandling är en väsentlig del av den inre marknaden från såväl ett ekonomiskt perspektiv som ett integrationsperspektiv och hjälper offentliga myndigheter att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris när de köper byggentreprenader, varor och tjänster. EU:s rättsliga ram om offentlig upphandling omfattar sju direktiv, varav två ändrades och ett infördes 2014.

**II** Med 2014 års reform ville lagstiftarna göra upphandlingen flexiblare, genom förenklade förfaranden, förbättra små- och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt och främja en mer strategisk användning av offentlig upphandling för att uppnå bättre resultat. Reformen 2014 syftade också till att skärpa kraven på öppenhet och bestämmelserna om integritet för att hjälpa till att förhindra korruption och bedrägeri.

**III** Vid revisionen bedömde vi konkurrensnivån i offentliga upphandlingar på EU:s inre marknad under en tioårsperiod och de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna hade vidtagit för att identifiera och ta itu med hinder för konkurrensutsatt upphandling i syfte att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris. För att analysera hur konkurrensnivån har utvecklats med tiden och om reformen från 2014 har haft en effekt på konkurrensnivån samt om andra reformmål har uppnåtts, använde vi öppna data som fanns tillgängliga om offentlig upphandling i EU mellan 2011 och 2021. För att genomföra vår dataanalys utvecklade vi en interaktiv infopanel som är allmänt tillgänglig och medger ytterligare analys av data som samlats in för vår revision.

**IV** Vi utförde denna revision för att sprida kunskap och öka medvetenheten om konkurrensnivån i offentlig upphandling fem år efter det att tidsfristen för att införliva direktiven om offentlig upphandling i nationell lagstiftning löpte ut. Med våra rekommendationer vill vi bidra till förbättringar som kan hjälpa upphandlande myndigheter i medlemsstaterna att uppnå bästa möjliga värde för offentliga medel vid upphandlingar.

**V** Generellt drar vi slutsatsen att konkurrensnivån i offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster har minskat de senaste tio åren på EU:s inre marknad. Det saknas medvetenhet om att konkurrens är en förutsättning för upphandlingar som ger det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris. Kommissionen och medlemsstaterna har inte systematiskt använt tillgängliga data för att identifiera grundorsakerna till den begränsade konkurrensen utan endast vidtagit spridda åtgärder för att minska hindren för konkurrensutsatt offentlig upphandling.

**VI** Vår analys av tillgängliga data visar att antalet förfaranden med endast en anbudsgivare har ökat betydligt totalt sett, att andelen direkttilldelningar av kontrakt är stor i de flesta medlemsstater och att den direkta gränsöverskridande upphandlingen mellan medlemsstater är begränsad. Eftersom flera av målen för reformen 2014 ännu inte har uppnåtts, drar vi slutsatsen att ikraftträdandet av 2014 års direktiv inte har haft någon påvisbar effekt. Tvärtom anser anbudsgivare och upphandlande myndigheter att offentliga upphandlingsförfaranden fortfarande ger upphov till en betydande administrativ börda, har andelen små- och medelstora företag som deltar i offentlig upphandling inte ökat nämnvärt och beaktas strategiska (t.ex. miljömässiga, sociala och innovativa) aspekter sällan i offentliga upphandlingar. Öppenheten, som är ett viktigt skydd mot risken för bedrägeri och korruption, påverkas dessutom negativt av att andelen meddelanden om upphandling som offentliggörs fortsätter att vara låg. Vi konstaterade också att vissa av målen för 2014 års reform ibland kan strida mot det övergripande målet att säkerställa konkurrens i offentlig upphandling.

**VII** Vi konstaterade vidare att kommissionen behöver förbättra sin övervakning av offentlig upphandling: de data som samlas in om de tilldelade kontrakten är fortfarande ofullständiga, och alla data är inte korrekta. Det finns brister i kommissionens övervakningsverktyg som begränsar deras ändamålsenlighet och öppenheten.

**VIII** Slutligen visar vår analys att både kommissionen och medlemsstaterna ägnar för lite uppmärksamhet åt konkurrens i offentlig upphandling. Initiativ för att analysera data om offentlig upphandling och identifiera möjliga skäl till den minskade konkurrensen är sällsynta, och kommissionens och medlemsstaternas medvetenhet om problemet är liten. Trots att kommissionen införde en strategi för offentlig upphandling 2017 har den sedan dess endast vidtagit ett fåtal åtgärder för att undersöka eller angripa orsakerna till den minskade konkurrensen inom offentlig upphandling.

**IX** Av de skäl som anges ovan uppmanar vi kommissionen att

- förtydliga och prioritera målen för offentlig upphandling,
- täppa till luckorna när det gäller de data om offentlig upphandling som samlas in,
- förbättra sina övervakningsverktyg så att bättre analyser kan göras,
- fördjupa analysen av grundorsakerna till den begränsade konkurrensen och föreslå åtgärder för att komma till rätta med de främsta hindren för konkurrens i offentlig upphandling.

# Inledning

## Offentlig upphandling i Europeiska unionen

**01** Med offentlig upphandling avses processen där offentliga organ köper byggtreprenader, varor och tjänster från leverantörer genom ett öppet och konkurrensutsatt förfarande i syfte att uppnå kvalitet och få valuta för pengarna. Varje år görs upphandlingar för omkring 2 biljoner euro. Det motsvarar cirka 14 % av bruttonationalprodukten (BNP) i EU:s 27 medlemsstater<sup>1</sup> (nedan kallade EU-27). Offentlig upphandling är därför en av de viktigaste drivkrafterna för ekonomisk tillväxt och sysselsättning.

**02** Att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris när byggtreprenader, varor och tjänster upphandlas är ett centralt mål för offentlig upphandling. Konkurrens, det vill säga en tillräcklig mängd leverantörer på marknaden som deltar i upphandlingsförfarandena, är en förutsättning för att detta mål ska uppnås.

**03** På EU:s inre marknad ska offentliga kontrakt tilldelas det bästa anbudet, oavsett vilket land företaget som lämnar det kommer från. I artikel 26 i Romfördraget anges att "[d]en inre marknaden ska omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen [...]". Valet av de bäst presterande företagen bidrar till att göra marknader konkurrenskraftiga och skyddar allmänintresset.

**04** Regleringen av offentlig upphandling i EU kan därför vara en drivkraft för ekonomin som förstärker den europeiska integrationen, ökar de europeiska företagens konkurrenskraft och stärker efterlevnaden av principerna om öppenhet, likabehandling, icke-diskriminering, ömsesidigt erkännande, proportionalitet och effektivitet och därigenom minskar risken för bedrägeri och korrupcion.

---

<sup>1</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags webbsida om offentlig upphandling (juni 2023).

## EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling

### Direktiven om offentlig upphandling

**05** EU:s rättsliga ram för offentlig upphandling syftar till att säkerställa att en harmoniserad uppsättning regler och förfaranden tillämpas när kontrakt tilldelas. Ramen omfattar flera direktiv. Två direktiv ändrades 2014:

- o [Direktiv 2014/24/EU](#) som fastställer allmänt tillämpliga regler om offentlig upphandling.
- o [Direktiv 2014/25/EU](#) om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

Samma år infördes [direktiv 2014/23/EU](#) om tilldelning av koncessioner.

**06** Processen för offentlig upphandling kan beskrivas i fem steg (se [figur 1](#)).

**Figur 1 – Processen för offentlig upphandling**



*Källa:* Revisionsrätten.



## Kontrakt över och under EU:s tröskelvärden

**07** De tre direktiven är direkt tillämpliga på upphandlingar där kontraktsvärdet överstiger ett visst belopp. Sedan den 1 januari 2022 gäller följande huvudsakliga tröskelvärden:

- 5 382 000 euro för offentliga byggentreprenadkontrakt.
- 140 000 euro för offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av centrala statliga myndigheter.
- 215 000 euro för offentliga varu- och tjänstekontrakt som tilldelas av lokala och regionala myndigheter.
- 750 000 euro för offentliga tjänstekontrakt för sociala och andra särskilda tjänster.

**08** Under dessa tröskelvärden gäller nationella regler. De nationella reglerna måste dock även följa de allmänna principer som anges i direktiven.

## 2014 års reform av direktiven

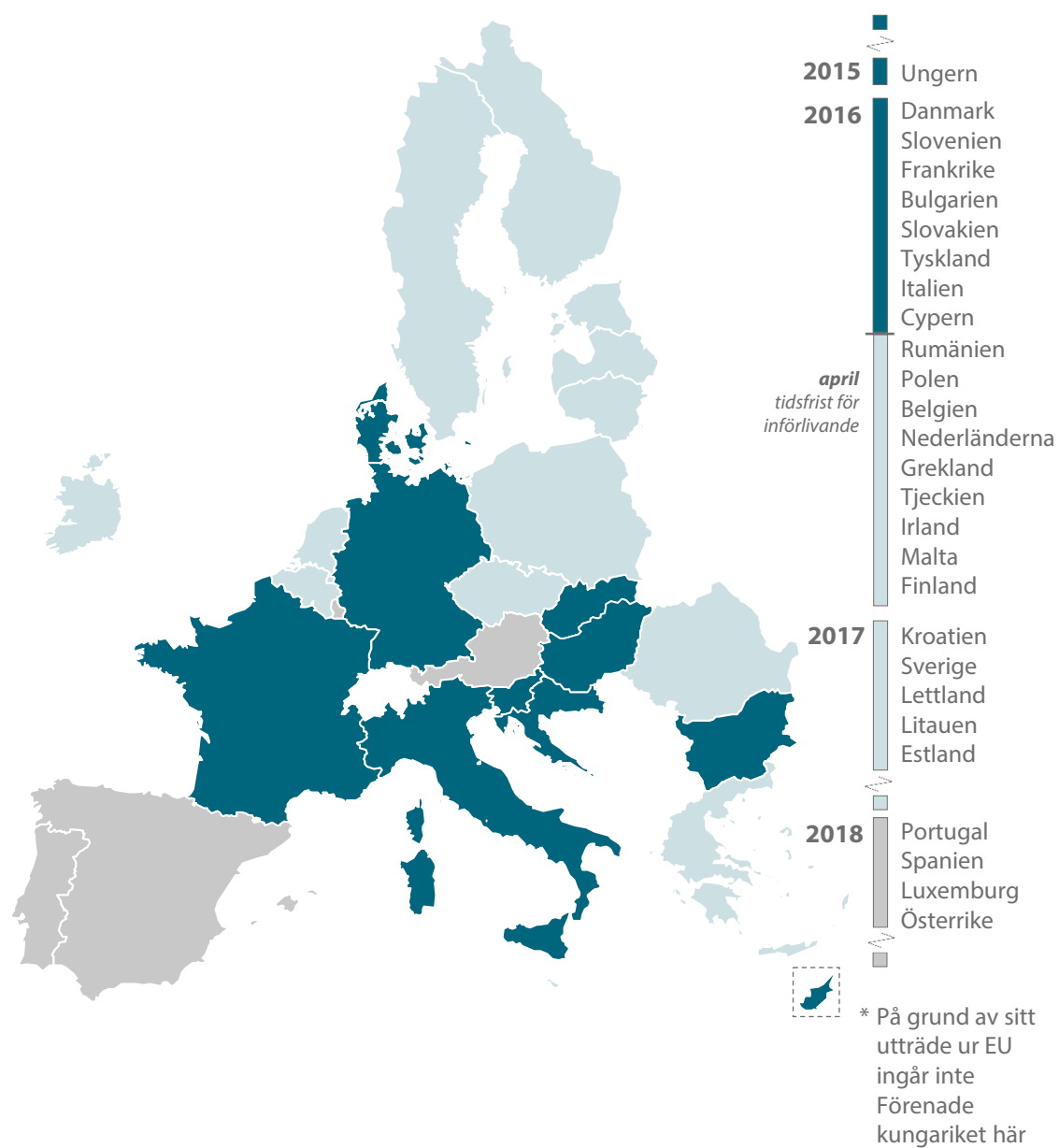
**09** Syftet med lagstiftarnas reform av direktiven 2014 var att göra upphandlingen flexiblare, genom förenklade förfaranden, för att på så vis förbättra små- och medelstora företags tillträde till offentliga kontrakt, och främja en mer strategisk användning av offentlig upphandling för att uppnå bättre resultat när det gäller samhällsmål och andra mål för den offentliga politiken. Reformen 2014 syftade också till att skärpa kraven på öppenhet och bestämmelserna om integritet för att hjälpa till att förhindra korruption och bedrägeri<sup>2</sup>.

**10** EU-medlemsstaterna (som vid den tidpunkten var 28 till antalet) var skyldiga att införliva direktiven från 2014 i sin nationella lagstiftning senast i april 2016. Merparten av dem blev dock försenade med det. Fyra medlemsstater (Österrike, Luxemburg, Portugal och Spanien) hade inte anpassat sina nationella upphandlingslagar till direktiv 2014/24/EU förrän 2018, och det var först då som ändringarna slutligen trädde i kraft på den inre marknaden (se [figur 2](#)).

---

<sup>2</sup> COM(2017) 0572 *Offentlig upphandling i och utanför EU*, s. 3.

**Figur 2 – Respektive medlemsstats införlivande av direktiv 2014/24/EU (2015–2018)**



Källa: Revisionsrätten.

## Roller och ansvarsområden på nationell nivå och EU-nivå

**11** Över 250 000<sup>3</sup> upphandlande myndigheter genomför upphandlingsförfaranden på EU:s inre marknad. Dessa myndigheter är offentliga organ (på nationell, regional eller lokal nivå) men även icke-offentliga aktörer som verkar under särskilda, icke konkurrensutsatta förhållanden. Varje medlemsstat har åtminstone ett offentligt organ med ansvar för tillsynen över offentlig upphandling.

**12** Inom kommissionen delar två generaldirektorat ansvaret för politiken för offentlig upphandling och medlemsstaternas genomförande av direktiven:

- Kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, som ansvarar för både politiken för offentlig upphandling och övervakningen av medlemsstaternas genomförande av de relevanta EU-direktiven.
- Europeiska unionens publikationsbyrå<sup>4</sup> som driver systemet [Tenders Electronic Daily](#) (TED) och webbplatserna [eTendering](#) och [eNotices](#)<sup>5</sup>.

## Tenders Electronic Daily – TED

**13** Alla inbjudningar att lämna anbud och meddelanden om kontraktstilldelning för upphandlingar över det tillämpliga EU-tröskelvärdet måste offentliggöras på TED så att potentiella leverantörer underrättas om förestående upphandlingsmöjligheter. Upphandlande myndigheter kan också offentliggöra förfaranden under tröskelvärdena i detta system.

**14** År 2020 offentliggjordes över 640 000 meddelanden på TED, enligt Publikationsbyrån. Det uppskattas att dessa meddelanden gällde 226 000 offentliga upphandlingsförfaranden med ett värde av omkring 800 miljarder euro. Sedan 2016 har dessa meddelanden varit allmänt tillgängliga som öppna data<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags webbsida om offentlig upphandling.

<sup>4</sup> Europeiska unionens publikationsbyrås webbplats.

<sup>5</sup> TED-webbplatsens startsida.

<sup>6</sup> TED-dataset på [data.europa.eu](http://data.europa.eu).

**15** När upphandlande myndigheter använder andra plattformar för offentlig upphandling för att offentliggöra meddelanden om upphandling måste medlemsstaterna se till att alla data för förfaranden över tröskelvärdena förs över till TED i enlighet med artikel 51 i [direktiv 2014/24/EU](#).

## Medlemsstaternas landsrapporter och kommissionens resultattavla för den inre marknaden

**16** Förutom TED har kommissionen två andra instrument för att övervaka situationen när det gäller offentlig upphandling i EU: för det första är medlemsstaterna skyldiga<sup>7</sup> att vart tredje år lämna in landsövervakningsrapporter till kommissionen (se punkterna [68–70](#)) och för det andra har kommissionen en [resultattavla för den inre marknaden](#) (nedan kallad *resultattavlan*).

**17** Resultattavlan har ett särskilt avsnitt med uppgifter om offentlig upphandling i EU i form av tolv indikatorer som är uppdelade per land. Av dessa indikatorer ansåg kommissionen att följande tre var särskilt relevanta, vilka den fram till januari 2023 brukade ge tredubbla vikten vid beräkningen av en övergripande sammansatt indikator (se [bilaga I](#)):

- Indikatorn för ”upphandling utan anbudsinfordran”, som mäter andelen kontrakt som tilldelats företag efter ett förhandlat förfarande i avsaknad av en anbudsinfordran (även kallat ”direkt tilldelning”).
- Indikatorn för ”upphandling med endast en anbudsgivare”, som mäter andelen kontrakt som tilldelats i förfaranden med endast en anbudsgivare.
- Indikatorn för ”grad av offentliggörande av meddelanden om upphandling”, som mäter värdet av de förfaranden för offentlig upphandling som offentliggjorts på TED som en andel av nationell BNP.

---

<sup>7</sup> Artiklarna 83 och 85 i [direktiv 2014/24/EU](#).

## Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

**18** Vid revisionen bedömde vi konkurrensnivån i offentliga upphandlingar på EU:s inre marknad under en tioårsperiod och de åtgärder som kommissionen och medlemsstaterna hade vidtagit för att identifiera och avlägsna hinder för konkurrensutsatt upphandling i syfte att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris. Vi granskade framför allt

- o hur konkurrensen i offentlig upphandling på EU:s inre marknad, i medlemsstaterna och regionerna och i specifika sektorer hade utvecklats mellan 2011 och 2021 och om reformen 2014 hade haft någon effekt i detta sammanhang,
- o om de övriga målen för 2014 års reform av direktiven om offentlig upphandling hade uppnåtts,
- o om kommissionens övervakning av situationen när det gäller offentlig upphandling i EU är ändamålsenlig,
- o om kommissionen och medlemsstaterna hade analyserat tillgängliga data för att identifiera grundorsakerna till den minskade konkurrensen i offentlig upphandling och om de hade vidtagit åtgärder för att vända denna trend.

