



Pandemieffekter på offentlig upphandling

TRENDER I OFFENTLIGA SEKTORNS UTGIFTER TILL
PRIVATA FÖRETAG 2017–2021

Den här rapporten är framtagen av Tendium, ett techföretag som transformerar offentlig upphandling genom artificiell intelligens.

© Tendium AB
Januari 2023
www.tendium.ai
info@tendium.com

Ökad **marknadskoncentration** inom offentlig upphandling under pandemin

Coronapandemin har varit en turbulent tid och så även på den offentliga marknaden. Under pandemin steg de offentliga inköpen från privata bolag kraftigt, medan antalet leverantörer samtidigt gick ner. Marknadskoncentrationen ökade därmed, och ett färre antal bolag fick dela på en växande offentlig utgiftskaka.

Statliga myndigheter och regioner stod bakom den stora utgiftsökningen. Direkta pandemikostnader ökade, som utgifter för sjukvård och material till vården, men även utgifter med en indirekt pandemikoppling, som ökade kostnader för byggmaterial och ökat behov av konsulter.

Förlorarna på offentliga marknaden under pandemin var små bolag. Antalet mikroföretag och små företag som levererade till offentlig sektor minskade tydligt, särskilt inom handel, hotell & restaurang och kultur, nöje & fritid. Mellanstora och större bolag har klarat sig bättre, och stora företag som är leverantörer till offentlig sektor tar trots sitt ringa antal emot en mycket stor andel av de offentliga utbetalningarna.

Offentlig upphandling karaktäriseras av höga trösklar och kostsamma processer för företag som vill lämna anbud. Särskilt svårt är det för mindre företag att konkurrera mot större, resursstarka bolag. Konkurrensen i upphandlingar skulle behöva stärkas för att garantera en effektiv användning av de offentliga medlen. Tyvärr har utvecklingen under pandemin snarast gått åt motsatt håll.

Det är detta vi tittar närmre på i den här rapporten.

Den här rapporten bygger på unik data

Offentlig upphandling har länge varit ett svårgranskat område med otillgänglig data och bristande insyn. Analyser har endast varit möjliga på en mycket övergripande nivå, utifrån basal information om upphandlingar som annonseras. Det vill vi på Tendium förändra.

Varje år samlar vi in alla upphandlingar som publiceras i Sverige, inklusive samtliga upphandlingsdokument. Informationen i dokumenten sorteras, tvättas och struktureras av vår AI så att den blir sökbar och tillgänglig för statistisk analys. Det har ingen tidigare gjort.

Genom initiativen Upphandlingsdata och Myndighetsfakta samlar vi också in och strukturerar den offentliga sektorns leverantörsreskontra. Leverantörsreskontran visar alla inköp från privata bolag. Medan upphandlingsdokument anger ungefärliga priser så visar leverantörsreskontran exakt hur mycket myndigheter, regioner och kommuner faktiskt köpte in för. Datan inkluderar alla typer av inköp från privata bolag, både när myndigheter gjorde stora upphandlingar och då en kommunanställd sprang ner till kiosken och köpte kakor till fikat.

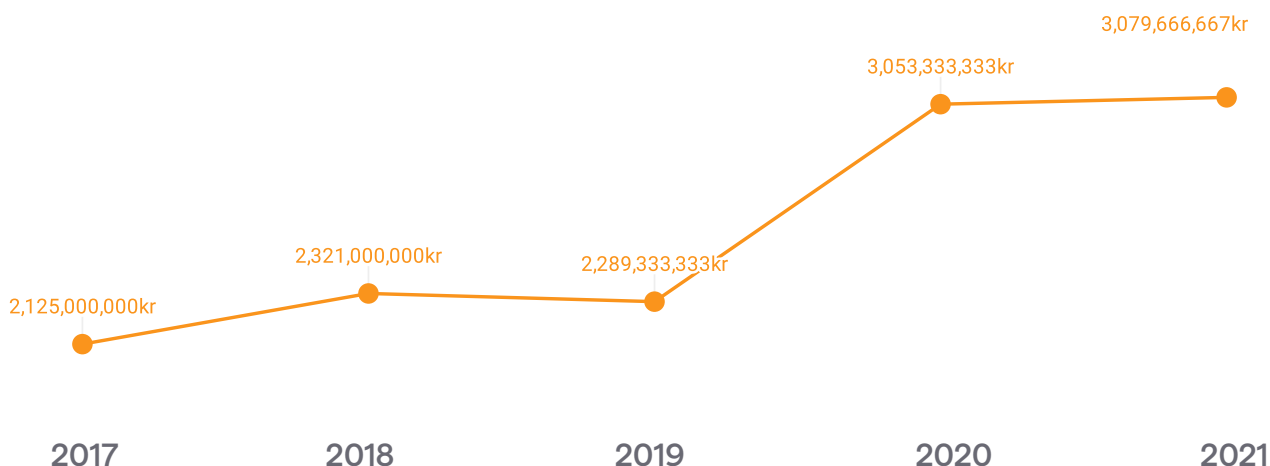
Den här rapporten bygger på data från den offentliga sektorns leverantörskontra under åren **2017–2021**. Vi har valt att inkludera dessa år i analysen för att granska hur pandemin påverkade de offentliga utgifterna. Eftersom en viss variation finns från ett år till ett annat har vi inkluderat de tre åren som föregick pandemin som jämförelse. Eftersom 2022 är ett år märkt inte bara av pandemi, utan även av krig och inflation, har vi valt att inte inkludera detta år i analysen. Vi kommer istället att släppa en rapport i början av 2023 om offentlig upphandling under 2022.

