

Kontrakt

Statistik

Resultat



Tillsyn av efterannonsering

Konkurrensverket, april 2024

Innehåll

1	Inledning	4
2	Sammanfattande kommentarer	5
3	Om efterannonsering enligt upphandlingslagstiftningen	6
3.1	Syftet med efterannonsering	6
3.2	Reglerna om efterannonsering	6
4	Om Konkurrensverkets granskning	8
4.1	Inledning	8
4.2	Urval av tillsynsobjekt	8
4.3	Frågor till tillsynsobjekten	8
4.4	Svar från tillsynsobjekten	9
4.5	Åtgärder från tillsynsobjekten	10
4.6	Övriga synpunkter från tillsynsobjekten	10
4.7	Konkurrensverkets analys	11

1 Inledning

Att efterannonsera ett tilldelat kontrakt eller ett ingånget ramavtal över direktupphandlingsgränsen inom 30 eller 48 dagar är ett krav i upphandlingslagstiftningen. Trots det är det många upphandlande myndigheter och enheter som låter bli att efterannonsera. Det leder till bristfällig statistik och minskad transparens inom det offentliga affärer.

Av de upphandlingar som annonserades under 2022 visar statistiken att endast 71 procent hade efterannonserats till och med den 1 oktober 2023.¹

Konkurrensverket har under 2024, inom ramen för sin tillsyn på upphandlingsområdet, genomfört en granskning av om upphandlande myndigheter och enheter har uppfyllt sin skyldighet att efterannonsera enligt upphandlingslagstiftningen och, i fall de har underlåtit att göra det, vad detta beror på.² Urvalet har skett utifrån omkring 1 000 organisationer som har genomfört omkring 10 000 upphandlingar där efterannonsering inte har gjorts.

Syftet med granskningen har varit att sprida kunskap till upphandlande myndigheter och enheter om skyldigheten att efterannonsera och nyttan med den, men också att identifiera eventuella upphandlande myndigheter och enheter som vid upprepade tillfällen underlåtit att efterannonsera.

Målet med granskningen har varit att bidra till en högre regelefterlevnad och att få de granskade myndigheterna, men även övriga upphandlande myndigheter och enheter, att se över sina rutiner för hur efterannonsering sker i verksamheten.

Syftet med denna analys i korthet är dels att redogöra för skyldigheten att efterannonsera enligt upphandlingslagstiftningen, dels att sammanställa resultatet av Konkurrensverkets granskning.

¹ Se Upphandlingsmyndighetens webbplats för närmare statistik.

² Samtliga beslut kan läsas i sin helhet på Konkurrensverkets webbplats: [Granskning visar att upphandlande myndigheter inte följt krav på efterannonsering](#).

2 Sammanfattande kommentarer

Konkurrensverket har inom ramen för den aktuella granskningen utrett 50 slumpmässigt utvalda upphandlande myndigheter och enheter som har haft minst en upphandling som annonserats under 2021 och 2022 och där efterannonsering inte skett per den 1 oktober 2023. I 36 av utredningarna har Konkurrensverket riktat kritik mot den granskade myndigheten för att inte ha efterannonserat i enlighet med lagstiftningen.

Konkurrensverkets granskning visar att det fortsatt finns brister i upphandlande myndigheters och enheters rutiner för efterannonsering. Bristerna består bland annat i att rutiner inte har funnits på plats eller inte har följts och att ansvarsfördelningen har varit bristfällig inom myndigheten, alternativt mellan myndigheten och upphandlingskonsulter som anlåtats.

Granskningen åskådliggör att det finns ett behov för Konkurrensverket att fortsatt aktivt bedriva tillsyn kring efterannonsering för att på så sätt bidra till att sprida kunskap om bestämmelserna och vikten av att de efterlevs. Konkurrensverket kommer löpande att följa utvecklingen och uppföljning kan behöva ske genom ytterligare granskningar framöver.

3 Om efterannonsering enligt upphandlingslagstiftningen

3.1 Syftet med efterannonsering

Efterannonsering av upphandlingar har flera syften. Ett centralt syfte med efterannonser är att lägga grunden för en heltäckande och pålitlig statistik inom upphandlingsområdet. Statistiken skapar förutsättningar för välgrundade beslut, såväl hos upphandlande myndigheter och enheter som på policynivå. Statistiken används även i det stödjande arbetet, genom att den hjälper till att peka ut områden med ökat behov av stödinsatser.

Uteblivna och bristfälliga efterannonser får betydande inverkan på upphandlingsstatistikens innehåll och kvalitet. Om viktiga uppgifter om en slutförd upphandling, exempelvis kontrakterat värde, vinnande anbudsgivare och antal anbud, som enbart anges i efterannonsern, saknas medför detta att statistik inte kan tas fram i den mängd eller med den kvalitet som behövs, vilket i sin tur får en rad följder. Exempelvis kan då inte tillförlitliga beräkningar av anbudskonkurrensen i Sverige genomföras, vilket kan påverka möjligheten för upphandlande myndigheter och enheter att framgent göra marknadsbedömningar och genomföra lyckade upphandlingar.

Efterannonsering skapar även insyn för allmänheten i hur de offentliga medlen används, vilket är viktigt ur ett transparensperspektiv. Insyn är också positivt för leverantörer med intresse av att lämna anbud i upphandlingar.

3.2 Reglerna om efterannonsering

Skyldigheten att efterannonsera omfattar både upphandlingar över och under tröskelvärdena. Upphandlingar som understiger direktupphandlingsgränsen behöver däremot inte efterannonseras. Vid upphandlingar över tröskelvärdena ska efterannonsering även ske i EU:s gemensamma annonsdatabas TED och i enlighet med EU:s standardformulär för offentlig upphandling, eForms.³

Upphandlingslagstiftningen har varit föremål för flera ändringar under de senaste åren och detta har också påverkat regelverket om efterannonsering. Skyldigheten att efterannonsera upphandlingar under tröskelvärdet infördes den 1 januari 2021 och reglerna för efterannonsering av upphandlingar under tröskelvärdet återfinns numera i 19 kap. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) respektive lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och 15 kap. lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK). Reglerna avseende

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2019/1780 av den 23 september 2019 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) 2015/1986 ("eForms").

upphandlingar över tröskelvärde finns i 10 kap. LOU respektive LUF och i 8 kap. LUK.

När upphandlade kontrakt eller ramavtal har tilldelats ska resultatet av upphandlingen efterannonseras. Det ska ske senast 30 dagar efter det att avtalet eller ramavtalet ingicks, eller 48 dagar efter samma tidpunkt om det rör sig om upphandling av en koncession. Om kontrakt tilldelats enligt ett dynamiskt inköpssystem eller om kontraktet avser någon av de tjänster som finns upptagna i bilaga 2 till LOU eller bilaga 3 till LUK, det vill säga sociala tjänster och andra särskilda tjänster, får efterannonserna samlas och skickas in kvartalsvis. Efterannonserna ska då publiceras senast 30 respektive 48 dagar efter avslutat kvartal.⁴

När en koncession upphandlas behöver den upphandlande myndigheten eller enheten inte efterannonsera om upphandlingens värde understiger fem procent av det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § LUK.⁵

Vid upphandling av koncessioner som avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 3 till LUK tillämpas bestämmelserna om annonsering i 8 kap. 2 § LUK, om värdet av koncessionen uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 § LUK.

Vilka uppgifter som ska finnas med i efterannonsern framgår av upphandlingsförordningen (2016:1162) respektive i bilaga V (del D) till direktiv 2014/24/EU⁶ (LOU-direktivet) respektive i bilaga XII till direktiv 2014/25/EU⁷ (LUF-direktivet). Bland annat är det obligatoriskt att ange antal inkomna anbud, upphandlingens uppskattade värde och om det är sannolikt att underleverantörer kommer att användas för utförande av kontraktet.

⁴ Det framgår, vad gäller upphandlingar under tröskelvärde, av 19 kap. 7 § LOU respektive LUF och av 15 kap. 5 § LUK. När det kommer till upphandlingar över tröskelvärde framgår det av 10 kap. 4 § LOU, 10 kap. 5 § LUF och 8 kap. 6 § LUK.

⁵ 15 kap. 5 § LUK.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

4 Om Konkurrensverkets granskning

4.1 Inledning

Konkurrensverket har inom ramen för sin tillsyn på upphandlingsområdet tidigare uppmärksammat att det finns brister vad gäller upphandlande myndigheters och enheters efterannonsering. År 2017 genomförde Konkurrensverket en granskning och publicerade en rapport på ämnet, där vi konstaterade att det fanns brister hos de granskade myndigheterna både vad gäller förekomsten av rutiner för efterannonsering och efterlevnad av existerande rutiner.⁸ Den granskning som är föremål för denna analys har bland annat genomförts för att följa upp detta tidigare resultat, även mot bakgrund av den i avsnitt 1 nämnda statistiken om efterannonseringar från 2022.

4.2 Urval av tillsynsobjekt

Granskningen har avsett 50 slumpmässigt utvalda upphandlande myndigheter och enheter, vilka alla har genomfört minst en upphandling som annonserats under 2021 och 2022 och där efterannonsering inte har skett per den 1 oktober 2023. Urvalet har i ett första steg skett från en lista avseende omkring 1 000 organisationer som har genomfört omkring 10 000 upphandlingar där efterannonsering inte har gjorts. Någon viktning utefter exempelvis antal efterannonseringar som inte genomförts eller hur fördröjda efterannonseringarna har varit har inte gjorts. Det slumpmässiga urvalet har skett i en datoriserad automatisk process, med utgångspunkt i statistik inhämtad från eForms. I ett andra steg har en upphandling från vardera av de 50 tillsynsobjekten valts ut. Konkurrensverket har i detta led fokuserat på efterannonseringar av annonser i upphandlingar som har påbörjats efter den 1 februari 2022.⁹

4.3 Frågor till tillsynsobjekten

De upphandlande myndigheter och enheter som har varit föremål för granskningen har fått ta del av förteckningen avseende deras uteblivna efterannonser från eForms. Konkurrensverket har bett dem inkomma med en förklaring till varför de upphandlingar som återges i förteckningen inte hade efterannonserats per den 1 oktober

⁸ Rapport 2017:6, Tillsyn av efterannonsering.

⁹ I sammanhanget bör noteras att det i besluten felaktigt angetts att reglerna avseende efterannonseringar under tröskelvärde omfattar upphandlingar påbörjade efter den 1 februari 2022. Korrekt är att skyldigheten att efterannonsera upphandlingar under tröskelvärde trädde i kraft den 1 januari 2021. Detta har saknat betydelse för bedömningen att tillsynsobjekten har brustit i sin skyldighet att efterannonsera.

2023. Konkurrensverket har också efterfrågat det uppskattade värdet för upphandlingarna, vilket upphandlingsföremål upphandlingarna avsett, när upphandlingarna påbörjats och vilken lag som varit tillämplig avseende upphandlingen.

4.4 Svar från tillsynsobjekten

Utifrån svaren som kommit in från tillsynsobjekten under granskningen kan vi konstatera att den vanligaste anledningen till att efterannonsering inte har genomförts har varit att det har rört sig om ett förbiseende. Förbiseendet har ofta berott på bristande rutiner, personalomsättning eller hög arbetsbelastning. I flera svar framkommer även att genomförandet av den aktuella upphandlingen har lagts ut på en upphandlingskonsult och att tillsynsobjektet inte känt till att efterannonsering inte har skett eller skälet till detta. Det har även framkommit exempel på oklar ansvarsfördelning mellan anlitade konsulter och tillsynsobjekt.

Ett tillsynsobjekt anger exempelvis att de har en begränsad upphandlingsenhet och därför har använt sig av externa parter, enligt vad Konkurrensverket förstår konsulter, under en längre tid. Tillsynsobjektet menar att det funnits brister både gällande styrning av de externa parterna och kompetensen inom upphandlingsenheten, vilket lett till att följsamheten av efterannonseringsskyldigheten varit bristfällig. Tillsynsobjektet anger även att det i vissa fall kan bero på flera orsaker, såsom styrning av extern part och bristande kompetens hos tillsynsobjektet i kombination.

Även ansvarsfördelning mellan olika delar inom tillsynsobjekts organisation har angivits som anledning till förbiseendet. Annat som har nämnts är okunskap, att man befunnit sig mellan olika it-system eller att man haft tekniska problem med e-verktyget.

Ett tillsynsobjekt anger att de inte fått någon påminnelse i e-verktyget och att efterannonsering av den anledningen inte har genomförts. Tillsynsobjektet anger att man använt upphandlingssystem som stöd i processen att annonsera, genomföra och efterannonsera upphandlingar. Till och med 2022 använde tillsynsobjektet ett e-verktyg men gick sedan över till ett annat. I samband med övergången har tillsynsobjektet av misstag förbisett steget med efterannonsering för två upphandlingar, eftersom tillsynsobjektet inte har fått någon påminnelse i systemet att efterannons saknas. Då systemet har använts som ett stöd för upphandlaren i att följa hela processen föll steget med efterannonsering bort i samband med systembytet. Efterannonser borde ha skickats till rätt annonsdatabas på annat sätt, men detta har inte skett. Tillsynsobjektet ser inte att det har varit något systematiskt fel utan det rör sig om ett enskilt misstag. Efter övergången till det nya systemet har upphandlingarna efterannonserats genom detta.

I 14 fall medförde de svar som inkom skäl för Konkurrensverket att inte fortsätta granskningen. Så har varit fallet bland annat när tillsynsobjekten anfört att den aktuella upphandlingen inte har efterannonserats eftersom upphandlingen avbröts och tilldelning därför aldrig skedde. Ytterligare några upphandlingar har uppgått till värden som inte överstigit direktupphandlingsgränsen, och då har det inte funnits någon skyldighet att efterannonsera. Det har också funnits upphandlingar

som har uppgått till belopp under tröskelvärdet och som genomförts innan lagstiftningen som anger att också sådana upphandlingar ska efterannonseras trädde i kraft.

4.5 Åtgärder från tillsynsobjekten

De allra flesta av tillsynsobjekten anför att de med anledning av granskningen har vidtagit åtgärder för att se till att efterannonsering i fortsättningen ska ske enligt regelverket. Åtgärder som nämns är bland annat uppdatering av rutiner, tydliggörande av ansvarsfördelning inom organisationen eller gentemot extern part och utbildning av personal. Några anger även att man är i kontakt med sin e-verktygsleverantör angående upplevda brister i detta eller införandet av en påminnelsefunktion.

Flera av tillsynsobjekten har angett att de har efterannonserat de aktuella upphandlingarna efter att Konkurrensverket initierade granskningen.

4.6 Övriga synpunkter från tillsynsobjekten

Tillsynsobjekten har även fått möjlighet att inkomma med generella synpunkter rörande förfarandet för efterannonsering.

En synpunkt som framförts är att man förstår syftet med efterannonsering men att processen ofta är komplicerad och tidskrävande. Det har även nämnts att man önskar en längre tidsfrist än 30 dagar.

Flera tillsynsobjekt menar att det finns brister i det e-verktyg som använts vid upphandlingen. Det kan röra sig om att tillsynsobjektet exempelvis inte har fått någon notifikation om att efterannonsering behöver ske och tidpunkten för det. Man har även saknat instruktioner för hur man ska gå till väga. Det anges även ibland vara oklart i systemet om den upphandlingsprocess man genomför är klar eller inte. I något fall har man haft tekniska problem att publicera en efterannons. I flera fall lyfter tillsynsobjekten att det skulle förenkla förfarandet om det gick att automatiskt överföra uppgifter från den ursprungliga annonsen till efterannonsen, eftersom dessa redan finns digitalt i systemet.

Vad gäller e-Forms har brister i användarvänligheten också angetts som skäl till den uteblivna efterannonseringen. Formuläret har beskrivits som komplicerat och svåröverskådligt.

4.7 Konkurrensverkets analys

Konkurrensverket har inom ramen för granskningen riktat kritik mot 36 upphandlande myndigheter och enheter.

Granskningen visar att det fortsatt finns brister i upphandlande myndigheter och enheters rutiner för efterannonsering. Bristerna består bland annat i att rutiner inte har funnits på plats eller inte har följts och att ansvarsfördelningen inom myndigheten alternativt mellan myndigheten och upphandlingskonsulter som anlåtats har varit bristfällig. Det verkar även finnas viss brist på kunskap om regelverket om efterannonsering. Konkurrensverket finner detta oroande mot bakgrund av att kännedom om reglerna är en förutsättning för att efterannonseringens syften ska kunna uppnås.

En positiv följd av Konkurrensverkets granskning har varit att en övervägande del av tillsynsobjekten under Konkurrensverkets utredning har angett att de har vidtagit åtgärder för att säkerställa att skyldigheten att efterannonsera ska följas framöver. Flera tillsynsobjekt har även publicerat efterannonser för de upphandlingar som var föremål för granskningen under utredningens gång. Detta tyder på att Konkurrensverkets tillsyn har en effekt. Konkurrensverket ser positivt på ett sådant agerande men det har inte föranlett någon ändring av bedömningen i de enskilda utredningarna. Det är av stor vikt att efterannonsering sker inom den lagstadgade tiden, det vill säga 30 respektive 48 dagar efter att kontrakt ingåtts.

I 14 av fallen har Konkurrensverket avslutat utredningen utan kritik. Anledningarna har varit flera. Det har rört bland annat att upphandlingar har avbrutits och kontrakt därför inte har ingåtts eller att upphandlingens värde understeg direktupphandlingsgränsen. Det har då inte funnits någon skyldighet att efterannonsera. Av de 14 ärendena har omkring en tredjedel avslutats utan att Konkurrensverket har tagit ställning till om tillsynsobjektet agerat i enlighet med upphandlingslagstiftningen. Anledningen är att dessa ärenden har väckt frågor som inte har rymts inom ramen för granskningen.

Ett syfte med granskningen har varit att identifiera eventuella upphandlande myndigheter och enheter som vid upprepade tillfällen underlåtit att efterannonsera. Det är svårt att dra några alltför långtgående slutsatser utifrån den information som inkommit. Konkurrensverket kan konstatera att ett par av tillsynsobjekten har haft ett stort antal upphandlingar där efterannonsering inte har skett i tid. Detta kan emellertid ha olika orsaker. Exempelvis kan det totala antalet upphandlingar som tillsynsobjekten genomfört skilja sig åt avsevärt.

På många punkter överensstämmer resultaten med de slutsatser som Konkurrensverket drog i 2017 års rapport om efterannonsering. I rapporten konstaterades att den vanligaste orsaken till att efterannonseringen uteblivit är att de interna rutinerna för efterannonsering varit bristfälliga, eller att det har funnits interna rutiner men att dessa inte har följts. Även upplevda problem avseende de e-verktyg man använt nämndes som vanliga orsaker.

Sammanfattningsvis har det i granskningen framkommit att bristerna i efterannonsering ofta har uppkommit med anledning av interna otillräckligheter hos tillsynsobjekten, såsom i rutiner och kompetens, men inte heller sällan med anledning av kommunikationsproblematik i relationen med externa konsulter eller upplevd avsaknad av funktionalitet hos e-verktyg. Skyldigheten att efterannonsera i tid enligt upphandlingslagstiftningen ankommer emellertid slutligen på den upphandlande myndigheten eller enheten.

Granskningen åskådliggör att det finns ett behov för Konkurrensverket att aktivt bedriva tillsyn av efterannonseringsreglerna och på så sätt sprida kunskap om efterannonsering. Konkurrensverket kommer att löpande följa utvecklingen och uppföljning kan behöva ske genom ytterligare granskningar framöver.



Ringvägen 100

118 60 Stockholm

08-700 16 00

konkurrensverket@kkv.se

www.konkurrensverket.se