**19** Revisionen omfattade perioden 2011–2021. Detta gjorde att vi kunde granska huruvida införlivandet av 2014 års direktiv i nationell lagstiftning hade haft en effekt på situationen när det gäller offentlig upphandling i de olika medlemsstaterna. Direktiv 2009/81/EG om försvars- och säkerhetsrelaterad offentlig upphandling ingick inte i revisionens inriktning och omfattning, eftersom det inte omfattades av 2014 års reform.

**20** I revisionen fokuserade vi i enlighet med vår definition av konkurrens (se punkt **02**) på de tre indikatorerna med tredubbel vikt i resultattavlan (se punkt **17**), eftersom de identifierar begränsad eller till och med obefintlig konkurrens och därför är allmänt erkända som mått på ineffektivt marknadsbeteende som medför en risk för att kontrakt inte tilldelas det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet och att användningen av allmänna medel därför blir ineffektiv. De kan även uppmärksamma korrupt beteende, till exempel skraddarsydda förfrågningsunderlag för att gynna vissa företag.

**21** Som en del av vårt arbete sammanställde vi ett omfattande dataset om offentlig upphandling på EU:s inre marknad. Det omfattar EU-27, plus två EES-länder (Island och Norge), och Förenade kungariket (fram till dess utträde ur EU 2021). Det bygger på TED-data, såsom de presenteras av kommissionen på webbsidan [data.europa.eu](https://data.europa.eu), och kompletteras av mer detaljerade öppna data om upphandling (från [Opentender.eu](https://opentender.eu)). Det medger analys av trender, eftersom det omfattar en period på elva år (från 2011 till 2021). Koncessionskontrakt ingick inte i trendanalysen på grund av sin speciella karaktär. De data som samlas in genom nationella upphandlingssystem skiljer sig mellan medlemsstaterna och tillåter därför inte riktiga jämförelser. Vi har inte tagit med sådana data, eller TED-data för förfaranden under EU:s tröskelvärden, i vårt dataset.

**22** Vi analyserade därefter data tillsammans med externa dataanalytiker specialiserade på offentlig upphandling. I [bilaga II](#) finns närmare uppgifter om vår metod. På grund av att värden saknas, och för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsstater, byggde den dataanalys som gjordes på antalet offentliga upphandlingsförfaranden och inte på deras penningvärde.

**23** För att vi skulle kunna göra vår dataanalys utvecklade vi en interaktiv infopanel ("revisionsrättens infopanel för offentlig upphandling"). Detta verktyg är allmänt tillgängligt<sup>8</sup> och ger dem som är intresserade möjlighet att ytterligare analysera de data som samlats in för vår revision, fördelade per medlemsstat, region (Nuts 2-nivå, dvs. nivå två enligt den gemensamma nomenklaturen för statistiska territoriella enheter) och ekonomisk sektor. [Bilaga III](#) innehåller anvisningar för hur verktyget ska användas.

**24** Vi genomförde en enkät och intervjuer för att komplettera den kvantitativa informationen från vår dataanalys med kvalitativ information. Vi ville även få en bättre förståelse av medlemsstaternas syn på situationen när det gäller offentlig upphandling och de möjliga grundorsakerna till den begränsade konkurrensen inom offentlig upphandling i deras länder samt av eventuella åtgärder som kommissionen vidtagit i detta sammanhang.

---

<sup>8</sup> [https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

**25** Enkäten skickades till omkring 400 kontakter vid myndigheter som arbetar med frågor rörande offentlig upphandling i EU-27, varav en del hade utsetts av medlemsstaterna att delta i kommissionens arbetsgrupper för offentlig upphandling. Den innehöll frågor om

- o den situation beträffande offentlig upphandling i deras land som beskrivs på resultattavlan för den inre marknaden,
- o utmaningarna när det gäller konkurrensutsatt offentlig upphandling i deras land,
- o deras samarbete med kommissionen,
- o särskilda problem när det gäller offentlig upphandling i deras land.

**26** Vi gjorde djupintervjuer med företrädare för tillsynsorgan i följande sex medlemsstater: Kroatien, Danmark, Grekland, Ungern, Luxemburg och Polen. De sex medlemsstaterna valdes ut utifrån dataanalysen och resultaten av enkäten för att representera olika resultat.

**27** Vi gick även igenom nuvarande lagstiftning, meddelanden och vägledning från kommissionen samt akademisk litteratur, studier och policydokument.

**28** Slutligen höll vi en paneldiskussion med experter på offentlig upphandling från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, den akademiska världen och företagsorganisationer och konsultföretag för att få deras syn på situationen inom offentlig upphandling i EU.

**29** Vi utförde denna revision för att sprida kunskap och öka medvetenheten om konkurrensnivån i offentlig upphandling fem år efter det att tidsfristen för att införliva direktiven om offentlig upphandling i nationell lagstiftning löpte ut. Våra rekommendationer är avsedda att bidra till förbättringar som kan hjälpa upphandlande myndigheter i medlemsstaterna att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris vid upphandlingar.

# Iakttagelser

## Mindre konkurrens i offentlig upphandling enligt nyckelindikatorer de senaste tio åren

**30** Vi gjorde en ingående analys av de data som medlemsstaterna hade rapporterat i TED för att bedöma hur konkurrensnivån i offentliga upphandlingar av byggtreprenader, varor och tjänster hade utvecklats på både EU:s inre marknad och i var och en av EU:s 27 medlemsstater mellan 2011 och 2021. Framför allt skapade vi en tidsserie för tre nyckelindikatorer för att mäta konkurrensen inom offentlig upphandling ("upphandling utan anbudsinfordran", "upphandling med endast en anbudsgivare" och "antal anbudsgivare") baserat på alla data som registrerats i TED för förfaranden över tröskelvärdena (se [bilaga II](#)). Vi tittade även på regionala och sektoriella skillnader. Vi undersökte hur direkt gränsöverskridande upphandling har utvecklats med tiden, eftersom detta också är en relevant indikator. Slutligen kontrollerade vi hur priserna på byggtreprenader, varor och tjänster som upphandlats av offentliga myndigheter har utvecklats, eftersom prisökningar över konsumentprisinflationen också skulle kunna tyda på svag konkurrens.

## Ett stort antal direkttilldelningar i flera medlemsstater

**31** Direkttilldelning innebär att en offentlig myndighet inte offentliggör en anbudsinvitan utan kontaktar ett eller flera företag direkt och ber dem att lämna anbud. Detta mäts genom indikatorn "upphandling utan anbudsinfordran". Detta tillvägagångssätt begränsar per definition konkurrensen. Om endast ett företag kontaktas, finns ingen konkurrens alls.

**32** Enligt EU:s upphandlingsdirektiv är ett sådant tillvägagångssätt endast tillåtet under särskilda omständigheter<sup>9</sup>, till exempel om inga anbud eller inga lämpliga anbud har lämnats vid ett öppet eller selektivt förfarande, om synnerlig brådska föreligger, om kontraktet följer på en projekttävling eller om det rör sig om nya byggtreprenader som är en upprepning av liknande byggtreprenader på samma villkor.

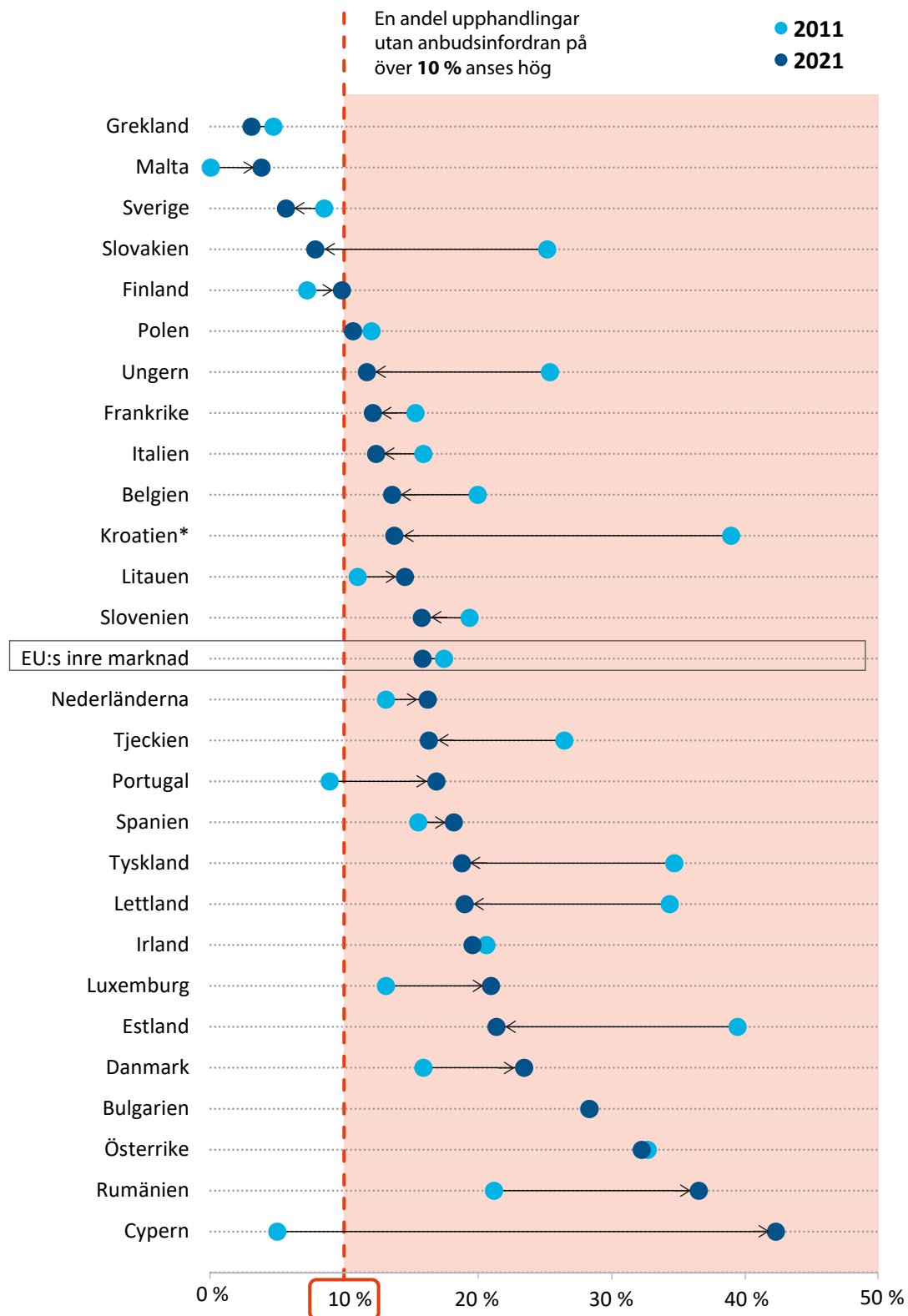
---

<sup>9</sup> Artikel 32 i [direktiv 2014/24/EU](#).



**33** År 2021 utgjorde ”upphandlingar utan anbudsinfordran” omkring 15,8 % av alla upphandlingsförfaranden på EU:s inre marknad som medlemsstaterna hade rapporterat i TED. Vår analys visade också att andelen direkttilldelningar varierar mellan medlemsstaterna. År 2021 varierade den genomsnittliga andelen direkttilldelningar mellan 3,1 % (Grekland) och 42,3 % (Cypern), vilket tyder på stora skillnader i de metoder för offentlig upphandling som medlemsstaternas upphandlande myndigheter använder. Vissa medlemsstater hade minskat sin användning av direkttilldelning under den granskade perioden (t.ex. Tyskland), medan andra medlemsstaters användning var oförändrad (t.ex. Irland) eller hade ökat betydligt (t.ex. Cypern). Om andelen upphandlingar utan anbudsinfordran ligger över 10 % hissas varningsflagg i resultattavlan, och 2021 låg merparten av medlemsstaterna (23 av 27) över denna gräns (se [figur 3](#)).

**Figur 3 – Upphandling utan anbudsinfordran – andel per medlemsstat (2011 och 2021)**

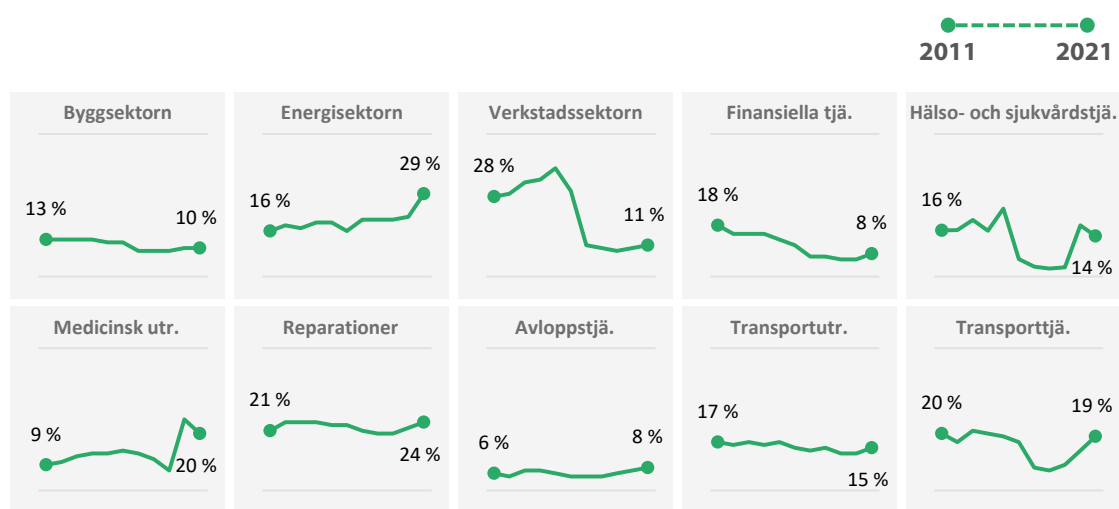


\* Data finns tillgängliga för Kroatien från och med dess anslutning till EU 2013.

Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Tendering practices".

**34** Vi fann även betydande skillnader mellan ekonomiska sektorer när det gällde andelen direkttilldelningar och hur denna andel hade utvecklats med tiden (se [figur 4](#)). Under den elvaårsperiod som vi granskade förekom till exempel allt färre direkttilldelningar av finansiella tjänster, medan energisektorn uppvisade det största antalet 2021. Detta illustrerar det faktum att upphandlande myndigheters tillvägagångssätt för att tilldela kontrakt direkt, utan konkurrens, varierar avsevärt mellan ekonomiska sektorer och att det också förändras med tiden.

**Figur 4 – Upphandling utan anbudsinfordran – andel per utvald sektor (2011–2021)**



tjä. – tjänster  
utr. – utrustning

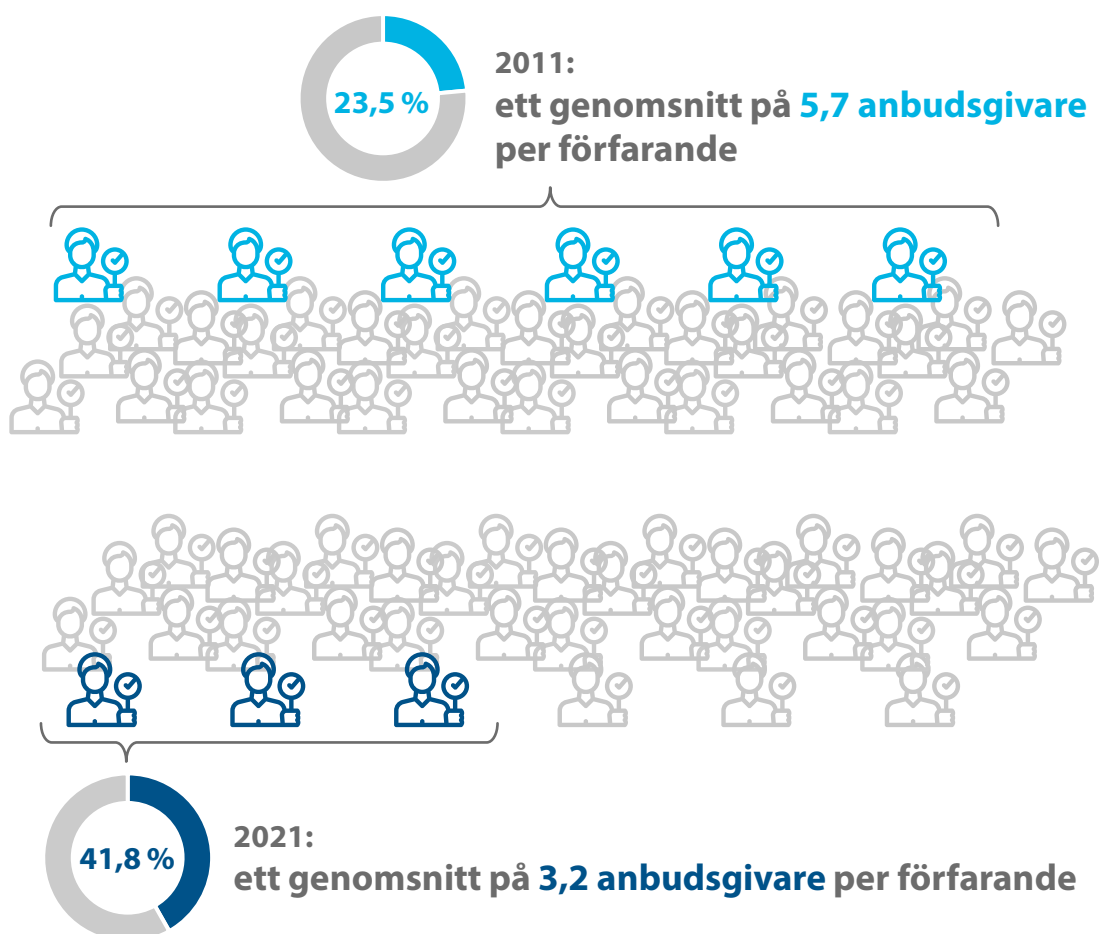
Källa: Revisionsrättens resultattavla under fliken "Tendering practices".

### Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare har nästan fördubblats de senaste tio åren

**35** Upphandling med endast en anbudsgivare innebär att endast ett företag visar intresse och lämnar ett anbud i en viss offentlig upphandling. Eftersom det inte förekommer någon konkurrens i sådana situationer godtar antingen den upphandlande myndigheten det enda mottagna anbudet eller så avbryter den förfarandet.

**36** Under perioden 2011–2021 ökade andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare på EU:s inre marknad betydligt, från 23,5 % (2011) till 41,8 % (2021) av alla förfaranden. Samtidigt nästan halverades antalet anbudsgivare per förfarande, från i genomsnitt 5,7 till 3,2 per förfarande (se [figur 5](#)).

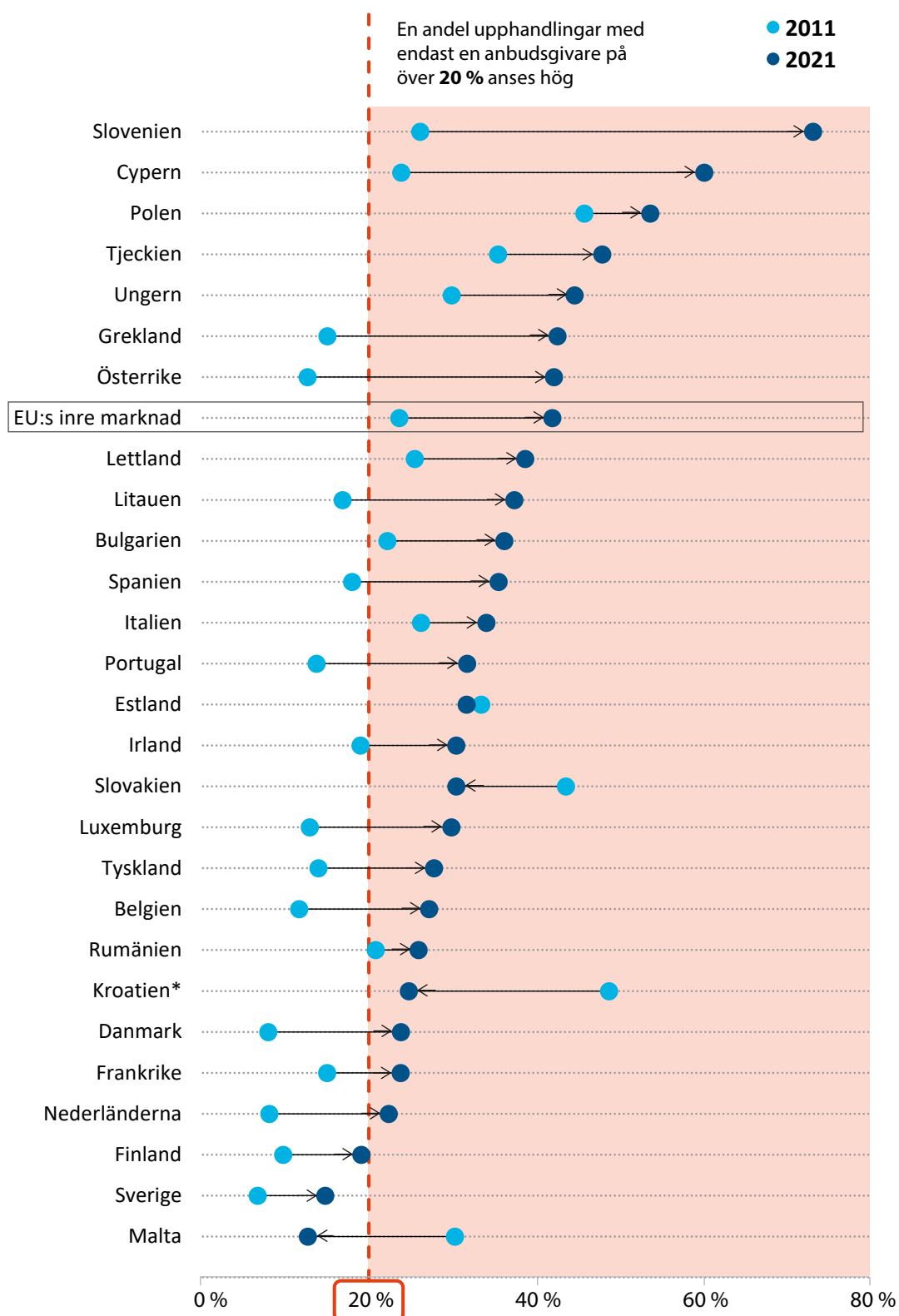
**Figur 5 – Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare och genomsnittligt antal anbudsgivare (2011 och 2021)**



Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Competition indicators".

**37** Vi noterade även betydande skillnader mellan medlemsstaterna: trenden mot upphandlingar med endast en anbudsgivare ökade mest i Österrike, Danmark, Grekland, Nederländerna och Slovenien. De enda medlemsstaterna där upphandlingarna med endast en anbudsgivare minskade var Kroatien, efter dess anslutning till EU och inträde på den inre marknaden, Malta och Slovakien. På samma sätt visar våra data betydande skillnader när det gäller den totala andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare. I slutet av 2021 stod andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare för mindre än 20 % av alla förfaranden i endast tre medlemsstater (Finland, Malta och Sverige), medan den i Cypern, Polen och Slovenien stod för över 50 %. 20 % är gränsen för varningsflagg i resultattavlan (se [figur 6](#)).

**Figur 6 – Upphandlingar med endast en anbudsgivare – andel per medlemsstat (2011 och 2021)**



\* Data finns tillgängliga för Kroatien från och med dess anslutning till EU 2013.

Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Competition indicators".

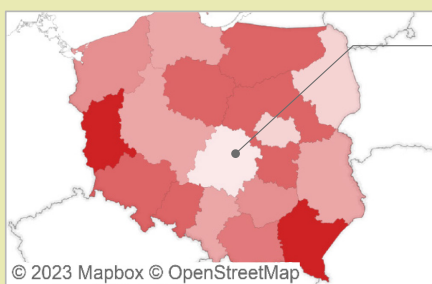
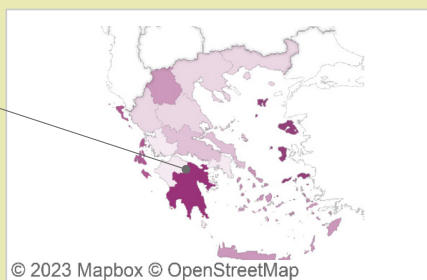
**38** Vi identifierade även betydande skillnader i andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare mellan regioner och ekonomiska sektorer. I **ruta 1** ges exempel på sådana regionala skillnader.

## Ruta 1

### Regionala skillnader i konkurrensnivå: exempel från fyra medlemsstater under perioden 2011–2021

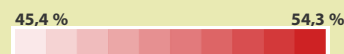
#### GREKLAND

**Peloponnesos** har den högsta andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare i både Grekland och EU (66,5 %).



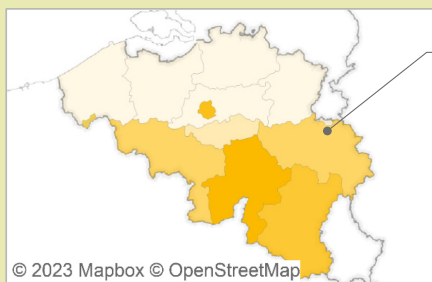
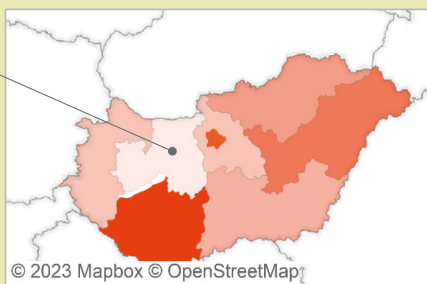
#### POLEN

**Łódź**-regionen har en betydligt lägre andel upphandlingar med endast en anbudsgivare än andra delar av landet.



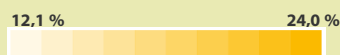
#### UNGERN

Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare är 29,1 % i **Mellersta Transdanubien**, medan den är 45,6 % i **Södra Transdanubien**.



#### BELGIEN

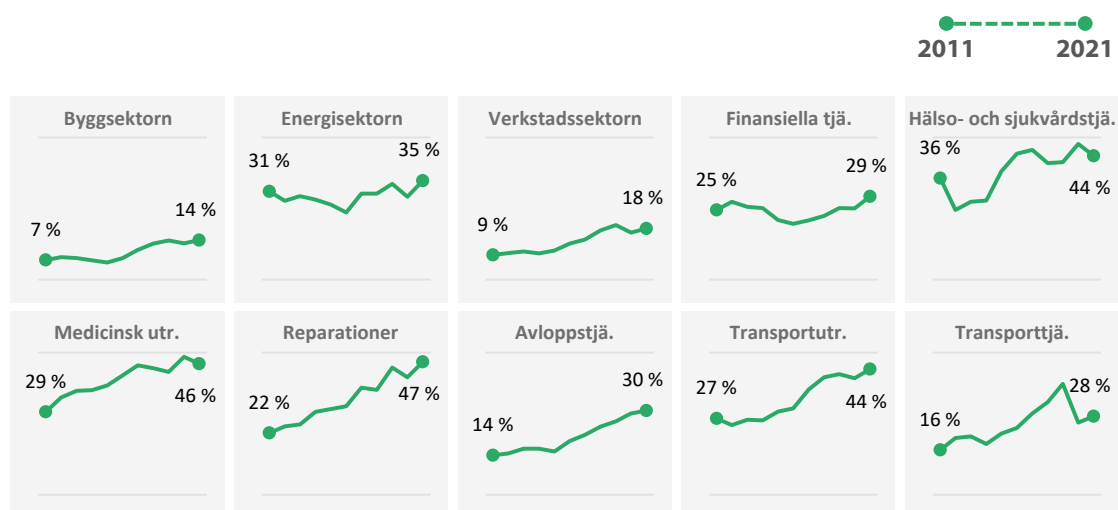
Andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare är omkring dubbelt så hög i **Vallonien och huvudstadsregionen Bryssel** som i Flandern.



*Källa:* Revisionsrättens infopanel under fliken "Country competition". Kartbakgrund © [Mapbox](#) och © [OpenStreetMap](#) på licens genom Creative Commons Erkännande-DelaLika 2.0 (CC BY-SA).

**39** Vi gjorde också en analys av specifika ekonomiska sektorer: byggsektorn, energisektorn, verkstadssektorn, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård, medicinsk utrustning, reparationer, avloppshantering, transportutrustning och transporttjänster. Vi konstaterade att andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare hade ökat betydligt i alla ekonomiska sektorer, men byggsektorn uppvisade bättre resultat än de övriga sektorerna med en lägre andel upphandlingar med endast en anbudsgivare totalt sett och en långsammare ökning av denna andel med tiden. Detta kan jämföras med andelen upphandlingar med endast en anbudsgivare i hälso- och sjukvårdssektorn och när det gäller transportutrustning som är både högre och ökar (se [figur 7](#)).

**Figur 7 – Upphandlingar med endast en anbudsgivare – andel per utvald sektor (2011–2021)**



tjä. – tjänster  
utr. – utrustning

Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Competition indicators".

**40** Sammantaget visar vår analys av data om upphandlingar med endast en anbudsgivare att konkurrensen i offentlig upphandling på den inre marknaden har minskat sedan 2011. Vidare fortsätter andelen direkttilldelningar att vara hög i de flesta medlemsstater. Detta visar att ikraftträdandet av 2014 års direktiv inte har haft någon påvisbar effekt på graden av upphandlingar med endast en anbudsgivare och direkttilldelningar.

## Direkt gränsöverskridande upphandling står för omkring 5 % av alla kontraktstilldelningar

**41** Ett ihållande problem var att volymen direkt gränsöverskridande offentlig upphandling var begränsad, vilket har lett till att denna upphandlingsform har haft liten effekt på den ekonomiska integrationen. Innan den inre marknaden inrättades i slutet av 1992 uppgick andelen direkta gränsöverskridande kontrakt som upphandlande myndigheter tilldelade företag utanför sin egen medlemsstat till omkring 2 %<sup>10</sup> av alla upphandlingskontrakt. Denna andel låg under perioden 2011–2021 på en stabil nivå på i genomsnitt omkring 5 % av de offentliga upphandlingskontrakten.

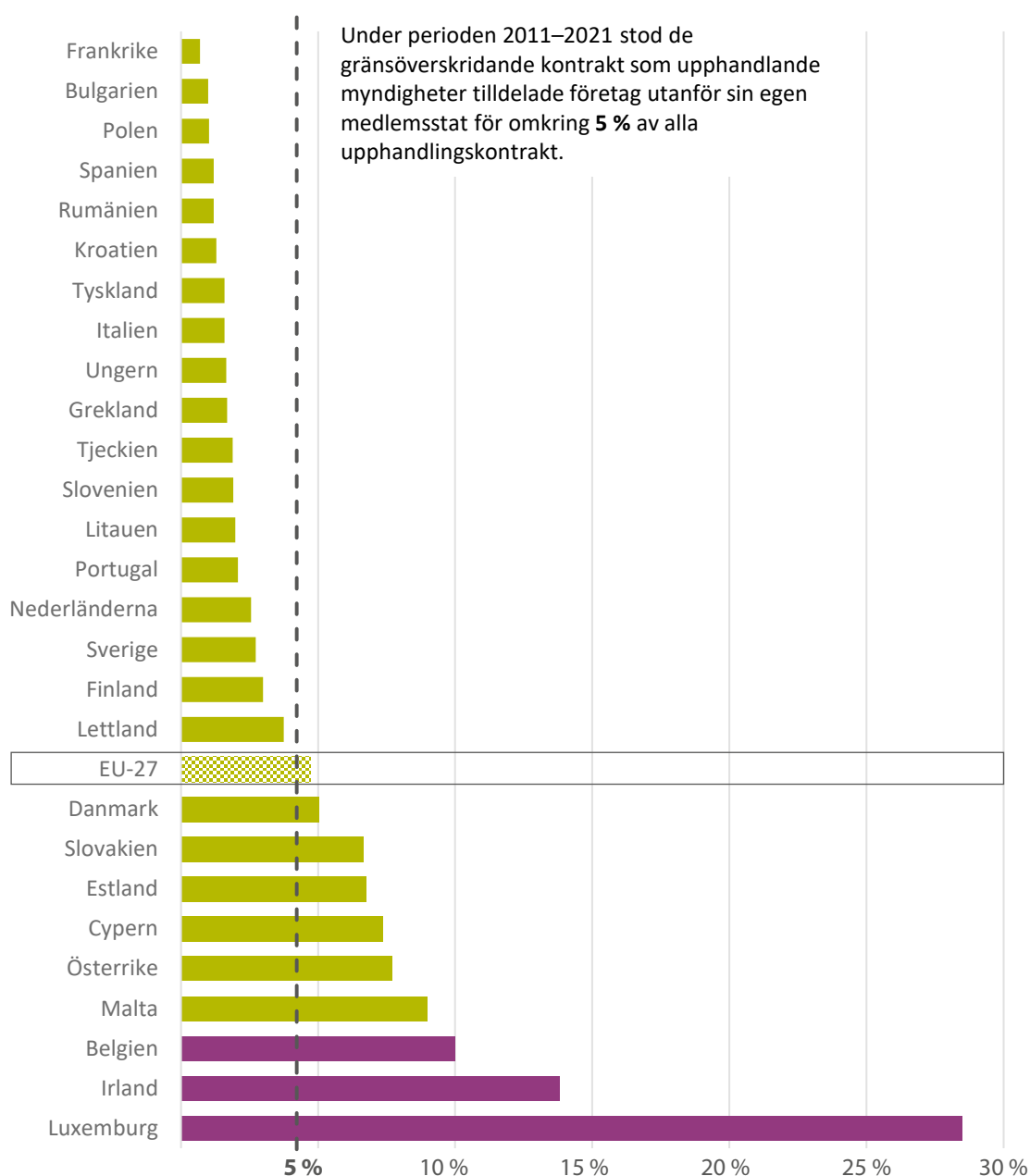
**42** Återigen visar uppgifterna på betydande skillnader mellan länder. Mellan 2011 och 2021 tilldelade de upphandlande myndigheterna i merparten av medlemsstaterna, inbegripet samtliga större medlemsstater, mindre än 5 % av sina kontrakt om byggtreprenader, varor och tjänster till företag utomlands. Under samma period var det endast tre länder som tilldelade mer än 10 % av sina totala upphandlingskontrakt till företag utomlands: Luxemburg med en andel på nästan 30 %, Irland med andel på 15 % och Belgien med en andel på cirka 10 % (se [figur 8](#)).

---

<sup>10</sup> Europaparlamentets [faktablad om avtal om offentlig upphandling](#).



**Figur 8 – Genomsnittliga direkta gränsöverskridande utbyten mellan EU-medlemsstaterna (2011–2021)**



Källa: Revisionsrätten.

**43** Gränsöverskridande utbyten kan även ske indirekt via konsortier av partner från olika medlemsstater eller av utländska företags lokala dotterbolag. Till exempel har stora EU-företag<sup>11</sup> i finans-, energi- och byggsektorerna dotterbolag i de flesta eller till och med alla medlemsstater.

<sup>11</sup> Statista: *Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange as of February 2023* (statista.com).