Eftersom vi saknat underlag från vissa aktörer för vissa år har vi valt att inkludera ett urval av offentliga organisationer. **Stickprovet omfattar 188 offentliga organisationer** av de drygt 700 organisationerna i Tendiums databas. Därför är det viktigt att du läser graferna i den här rapporten som trender, inte som absoluta tal. I appendixet hittar du en förteckning över vilka organisationer som ingick i analysen.

Innehåll

- 6 Pandemin ökade de offentliga inköpen
- 7 Stat och region stod bakom kostnadsökningen
- 8 Samtidigt som utgifterna ökade så minskade antalet leverantörer
- 9 De allra flesta leverantörerna till offentlig sektor är små och medelstora bolag
- 10 Mikro- och småbolag förlorare under pandemin
- 11 1.8% av bolagen tar emot 42% av offentliga utbetalningarna
- 12 Marknadskoncentrationen ökade på offentliga marknaden
- 13 Så vilka trender väntar på den offentliga marknaden?
- 14 Trendspaning 1: De offentliga utgifterna påverkas av inflationen
- 15 Trendspaning 2: Antalet leverantörer påverkas när offentliga aktörer måste prioritera sina utgifter
- 16 Trendspaning 3: Fler företag söker sig till den offentliga marknaden när konjunkturen sviktar
- 17 Om oss som gjorde rapporten
- 18 Appendix: Urval av stickprov

Genomsnittliga utbetalningar om året per organisation



Pandemin **ökade** de offentliga inköpen

Kriser är dyra för den offentliga sektorn. Det är slutsatsen man kan dra av de senaste årens utgifter hos myndigheter, regioner och kommuner. I grafen ovan ser du de genomsnittliga kostnaderna för inköp från privata bolag, per år och organisation i vårt stickprov av offentliga aktörer. De ökade med nästan 50% mellan 2017 och 2021 - en pandemieffekt som är lätt att urskilja. Värt att notera är att leverantörsreskontran som datan baseras på endast består av inköp. Alla stöd som offentliga sektorn betalat ut till företag och privatpersoner är alltså exkluderade. Det är en markant ökning av den offentliga plånboken.

Med andra ord ökade möjligheterna för åtminstone vissa företag som säljer till offentlig sektor, i en krisperiod då många bolag arbetade i motvind.

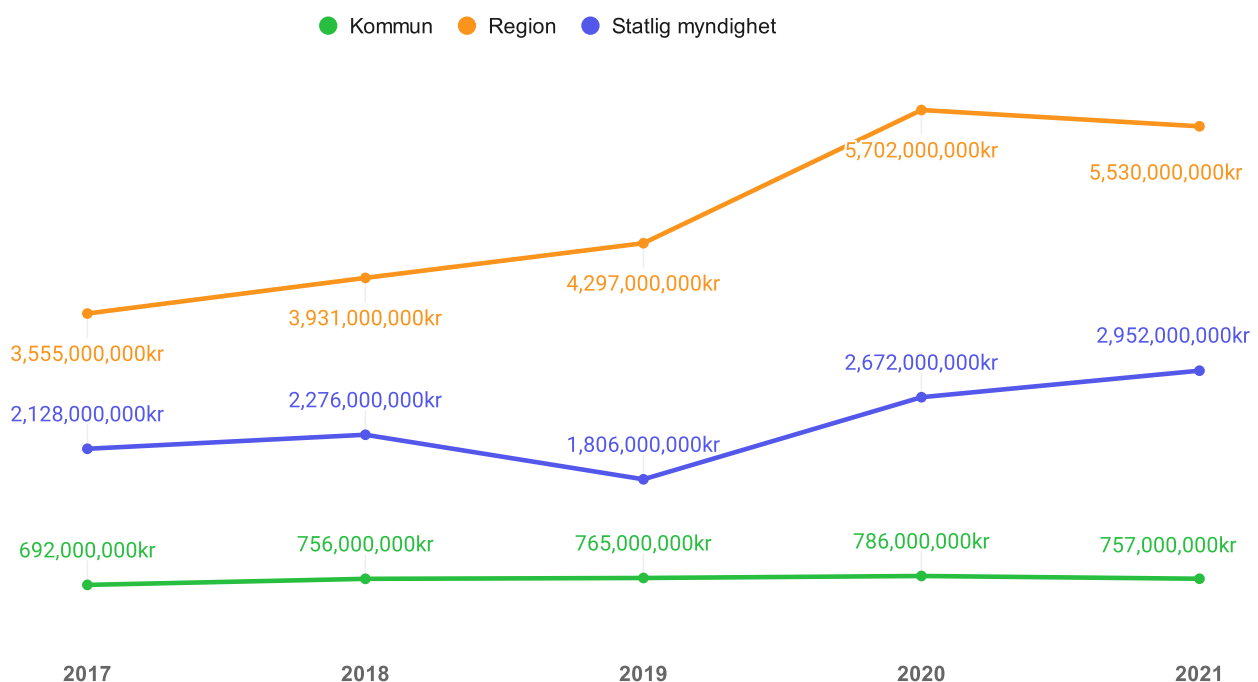
Stat och region stod bakom kostnadsökningen

Ökningen av de offentliga utgifterna till privata bolag drevs främst av regioner och statliga myndigheter som spenderade mer för att hantera pandemins konsekvenser. I grafen nedan ser du att kommunernas utgifter såg stabilt medan regioner och statliga myndigheters utgifter steg kraftigt.

Vid en djupare granskning av våra data kan vi se att regionernas kostnadsökningar som förväntat var kopplade till ökade utgifter för hälso- och sjukvården, som belastades hårt av pandemin. Direkta utgifter för sjukvård steg, men också kostnader för inköp av material kopplat till sjukvården, så som munskydd och handsprit.

Statliga myndigheter spenderade mer på byggnadsarbeten och konsulter, vilka har en mer indirekt pandemikoppling. Byggbranschen påverkades kraftigt av pandemin med försenade byggprojekt och ökade kostnader för import av material, vilket sannolikt utgjorde en stor andel av kostnadsökningen. Ett ökat behov av konsult hjälp i kristider med nya utmaningar och lösningar som snabbt behövde komma på plats är en trolig orsak till de ökade kostnaderna för konsulter.

Genomsnittliga utbetalningar om året per organisation inom kommun, region och stat



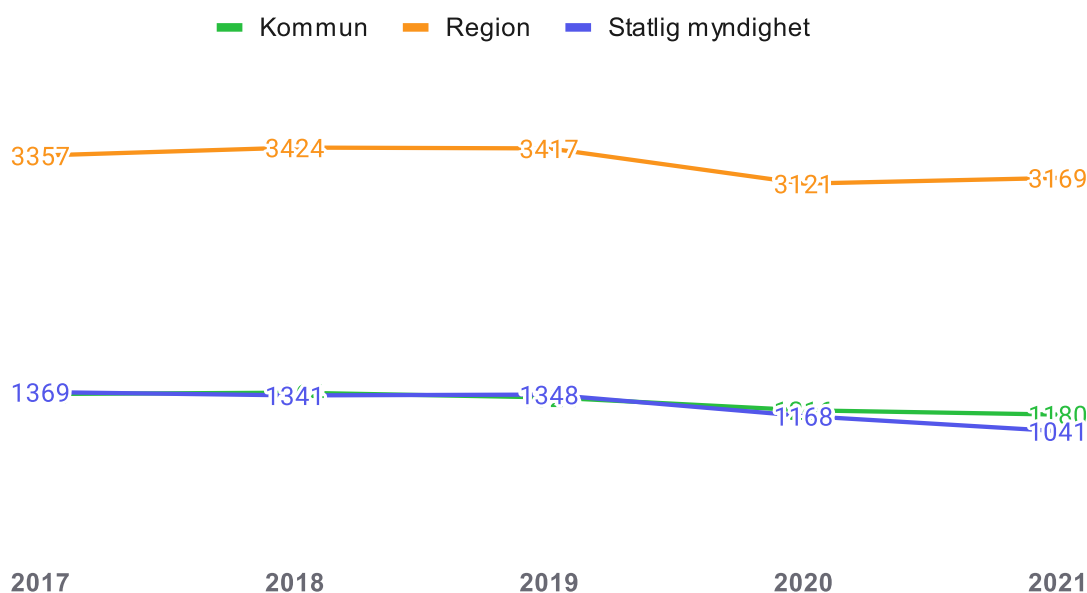
Samtidigt som utgifterna ökade så **minskade** antalet leverantörer

Att de offentliga utgifterna ökade under pandemin är kanske inte så förvånande. Det är mer intressant att samtidigt som kostnaderna steg så minskade antalet leverantörer till offentlig sektor. För både regioner och statliga myndigheter gick antalet leverantörer ner under pandemin. Mellan 2019 och 2021 minskade det genomsnittliga antalet leverantörer till regionerna med 9 procent och till statliga myndigheter med 23 procent.