**44** I en studie<sup>12</sup> om gränsöverskridande handel under perioden 2016–2019 konstaterade kommissionen att indirekta gränsöverskridande upphandlingar stod för omkring 20 % av alla förfaranden för kontrakt med ett värde under 200 miljoner euro, medan de direkta gränsöverskridande upphandlingarnas andel var omkring 2,4 %. När det gällde kontrakt på över 200 miljoner euro<sup>13</sup> stod de indirekta gränsöverskridande upphandlingarna för omkring 28 % av alla förfaranden och de direkta gränsöverskridande upphandlingarna för 6 %. Men eftersom det inte går att identifiera indirekta gränsöverskridande upphandlingar med hjälp av TED-data (framför allt på grund av att det inte finns någon unik identifierare för ekonomiska aktörer), kan vi inte göra en egen analys för att bekräfta dessa siffror.

### **Priserna på byggtreprenader, varor och tjänster som köps inom ramen för offentliga upphandlingskontrakt övervakas inte**

**45** Varje minskning av konkurrensen riskerar att leda till höjda priser. Fram till 2020 låg dock inflationen på den inre marknaden stabilt under 2 %, och den ökade först nyligen<sup>14</sup>.

**46** Det finns dock inga specifika data om priserna på byggtreprenader, varor och tjänster. Varken Eurostat eller GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag övervakar priser vid offentlig upphandling i EU och medlemsstaterna. Eftersom sådan information saknas, går effekten av förändringar i konkurrensgraden på priser och kostnaden för avsaknad av konkurrens inte att bedöma.

---

<sup>12</sup> Kommissionens *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags [webbsida om inflation](#).

## Viktiga mål för 2014 års reform av direktiven har ännu inte uppnåtts: förenkling, små och medelstora företags tillträde och strategisk upphandling

**47** Reformen 2014 syftade till att åstadkomma flera förändringar av hur upphandlande myndigheter genomför upphandlingar. Vi tittade på tre särskilda aspekter för att se om målen hade uppnåtts vid tidpunkten för vår revision: förenkling av upphandlingsförfaranden, främjande av små och medelstora företags tillträde och användning av strategisk upphandling. För det ändamålet granskade vi vårt dataset om offentlig upphandling under perioden 2011–2021 och inhämtade bevis genom vår enkät och våra intervjuer.

### Offentlig upphandling har inte blivit enklare att administrera

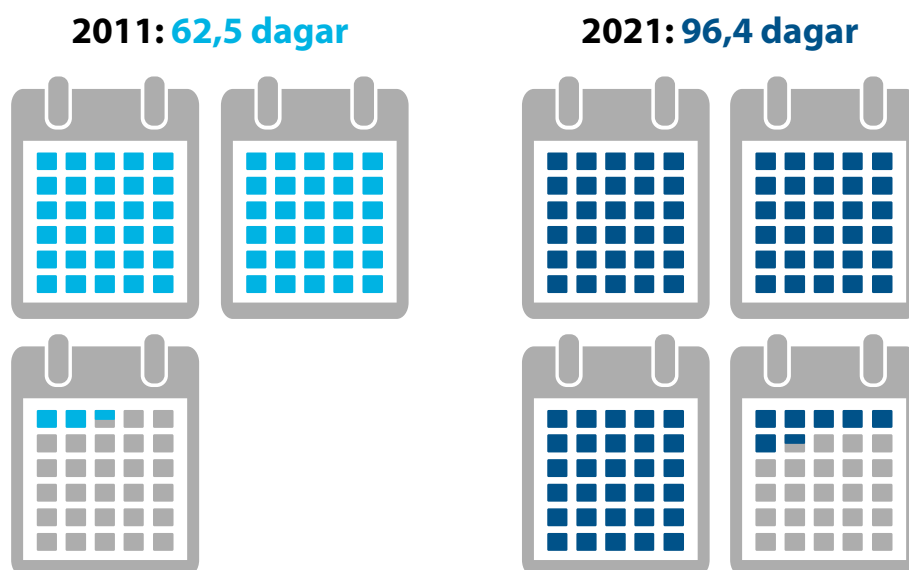
#### Längden på de administrativa förfarandena har ökat med 50 % sedan 2011

**48** Både anbudsgivare och upphandlande myndigheter anser i allmänhet att den administrativa bördan i offentliga upphandlingsförfaranden är tung. Mer än hälften av dem som besvarade vår enkät pekade också på att långdragna administrativa förfaranden utgjorde en viktig avskräckande faktor för företags deltagande i offentlig upphandling.

**49** De personer som vi intervjuade uppgav att förfarandena är alltför komplicerade och mindre flexibla än i den privata sektorn, och det har inte skett någon nämnvärd förenkling som hade kunnat göra offentliga kontrakt attraktivare för företag.

**50** Vår dataanalys visade att de nuvarande förfarandena för kontraktstilldelning tar betydligt längre tid än för tio år sedan. Framför allt har den totala beslutsperioden fram till tidpunkten för kontraktstilldelning, exklusive förfaranden för överklagande av tilldelningsbeslut, ökat från 62,5 dagar 2011 till 96,4 dagar 2021. Ikraftträdandet av direktiven från 2014 förkortade inte denna tid (se [figur 9](#)).

Figur 9 – Beslutsperiod fram till tidpunkten för kontraktstilldelning (2011 och 2021)



Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Tendering practices".

### Effekterna av det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet och eForms har ännu inte visat sig

**51** Direktiven från 2014 ökade möjligheterna till egen försäkran som gör att anbudsgivare och upphandlande myndigheter kan bekräfta att vissa villkor har uppfyllts samt minskar deras administrativa börda och påskyndar förfaranden för kontraktstilldelning.

**52** Det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet, som infördes genom direktiv 2014/24/EU, tillhandahåller en ram för att administrera egna försäkringar när det gäller bedömning av uteslutning och urvalskriterier (se [ruta 2](#)).

## Ruta 2

### Det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet

Upphandlande myndigheter måste definiera kriterierna för urval av företag (t.ex. förmåga att leverera, ekonomisk ställning, fullt betalda skatter, inga fällande domar i brottmål etc.) och ange kriterierna för uteslutande i det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet för sina offentliga upphandlingsförfaranden samt dela dem online med potentiella anbudsgivare.

Potentiella anbudsgivare kan i det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet bekräfta att de uppfyller kriterierna, men de behöver inte bifoga styrkande handlingar. Styrkande handlingar behöver endast utvalda anbudsgivare lämna in.

**53** I en rapport om det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet som offentliggjordes i maj 2017<sup>15</sup> angavs att användningen av det hade haft viss positiv effekt men att tillämpningen och utnyttjandet hade varit begränsat i många medlemsstater. Vid tidpunkten för vårt granskningsarbete på fältet fanns varken en uppföljningsrapport om användningen av det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet sedan 2017 eller uppdaterad statistik om den nuvarande användningen av det tillgängliga.

**54** Kommissionen tillhandahöll först en tjänst för det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet för att stödja användningen av det. Denna tjänst upphörde i maj 2019 när alla medlemsstater hade inrättat en egen tjänst.

**55** Andra förenklingar är digitalisering av förfaranden för offentliggörande av upphandlingar och standardisering av upphandlingsformulär på elektronisk väg. Enligt reformen 2014 skulle kommissionen anta genomförandeakter som fastställer standardformulären. Den första genomförandeförordningen av det slaget antogs 2015, och 2019 antog kommissionen genomförandeförordningen om eForms<sup>16</sup>, med närmare uppgifter om det praktiska genomförandet av krav på öppenhet och offentliggörande. Den är ett viktigt digitaliseringsinitiativ som kräver att elektroniska formulär och gemensamma standarder och gemensam terminologi används för att

<sup>15</sup> *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the review of the practical application of the European Single Procurement Document.*

<sup>16</sup> Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms").

förbättra kvaliteten på de data som upphandlande myndigheter registrerar i TED i syfte att öka potentiella leverantörers tillgång till offentlig upphandling.

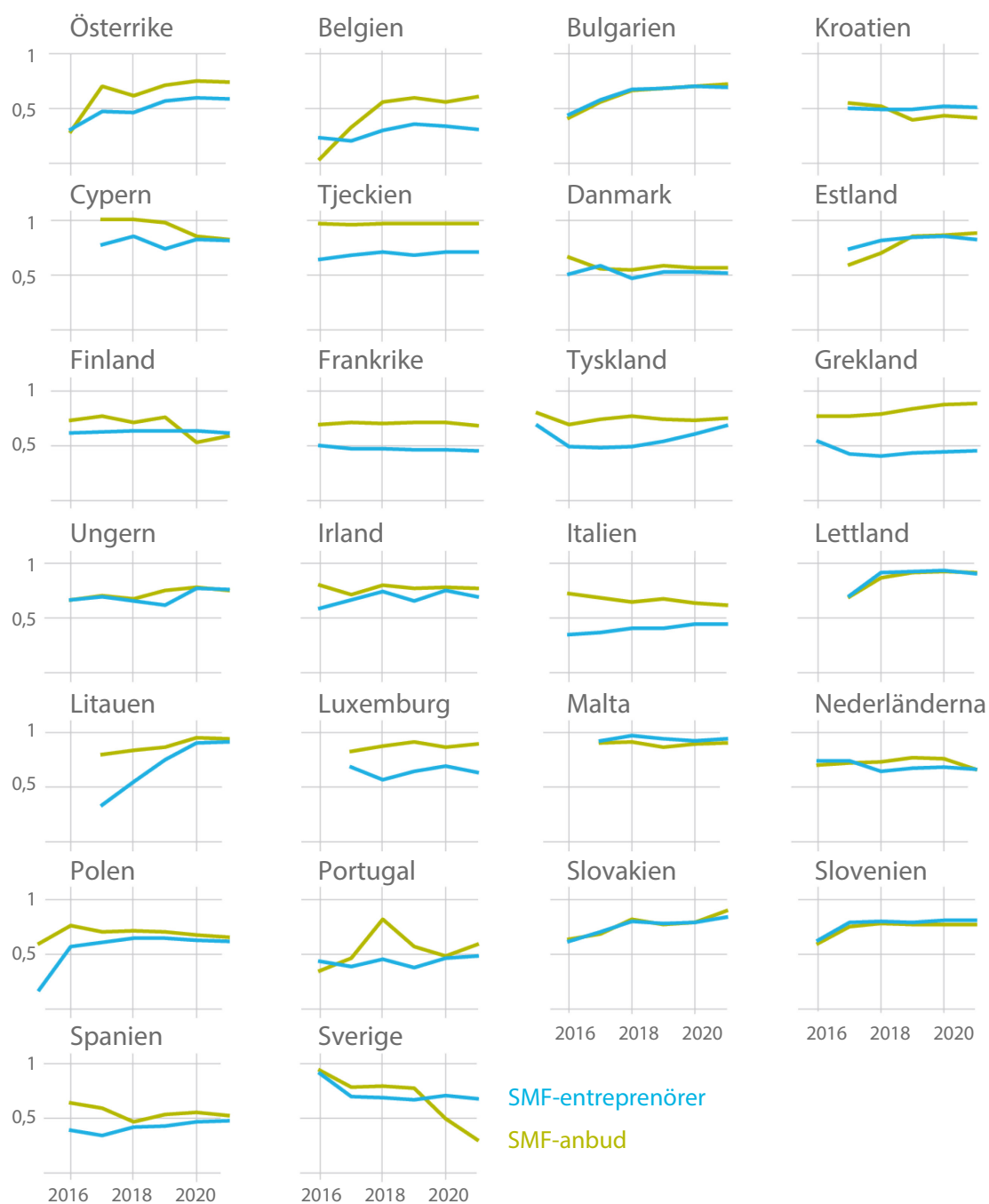
**56** Genomförandet av eForms pågick dock fortfarande vid tidpunkten för revisionen, eftersom det inte började förrän i november 2022 och var frivilligt till oktober 2023. Under mellantiden accepteras och offentliggörs både de nuvarande TED-meddelandena och nya eForms-meddelanden på TED-portalen. Av de 432 520 meddelanden som offentliggjordes under det första halvåret efter införandet av eForms-förordningen var endast 374 eForms-meddelanden. Detta kan delvis bero på det faktum att förordningen ändrades i december 2022, en månad efter det att den hade trätt i kraft, vilket kan ha avhållit användare från att använda den då tillgängliga versionen och fått dem att besluta sig för att vänta och se om det skulle komma fler ändringar.

### **Andelen kontrakt som tilldelats små och medelstora företag har inte ökat totalt sett**

**57** Högt deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling var ett annat viktigt mål för reformen av direktiven 2014, i vilka riktade bestämmelser infördes för att möjliggöra uppdelning i mindre delar. Användning av delar kan potentiellt öka små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling, vilket i sin tur kan öka konkurrensen, eftersom den potentiella leverantörsbasen breddas.

**58** I vår dataanalys använde vi följande två indikatorer för att mäta små och medelstora företags (SMF) deltagande i offentlig upphandling: SMF-entreprenörer och SMF-anbud. Data för alla medlemsstater finns endast tillgängliga från 2016 och framåt. Generellt visar inte våra data att små och medelstora företags deltagande har ökat totalt sett (SMF-entreprenörer och SMF-anbud), men situationen skiljer sig åt mellan medlemsstaterna. I till exempel Österrike och Litauen ökade antalet deltagande små och medelstora företag. Däremot minskade det i Sverige och Finland, medan det i de flesta medlemsstater låg på en i stort sett stabil nivå (se [figur 10](#)).

**Figur 10 – SMF-deltagande – små och medelstora företags andel av utvalda entreprenörer och anbud (2016–2021)**



Anm.: Data för Rumänien fanns inte tillgängliga på ett tillfredsställande sätt.

Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Scoreboard indicators".

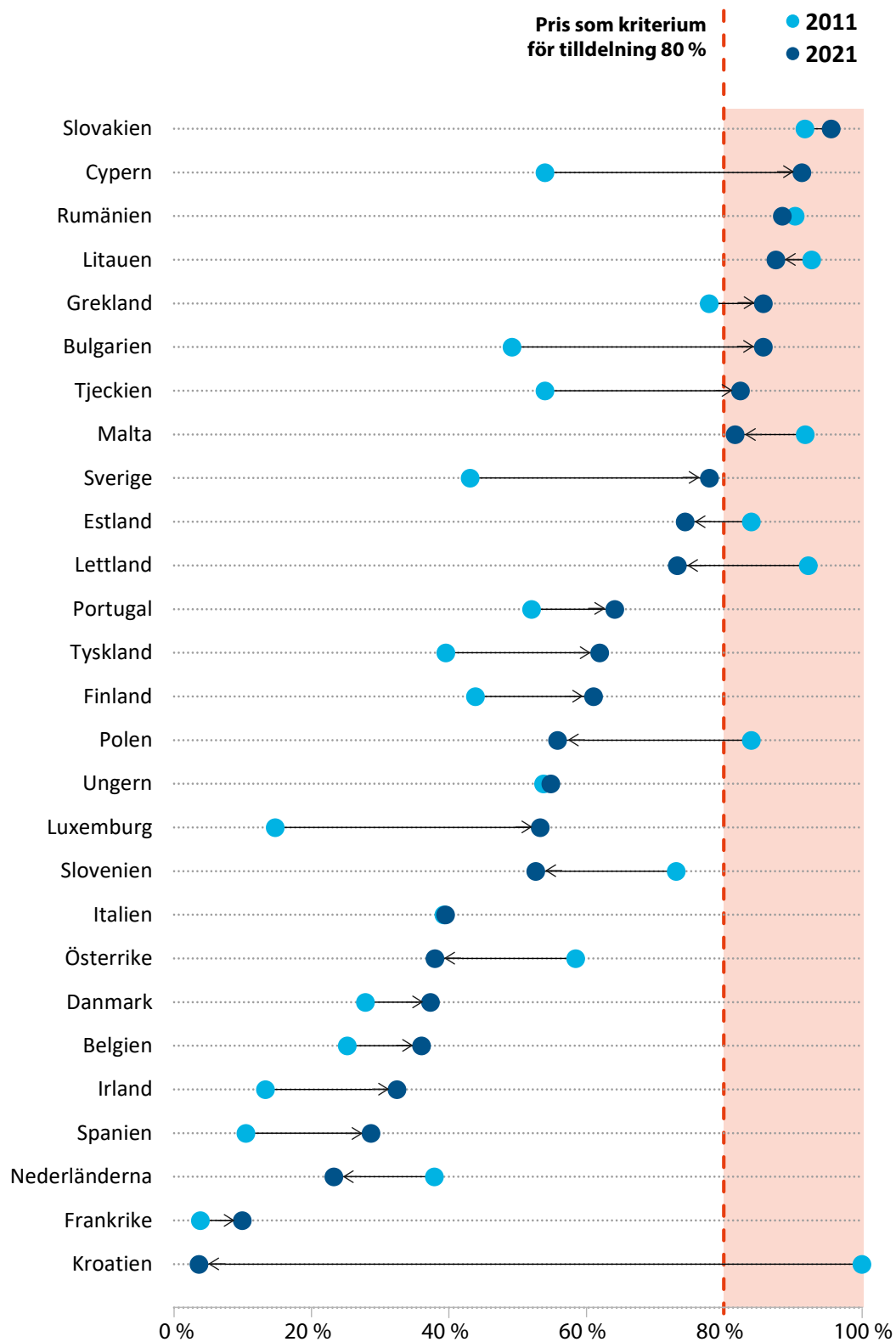
## De flesta medlemsstaters upphandlande myndigheter genomför strategisk upphandling i mycket begränsad omfattning

**59** Ett annat viktigt mål för 2014 års reform av direktiven var att uppmuntra större hänsyn till miljömässiga, sociala och innovativa aspekter i upphandlingen av byggtreprenader, varor och tjänster. Detta kallas vanligtvis strategisk upphandling. I praktiken innebär det att upphandlande myndigheter kan gå längre än kriteriet om lägsta pris och sträva efter ”det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet”. För att kunna göra det måste de upphandlande myndigheterna specificera urvalskriterier och tekniska krav som ger avsedd effekt utan att på konstlad väg begränsa konkurrensen.

**60** Vår dataanalys visade emellertid att andelen kontrakt som tilldelas det lägsta anbudet fortfarande står för merparten av alla tilldelningar i alla medlemsstater. I åtta medlemsstater överskred år 2021 andelen tilldelningar till det lägsta anbudet till och med 80 %, vilket resulterar i en varningsflagg i resultattavlan (se [figur 11](#)). I resultattavlan finns inga andra särskilda indikatorer för att mäta strategisk upphandling (se punkt [76](#)).



Figur 11 – Andel kontraktstilldelningar baserade på det lägsta anbudet (2011 och 2021)



Källa: Revisionsrättens infopanel under fliken "Tendering practices".

**61** I merparten av medlemsstaterna ökade dessutom förekomsten av detta tilldelningskriterium baserat på lägsta pris under den granskade perioden, vilket tyder på att främjandet av strategisk upphandling i bästa fall har haft begränsad effekt (se [figur 11](#)).

## Integritet och öppenhet är fortfarande en utmaning

**62** Eftersom offentlig upphandling involverar stora belopp av allmänna medel finns det en risk för bedrägeri och korruption. Insyn i offentlig upphandling är därför avgörande inte bara för att processer och beslut ska kunna övervakas och kontrolleras utan också för att se till att beslutsfattare hålls ansvariga. Insyn bidrar också till öppen offentlig upphandling och därmed till konkurrens. Det stora antalet ofta små upphandlande myndigheter, för det mesta på regional eller lokal nivå, är en betydande utmaning när det gäller att säkerställa integritet och öppenhet. Detta gäller inte minst eftersom små offentliga kontrakt ofta tilldelas direkt.

**63** I resultattavlan mäts öppenhet i form av varje medlemsstats grad av offentliggörande av meddelanden om upphandling, vilket motsvarar värdet av offentliga upphandlingskontrakt som offentliggörs i TED som andel av bruttonationalprodukten. En högre grad av offentliggörande visar att fler upphandlingsförfaranden genomfördes konkurrensutsatt och att insynen var större.

**64** Men data visar<sup>17</sup> att mer än hälften av medlemsstaterna i EU-27 genomgående hade haft en otillfredsställande grad av offentliggörande under 5 %, som resulterar i varningsflagg i resultattavlan, under perioden 2011–2021, och vår trendanalys visar inte på någon förbättring med tiden. Av enkätresultaten framgår också en brist på medvetenhet i frågan, eftersom mer än 43 % av de svarande inte övervakar denna indikator.

---

<sup>17</sup> Revisionsrättens infopanel under fliken "Scoreboard indicators".

## Svår balansgång mellan konkurrens och 2014 års reformmål

**65** Reformen av direktiven 2014 omfattade ett antal mål. Trots att de hänger samman inbördes och är tänkta att komplettera varandra för att förbättra den offentliga upphandlingens prestation generellt, syftar de inte uttryckligen till att säkerställa konkurrens, och ibland kan de rentav minska konkurrensen. Till exempel är nackdelen med vissa förenklingsåtgärder, såsom den ökade möjligheten till direkttilldelning, att antalet potentiella anbudsgivare, och därmed konkurrensen, begränsas från början.

**66** Ett annat exempel är uppdelningen av kontrakt i mindre delar, som å ena sidan ökar sannolikheten för små och medelstora företags deltagande men som å andra sidan kan minska konkurrensen på marknader som domineras av stora företag.

## Brister i kommissionens övervakning av offentlig upphandling i EU

**67** Det är kommissionens ansvar att övervaka att EU:s inre marknad fungerar ändamålsenligt. Offentlig upphandling är en väsentlig del i detta. Vi granskade därför de verktyg som kommissionen har till sitt förfogande för att övervaka situationen när det gäller offentlig upphandling:

- Landsövervakningsrapporter: vi granskade landsövervakningsrapporterna för de sex medlemsstaterna i vårt urval.
- Tenders Electronic Daily (TED): vi granskade om de data som de upphandlande myndigheterna hade registrerat i TED var fullständiga och korrekta.
- Resultattavlan för den inre marknaden om offentlig upphandling: vi granskade resultattavlans utformning.

## Nationella övervakningsrapporter saknar information om konkurrenssituationen i medlemsstater eller ekonomiska sektorer

**68** Enligt direktiven från 2014 ska medlemsstaternas berörda myndigheter övervaka tillämpningen av reglerna om offentlig upphandling. Resultaten av denna verksamhet ska offentliggöras vart tredje år och skickas till kommissionen i en övervakningsrapport. Syftet är att sammanställa data som ska möjliggöra tillförlitligare utvärdering och förvaltning av politiken för offentlig upphandling.

**69** Kommissionen mottog en första omgång rapporter mellan 2018 och 2021 (tre år efter det att medlemsstaterna hade införlivat direktiven i nationell lagstiftning)<sup>18</sup>. Dessa offentliggjordes därefter på kommissionens webbplats, och informationen användes som underlag för kommissionens rapport om genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicyer på den inre marknaden som offentliggjordes i maj 2021<sup>19</sup>.

**70** Vi konstaterade att kommissionens rapport endast innehåller en allmän beskrivning av situationen när det gäller offentlig upphandling i EU och inte någon specifik eller detaljerad information om vare sig konkurrenssituationen i medlemsstaterna eller i ekonomiska sektorer eller i vilken mån de strategiska målen för reformen 2014 har uppnåtts. Enligt kommissionen berodde detta på den begränsade kvantitativa information som de ansvariga nationella myndigheterna lämnade i sina övervakningsrapporter. Vi konstaterade också att medlemsstaterna inte rapporterar data på samma sätt i sina landsrapporter om offentlig upphandling.

## **De data som registreras i TED är ännu inte tillräckligt fullständiga och korrekta**

### **Värden som saknas fortfarande ett problem**

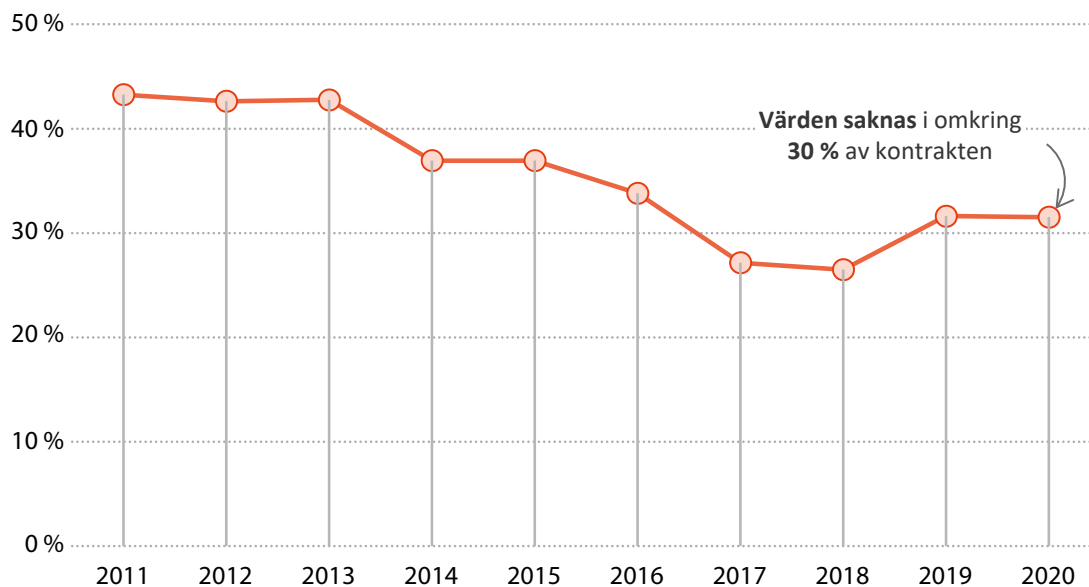
**71** Vår analys visade att ofullständiga data alltjämt är ett stort problem för TED, trots en klar förbättring sedan 2011. För närvarande saknas värden i omkring 30 % av kontrakten, en siffra som är i stort sett oförändrad sedan 2017 (se [figur 12](#)).

---

<sup>18</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags [webbplats om landsrapporter och information om EU-länder](#).

<sup>19</sup> Kommissionens rapport *Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicyer på den inre marknaden*.

**Figur 12 – Utvecklingen när det gäller värden som saknas i TED-data**



Källa: Revisionsrätten.

**72** De värden som oftast saknas är det nationella registreringsnumret (över 86 % av förfarandena) och det uppskattade upphandlingsvärdet (över 63 % av förfarandena) (se [figur 13](#)). Enligt bestämmelserna i upphandlingsdirektiven och genomförandeförordningarna är de upphandlande myndigheterna inte skyldiga att fylla i något av fälten. Vi konstaterade också att andra relevanta data inte samlas in, till exempel om antalet förfaranden där tilldelningsbeslut överklagas samt deras längd och resultat. Dessa data är relevanta för analysen av offentlig upphandling.

**Figur 13 – Huvudsakliga TED-fält där värden saknades under perioden 2011–2021**

	Nationellt registreringsnummer	Uppskattat tilldelningsvärde	Benämning på förfarandet	Tilldelningsvärde	Vinnande anbudsgivarens adress	Antal mottagna anbud	Meddelande om värde	Vinnande anbudsgivarens landskod	Datum för tilldelningen	Vinnande anbudsgivarens namn	Tilldelningskriterier
	86,3 %	63,6 %	34,6 %	32,8 %	32,3 %	24,9 %	23,7 %	23,2 %	19,0 %	16,8 %	9,7 %
10 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100 %	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	← Icke obligatoriska fält		→ Obligatoriska fält								

Källa: Revisionsrätten.

### Alla TED-data är inte korrekta

**73** Medlemsstaternas upphandlande myndigheter ansvarar för att de upphandlingsdata som förs in i TED är korrekta och fullständiga. När vi tittade på hela perioden mellan 2011 och 2021 konstaterade vi att datakorrektheten hade förbättrats med tiden, särskilt efter införandet av valideringsregler i TED som gäller när inmatningsformulär behandlas. Exempelvis har rullgardinsmenyer med förvalsfält, i stället för fritextfält, förbättrat dataenheligheten (t.ex. genom att förhindra att en Nuts-kod anges som inte matchar namnet på det land som angetts), och varningsmeddelanden har lagts till för att förhindra felaktiga uppgifter. Kvaliteten skulle kunna förbättras ytterligare genom både mer inbyggda kontroller och masterdatahantering vid inmatningen, vilket också skulle minska användarnas administrativa börda.

**74** Icke desto mindre visade vår analys också att onormala värden fortsätter att vara ett vanligt förekommande problem. Vi fann vi flera exempel, såsom förskoleleksaker och biblioteksböcker, där kontraktsvärdet felaktigt hade angetts till 9 999 999 999,99 euro. Vi identifierade även åtskilliga inkonsekvenser i data om kontraktsändringar, felaktiga kontraktsklassificeringar och fel i vissa fält (t.ex. tilldelningskriterier och plats för utförande).

## Brist på enighet om användning av en unik identifierare i hela EU

**75** Slutligen noterar vi att det inte finns någon gemensam unik identifierare för leverantörer och upphandlande myndigheter. Detta skapar ett hinder för upphandlande myndigheter eftersom det begränsar deras förmåga att analysera upphandlingar efter leverantör. Om en gemensam unik identifierare användes skulle det också bli lättare att identifiera den verkliga huvudmannen, vilket i sin tur skulle underlätta analysen av indirekta gränsöverskridande upphandlingar. Två kommissionsinitiativ kan eventuellt avhjälpa dessa brister (se [ruta 3](#)). Vi noterar att medlemsstaterna inte är eniga om vad denna unika identifierare skulle kunna vara. Ett alternativ skulle kunna vara eIDA, registreringsnumret för mervärdesskatt eller Eori-numret.

### Ruta 3

#### EU-initiativ till en unik identifierare för leverantörer och upphandlande myndigheter

##### Elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner (eIDA)

Avsikten med eIDA-förordningen är att fastställa en gemensam rättslig ram i hela EU för att underlätta användningen av elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska underskrifter, stämplor, tidsstämplingar och tjänster för rekommenderade leveranser.

eIDA började tillämpas 2016 och ersatte då de tidigare förordningarna om e-underskrifter respektive e-identitet. Förordningens syfte är att öka förtroendet för elektroniska transaktioner genom att säkerställa elektroniska dokument och budskaps äkthet, integritet, konfidentialitet och oavvislighet.

##### Registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer (Eori)

Eori-numret är EU:s registrerings- och identitetsnummer för företag som importerar eller exporterar varor till eller från EU. Alla företag och enskilda aktörer som är etablerade i EU måste erhålla ett Eori-nummer från den nationella tullmyndigheten.

## Kommissionens resultattavla ger inte en samlad och tillförlitlig bild av situationen när det gäller offentlig upphandling

### Resultattavlans begränsade innehåll

**76** Vid vår granskning upptäckte vi ett antal brister i kommissionens resultattavla för den inre marknaden. Framför allt saknar den specifika indikatorer på ett antal områden:

- **Regionala och sektoriella skillnader:** metoderna för offentlig upphandling skiljer sig åt mellan medlemsstaterna men även inom medlemsstater. Det är därför viktigt att beakta regionala eller sektorspecifika faktorer, vilket den nuvarande versionen av resultattavlan inte gör. En sådan förbättring skulle kunna göras med tanke på att regionala identifierare (Nuts-koder) och sektoriella identifierare (koder i den gemensamma terminologin vid offentlig upphandling) samlas in och registreras i TED-databasen.
- **Gränsöverskridande upphandling:** direkta gränsöverskridande utbyten kan mätas, men detta är ännu inte möjligt när det gäller indirekta gränsöverskridande utbyten. Men eftersom en unik identifierare för ekonomiska aktörer inte registreras i TED kan sådana transaktioner inte identifieras. Avsaknaden av en sådan unik identifierare gör också att den verkliga huvudmannen inte kan fastställas. Om det vore möjligt skulle det bidra till ökad öppenhet, vilket i sin tur skulle bidra till kampen mot bedrägeri och korruption.
- **Strategisk upphandling:** ingen av de tolv indikatorer som för närvarande finns i resultattavlan tillhandahåller övervakningsinformation om de samhällliga, miljömässiga eller innovativa aspekterna av offentlig upphandling.
- **Upphandling med endast en anbudsgivare:** kompletterande indikatorer som ger ytterligare kunskap om konkurrensnivån ska finnas tillgängliga men används inte. Det genomsnittliga antalet anbudsgivare per del och det genomsnittliga antalet delar per anbud skulle vara bra att känna till. De ger information om intresset för enskilda kontraktssdelar och om storleken på samt omfattningen och komplexiteten hos kontrakt som erbjuds.



- **Information om EU-finansierade upphandlingsförfaranden:** resultattavlan saknar för närvarande specifika indikatorer avseende EU-finansierade upphandlingsförfaranden. Indikatorer som mäter ändamålsenligheten och effektiviteten hos dessa särskilda förfaranden skulle till exempel kunna vara den andel av EU:s medel som anslagits till offentlig upphandling, den tid det tar att tilldela kontrakt och responsen från anbudsgivare på EU:s inbjudningar att lämna förslag. Om sådana indikatorer togs med i resultattavlan skulle prestationen hos nationella förfaranden och EU-förfaranden kunna jämföras, vilket skulle bidra till en välgrundad förvaltning.
- **Information om förfaranden för överklagande av upphandlande myndigheters tilldelningsbeslut:** resultattavlan innehåller för närvarande ingen information om överklagandeförfaranden som inletts av avvisade anbudsgivare som begär omprövning av tilldelningsbeslut i upphandlingsförfaranden som de har deltagit i, till exempel om överklagandeförfarandenas antal, längd och resultat.

**77** Den senaste versionen av resultattavlan, som uppdaterades under vår revision (februari 2023), innehåller dessutom endast historiska data från fyra år, samtidigt som data för en längre period finns tillgängliga och skulle kunna tas med. Detta begränsar möjligheten att identifiera trender.

#### **Metodändringar redovisas inte alltid på ett öppet sätt**

**78** Vid revisionen konstaterade vi också att kommissionen inte informerar om vissa metodaspekter som ligger till grund för de data som presenteras i resultattavlan. Till exempel redovisas varken de metoder som används för att beräkna indikatorer eller motiveringen till klassificeringströskelvärdena på ett öppet sätt. Resultattavlan behöver bli mer öppen på denna punkt.

**79** Resultattavlans innehåll har ändrats flera gånger. Kommissionen började med sex indikatorer 2014, vilket ökade till nio 2015, och sedan 2017 finns det tolv indikatorer. Den senaste versionen från 2023 innehåller ett nytt avsnitt kallat "prestationsindikatorer". Men dessa nya indikatorer mäter inte själva prestationen hos offentlig upphandling utan snarare öppenhetsaspekter.

**80** Ett annat exempel är den sammansatta indikator som användes fram till februari 2023 för att rangordna medlemsstaternas prestation på området för offentlig upphandling (se [bilaga I](#)). Denna indikator beräknades på grundval av tolv andra indikatorer, varav indikatorerna för andelen ”upphandlingar med endast en anbudsgivare”, andelen ”upphandlingar utan anbudsinfördran” och andelen ”upphandlingar som offentliggörs” gavs tredubbel vikt, medan andra indikatorer, såsom SMF-deltagande, endast gavs en tredjedels vikt. Viktningen var godtycklig, och på webbplatsen förklarades inte den logiska grunden till den eller skälet till att man slutade att använda den.

### Avancerade rapporteringsfunktioner saknas

**81** En sista brist i resultattavlan är avsaknaden av avancerade rapporteringsfunktioner. Användargränssnittet tillhandahåller inte interaktiva grafer, exportfunktioner eller användardefinierade filter, till skillnad från webbplatsen [opentender.eu](#). Sådana funktioner ska finnas med i det kommande europeiska dataområdet för offentlig upphandling. Det ska bli en gemensam portal för data om offentlig upphandling som kommissionen planerar att ta i bruk från 2024 och framåt som ett komplement till TED och resultattavlan (se [ruta 4](#)). Det kommer dock inte att bli obligatoriskt för medlemsstaterna att dela data genom det europeiska dataområdet för offentlig upphandling.