Det innebär att det var färre bolag som delade på en ökande offentlig utgiftskaka. Som vi sett ovan medförde pandemin kostnadsökningar inom viss områden, så som för byggnadsarbeten, och ökade inköp från exempelvis apotek och konsultföretag. Den offentliga sektorns kostnadsökning bestod därmed i stor utsträckning av högre kostnader för vissa inköp, snarare än en större bredd av inköp. Organisationerna spenderade mer pengar på det som ansågs nödvändigt, medan andra inköp sannolikt nedprioriterades. När vissa verksamheter krävde mer resurser så fick dessa leverantörer mer betalt, medan man drog ner spenderingen inom andra områden. Vissa verksamheter stängde dessutom ner helt.

Det är en logisk utveckling, men samtidigt en utveckling att hålla ögonen på. Offentlig upphandling är redan ett område där konkurrensen kan stärkas. Sund konkurrens med en bredd av leverantörer ökar möjligheterna för effektiv användning av våra skattepengar.

Genomsnittligt antal leverantörer inom kommun, region och stat



De allra flesta leverantörerna till offentlig sektor är **små och medelstora** bolag

Eftersom olika typer av företag drabbades olika hårt av pandemin är det intressant att titta närmre på bolagen som levererar till offentlig sektor och vad som hände med sammansättningen av dessa.

Vi har sorterat leverantörerna till myndigheter, regioner och kommuner efter storlek, enligt Europeiska kommissionens definition av företagsstorlek. Till höger kan du se de olika kategorierna, från mikrobolag till storbolag. Mikroföretag, små företag och medelstora företag kallas tillsammans små- och medelstora företag, SME-företag.

Andel leverantörer som är stora företag respektive SME-företag

Definition av SME-företag enligt Europeiska kommissionen

Mikroföretag

Företag med färre än 10 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som understiger två miljoner euro.

Små företag

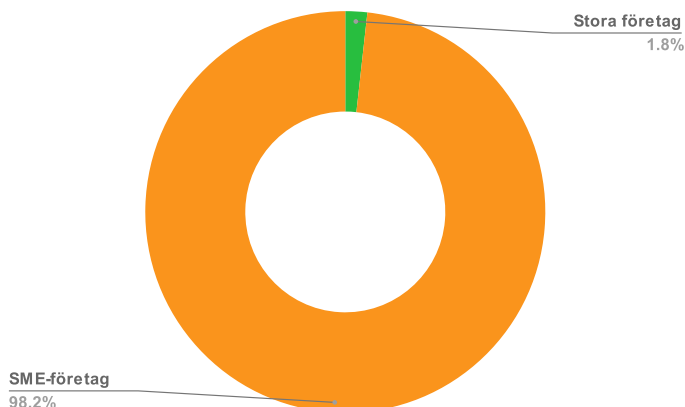
Företag med färre än 50 anställda och en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro.

Medelstora företag

Företag med färre än 250 anställda och en årsomsättning som inte överstiger 50 miljoner euro eller en balansomslutning som inte överstiger 43 miljoner euro.

Stora företag

Företag större än medelstora företag.

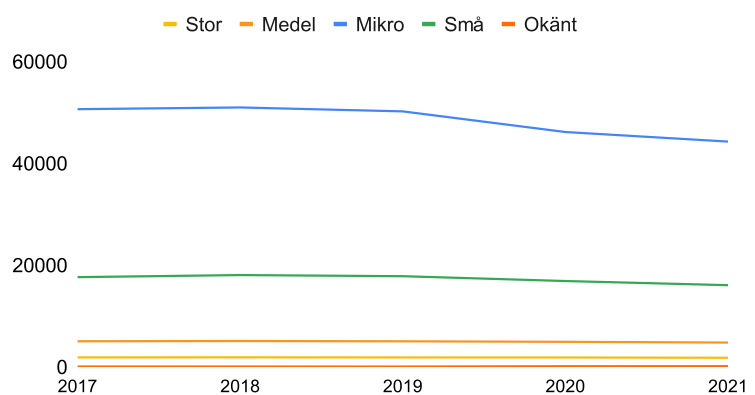


Det är tydligt att mikro-, små och medelstora företag utgör den absolut största andelen leverantörer på den offentliga marknaden. Bara 1.8% av leverantörerna åren 2017–2021 i vårt stickprovsunderlag var stora företag.