#### Ruta 4

##### Det europeiska dataområdet för offentlig upphandling

I ett meddelande från den 16 mars 2023 tillkännagav kommissionen att ett europeiskt dataområde för offentlig upphandling skulle införas<sup>20</sup>. Den nya it-infrastrukturen är tänkt att koppla samman europeiska databaser, inbegripet TED-databasen för offentlig upphandling, och nationella dataset om upphandling. Kommissionen kommer gradvis att införa det europeiska dataområdet för offentlig upphandling från och med 2023 och räknar med att det ska vara i full drift till 2025.

---

<sup>20</sup> Nyhetsartikel från GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag [Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#).

## Begränsade åtgärder av kommissionen och medlemsstaterna för att avlägsna hinder för konkurrens i offentlig upphandling

**82** Slutligen granskade vi de åtgärder som kommissionen hade vidtagit för att identifiera och komma till rätta med grundorsakerna till den minskade konkurrensen i offentlig upphandling sedan 2011. Vi genomförde även en enkät och intervjuade företrädare för upphandlande myndigheter och offentliga organ med ansvar för tillsyn av offentlig upphandling för att få deras synpunkter på kommissionens åtgärder och situationen när det gäller offentlig upphandling i deras länder.

### På EU-nivå tas inte tillräcklig hänsyn till den minskade konkurrensen i offentlig upphandling

**Efter reformen 2014 fokuserade kommissionen sin övervakning på korrekt införlivande i tid av direktiven i nationell lagstiftning snarare än på konkurrensaspekter**

**83** Kommissionens övervakningsverksamhet var till en början primärt inriktad på införlivandet av 2014 års direktiv om offentlig upphandling i nationell lagstiftning och eventuella efterlevnadsåtgärder. Andra åtgärder som vidtagits sedan ikraftträdandet av direktiven från 2014 är utfärdandet av riktlinjer om genomförande av offentlig upphandling<sup>21</sup>.

**84** Efter övervakningen av införlivandet av direktiven i nationell lagstiftning inledde kommissionen två omgångar av överträdelseförfaranden<sup>22</sup>. Den första omgången, i december 2016, handlade om 15 medlemsstaters sena införlivande av direktiven<sup>23</sup>. Den andra omgången var utspridd över flera år och handlade om att 16 medlemsstaters nationella lagar inte följde direktiven.

---

<sup>21</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags [webbsida om offentlig upphandling](#).

<sup>22</sup> [Kommissionens webbsida om överträdelseförfaranden](#).

<sup>23</sup> [Faktablad från december 2016 från Europeiska kommissionen om överträdelser](#).

**85** Vi konstaterade att kommissionen under införlivandeperioden inte fokuserade tillräckligt på initiativ för att höja medvetenheten i syfte att öka konkurrensen, få mer valuta för pengarna och öka effektiviteten. Framför allt använde inte kommissionen tillgängliga data på ett riktat sätt för att identifiera grundorsakerna till den begränsade konkurrensen i offentlig upphandling i EU och medlemsstaterna, och den vidtog inte systematiskt åtgärder för att minska hinder för konkurrens (se punkt [104](#)).

**Kommissionen har vidtagit ett antal åtgärder i enlighet med sin strategi från 2017, men få av dem handlar om hindren för konkurrens i offentlig upphandling**

**86** Den 3 oktober 2017, när merparten av medlemsstaterna redan hade slutfört införlivandet av direktiven i nationell lagstiftning, offentliggjorde kommissionen en strategi för offentlig upphandling kallad *Offentlig upphandling i och utanför EU*<sup>24</sup>. I strategin anges att "[o]ffentlig upphandling är beroende av öppen konkurrens för att ge bäst valuta för pengarna" och konstateras att sådana "konkurrensförfaranden saknas antingen helt eller är på väg att förlora i intensitet"<sup>25</sup>. I strategin<sup>26</sup> åtog sig kommissionen att arbeta tillsammans med upphandlande myndigheter i medlemsstaterna, ge ytterligare stöd för att göra upphandlingen enklare och effektivare samt fortsätta sin politik för efterlevnadskontroll.

**87** I strategin identifierades framför allt sex områden där åtgärder skulle kunna vidtas för att hjälpa medlemsstaterna att uppnå bättre resultat i sina upphandlingsförfaranden. Merparten av förslagen har även potential att öka konkurrensen (se [ruta 5](#)).

---

<sup>24</sup> COM(2017) 0572 *Offentlig upphandling i och utanför EU*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

## Ruta 5

### Föreslagna åtgärder för bättre upphandlingsresultat

I sin strategi från 2017 identifierade kommissionen följande sex områden på vilka åtgärder skulle kunna vidtas fram till slutet av 2018:

- Område 1: Säkra en mer utbredd användning av strategisk offentlig upphandling och tillämpa en särskilt inriktad strategi för prioriterade områden.
- Område 2: Professionalisering av offentliga inköpare.
- Område 3: Förbättrad tillgång till upphandlingsmarknader.
- Område 4: Ökad öppenhet, integritet och bättre data.
- Område 5: Stimulera den digitala omvandlingen av upphandling.
- Område 6: Samarbete för gemensam upphandling.

**88** Sedan dess har kommissionen genomfört olika aktiviteter på området och bland annat drivit arbetsgrupper i specifika ämnen (t.ex. e-upphandling), anordnat utbildningstillfällen och offentliggjort publikationer<sup>27</sup> om upphandlingsmetoder och särskilda ämnen, från offentlig upphandling av innovativa lösningar till små och medelstora företags behov när det gäller offentlig upphandling. Kommissionen har även genomfört studier tillsammans med externa rådgivare.

**89** Vi konstaterade att mycket få åtgärder för att stärka den offentliga upphandlingen hade slutförts före tidsfristen, det vill säga till slutet av 2018. Vi konstaterade vidare att åtgärderna ofta var fragmenterade och osystematiska. Under den allra senaste tiden har vi observerat en betydande ökning av aktiviteten. Framför allt har ett antal projekt startats efter det att vi inledde denna revision, särskilt nätforumet för offentliga upphandlare (se [ruta 6](#)).

---

<sup>27</sup> GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företags [webbsida om offentlig upphandling](#).

## Ruta 6

### ”Stora upphandlare samarbetar”

Projektet<sup>28</sup> startades av kommissionen för att stödja samarbete mellan offentliga upphandlare med stark köpkraft och främja ökad användning av strategisk offentlig upphandling för innovativa och hållbara lösningar. Genom att arbeta tillsammans och samla sina resurser kan städer, inköpscentraler och andra stora offentliga upphandlare maximera sitt marknadsinflytande. På denna plattform skapas för närvarande tio ”praktikgemenskaper”, som var och en ägnas åt inköp av en viss vara, byggentreprenad eller tjänst där europeiskt samarbete behövs.

### Grundorsakerna till den begränsade konkurrensen på nationell nivå har inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet

**90** Enkäten och intervjuerna visar att medlemsstaterna framför allt har fokuserat sin uppmärksamhet på efterlevnad av upphandlingsreglerna snarare än på prestation. Våra enkätresultat visar att medlemsstaternas medvetenhet om konkurrensproblem var begränsad. Omkring en tredjedel av de svarande kände inte till resultatavslans avsnitt om övervakning av offentlig upphandling. Bara 61 % av de svarande bekräftade att de hade använt indikatorn för upphandlingar med endast en anbudsgivare, medan mindre än 55 % av de svarande uppgav att de använder indikatorn för upphandlingar utan anbudsinfordran. 23 % av de svarande ansåg att upphandling med endast en anbudsgivare var av begränsad relevans eller hade ingen åsikt alls, medan 27 % av de svarande var av samma uppfattning när det gällde indikatorn för upphandlingar utan anbudsinfordran.

**91** På det hela taget fann vi få aktiviteter som medlemsstaterna använde sig av för att avlägsna hinder för konkurrens i offentlig upphandling på nationell nivå (se [ruta 7](#)). Generellt saknas medvetenhet om konkurrens och om att få valuta för pengarna. Flera av våra intervjuobjekt och hälften av dem som besvarade enkäten upplevde framför allt inte utformningen av offentliga upphandlingsförfaranden, och dess effekt på konkurrensen, som ett problem så länge som gällande regler följs.

---

<sup>28</sup> Kommissionens [webbsida om nätforumet för offentliga upphandlare](#).

## Flera faktorer som påverkar konkurrensen identifierades genom revisionen

### Lämplig utformning av förfarandena för offentlig upphandling spelar roll

**92** Alltför restriktiva urvalskriterier eller tekniska krav kan begränsa antalet företag som kan delta i ett offentligt upphandlingsförfarande eller antalet varor som kan köpas. Över 40 % av dem som besvarade vår enkät ansåg att restriktiva kriterier eller krav var faktorer som bidrog till upphandlingar med endast en anbudsgivare . Samtidigt var det bara omkring en tredjedel av de svarande som ansåg att dessa utmaningar gällde deras land.

**93** Användningen av skräddarsydda tekniska specifikationer kan snedvrída konkurrensen genom att gynna ett visst företag. Vissa medlemsstater (Danmark, Luxemburg och Polen) nämnde dock specifika upphandlingssituationer, till exempel inköp av medicinsk utrustning eller särskilda transporttjänster, där detaljerade tekniska specifikationer är ett viktigt krav för att säkerställa ändamålsenlig offentlig upphandling.

### Marknadskoncentration resulterar i mindre konkurrens inom offentlig upphandling

**94** Enligt medlemsstaternas företrädare är en annan väsentlig faktor marknadskoncentration, det vill säga det faktum att konkurrensen är låg när endast ett begränsat antal företag konkurrerar med varandra på en viss marknad. Detta framhölls både i enkätsvaren och under intervjuerna. Nästan hälften av enkättagarna uppgav att begränsade ekonomiska marknader åtminstone delvis förklarade förekomsten av upphandlingar med endast en anbudsgivare, och 45 % ansåg att sådana marknader också förklarade den höga andelen av både förhandlade förfaranden och tilldelningar utan anbudsinfördran.

**95** Marknadskoncentrationen varierar i hög grad mellan ekonomiska sektorer, och en ingående sektorsanalys skulle kunna bidra med ny kunskap. Bland de medlemsstater som vi intervjuade hade endast Polen och Ungern inlett studier av det slaget. I Ungerns fall ingick detta i planen för återhämtning och resiliens som ett krav med anledning av det förfarande om villkorlighet i samband med rättsstatsprincipen som inletts mot landet. Dessa studier pågick vid tidpunkten för revisionen och var därför inte tillgängliga.

**96** Kommissionen offentliggjorde en studie om marknadskoncentration<sup>29</sup> som låg till grund för generaldirektoratet för konkurrens policydokument<sup>30</sup>. Studien bekräftade en trend mot mer marknadskoncentration i alla industri- och tjänstesektorer under den granskade perioden, vilket sammanföll med liknande globala trender enligt publikationer från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

### **Otillräcklig administrativ kapacitet kan ha en negativ effekt på konkurrensen i offentlig upphandling**

**97** Såsom angavs i punkterna **48–56** har förfarandena för offentlig upphandling inte blivit flexiblare eller enklare till följd av 2014 års reform, den administrativa bördan är fortfarande stor, förfarandena är utdragna och betalningsförseningar konstateras. För potentiella anbudsgivare skapar allt detta högre kostnader än när de konkurrerar om upphandlingskontrakt i den privata sektorn. Kommissionens ståndpunkt är att upphandling i offentlig och privat sektor inte går att jämföra eftersom villkoren inte är desamma, det vill säga offentlig upphandling handlar inte bara om offentliga utgifter utan också om att skapa värde för allmänheten.

**98** Över hälften av alla enkätdeltagare ansåg att bristande administrativ kapacitet skulle kunna påverka konkurrensgraden negativt. Denna andel ökade till 71 % bland de svarande som arbetade på administrativa befattningar. De lyfte fram allmänna kunskapsbegränsningar och brist på personal med kompetens att förbereda och genomföra förfaranden som skulle öka konkurrensen. När det gäller gränsöverskridande utbyten identifierade medlemsstaternas företrädare språkkunskaper som ett stort hinder för utländska företag som lämnar anbud i ett annat land.

---

<sup>29</sup> Koltay, Gabor, Lorincz, Szabolcs och Valletti, Tommaso M., *Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy* (2022). CESifo Working Paper No. 9640, tillgänglig på SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4069206>.

<sup>30</sup> Kommissionen, *Competition policy brief: Industry concentration and competition policy*, nr 2021/02, november 2021.



**99** Enkättagarna uppgav även att otillräcklig administrativ kapacitet ofta också var ett problem för anbudsgivare, särskilt för små och medelstora företag med ett begränsat antal anställda i administrativa funktioner och lite know-how. De komplicerade, utdragna förfarandena och resurskrävande upphandlingarna är inte attraktiva för företag, särskilt inte för små och medelstora företag. En annan faktor som ökar komplexiteten och den administrativa bördan är de många olika plattformarna för offentlig upphandling. Den gör det även mer komplicerat att sammanställa fullständiga och enhetliga data från alla medlemsstater.

**100** Vid våra intervjuer framkom att betalningsförseningar delvis ansågs minska den offentliga upphandlingens attraktivitet, men synpunkterna varierade beroende på land, graden av förtroende för den offentliga sektorn och den offentliga sektorns ekonomiska styrka. Samtidigt reglerar inte direktiven om offentlig upphandling betalningsförseningar.

### **Spridda åtgärder för att minska hindren för konkurrens i offentlig upphandling**

**101** Åtgärderna för att minska konkurrenshinder, till exempel i form av samordning och dialog, var begränsade. Ett utbyte av bästa praxis och en bredare användning av individuella lösningar skulle kunna leda till förenkling och bättre förfaranden och på så vis göra offentliga kontrakt attraktivare och därmed leda till mer konkurrens i offentlig upphandling. Kommissionen skulle i egenskap av övervakare av offentlig upphandling i EU kunna inta en starkare samordningsroll. I våra intervjuer uppgav vissa medlemsstater att de skulle ha nytta av mer samordning när det gäller riktlinjer och annan lagstiftning än direktiven om offentlig upphandling.

**102** I strategin från 2017 (se punkt **86**) föreslogs att de berörda parlamentsutskotten och rådet (konkurrenskraft) skulle kunna bli forum för en kontinuerlig politisk diskussion om offentlig upphandling i medlemsstaterna, vilket också skulle kunna ta formen av strukturerade dialoger på frivillig basis anpassade efter den europeiska planeringsterminen. Våra intervjuer med medlemsstaterna bekräftade inte att en sådan strukturerad dialog förekommer.

**103** Inom ramen för den europeiska planeringsterminen upprättar kommissionen årliga landsrapporter där den bland annat bedömer hur nationella marknader för offentlig upphandling fungerar som drivkrafter för den inre marknaden. Utifrån detta får kommissionen föreslå landsspecifika rekommendationer till rådet. Men just konkurrensaspekten i offentlig upphandling har inte haft någon central plats i kommissionens övergripande bedömningar.

**104** Tillgängliga data skulle göra det möjligt att ytterligare analysera prestationsaspekterna av offentlig upphandling i syfte att identifiera grundorsakerna till den bristande prestationen och förstärka åtgärderna för att främja konkurrensutsatt upphandling. Men dessa analyser har ännu inte gjorts vare sig på EU-nivå eller i medlemsstaterna. De få konkurrensfrämjande åtgärder som vidtagits av kommissionen eller medlemsstaterna hade dessutom inte utformats utifrån en ordentlig analys av prestationsproblem som identifierats i offentlig upphandling, och de hade genomförts utan samordning.

**105** Vi identifierade initiativ till professionalisering av den offentliga upphandlingen och utbyte av relevant sakkunskap på nationell nivå, till exempel efter den strukturerade dialogen med kommissionen i samband med förhandlingarna om faciliteten för återhämtning och resiliens (se [ruta 7](#)).

## Ruta 7

### Initiativ till professionalisering av den offentliga upphandlingen

I Kroatien har ett obligatoriskt system för certifiering av offentlig upphandling införts. Alla upphandlingsförfaranden måste genomföras av ett team med minst en certifierad medlem. Certifiering beviljas efter en grundlig utbildning som erbjuds alla tjänstemän och även är tillgänglig för deltagare från den privata sektorn.

Polen håller på att utfärda särskilda riktlinjer om särdragen i den offentliga upphandlingen i dess grannländer. De kommer att hjälpa polska företag att delta i fler offentliga upphandlingar utomlands.

Enligt sina planer för återhämtning och resiliens avser flera medlemsstater (Kroatien, Ungern, Italien, Rumänien, Slovakien och Grekland) att använda finansiering från faciliteten för återhämtning och resiliens för att förbättra sina administrativa förfaranden för offentlig upphandling, till exempel genom att digitalisera offentlig upphandling, modernisera befintliga system och införa utbildningsprogram.

**106** Kommissionen har konstaterat att det finns ett behov av att stärka dialogen om offentlig upphandling, och GD Inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag planerar att inleda ett nytt initiativ för varje medlemsstat 2023. Detta kommer att vara ett tillfälle för kommissionen att inta en samordnande roll i spridningen av bästa praxis inom offentlig upphandling som identifierats av medlemsstaterna och tillsammans med dem utarbeta en handlingsplan för att fastställa och bekämpa grundorsakerna till den bristfälliga prestationen inom offentlig upphandling som är inriktad på ökad konkurrens.

**107** Slutligen har kommissionen börjat ge medlemsstaterna tekniskt stöd, via stödprogrammet för strukturreformer och dess efterföljare instrumentet för tekniskt stöd, för att hjälpa dem att förbättra sina system för offentlig upphandling. För perioden 2017–2023 har kommissionen godkänt finansiering till 32 projekt för reform av den offentliga upphandlingen i 14 medlemsstater<sup>31</sup>. Elva av dem har slutförts, 14 pågår fortfarande, ett håller på att förberedas och sex har ännu inte startats.