Mikro- och småbolag **förlorare** under pandemin

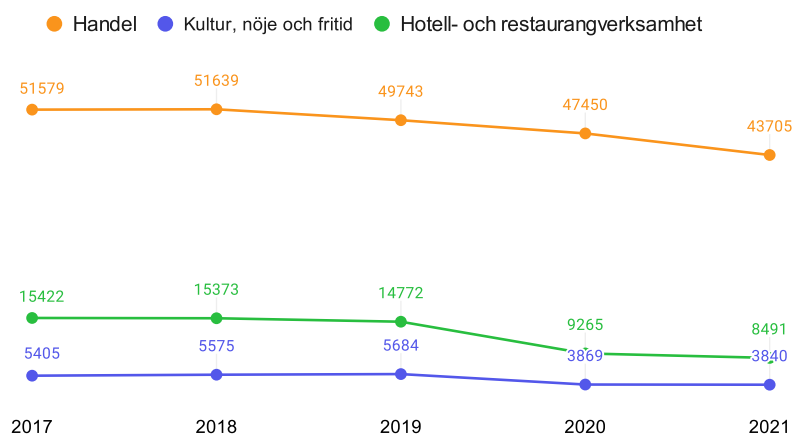
Nedgången i antalet leverantörer som vi såg på sidan 8 är inte jämnt fördelat mellan olika typer av företag. Minskningen syns främst i antalet mikrobolag och småbolag som levererade till offentlig sektor under pandemin. Mellan 2019 och 2021 minskade mikrobolagen som var leverantörer med 12% och småbolagen med 10%. Antalet stora och medelstora bolag som levererade till offentlig sektor minskade också, men med betydligt mindre - med 3% respektive 5%.

Antal leverantörer till kommun, region och stat



Störst minskningar återfinns hos mikro- och småbolag som är verksamma inom branscherna handel, hotell & restaurang, och kultur, nöje & fritid. Här är effekten av pandemin tydlig: verksamheter som stängde ner eller drabbades hårt av restriktioner under pandemin levererade också i mindre utsträckning till offentliga sektorn. Mellan 2017 och 2021 var nedgången inom hotell & restaurang 45%, inom handel 15% och inom kultur, nöje & fritid 29%.

Antal leverantörer bland små- och mikrobolag med störst minskning



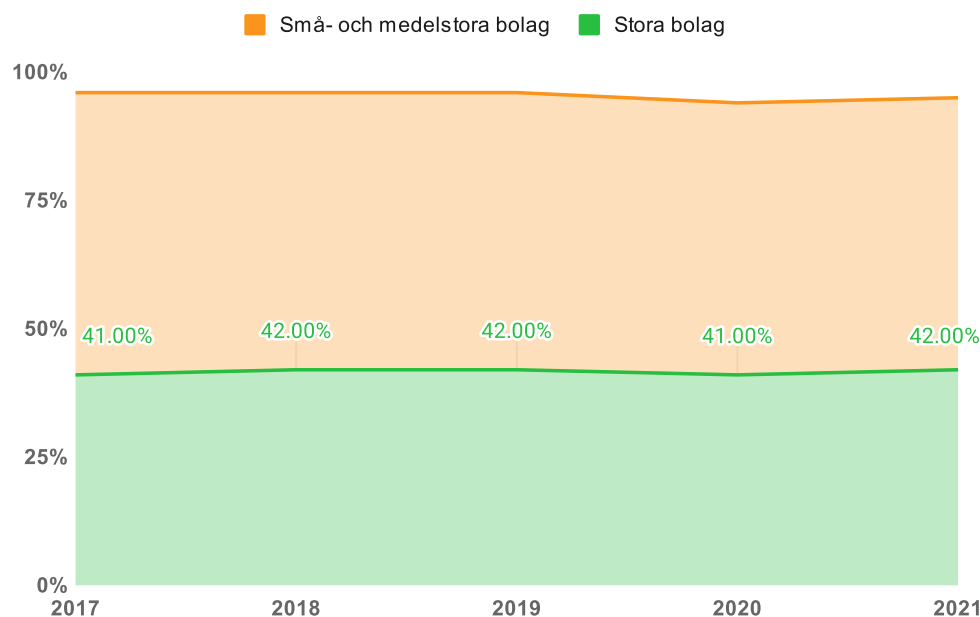
1.8% av bolagen tar emot 42% av offentliga utbetalningarna

Som vi konstaterade på sidan 9 utgör storbolagen en mycket liten andel av leverantörerna till offentlig sektor, bara 1.8%. Trots sitt ringa antal står stora företag för en stor andel av de offentliga betalningarna till privata bolag.

Stora bolag står starka på den offentliga marknaden, och fortsatte att göra så under pandemin. Mellan 2017 och 2021 låg de offentliga utgifterna i vårt stickprov stabilt på strax över 40% till stora företag.

En närmre granskning av vår data visar att det genomsnittliga kontraktsvärdet på en offentlig upphandling som ett stort företag vinner är 42 gånger större än genomsnittliga kontrakt som små och medelstora bolag vinner. I viss utsträckning ligger det i sakens natur - stora företag har kapacitet att göra stora leveranser. Men stora bolag har också större resurser att lägga på offentliga upphandlingar, något som ger dem konkurrensfördelar gentemot mindre bolag. Så länge offentlig upphandling är tidskrävande och komplicerat kommer större företag att ha ett försprång på den offentliga marknaden.

Andel utbetalningar till stora bolag respektive små- och medelstora bolag



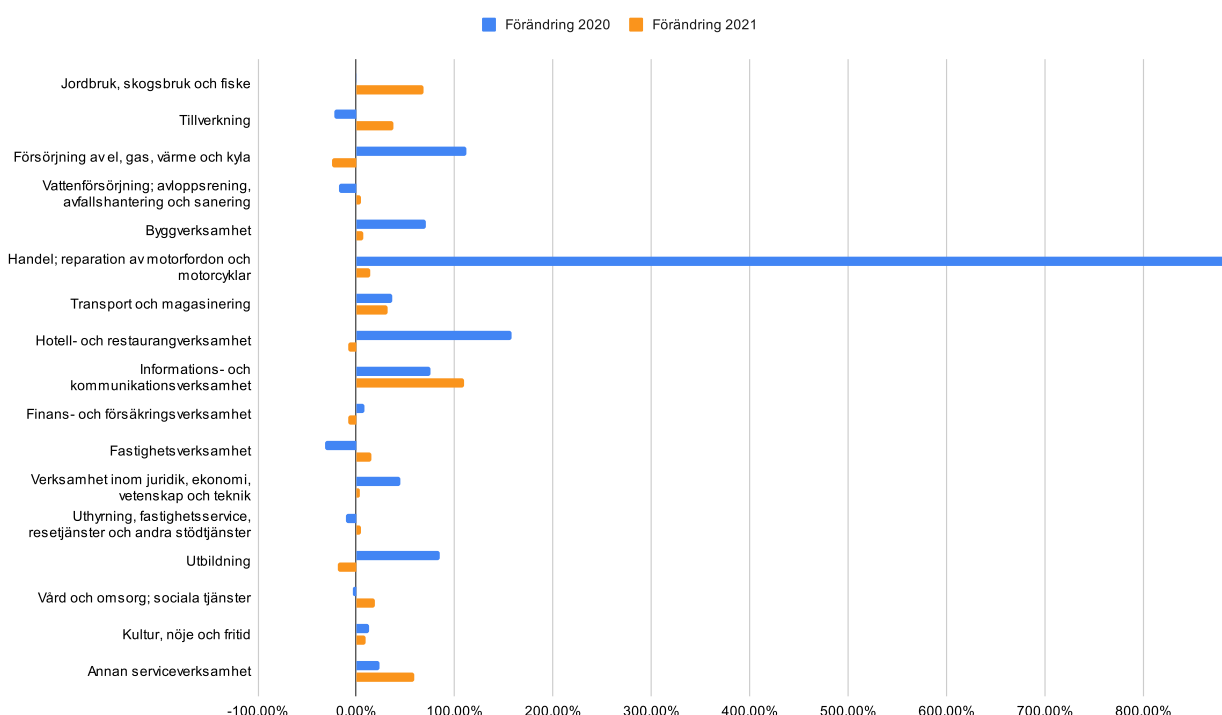
Marknadskoncentrationen ökade på offentliga marknaden

Med färre leverantörer till offentliga sektorn under pandemin, hur påverkade det marknadskoncentrationen? Vi har använt oss av Herfindahl-Hirschman Index (HHI) för att granska leverantörerna i vårt stickprov inom olika branscher. En ökning av HHI innebär en ökad marknadskoncentration, det vill säga färre aktörer och en indikation på sämre konkurrens.

Inom de flesta sektorer ligger marknadskoncentrationen bland leverantörer till offentlig sektor på en enligt HHI acceptabel nivå. Det är ändå intressant att se hur marknadskoncentrationen förändras över tid, och under pandemiåren är det tydligt att den ökade.

Särskilt tydligt är detta inom handelssektorn, där marknadskoncentrationen ökade med cirka 900% under pandemins första år. Vår data visar att det var främst stora apoteksleverantörer som ökade sin andel av marknaden kraftigt, medan små leverantörer inom bland annat hotell- och restaurang istället försvann.

Förändring i marknadskoncentrationen bland leverantörer till offentlig sektor mätt i Herfindahl-Hirschman Index (HHI)



Så vilka **trender** väntar på den offentliga marknaden?

Nu har vi tittat på vad som hände på den offentliga marknaden under pandemin. Men vad kommer närmast? Med en skenande inflation och annalkande lågkonjunktur har vi gått från en kris in i en annan. Den offentliga marknaden kommer att fortsätta att förändras.

När vi ser tillbaka på lärdomarna från de senaste krisåren kristalliseras tre spaningar för kommande år.



Spaning 1: De offentliga utgifterna påverkas av inflationen.



Spaning 2: Antalet leverantörer påverkas när offentliga aktörer måste prioritera sina utgifter.



Spaning 3: Fler företag söker sig till den offentliga marknaden när konjunkturen sviktar.

Trendspaning 1

De offentliga utgifterna påverkas av inflationen

Pandemidatan vi gått igenom i den här rapporten har tydligt illustrerat att den offentliga marknaden påverkas av vad som pågår i samhället och omvärlden. Som vi konstaterade på sidan 7 ökade kostnaderna för byggnadsarbeten under pandemin, något som sannolikt delvis berodde på ökande priser på material.

Sedan dess har inflationen stigit brant och kommit att omfatta breda prisökningar. Dessutom är kronan svag, och importen blir därför ännu dyrare. Den offentliga sektorn kommer inte att kunna undvika att drabbas av inflationen och den svaga kronan, liksom man inte kunde undvika pandemieffekterna.

Vad innebär det? Sannolikt kommer vi se att anbud på nya upphandlingar ligger högre än tidigare år, och att offentliga verksamheter blir dyrare att driva på grund av bland annat de höga elpriserna.

I andra vågskålen sjunker sannolikt vissa pandemispecifika utgifter, och återgår till en nivå mer i likhet med åren före pandemin.

Ifall de totala offentliga utgifterna till privata företag fortsätter uppåt eller sjunker är i stor utsträckning även en politisk fråga. Tveklöst kommer de offentliga utgifterna att påverkas av inflationen. Men exakt var resultatet landar i slutändan återstår att se.

Trendspaning 2

Antalet leverantörer påverkas när offentliga aktörer måste prioritera sina utgifter

Som vi såg på sidan 8 kan ökade kostnader och utgifter sammanfalla med ett minskat antal leverantörer. Under pandemin gick antalet mikro- och småbolag som levererade till offentlig sektor ner markant. En visst upphämtning på den fronten bör vi kunna vänta oss, med alla verksamheter som startat upp igen efter pandemin.

Men med hög inflation och ökade kostnader kommer sannolikt vissa offentliga verksamheter att behöva prioritera bland sina utgifter. Möjligen kommer vi att se planerade upphandlingar som skjuts på framtiden, och neddragning av inköp som inte anses nödvändiga.

Detta skulle kunna leda till att antalet leverantörer fortsätter att ligga lägre än innan pandemin, eller till och med fortsätter sjunka.

Trendspaning 3

Fler företag söker sig till den offentliga marknaden när konjunkturen sviktar

I tider av lågkonjunktur är det fler som söker sig till den offentliga marknaden. Samtidigt som företag får svårare att sälja så ökar ofta den offentliga sektorn sina utgifter för att motverka lågkonjunkturen. Resultatet är ett uppsving för den offentliga marknaden.

Därför kan vi räkna med ett ökat intresse för offentlig upphandling bland privata bolag. Hur många som faktiskt tar steget och börjar lämna in anbud återstår att se, men det skulle kunna leda till fler anbud och stärkt konkurrens i vissa upphandlingar och sektorer.

För leverantörer till offentlig sektor kan det givetvis innebära utmaningar, ifall konkurrensen stiger. Men för marknaden och samhället hade det varit en välkommen utveckling. Enligt Upphandlingsmyndighetens statistik från 2019 var det vanligaste förekommande antalet anbudsgivare två stycken per upphandling.

Fler anbudsgivare innebär fler möjligheter för upphandlare att hitta en bra leverantör och använda sina resurser effektivt.

Om oss som gjorde rapporten

Tendium är ett techbolag som transformerar offentlig upphandling genom artificiell intelligens. Vi gör offentlig upphandling enklare för företag och vill därigenom stärka konkurrensen på den offentliga marknaden med god användning av våra gemensamma skattepengar som följd.

Med hjälp av AI hämtar, sorterar, tvättar och presenterar vi stora mängder data om offentlig upphandling och offentliga aktörers utgifter.



Nick Mimms, Lead Data Analyst

Nick är nationalekonom med examen från Harvard och Handelshögskolan i Stockholm, där han har undersökt hur den offentliga marknaden i EU har blivit mindre öppen. Han gjorde de statistiska analyserna som den här rapporten vilar på.



Elin Lööw, Content Writer

Elin arbetar med content, kommunikation och PR på Tendium och har en masterexamen i statsvetenskap från Lunds Universitet. Hon stod för trendspaningarna och texterna i den här rapporten.

Har du frågor om vår data och analyserna, kontakta Elin Lööw på elin.loow@tendium.com.

Om du vill läsa mer om Tendium och vad vi gör, besök vår hemsida tendium.ai.

Appendix: Urval av stickprov

Statliga myndigheter

Brottsförebyggande rådet
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Folkhälsomyndigheten
Göteborgs universitet
Högskolan i Kristianstad
Högskolan i Skövde
Högskolan Väst
Jordbruksverket
Kammarkollegiet
Karolinska institutet
Konjunkturinstitutet
Konkurrensverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Livsmedelsverket
Migrationsverket
Pensionsmyndigheten
Riksarkivet
Skatteverket
Socialstyrelsen
Statens fastighetsverk
Statens tjänstepensionsverk
Statistiska centralbyrån
Svenska kraftnät
Trafikverket
Tullverket
Upphandlingmyndigheten
Vetenskapsrådet

Regioner

Region Blekinge
Region Dalarna
Region Gävleborg
Region Jämtland Härjedalen
Region Kalmar län
Region Norrbotten

Region Östergötland
Region Skåne
Region Sörmland
Region Uppsala
Region Västernorrland
Region Västmanland

Kommuner

Alingsås kommun
Alvesta kommun
Aneby kommun
Arvidsjaurs kommun
Arvika kommun
Askersunds kommun
Avesta kommun
Bergs kommun
Bjuvs kommun
Bodens kommun
Bollnäs kommun
Borlänge kommun
Botkyrka kommun
Boxholms kommun
Bromölla kommun
Bräcke kommun
Burlövs kommun
Eda kommun
Eksjö kommun
Emmaboda kommun
Enköpings kommun
Eslövs kommun
Falkenbergs kommun
Falu kommun
Filipstads kommun
Flens kommun
Forshaga kommun
Grums kommun
Grästorps kommun
Gullspångs kommun
Gällivare kommun

Habo kommun
Hallsbergs kommun
Hallstahammars kommun
Hedemora kommun
Herrljunga kommun
Hjo kommun
Hofors kommun
Hudiksvalls kommun
Hylte kommun
Håbo kommun
Härjedalens kommun
Härreda kommun
Högsby kommun
Hörby kommun
Hörs kommun
Kalix kommun
Karlsborgs kommun
Karlshamns kommun
Karlskoga kommun
Karlskrona kommun
Karlstads kommun
Katrineholms kommun
Knivsta kommun
Kramfors kommun
Kristianstads kommun
Krokoms kommun
Kävlinge kommun
Köpings kommun
Laholms kommun
Leksands kommun
Lidköpings kommun
Linköpings kommun
Ljusnarsbergs kommun
Lomma kommun
Ludvika kommun
Lunds kommun
Lycksele kommun
Lysekils kommun
Malmö stad
Malå kommun

Mariestads kommun
Mora kommun
Mullsjö kommun
Munkedals kommun
Munkfors kommun
Mönsterås kommun
Nora kommun
Norrköpings kommun
Norsjö kommun
Nybro kommun
Nyköpings kommun
Nynäshamns kommun
Nässjö kommun
Ockelbo kommun
Olofströms kommun
Orsa kommun
Osby kommun
Partille kommun
Perstorps kommun
Region Gotland
Salems kommun
Sandvikens kommun
Sigtuna kommun
Simrishamns kommun
Skara kommun
Skellefteå kommun
Smedjebackens kommun
Solna stad
Staffanstorps kommun
Storumans kommun
Strängnäs kommun
Sundbybergs stad
Svalövs kommun
Svedala kommun
Svenljunga kommun
Säters kommun
Sävsjö kommun
Söderhamns kommun
Sölvesborgs kommun
Tibro kommun
Tierps kommun
Tranås kommun
Trelleborgs kommun
Tyresö kommun
Töreboda kommun
Uddevalla kommun

Ulricehamns kommun
Upplands Väsby kommun
Upplands-Bro kommun
Uppsala kommun
Uppvidinge kommun
Vadstena kommun
Vallentuna kommun
Vansbro kommun
Vara kommun
Varbergs kommun
Vilhelmina kommun
Vimmerby kommun
Vårgårda kommun
Vännäs kommun
Värmdö kommun
Värnamo kommun
Västerås stad
Växjö kommun
Ydre kommun
Åre kommun
Årjängs kommun
Åstorps kommun
Älvdalens kommun
Älvsbyns kommun
Ängelholms kommun
Öckerö kommun
Ödeshögs kommun
Östersunds kommun
Österåkers kommun
Östra Göinge kommun