---

<sup>31</sup> Belgien, Estland, Irland, Grekland, Spanien, Frankrike, Kroatien, Litauen, Ungern, Malta, Portugal, Rumänien, Slovenien och Slovakien.

## Slutsatser och rekommendationer

**108** Generellt drar vi slutsatsen att konkurrensnivån inom offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster har minskat de senaste tio åren på EU:s inre marknad. Det saknas medvetenhet om att konkurrens är en väsentlig förutsättning för upphandlingar som ger det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris. Kommissionen och medlemsstaterna har inte systematiskt använt tillgängliga data för att identifiera grundorsakerna till den begränsade konkurrensen i offentlig upphandling utan har endast vidtagit spridda åtgärder för att minska hindren för konkurrensutsatt offentlig upphandling.

**109** År 2021 var värdena för tre centrala indikatorer som mäter konkurrensen i offentlig upphandling ("upphandlingar utan anbudsinfördran", "upphandlingar med endast en anbudsgivare" och "antal anbudsgivare") otillfredsställande i de flesta medlemsstater. Direkttilldelningar stod för omkring 16 % av alla offentliga upphandlingsförfaranden på den inre marknaden (se punkterna [31–33](#)).

**110** Över 40 % av alla tilldelningar gjordes i förfaranden med endast en anbudsgivare. Vår dataanalys visar också att andelen förfaranden med endast en anbudsgivare i EU:s nuvarande 27 medlemsstater nästan fördubblades mellan 2011 och 2021 och att antalet anbudsgivare per förfarande nästan halverades (se punkterna [35](#) och [36](#)).

**111** Betydande skillnader mellan medlemsstater och regioner visar att medlemsstaternas upphandlande myndigheter har olika syn på upphandlingsmetoder. Vad beträffar de ovannämnda indikatorerna fann vi dessutom skillnader mellan ekonomiska sektorer när det gällde andelen offentlig upphandling och utvecklingen av indikatorerna under de senaste tio åren (se punkterna [34](#) och [37–39](#)).

**112** Vi analyserade även andra aspekter av den offentliga upphandlingens prestation på EU:s inre marknad, till exempel direkta gränsöverskridande upphandlingar, som står för en begränsad andel, 5 %, av alla upphandlingskontrakt. Otillräcklig konkurrens kan även påverka upphandlingspriser och skapa kostnader. Eftersom kommissionen inte övervakar data om priser, är det oklart i vilken utsträckning trenden med minskande konkurrens redan har haft en effekt på kostnaderna för offentliga byggentreprenader, varor och tjänster (se punkterna [41–46](#)).

**113** Reformen av direktiven 2014 syftade till att göra offentlig upphandling enklare och flexiblare, öka öppenheten i förfarandena, garantera enklare tillträde för små och medelstora företag och använda offentlig upphandling strategiskt till stöd för EU:s politiska mål. Vår dataanalys visade att 2014 års reform ännu inte har lett till några nämnvärda förbättringar av hur upphandlande myndigheter genomför sina upphandlingar. När det gäller förenkling konstaterade vi att det inte har skett någon betydande förbättring som gör offentliga kontrakt attraktivare. Den genomsnittliga längden på offentliga upphandlingsförfaranden har ökat med 50 % sedan 2011. Initiativ som det europeiska enhetliga upphandlingsdokumentet och eForms visar kommissionens ansträngningar för att förenkla offentliga upphandlingsförfaranden och minska den åtföljande administrativa bördan, men deras effekt har ännu inte påvisats. För att sådana initiativ ska bli verkningsfulla måste de tillämpas på bred front. Det kräver fortlöpande stöd från kommissionen (se punkterna [48–56](#)).

**114** Vi drar också slutsatsen att de övriga målen ännu inte har uppnåtts, eftersom vår analys visar att både graden av offentliggörande av meddelanden om upphandling och små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling har varit otillfredsställande under den granskade perioden. Främjandet av strategisk upphandling med målet att uppmuntra större beaktande av miljömässiga, sociala eller innovativa aspekter har haft en begränsad effekt totalt sett, och andelen förfaranden där andra tilldelningskriterier än pris används är mycket begränsad trots reformen 2014. En del av målen för 2014 års reform syftar inte till konkurrens, ibland står de till och med i konflikt med konkurrens, och de olika aspekterna av hur upphandlingen presterar mäts inte (se punkterna [57–66](#)).

## Rekommendation 1 – Förtydliga och prioritera målen för offentlig upphandling

---

Kommissionen bör inleda en process för att

- a) formulera och prioritera färre men tydligare och mer mätbara mål,
- b) överväga om EU:s strategiska politiska mål ska uppnås med
  - o strategiska krav för offentliga upphandlingsförfaranden eller snarare
  - o ytterligare reglering av förfrågningsunderlag för byggentreprenader, varor och tjänster.

**Måldatum för genomförande: Mitten av 2025.**

**115** När det gäller kommissionens övervakningsverktyg drar vi slutsatsen att det finns många brister som begränsar deras nytta för att övervaka situationen inom offentlig upphandling i medlemsstaterna, i regionerna och i de olika ekonomiska sektorerna. Kvaliteten på TED-data har blivit bättre, men ofullständiga data är alltjämt är ett stort problem. En gemensam unik identifierare skulle kunna öka TED-databasens nytta när det gäller övervakning. Vi konstaterade även att alla relevanta data inte samlas in. Eftersom de upphandlande myndigheterna ensamma ansvarar för att föra in TED-data är det desto viktigare att de säkerställer att alla upphandlingsdata är fullständiga och korrekta. Detta bör uppmuntras och övervakas noga (se punkterna [71–75](#)).

## Rekommendation 2 – Åtgärda bristerna i data om offentlig upphandling

---

Kommissionen bör

- a) ytterligare förbättra tillförlitligheten och fullständigheten hos TED-data, särskilt genom att främja användning av frivilliga inmatningsfält och inbyggda kontroller vid inmatningen av data,
- b) samla in ytterligare relevanta övervakningsdata från kompletterande källor, till exempel det europeiska dataområdet för offentlig upphandling, för att ge underlag till övervakningsindikatorer (dessa data bör inkludera unika identifierare för leverantörer, verkliga huvudmän och upphandlande myndigheter samt information om överklagandeförfaranden som inletts av avvisade anbudsgivare om sådan finns tillgänglig),
- c) använda det europeiska dataområdet för offentlig upphandling för att övervaka kvaliteten på de data som lämnas genom eForms och offentliggörs i TED,
- d) kräva att medlemsstaterna i sina övervakningsrapporter om offentlig upphandling lämnar fullständiga och korrekta data på ett enhetligt sätt.

**Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.**

**116** Kommissionens rapport om genomförandet av offentlig upphandling innehåller endast en allmän beskrivning av situationen på området. Vi konstaterade dessutom att resultattavlan saknar vissa värdefulla indikatorer (främst på grund av att upphandlande myndigheter inte skickar underliggande data för offentliggörande i TED) och att vissa metod aspekter inte redovisas. Slutligen går det inte att göra ordentliga trendanalyser utifrån resultattavlan, och den saknar avancerade rapporteringsfunktioner (se punkterna [68–70](#) och [76–81](#)).

### **Rekommendation 3 – Uppdatera kommissionens verktyg så att konkurrensen i offentlig upphandling kan övervakas bättre**

---

Kommissionen bör

- a) anpassa resultattavlans räckvidd till målen i direktiven, särskilt genom att inkludera fler indikatorer, till exempel för gränsöverskridande och strategisk upphandling,
- b) visa de fleråriga trenderna för konkurrens i offentlig upphandling på EU-nivå, medlemsstatsnivå och sektoriell nivå,
- c) redovisa sina definitioner av och beräkningsmetoder för indikatorer (och eventuella ändringar av dem) utan dröjsmål,
- d) införa avancerade rapporteringsfunktioner som medger ytterligare utforskning av data om offentlig upphandling,
- e) redovisa information om överklagandeförfaranden som inlets av avvisade anbudsgivare,
- f) i sin rapportering inkludera information om konkurrens i medlemsstater, regioner och ekonomiska sektorer, baserat på kritiska prestationsindikatorer,
- g) undersöka nya sätt att övervaka priser vid offentlig upphandling i EU och medlemsstaterna.

**Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.**

**117** Vi konstaterar att kommissionen hittills inte har beaktat den minskade konkurrensen i offentlig upphandling tillräckligt. Sedan direktiven från 2014 antogs har kommissionens huvudfokus legat på deras införlivande i nationell lagstiftning, liksom på regelefterlevnad, och inte på systematisk övervakning av hur den offentliga upphandlingen presterar med hjälp av tillgängliga data. Grundorsakerna till den svaga prestationen har därför inte identifierats eller åtgärdats på ett systematiskt sätt. Kommissionen har i enlighet med sin strategi från 2017 vidtagit ett antal åtgärder för att hjälpa medlemsstaterna att uppnå bättre resultat i sina offentliga upphandlingsförfaranden, men alltför få av åtgärderna gäller den minskade konkurrensen. Kommissionen var långsam med att genomföra sin strategi från 2017 och vidtog först nyligen viktiga åtgärder. Kommissionen har inte heller använt den europeiska planeringsterminen tillräckligt ändamålsenligt för att öka medvetenheten om den minskade konkurrensen (se punkterna [83–89](#) och [103](#)).

**118** På medlemsstatsnivå fann vi få initiativ för att identifiera grundorsakerna till den begränsade konkurrensen i offentlig upphandling. Medlemsstaterna har framför allt fokuserat på efterlevnad av upphandlingsreglerna snarare än på prestation. De upphandlande myndigheterna upplevde inte utformningen av offentliga upphandlingsförfaranden, och dess effekt på konkurrensen, som ett problem så länge som gällande regler följs.

**119** Vid revisionen identifierade vi viktiga faktorer som ligger bakom den minskade konkurrensen, såsom marknadskoncentration och den offentliga upphandlingens begränsade attraktivitet för företag, till exempel på grund av förfarandenas längd, alltför restriktiva urvalskriterier och tekniska krav samt otillräcklig administrativ kapacitet. Ytterligare djupanalys behövs (se punkterna [90–100](#)).

**120** När det gäller samordning och dialog har kommissionens åtgärder varit begränsade. Ett utbyte av bästa praxis och en bredare användning av individuella lösningar skulle kunna leda till förenkling och bättre förfaranden och därmed till mer konkurrens i offentlig upphandling i EU. Kommissionen skulle med tanke på sin ställning som tillsynsansvarig för offentlig upphandling i EU kunna inta en starkare samordnande roll (se punkterna [101–107](#)).



## Rekommendation 4 – Fördjupa analysen av grundorsakerna till den begränsade konkurrensen i offentlig upphandling och föreslå åtgärder för att komma till rätta med de främsta hindren för konkurrens och främja bästa praxis

---

- a) På grundval av resultaten av vår revision och i samarbete med medlemsstaterna bör kommissionen mer ingående analysera grundorsakerna till den bristande konkurrensen i offentlig upphandling på EU-nivå, medlemsstatsnivå och regional nivå samt, i förekommande fall, i olika ekonomiska sektorer.
- b) Beroende på resultatet av denna analys bör kommissionen föreslå åtgärder för att komma till rätta med de främsta hindren för konkurrens i offentlig upphandling och få bukt med de upphandlande myndigheternas största problem genom att
- minska onödiga administrativa bördor,
  - främja utveckling av effektiva förfaranden, särskilt när det gäller att välja urvals- och tilldelningskriterier,
  - stärka den administrativa kapaciteten,
  - främja utbyte av bästa praxis,
  - underlätta gränsöverskridande upphandling genom att centralisera medlemsstatsspecifik information och utnyttja artificiell intelligens för att överbrygga språkbarriärer,
  - göra offentliga kontrakt attraktivare för företag, särskilt små och medelstora företag.

Detta skulle kunna ske genom en EU-omfattande handlingsplan.

**Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.**

Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning II, med ledamoten Annemie Turtelboom som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 25 oktober 2023.

*På revisionsrättens vägnar*

Tony Murphy  
*ordförande*

# Bilagor

## Bilaga I – Resultattavlans indikatorer

Indikator (viktning av indikatorer fram till februari 2023)	Vad den mäter
<b>Sammansatt indikator</b>	
Prestationen i offentlig upphandling	<p>Denna sammansatta indikator beräknas på grundval av de tolv indikatorer som anges nedan. Den är avsedd att ge en samlad bedömning av situationen inom offentlig upphandling.</p> <p>Kommissionen slutade att publicera denna sammansatta indikator och vikta enskilda indikatorer i februari 2023.</p>
<b>Indikatorer med tredubbel vikt</b>	
1: Upphandling med endast en anbudsgivare	Andelen kontrakt som tilldelas i förfaranden med endast en anbudsgivare.
2: Upphandling utan anbudsinfordran	Andelen upphandlingsförfaranden som förhandlats med ett företag i avsaknad av en anbudsinfordran.
3: Grad av offentliggörande	Värdet av de förfaranden för offentlig upphandling som offentliggjorts på TED som en andel av nationell BNP.
<b>Indikatorer med enkel vikt</b>	
4: Upphandling i samarbetsform	Andelen upphandlingsförfaranden med mer än en offentlig upphandlare.
5: Tilldelningskriterier	Andelen förfaranden där tilldelningen uteslutande skett för att anbudet var lägst.
6: Beslutshastighet	Den tid beslutsfattandet tar i genomsnitt.
<b>Indikatorer med en tredjedels vikt</b>	
7: SMF-entreprenörer	Andelen entreprenörer som är små och medelstora företag.
8: SMF-anbud	Andelen anbud från små och medelstora företag.

9: Förfaranden som delats upp i delar	Andelen upphandlingar som delats upp i delar.
10: Anbudsinfordran saknas	Andelen kontrakt som tilldelats efter en anbudsinfordran vars benämning och villkor var otydliga.
11: Säljarens registreringsnummer saknas	Andelen förfaranden där säljarens registreringsnummer saknades.
12: Köparens registreringsnummer saknas	Andelen förfaranden där köparens registreringsnummer saknades.

*Källa:* Kommissionen, [resultattavlan för den inre marknaden om offentlig upphandling](#).

## Bilaga II – Metod för dataanalys

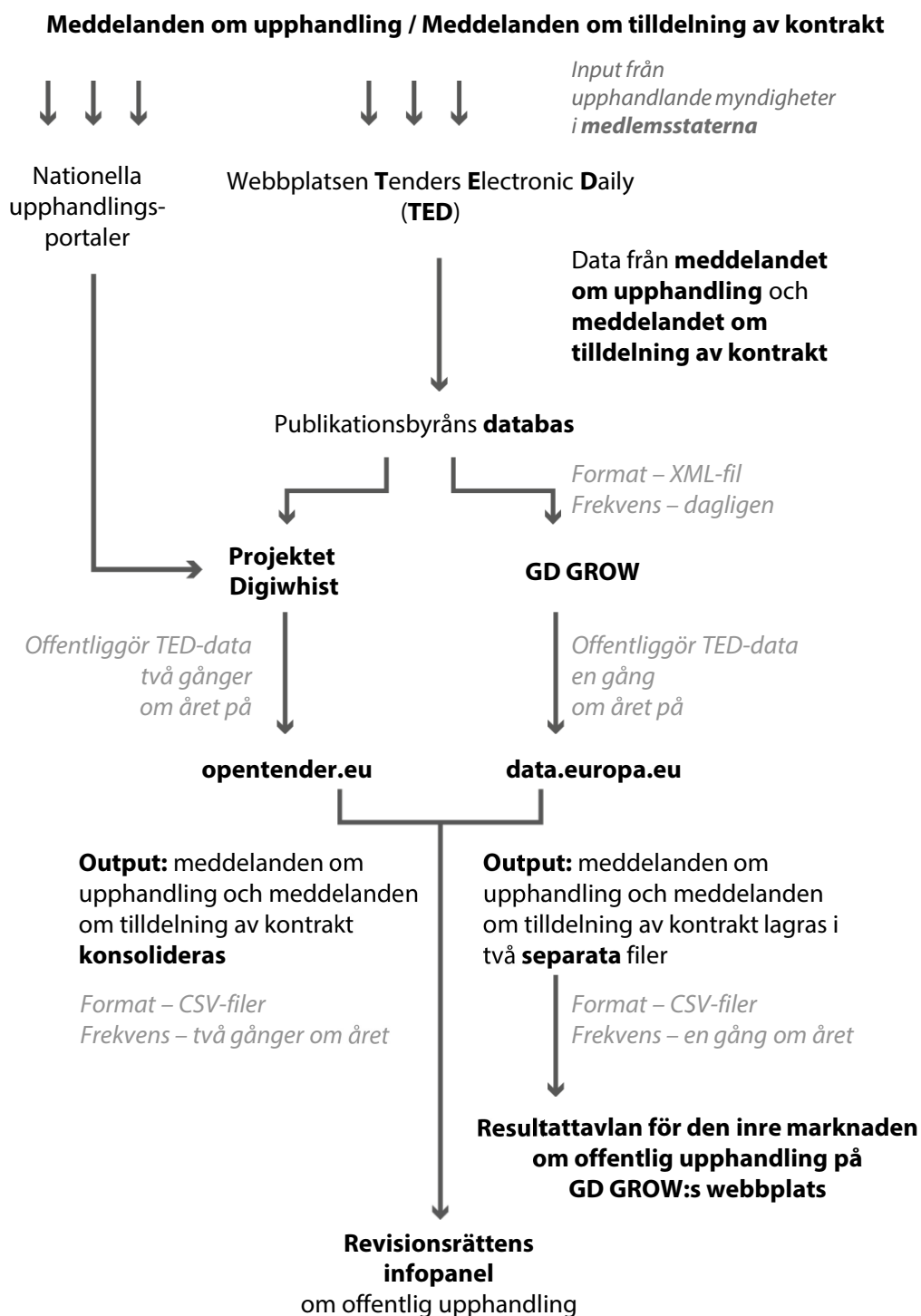
### Datakällor

Vår analys utgår från data från två källor: [data.europa.eu](https://data.europa.eu) och [Opentender.eu](https://opentender.eu). Båda webbplatserna grundar sig på **Tender Electronic Daily (TED)**.

Upphandlande myndigheter måste offentliggöra data för alla anbudsinfordringar över EU:s tröskelvärden på TED. Dessa data registreras antingen direkt i TED eller i nationella system och laddas därefter upp automatiskt till TED via gränssnitt. TED-data offentliggörs dagligen i XML-format. En gång om året offentliggör kommissionen också TED-data i ett användarvänligare format (CSV) på webbsidan [data.europa.eu](https://data.europa.eu): en CSV-fil om upphandlingsmeddelanden och en annan om meddelanden om tilldelning av kontrakt. Kommissionen behandlar och kontrollerar dessa data före offentliggörandet och använder dem sedan till att beräkna indikatorerna i sin **resultattavla för den inre marknaden** om offentlig upphandling.

Dessa TED-data offentliggörs också två gånger om året på webbplatsen [Opentender.eu](https://opentender.eu), i CSV-format, men de behandlas på annat sätt än på [data.europa.eu](https://data.europa.eu) och omfattar alla data från 2011 och framåt. [Opentender.eu](https://opentender.eu) tillhandahåller en användarvänlig plattform där intressenter kan få tillgång till information om offentlig upphandling från TED och nationella upphandlingsplattformar. Webbplatsen levererades av projektet **Digiwhist** (den digitala visselblåsaren) 2018, som finansierades genom EU-programmet Horisont 2020 och genomfördes av ett konsortium av sex partner från fem medlemsstater i syfte att öka transparensen och främja en sund konkurrens i offentlig upphandling i hela EU. [Opentender.eu](https://opentender.eu) tillhandahåller även ett konsoliderat dataset där meddelanden om upphandling och meddelanden om tilldelning av kontrakt stäms av mot varandra (se **figur 14**).

Figur 14 – Källor till data om offentlig upphandling i EU



Dataformat:

XML-filer (*extensible markup language file format*)

CSV-filer (*comma-separated value file format*)

Källa: Revisionsrätten.

## Dataanalys och beräknade indikatorer

Vår dataanalys omfattar **perioden 2011–2021**. Den gjordes på grundval av **antalet upphandlingsförfaranden** och inte utifrån deras värde, eftersom data om kontraktsvärden ofta saknas i TED.

Vi gjorde en ny beräkning av de indikatorer som används i resultattavlan men beräknade även **ytterligare indikatorer**. Alla indikatorer finns tillgängliga för var och en av de **27 medlemsstaterna**.

Först beräknade vi fem indikatorer för **upphandlingsmetoder**:

- Upphandling utan anbudsinfordran eller direkttilldelning: procentandel av anbudsförfarandena som förhandlats med en ekonomisk aktör utan en anbudsinfordran. Denna procentandel mäter andelen anbud där konkurrens antingen saknas (direkt tilldelning till en på förhand utvald ekonomisk aktör) eller där den är begränsad (förhandlat förfarande utan offentliggörande).
- Beslutsperiodens längd: genomsnittligt antal dagar mellan tidsfristen för att lämna anbud och datumet för kontraktstilldelning. Exceptionellt långa eller korta beslutsperioder kan tyda på potentiella konkurrensproblem i anbudsförfarandet.
- Tilldelningskriterier: andel kontrakt som tilldelats enbart på grundval av priskriteriet (lägsta anbudet). Alltför stor vikt vid pris kan tyda på att bättre kriterier hade kunnat tillämpas och att bättre köp därmed hade kunnat göras. Om å andra sidan ett subjektivt kvalitetskriterium används kan det missbrukas för att gynna en på förhand utvald vinnare.
- Annonseringsperiodens längd: genomsnittligt antal dagar mellan offentliggörandet av upphandlingsmeddelandet och tidsfristen för att lämna anbud. En alltför kort annonseringsperiod kan avskräcka anbudsgivare från att utarbeta lämpliga anbud, samtidigt som köparen informellt underrättar den föredragna anbudsgivaren om möjligheten i förväg. Alternativt kan annonseringsperioden bli utdragen på grund av rättsliga överklaganden, vilket även kan tyda på korruptionsrisker.
- Icke-öppen typ av förfarande: andel av de tilldelade kontrakten där anbudsförfarandet inte offentliggjordes.

De två sista finns inte med i resultattavlan.

Därefter beräknade vi **fem indikatorer** för att mäta **konkurrensen** i offentlig upphandling ("konkurrensindikatorer"):

- Upphandling med endast en anbudsgivare: andel av upphandlingarna där endast en anbudsgivare deltog.
- Antalet anbudsgivare: genomsnittligt antal anbudsgivare per del.
- Lokal leverantör: andel av de vinnande anbudsgivarna som var registrerade i samma Nuts 2-region som den upphandlande myndigheten.
- Ny marknadsaktör: andel av leverantörerna ett visst år, på en viss marknad och i en viss region som var nya aktörer.
- Marknadskoncentration: andel som en anbudsgivares kontraktsvärde utgör av det totala kontraktsvärdet på en viss marknad, på en viss plats och ett visst år.

Indikatorn för upphandling med endast en anbudsgivare är den enda av de fem ovannämnda indikatorerna som finns med i resultattavlan.

I vår analys inkluderade vi även offentliga kontrakt som tilldelats genom ett förhandlat förfarande utan offentliggörande av ett meddelande om upphandling förutsatt att de hade registrerats i TED. Dessa kontrakt kan enligt direktiven tilldelas direkt efter förhandlingar (t.ex. i en monopolsituation). Detta skiljer sig från det tillvägagångssätt som kommissionen valt för indikatorerna i resultattavlan.

Värdena för indikatorn för **upphandling med endast en anbudsgivare** beräknades på **regional nivå (Nuts 2)** för **tio ekonomiska sektorer**: byggsektorn, energisektorn, verkstadssektorn, finansiella tjänster, hälso- och sjukvård, medicinsk utrustning, reparationer, avloppshantering, transportutrustning och transporttjänster. Information på denna nivå finns inte tillgänglig i resultattavlan.

### **Databehandling**

Flera databehandlingsåtgärder avseende TED-data vidtogs för att möjliggöra beräkning av sådana indikatorer, särskilt följande:

- Anbuds omfattning: indikatorerna inkluderar inte koncessionsanbud, anbud avseende sociala tjänster eller försvarskontrakt eftersom de ursprungligen inte omfattades av direktivet. I ramavtal ingår endast data om tilldelningar i den andra fasen.



- Datarensning: består i att standardisera namn, förfarandetyper och adresser, gruppera offentliggöranden avseende samma anbud, omvandla valutor och ta bort extremvärden. Kontraktsvärden som saknas eller är avvikande ersätts med ett genomsnittligt kontraktsvärde.

### Statistiska modeller

Vi använde även två olika statistiska modeller för att analysera vårt dataset och bedöma huruvida

- **ikraftträdandet av direktiven från reformen 2014** hade haft någon effekt på de indikatorer som mäter konkurrens ("**bedömning av direktiv**"),
- det fanns en **korrelation** mellan andelen **upphandlingar med endast en anbudsgivare** och indikatorerna rörande **upphandlingsmetoder** ("**policyscenario**").

### Detaljerad metodkommentar

En detaljerad metodkommentar om vår dataanalys finns på vår infopanel för offentlig upphandling

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

## Bilaga III – Revisionsrättens infopanel om upphandling – Användarguide

Vi skapade **revisionsrättens infopanel** för denna revision som möjliggör **interaktiv utforskning** av vårt dataset och visualisering av trender.

Infopanelen är indelad i **åtta flikar**:

- **Introduction (inledning)**: startsidan för revisionsrättens infopanel med en kort beskrivning av dess syfte.
- **Scoreboard indicators (resultattavlans indikatorer)**: omräkning av resultattavlans indikatorer för perioden 2011–2020 baserat på öppna TED-data som finns tillgängliga på [data.europa.eu](https://data.europa.eu). Trenderna för dessa indikatorer under perioden 2011–2020 kan också ses här (se [figur 15](#)).

**Figur 15 – Resultattavlans indikatorer**



*Källa:* Revisionsrättens infopanel.

- **“Competition indicators” (konkurrensindikatorer)**: indikatorer som mäter konkurrens i offentlig upphandling, baserat på öppna data i Opentender.eu från perioden 2011–2021.
- **“Country competition” (konkurrens i landet)**: detaljerad analys av data avseende indikatorn för upphandling med endast en anbudsgivare, baserat på öppna data i Opentender.eu från perioden 2011–2021.

- **"Tendering practices" (upphandlingsmetoder):** indikatorer som mäter metoderna för offentlig upphandling, baserat på öppna data i Opentender.eu från perioden 2011–2021.
- **"Data availability" (tillgång till data):** detaljerad analys av data om information som saknas.
- **"Directive assessment" (bedömning av direktiv):** statistisk modell för att styrka direktivens effekt på vissa indikatorer.
- **"Policy scenarios" (policyscenarier):** statistisk modell som förutsäger effekten av ändrade upphandlingsmetoder på indikatorn för upphandling med endast en anbudsgivare.

Under fliken **"Scoreboard indicators"** kan man via funktionen **"Select Indicator"** välja en av följande tolv indikatorer: upphandling med endast en anbudsgivare, upphandling utan anbudsinfordran, grad av offentlighöörande av meddelanden om upphandling, upphandling i samarbetsform, tilldelningskriterier, beslutshastighet, SMF-entreprenörer, SMF-anbud, förfaranden som delats upp i delar, anbudsinfordran saknas, säljarens registreringsnummer saknas, köparens registreringsnummer saknas samt sammanlagd poäng som brukade anges i resultattavlan med en trafikljusskala.

Via funktionen **"Select year"** kan ett visst år väljas som visar värdet för den indikator som väljs för ett visst land på kartan. Om muspekaren flyttas över kartan syns ländernas namn och indikatorvärdet för det valda fältet.

Via funktionen **"Number of countries to view"** kan antalet länder som ska visas i landjämförelsen väljas. Om muspekaren flyttas över flaggorna syns ländernas namn.

**Revisionsrättens infopanel** är allmänt tillgänglig på

[https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca\\_dashboard/Story](https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story).

# Förkortningar

**BNP:** bruttonationalprodukt.

**Eori:** registrerings- och identitetsnummer för ekonomiska aktörer.

**GD GROW:** Europeiska kommissionens generaldirektorat för inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag.

**Nuts:** nomenklatur för statistiska territoriella enheter.

**SMF:** små och medelstora företag.

**TED:** Tender Electronic Daily.

# Ordförklaringar

**bedrägeri:** uppsåtlig och olaglig användning av vilseledande uppgifter för att uppnå materiella fördelar genom att beröva en annan part egendom eller pengar.

**bruttonationalprodukt:** ett standardmått på ett lands välstånd, grundat på det totala värdet av varor och tjänster som produceras där (vanligtvis under ett år).

**data:** en uppsättning värden som motsvarar kvalitativa eller kvantitativa variabler, såsom fakta eller mätningar, från vilka information kan genereras.

**dataanalys:** insamling, modellering och undersökning av data för att få kunskap som stöder beslutsfattandet.

**databas:** strukturerad uppsättning data som lagras elektroniskt och som är åtkomlig för läsning och extrahering.

**dataset:** all organiserad insamling av data.

**det europeiska dataområdet för offentlig upphandling:** planerat system i EU som syftar till att koppla samman olika databaser med information om offentlig upphandling, inbegripet TED-data (Tenders Electronic Daily) och nationella upphandlingsdata.

**effektivitet:** bästa möjliga förhållande mellan satsade resurser, genomförda åtgärder och uppnådda mål.

**eForms:** standarduppsättning digitala EU-formulär för offentliggörande av meddelanden om upphandling, meddelanden om tilldelning av kontrakt och annan upphandlingsinformation.

**ekonomisk aktör:** en enskild person eller en enhet som tillhandahåller en produkt eller tjänst i utbyte mot betalning.

**europeisk planeringstermin:** årlig cykel som utgör en ram för samordning av EU-medlemsstaternas ekonomiska politik och övervakning av framsteg.

**europeiskt enhetligt upphandlingsdokument:** standardformulär där anbudsgivare försäkrar att de uppfyller stödberättigandekraven för ett offentligt upphandlingsförfarande i EU.

**faciliteten för återhämtning och resiliens:** EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna med en grönare och mer digital framtid.

**förhandlat upphandlingsförfarande:** ett offentligt upphandlingsförfarande med ett begränsat antal anbudsgivare där köparen kan förhandla om kontraktsvillkoren.

**genomförandebestämmelser:** detaljerade regler med anvisningar om hur en rättsakt ska tillämpas.

**gränsöverskridande upphandling:** upphandlingsförfaranden där den vinnande anbudsgivarens hemland inte är detsamma som köparens hemland.

**Horisont 2020:** EU:s finansieringsprogram för forskning och innovation för perioden 2014–2020.

**indikator:** information som används för att mäta eller bedöma en prestationsaspekt.

**inre marknaden:** handelsblock baserat på fri rörlighet för varor, kapital, tjänster och människor som omfattar ekonomierna i EU-27 plus Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz.

**korruption:** missbruk av offentlig makt, företagsmakt eller personlig makt för olaglig vinning.

**landsspecifik rekommendation:** årlig vägledning som kommissionen utfärdar till enskilda medlemsstater, som en del av den europeiska planeringsterminen, om deras makroekonomiska politik, budgetpolitik och strukturpolitik.

**Nuts:** system som klassificerar EU:s regioner i tre grupper beroende på befolkningsstorlek för statistiska ändamål och regionalt beslutsfattande.

**offentlig upphandling:** ett offentligt organs eller en annan myndighets inköp av varor, byggtreprenader eller tjänster genom ett öppet och konkurrensutsatt förfarande i syfte att uppnå kvalitet och få valuta för pengarna.

**prestation:** ett mått på hur väl EU-finansierade åtgärder, projekt eller program har uppfyllt sina mål och ger valuta för pengarna.

**ramavtal:** en bred överenskommelse enligt vilken mer specifika kontrakt kan ingås.

**små och medelstora företag:** en definition av storleken på företag och andra organisationer som bygger på antalet anställda och vissa ekonomiska kriterier; små företag har färre än 50 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro; medelstora företag har färre än 250 anställda, en årsomsättning på högst 50 miljoner euro eller en balansomslutning på högst 43 miljoner euro.

**Tenders Electronic Daily – TED:** webbversionen av *Europeiska unionens officiella tidning* med offentliga upphandlingar och en onlineplattform som innehåller alla aktuella meddelanden som publiceras i tillägget till EU:s officiella tidning om möjligheter till offentlig upphandling i hela EU.

**upphandlande myndigheter:** offentliga enheter eller organisationer som ansvarar för att tilldela kontrakt om varor, tjänster och byggtreprenader.

**utfall:** en omedelbar eller mer långsiktig, avsedd eller oavsiktlig, förändring till följd av ett projekt, såsom fördelarna med bättre utbildad arbetskraft.

**ändamålsenlighet:** den omfattning i vilken eftersträvade mål uppnås genom de verksamheter som bedrivs.

**öppet upphandlingsförfarande:** ett offentligt upphandlingsförfarande i vilket alla potentiella anbudsgivare får delta.

**övervakning:** det att systematiskt observera och kontrollera framsteg mot ett uppsatt mål, delvis med hjälp av indikatorer.

## Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/SR-2023-28>.

## Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/SR-2023-28>.



## Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning II investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Helga Berger med stöd av Silvia Janik (kanslichef), Franz Ebermann (attaché), Friedemann Zippel (förstachef), Julia Pilarczyk (uppgiftsansvarig) och Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel och Ioanna Topa (revisorer). Ioannis Hartoutsios gav it-revisionsstöd. Lukasz Kolodziej gav dataanalysstöd och stöd vid utarbetandet av infopanelen. Marika Meisenzahl och Agnese Balode bidrog med grafiskt stöd.



*Från vänster:* Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl och Christophe Grosnickel.

# UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2023

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Figurerna 1, 5 och 9 – ikoner: Dessa har tagits fram med hjälp av resurser från [flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

## Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-1254-4	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/46768	QJ-AB-23-027-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1245-2	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/253589	QJ-AB-23-027-SV-N

Offentliga upphandlingar är en väsentlig del av EU:s inre marknad. De hjälper offentliga myndigheter i medlemsstaterna att välja de bäst presterande företagen och att uppnå det bästa förhållandet mellan kvalitet och pris när de ska köpa byggtreprenader, varor och tjänster. Detta bidrar i sin tur till att göra marknader konkurrenskraftiga och skyddar allmänintresset. Vi konstaterade att konkurrensen om offentliga kontrakt har minskat under det senaste årtiondet och att reformen 2014 av EU:s direktiv inte har visat tecken på att vända den trenden. Generellt saknas en medvetenhet om konkurrens i offentlig upphandling. Tillgängliga data används inte systematiskt för att identifiera grundorsaker till minskningen, och endast spridda åtgärder vidtas för att minska hindren för konkurrensutsatt offentlig upphandling. Vi drar slutsatsen att viktiga mål för EU:s reform 2014 som syftade till att säkerställa konkurrens, till exempel förenklade och förkortade upphandlingsförfaranden, inte har uppnåtts och att en del av målen rentav kan minska konkurrensen. Vi rekommenderar att kommissionen förtydligar och prioriterar målen för offentlig upphandling, täpper till luckorna i de data om offentlig upphandling som samlas in, förbättrar sina övervakningsverktyg så att bättre analyser kan göras, fördjupar analysen av grundorsakerna till den begränsade konkurrensen och lägger fram en handlingsplan för att komma till rätta med de främsta hindren för konkurrens i offentlig upphandling.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA  
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens  
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburg  
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: [eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/sv/Pages/ContactForm.aspx)  
Webbplats: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors