

A2004:027

Offentlig upphandling i EU och USA

– hinder och möjligheter för små och medelstora företag

*Per Tervahauta
Marcus Zackrisson*

Offentlig upphandling i EU och USA

– hinder och möjligheter för små och medelstora företag

Per Tervahauta
Marcus Zackrisson

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon 063 16 66 00
Telefax 063 16 66 01
E-post info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

För ytterligare information kontakta Per Tervahauta
Telefon +32 2 221 02 11 E-post per.tervahauta@itps.se
eller Marcus Zackrisson, Telefon +1 310 566 2331
E-post marcus.zackrisson@itps.se

Förord

Den offentliga upphandlingen inom EU styrs av gemensamma EG-direktiv. Regelverket har vuxit fram med det primära syftet att uppnå transparenta och förutsebara upphandlingsrutiner, som förbättrar den ekonomiska effektiviteten genom att främja konkurrensen mellan nationella och utländska leverantörer. Sverige har historiskt sett i viss utsträckning också använt den offentliga upphandlingen som ett verktyg för att främja andra politiska mål.

Fram till nu har inte offentlig upphandling som ett tillväxtpolitiskt verktyg varit föremål för någon större diskussion. I regeringens innovationsstrategi ”Innovativa Sverige” som presenterades i juni 2004, lyfts dock den offentliga upphandlingen fram som ett instrument för att främja framväxten av nya, innovativa företag. De två studier som ingår i föreliggande rapport behandlar båda temat offentlig upphandling med denna utgångspunkt.

I den första studien görs en kartläggning av de hinder som små och medelstora företag (SME) upplever för att delta i offentlig upphandling i Sverige och övriga länder inom EU. I studien framgår vidare vilka politiska åtgärder som har initierats för att undanröja dessa hinder och förslag lämnas på åtgärder för att underlätta svenska SME:s medverkan i offentlig upphandling. De förslag som lämnas ska ses som ett inspel till det fortsatta arbetet med regeringens innovationsstrategi och det nyligen bildade innovationspolitiska rådet.

Den andra studien ger en illustration av hur offentlig upphandling används för att främja entreprenörskap och småföretag i USA. Upphandlingsinstrumentet används mer uttalat med detta syfte i USA genom att en viss del av den offentliga upphandlingen ska gå till småföretag. Även i USA är emellertid det bakomliggande motivet att säkra en bred konkurrens mellan potentiella anbudsgivare, men det tas en större hänsyn till den industriella dynamiken och de långsiktiga tillväxteffekterna. Det amerikanska systemet kan därför tjäna som en inspirationskälla, även om vissa inslag inte är förenliga med rådande regelverk i Europa.

Båda studierna har initierats inom programområdet Entreprenörskap och småföretagsutveckling, som finansieras gemensamt av Forum för småföretagsforskning, Nutek och ITPS. Den förstnämnda studien har skrivits av Per Tervahauta, som är programexpert vid ITPS kontor i Bryssel, och den sistnämnda av Marcus Zackrisson som har samma befattning vid ITPS kontor i Los Angeles.

Stockholm i december 2004

Sture Öberg,
Generaldirektör

Innehåll

Offentlig upphandling i EU	9
Sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Bakgrund	13
1.2 Syfte	14
1.3 Metod.....	15
1.4 Disposition	15
2 EU:s inre marknad och offentlig upphandling	17
2.1 EU:s inre marknad ska främja konkurrensen	17
2.2 Offentlig upphandling – historik och politiska ambitioner	18
2.2.1 EU-kommissionen vill underlätta för små och medelstora företag	18
2.2.2 Moderniserade EU-regler ska förenkla	19
2.2.3 Effektivare med elektronisk upphandling	19
2.3 Reglerna som styr offentlig upphandling.....	20
2.3.1 Reglernas införlivande i Sverige	21
2.3.2 Olika tröskelvärden styr upphandlingen	21
2.3.3 Gemensamma ramavtal för statliga myndigheter	22
2.3.4 Det går att överklaga upphandlingsbeslut i vissa fall	22
3 Upphandlingsstatistik	23
3.1 Varor och tjänster för 1 500 miljarder euro om året	23
3.2 Få kontrakt går till utländska företag.....	24
3.3 En mindre andel av upphandlingen annonseras.....	24
3.4 Upphandlingsreglerna pressar priserna.....	25
3.5 Upphandlarens kompetens avgörande för priset	26
3.5.1 Kontrakt delas för att undgå formell upphandling.....	26
3.6 Lågt deltagande av SME i offentlig upphandling.....	26
3.7 Faktorer som påverkar SME:s deltagande	27
3.7.1 Sammanfattningsvis avseende svenska SME:s förutsättningar.....	29
3.8 Sverige har lägst andel elektronisk upphandling	30
4 Konstaterade problem och brister	31
4.1 Vanliga hinder som mindre företag upplever	31
4.2 upphandlingskontrakt	31
4.3 Stor administrativ börda och bristfällig information	33
4.4 Bristande upphandlarkompetens	33
4.5 Liten andel elektronisk upphandling	35
4.6 Små möjligheter till överprövning.....	36
5 Analys och slutsatser	39
5.1 Svenska SME har många goda förutsättningar, men.....	39
5.2 Stora kontrakt utestänger SME.....	39
5.3 Komplicerade regler och flera mål leder till irrelevanta krav	40
5.4 Bristande upphandlarkompetens och avsaknad av sanktioner.....	41
5.5 Svenska myndigheter är sämst på elektronisk upphandling	41
5.6 Policyrekommendationer	42
5.6.1 Offentliga kontrakt bör delas upp i mindre delar	43
5.6.2 Tillsynen över att LOU följs bör skärpas	43
5.6.3 Kunskapen om e-handelns fördelar bör stärkas	43
5.7 Förslag på fortsatta studier	44
Offentlig upphandling i USA	47
6 Inledning	47
6.1 Varför det är viktigt att studera offentlig upphandling.....	47
6.2 Syfte och avgränsning	48
6.3 Begreppsdiskussion	48
6.4 Metod.....	49
7 Regler och tillämpning av offentlig upphandling	51
7.1 Federal offentlig upphandling	52

7.1.1	Program och initiativ för att öka andelen federala kontrakt till småföretag	54
7.1.2	Webbplatser för upphandling	57
7.2	Regler och initiativ i Kalifornien och Los Angeles	59
7.3	Upphandlingens framtid och den politiska debatten	61
8	Policyimplikationer för Sverige.....	63
9	Förslag på fortsatta studier	67
	Referenser.....	69

Offentlig upphandling i EU

Sammanfattning

Den totala offentliga upphandlingen inom EU uppgår till mer än 1 500 miljarder euro varje år, motsvarande 16,3 procent av EU:s samlade BNP. Andelen varierar mycket mellan olika medlemsländer. I Sverige beräknas den totala offentliga upphandlingen uppgå till cirka 480 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 20,5 procent av BNP. Den offentliga upphandlingen inom EU styrs av gemensamma EG-direktiv. Syftet med dem är att uppnå transparenta och förutsebara upphandlingsrutiner som främjar konkurrensen och därmed den ekonomiska effektiviteten. Studier visar dock att små och medelstora företag (SME) inte deltar i offentliga upphandlingar i den utsträckning som är önskvärdt ur konkurrensperspektiv, inte heller ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv. Europeiska jämförelser indikerar dessutom att svenska SME tillhör dem som är minst benägna att delta.

Huvudsyftet med studien är att belysa vilka effekter EU:s regler för upphandling och deras tillämpning har för svenska SME:s deltagande i offentlig upphandling. Studien omfattar EU:s gemensamma marknad för offentlig upphandling, men har ett särskilt fokus på den svenska marknaden eftersom det är den som Sveriges regering har störst möjlighet att påverka. Vidare syftar studien till att identifiera de huvudsakliga hinder som svenska SME upplever vid offentlig upphandling och utifrån dessa ge förslag på hur regeringen kan underlätta för och uppmuntra SME att delta i offentlig upphandling inom ramen för nuvarande EG-direktiv. En viktig del i detta arbete är studera och dra lärdom av goda exempel från övriga medlemsländer. Studien är även tänkt att fungera som inspel i regeringens arbete med innovationsstrategin "Innovativa Sverige" samt att bidra till en allmänt ökad medvetenhet om den offentliga upphandlingens tillväxtpolitiska och innovationspolitiska relevans.

Fem hinder för små och medelstora företag

Ett antal faktorer har identifierats som hinder för SME att delta i offentlig upphandling. En sammantagen bedömning av dessa faktorer pekar ut vissa som särskilt betydande för svenska SME.

- Komplicerade regler är en viktig förklaring till svenska SME:s låga deltagande i offentlig upphandling. Strävan efter rättvisa leder till detaljerade och svårtolkade regler, vilket försvårar och i praktiken omöjliggör en regelrätt tillämpning. I stället för att bidra till ökad konkurrens leder upphandlingsreglerna delvis till det motsatta. Reglerna bidrar även, i större eller mindre utsträckning, till att skapa de hinder som beskrivs under följande punkter.
- Stora upphandlingskontrakt upplevs generellt som ett av de största hindren för SME:s deltagande i offentlig upphandling inom EU. Den upphandlande enhe-

ten föredrar stora och därmed färre upphandlingar dels för att uppnå ett lägre pris genom att upphandla en större volym, dels för att undvika de administrativa kostnader som det komplicerade regelverket ger upphov till vid varje enskilt upphandlingstillfälle. Stora kontrakt ger lägre kostnader för upphandlaren på kort sikt. På lång sikt riskerar man att hämma konkurrensen vilket kan leda till högre priser eftersom SME och nya företag utestängs från vissa marknader.

- Bristande kompetens hos de upphandlande enheterna leder till att upphandlingar genomförs på ett felaktigt sätt. Komplicerade regler förutsätter hög kunskapsnivå hos den upphandlande enheten, vilket myndigheterna ofta saknar resurser för att upprätthålla.
- Bristfällig efterlevnad av reglerna är ett annat allvarligt hinder som underminerar tilltron till upphandlingsprocessen. Det finns en misstro bland SME att upphandlingarna sker enligt reglerna. En bristande legitimitet för regelverket oavsett om den baseras på felaktigt genomförda upphandlingar till följd av otillräcklig kompetens eller avsiktligt regelbrott är allvarligt i sig.
- Slutligen är förekomsten av elektronisk upphandling och e-handel generellt låg bland svenska offentliga myndigheter jämfört med övriga medlemsländer. Sverige, som ofta framhålls som en förebild när det gäller IT-användning, intar här en bottenplacering inom EU, enligt en europeisk undersökning. I Sverige använder endast 13 procent av inköparna elektronisk upphandling, jämfört med 75 procent i Danmark. Få myndigheter ser nyttan med elektronisk handel och har heller inte någon strategi för en ökad användning. Statliga myndigheter visar sig dessutom vara sämst på att utnyttja e-handel för att effektivisera verksamheten, trots regeringens satsning på bl.a. 24-timmarsmyndigheten.

Åtgärder för att underlätta för små och medelstora företag

Det finns flera åtgärder som skulle underlätta för SME att delta mer i offentliga upphandlingar, även med de nuvarande EG-direktiven.

- Ökad samordning och centrala inköpsfunktioner stärker upphandlarkompetensen samtidigt som det oftast leder till större kontrakt. Det bör därför ställas krav på att offentliga kontrakt alltid måste delas upp i mindre delar där så är möjligt, alternativt att företagen ska ges möjlighet att lämna anbud på delar av en upphandling eller att flera företag ska ha rätt att lämna gemensamma anbud på större kontrakt. Dessa krav borde inte minst gälla upphandlingar inom bygg- och livsmedelssektorn där konkurrensen är bristfällig och har varit så under lång tid.
- Det är viktigt att regelverken för offentlig upphandling efterlevs av upphandlande enheter för att företag ska känna att de konkurrerar på lika villkor. Den svenska regeringen bör därför följa det danska exemplet och skärpa tillsynen över lagen om offentlig upphandling. Detta bör ske genom förverkligandet av upphandlingskommitténs förslag från 1999 om stärkt myndighetstillsyn och marknadsskadeavgift.

- Elektronisk upphandling är ett utmärkt sätt att effektivisera och förenkla tillämpningen av de komplicerade upphandlingsreglerna, både för den upphandlande enheten och för företagen. Regeringen bör därför satsa på att förändra offentliga upphandlares attityder till e-handel generellt genom bl.a. utbildning och ökad kunskap om e-handels fördelar, inte minst hos de egna myndigheterna. Regeringen bör även ta initiativ till en gemensam Internetportal enligt dansk modell för all offentlig upphandling i Sverige, där det är möjligt att söka kontrakt utifrån innehåll och geografiskt läge, men även att lämna anbud via standardiserade, elektroniska formulär på de kontrakt som annonseras.
- Regeringen bör vidare öronmärka en del av sin miljardsatsning till kommunerna, som presenterades i regeringsförklaringen, för produktivitetshöjande investeringar. De bör bl.a. omfatta ökad användning av elektronisk upphandling, utvecklande av gemensamma standarder och kompetensutveckling hos offentliga inköpare. På sikt är det en lönsam investering eftersom det frigör befintliga resurser hos kommunerna som kan användas inom andra angelägna områden.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Offentliga myndigheter och institutioner är betydande aktörer på EU:s inre marknad i form av köpare av varor och tjänster. Enligt beräkningar från 2002 uppgick den totala offentliga upphandlingen inom EU till mer än 1 500 miljarder euro (13 500 miljarder kronor), vilket motsvarade 16,3 procent av EU:s samlade BNP. Andelen varierar dock betydligt mellan medlemsländerna.¹ Efter utvidgningen från 15 till 25 medlemsländer den 1 maj 2004 har denna marknad ytterligare ökat i omfattning och betydelse. I Sverige, som har en förhållandevis stor offentlig sektor, utgör marknaden för offentlig upphandling en högst väsentlig del av den samlade ekonomin. Den totala offentliga upphandlingen i Sverige beräknades uppgå till cirka 480 miljarder kronor 2002, motsvarande 20,5 procent av BNP. De kommunala inköpen dominerar med en årlig omsättning på drygt 250 miljarder kronor.²

Den offentliga upphandlingen inom EU styrs av EG-direktiv. Syftet med upphandlingsreglerna är att uppnå fri och rättvis konkurrens på den inre marknaden. Väl fungerande konkurrens ger lägre priser till högre kvalitet, samtidigt som det antas stärka de europeiska företagens konkurrenskraft gentemot övriga världen. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det därför av stort intresse att offentlig upphandling fungerar väl, eftersom det är ett sätt att bättre utnyttja de gemensamma skattemedlen. Den offentliga upphandlingen kan även användas som ett styrinstrument för att uppnå olika politiska mål, exempelvis avseende miljö, sociala frågor eller innovationer, en möjlighet som inte minst Sverige har utnyttjat historiskt sett.³

Reglerna för offentlig upphandling och dess effekter på konkurrensen är kontroversiella och har varit föremål för studier och diskussion under lång tid inom EU. Det senaste decenniet har dock allt större uppmärksamhet ägnats åt upphandlingsreglernas effekter för små och medelstora företag (SME)⁴. Detta har skett i takt med den ökande insikten hos beslutsfattare om SME:s stora betydelse för konkurrensen och samhälls ekonomin i stort. Lissabonmålet⁵, att göra EU till den mest konkurrenskraftiga ekonomin i världen till 2010, har bidragit till att sätta ytterligare fokus på frågan.

¹A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

²SCB, DG Inre marknad och Konkurrensverket.

³Televerket spelade t.ex. en avgörande roll för den tekniska utvecklingen inom telekomområdet i Sverige genom att kräva vissa egenskaper och standarder i upphandlingen. Se exempelvis *Co-development and composite clusters – the secular strength of Nordic telecommunications*, Berggren & Laestadius, 2003.

⁴I rapporten används förkortningen SME (small and medium sized enterprises) som avser företag med färre än 250 anställda se EU Kommissionens rekommendation 2003/361/EC.

⁵Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged union, COM (2004) 29, Report from the Commission to the spring European Council, 2004.

EU-kommissionen har tagit initiativ till ett antal studier på senare år som bl.a. visar att SME inte deltar i offentlig upphandling i den utsträckning som kan förväntas i förhållande till hur många små och medelstora företag det finns i EU. Förutom att SME:s generella deltagande är lågt i Europa som helhet förekommer även nationella skillnader.

Studier visar bl.a. att svenska SME är mindre benägna att delta i offentlig upphandling på den europeiska marknaden än SME i övriga medlemsländer.⁶

Mot bakgrund av den offentliga upphandlingens relativa storlek och SME:s betydelse för svensk ekonomi är SME:s låga deltagande i offentlig upphandling oroväckande. SME utgör i dag 99,7 procent av alla företag i Sverige, de står för cirka 60 procent av den totala sysselsättningen och ungefär 57 procent av den totala omsättningen inom den privata sektorn.⁷ Vidare sker i stort sett all organisk tillväxt, dvs. nettosysselsättningstillskottet, i denna grupp av företag. Stora företag har visat sig växa i huvudsak genom uppköp, vilket vanligtvis leder till rationaliseringar och uppsägningar.⁸ SME spelar därtill en viktig roll för den teknologiska utvecklingen i samhället, uppkomsten av nya innovationer och dynamiken inom och mellan olika branscher.⁹

Om olika hinder i praktiken utestänger SME från att lägga anbud på offentliga kontrakt på viktiga marknader riskerar konkurrensen att hämmas. Det leder i sin tur till högre priser på upphandlade varor och tjänster. Etableringshinder och sämre konkurrens riskerar dessutom att motverka uppkomsten av nya, innovativa företag inom viktiga sektorer i samhället, vilket i förlängningen kan leda till både lägre produktivitet utveckling inom angelägna områden och till lägre sysselsättning generellt i samhället.

EU och USA har valt olika ansatser i hur man hanterar och underlättar för SME att delta i offentliga upphandlingar. EU vill öka SME:s deltagande genom att uppnå fri konkurrens på lika villkor utan att vidta särskilda stödåtgärder. I USA försöker man i stället öka SME:s och olika minoritetsgruppers deltagande i offentliga upphandlingar genom aktiv diskriminering och ekonomiskt stöd.¹⁰ EU:s konkurrensregler förbjuder i sin nuvarande form i princip all form av ekonomiskt stöd till en viss grupp av företag, förutom i de fall då de är lokaliserade i något av EU:s stödområden.

1.2 Syfte

Huvudsyftet med studien är att belysa vilka effekter EU:s upphandlingsregler och tillämpning av dem har för svenska SME. Studien omfattar EU:s gemensamma marknad för offentlig upphandling, men har ett särskilt fokus på den svenska marknaden för offentlig upphandling eftersom det är den som Sveriges regering har störst möjlighet att påverka. Vidare syftar studien till att identifiera de huvudsak-

⁶*The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.*

⁷*SME:s in Sweden – Structural Change and Policy Development, Nutek, 2004.*

⁸*Tillväxtföretag i Sverige: Var de finns, hur de växer, och de jobb de skapar, Delmar och Davids-son, 2000.*

⁹*Innovation and small firms, Acs & Audretsch, 1990.*

¹⁰*SME:s and public procurement policy, Morand, Review of Economic Design, 2003.*

liga hinder som svenska SME upplever vid offentlig upphandling och utifrån dessa ge förslag på hur regeringen kan underlätta för och uppmuntra SME att delta i offentlig upphandling, inom ramen för nuvarande EG-direktiv. En viktig del i detta arbete är att studera och dra lärdom av goda exempel från övriga medlemsländer. Studien är även tänkt att fungera som inspel i regeringens arbete med innovationsstrategin ”Innovativa Sverige”, samt att bidra till en allmänt ökad medvetenhet om den offentliga upphandlingens tillväxtpolitiska och innovationspolitiska relevans.

1.3 Metod

Studien inleddes med en litteraturgenomgång och kartläggning av olika informationskällor, vilka bl.a. utgjordes av tidigare studier och politiska initiativ avseende SME:s delaktighet i offentlig upphandling, samt statistik, regelverk och övrig information med koppling till ämnet. Det skriftliga underlaget kompletterades med intervjuer och andra muntliga informationskällor. Efter en genomgång av insamlad data har materialet analyserats utifrån ett svenskt policyperspektiv.

Kartläggningen av tidigare studier visade att området är relativt utforskat. Den statistik som finns avseende offentlig upphandling inom EU är tämligen begränsad och resultaten är inte alltid jämförbara eftersom man haft olika metodansatser.

1.4 Disposition

I kapitel två ges en kort och övergripande introduktion till EU:s inre marknad och dess funktion, upphandlingsreglernas syfte och tillämpning, samt politiska initiativ och ambitioner. Kapitel tre innehåller statistik som rör offentlig upphandling. Kapitel fyra redovisar konstaterade problem och brister med upphandlingsreglerna, samt goda exempel på hur andra EU-länder arbetar för att uppmuntra och underlätta för SME att delta i offentlig upphandling. I kapitel fem redovisas resultaten och ett antal policyrekommendationer.

2 EU:s inre marknad och offentlig upphandling

I det här kapitlet ges en introduktion till offentlig upphandling, samt de politiska motiven bakom och ambitionerna med EU:s direktiv om offentlig upphandling. Inledningsvis ges en kortfattad beskrivning av EU:s inre marknad och dess funktion. Vidare redovisas viss historik för uppkomsten av upphandlingsreglerna och de politiska initiativ som har tagits på senare tid, både av EU-kommissionen och av den svenska regeringen i syfte att underlätta SME:s delaktighet i offentlig upphandling. Kapitlet avslutas med en översiktlig beskrivning av själva regelverket.

2.1 EU:s inre marknad ska främja konkurrensen

Den inre marknaden utgör en grundläggande beståndsdel i EU-samarbetet och omfattar sedan den 1 maj 2004 EU:s 25 medlemsländer samt Norge, Island och Liechtenstein. Den inre marknaden härstammar från Romfördraget där de ursprungliga sex medlemsländerna enades om målet att skapa en gemensam marknad där varor, personer, tjänster och kapital skulle kunna röra sig fritt.

Efter decennier av diskussioner och förhandlingar avskaffades de fysiska handelshindren (gränskontroller och tullbehandling) den 31 december 1992. Mellan medlemsländerna ska därmed fri rörlighet gälla. Den inre marknaden utvecklas kontinuerligt och många svårigheter återstår att lösa. Detta gäller inte minst reglerna för offentlig upphandling.

Arbetet med att förena Europas marknader drivs framåt genom allt större ekonomisk och politisk integration. Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget), som trädde ikraft 1993, ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids och att medlemsländernas nationella lagstiftning harmoniseras.

De grundläggande principerna för den fria rörligheten utgörs främst av två principer:

- *principen om icke-diskriminering*, som förbjuder all diskriminering på grund av nationalitet, t.ex. att behandla en importerad vara annorlunda än en inhemsk vara
- *principen om ömsesidigt erkännande*, som innebär att lagen i ett annat medlemsland ska ha samma effekt som inhemsk lag, dvs. en produkt som säljs lagligt i ett medlemsland ska även kunna säljas i andra medlemsländer.

EU-kommissionen har en central funktion när det gäller att motverka nya hinder i nationella regleringar. Kommissionen ska också förvalta inre marknadsreglerna, exempelvis genom praktisk tillämpning, återkommande uppdatering och teknisk standardisering. Dessutom kontrollerar kommissionen och EG-domstolen att EU-rätten efterlevs och att direktiven verkligen införlivas i de nationella lagarna. Tillsynen av EU-reglerna för den inre marknaden ska dock i första hand utövas av nationella myndigheter, när de har införlivats i de nationella lagarna.

2.2 Offentlig upphandling – historik och politiska ambitioner

EU:s gemensamma regler för offentlig upphandling utgör ett viktigt verktyg för att uppnå en väl fungerande inre marknad, med fri och rättvis konkurrens.

Regeringar och offentliga institutioner är stora inköpare av varor och tjänster. Sedan tidigt 1970-tal har EU:s politik verkat för att öppna nationella offentliga upphandlingar för konkurrens från andra medlemsländer.¹¹ Studier på 1980-talet visade dock att det fortfarande förekom diskriminerande upphandlingsregler. Upphandlingarna favoriserade inhemska leverantörer vilket i sin tur resulterade i både kostnadsökningar och ineffektivitet. Diskriminerande regler ansågs utgöra det huvudsakliga hindret för att åstadkomma en effektiv inre marknad och EU valde därför att anta gemensamma och i många fall kontroversiella regler som styr tilldelningen av offentliga kontrakt.¹²

Det huvudsakliga syftet med de gemensamma reglerna för offentlig upphandling är

- att åstadkomma en mer effektiv användning av skattemedlen
- att stödja företagets tillgång till den gemensamma inre marknaden
- att åstadkomma bättre konkurrens mellan europeiska företag.¹³

Kommissionen har dock uppmärksammat SME:s särskilda förutsättningar och stora betydelse för ekonomin och har därför, sedan början av 1990-talet, valt att lägga särskilt fokus på de behov som SME har i form av förenklade regler, riktad information och stöd i olika frågor, t.ex. offentlig upphandling. EU:s konkurrensregler förbjuder däremot i stort sett allt ekonomiskt stöd specifikt riktat till SME.

2.2.1 EU-kommissionen vill underlätta för små och medelstora företag

I november 1996 publicerade kommissionen en grönbok om offentlig upphandling inom EU, där man konstaterade att EG-direktiven om offentlig upphandling inte hade införlivats till fullo i alla medlemsländer, att tillämpningen fortfarande inte var konsekvent och att den ekonomiska effekten därmed var begränsad. Tänkbara åtgärder för att lösa problemen diskuterades och kommissionen lyfte särskilt fram vikten av att underlätta och uppmuntra SME att delta i offentlig upphandling. Man redovisade också en rad problem och direkta hinder för SME som hade identifierats i tidigare meddelanden och resolutioner från kommissionen. Bland de prioriterade mål som kommissionen angav i grönboken fanns bl.a. att förenkla rättsreglerna och anpassa dem till IT-samhället, att förbättra efterlevnaden av reglerna, att utbilda offentliga upphandlare, att öka antalet aktörer som lämnar anbud på kontrakt och att förstärka synergieffekterna mellan reglerna för offentlig upphandling och EU:s politik inom andra områden.¹⁴

¹¹*The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.*

¹²*Public Procurement in the Single European Market: Policy and Prospects, Uttley and Hartley, 1994.*

¹³*The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.*

¹⁴*Green Paper: Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward, COM (96) 583, European Commission, 1996.*

I kölvattnet av grönboken följde ett antal studier, initiativ och nya EG-direktiv som syftade till att förbättra upphandlingsprocessen och SME:s möjligheter att vinna offentliga kontrakt.¹⁵ Den svenska regeringen tillsatte 1998 den s.k. upphandlingskommittén med det primära syftet att se över behovet av statlig tillsyn över den offentliga upphandlingen. I uppdraget ingick även att titta på bestämmelserna om skadestånd och att undersöka hur övriga medlemsländer genomfört rättsmedelsdirektiven i denna del. Utredningsdirektivet innehöll inget specifikt uppdrag att titta på SME:s förutsättningar att delta i offentlig upphandling.¹⁶ I sitt betänkande konstaterade dock upphandlingskommittén att SME måste ges reella möjligheter att delta i upphandlingar om konkurrensen ska förbättras. Upphandlingskommittén aktualiserade också möjligheten att använda offentlig upphandling för att uppnå andra samhällspolitiska mål.¹⁷

2.2.2 Moderniserade EU-regler ska förenkla

I maj 2000 föreslog EU-kommissionen att lagstiftningen rörande offentlig upphandling skulle moderniseras. Lagstiftningen antogs av parlamentet och ministerrådet i februari 2004.¹⁸ Av beslutet framgår det att medlemsländerna har 21 månader på sig att införliva de nya EG-direktiven i sin nationella lagstiftning. Den svenska regeringen tillsatte kort efter beslutet en utredning med uppdrag att föreslå hur detta ska ske.¹⁹

I korthet innebär den nya lagstiftningen att de tidigare tre direktiven för varusektorn, tjänstesektorn och byggtreprenader har slagits samman till ett enda direktiv. Språket i direktivet har förenklats och upphandlarna ges rätt att sköta hela upphandlingsprocessen elektroniskt.²⁰ Kommissionen avser att ta fram en handlingsplan som ska hjälpa medlemsländerna att införliva de nya direktiven.²¹

I kommissionens strategi för den inre marknaden för åren 2003–2006 anges bl.a. att medlemsländerna ska utarbeta nationella planer för att öka kunskapen och kännetecken om den inre marknads potential.²² Vidare uppmärksammas behovet av att förbättra rutinerna för offentlig upphandling.

2.2.3 Effektivare med elektronisk upphandling

Elektronisk upphandling ses som ett verktyg att förenkla upphandlingsprocessen och minska den administrativa bördan för både upphandlande enheter och företag.

¹⁵Bl.a. *Public Procurement in the European Union COM, (98) 143, European Commission, 1998.*

¹⁶*Kommittédirektiv (dir. 1998:58), Översyn av Nämnden för offentlig upphandling, m.m. 1998.*

¹⁷*Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), Upphandlingskommittén, 1999.*

¹⁸*Public procurement: Commission welcomes adoption of modernising legislation, pressmeddelande från DG Inre marknad, 3 februari 2004.*

¹⁹*Utredning om nya EG-direktiv om offentlig upphandling, pressmeddelande från Finansdepartementet, 7 april 2004.*

²⁰*Direktiv 2004/18/EC och 2004/17/EC.*

²¹*Public procurement: Commission consults on how Europe can make the most of electronic procurement, pressmeddelande från DG Inre marknad, 13 september 2004.*

²²*Internal Market Strategy – Priorities 2003-2006, Communication from the Commission COM (2003) 238, 2003.*

Även i kommissionens handlingsplan för ökat entreprenörskap, som offentliggjordes i början av 2004, framhålls att särskilda åtgärder måste vidtas för att underlätta för de mindre företagen att bli delaktiga i offentliga upphandlingar.²³

Den svenska regeringen har på senare tid uppmärksammat SME:s låga deltagande i offentlig upphandling och tagit vissa initiativ som delvis syftar till att underlätta för dem. Statskontoret har bl.a. fått i uppdrag av Näringsdepartementet att arbeta för en ökad användning av offentlig, elektronisk handel. Uppdraget sträcker sig mellan 2003–2006 och innebär att Statskontoret löpande och i samarbete med Svenska Kommunförbundet ska följa utvecklingen av den offentliga användningen av elektronisk handel. Statskontoret ska vidare föreslå förändringar som gynnar en ökad kostnadseffektiv användning av elektronisk handel, med särskild hänsyn till små och medelstora företags möjligheter att delta i offentlig upphandling.²⁴

I regeringens innovationsstrategi ”Innovativa Sverige”, som presenterades av Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet i juni 2004, nämns bl.a. vikten av att underlätta SME:s tillgång till offentlig upphandling av främst teknik- och kunskapsintensiva tjänster.²⁵

2.3 Reglerna som styr offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen inom EU styrs av EG-direktiv, som i sin tur baseras på avtalet om offentlig upphandling (Agreement on Government Procurement – GPA)²⁶ tecknat inom World Trade Organization (WTO). GPA innehåller bestämmelser om öppenhet och icke-diskriminering och slår fast ramarna för bl.a. EU:s regler om offentlig upphandling. Syftet är att uppnå transparenta och förutsebara upphandlingsrutiner som förbättrar den ekonomiska effektiviteten genom att främja konkurrensen mellan inhemska och utländska leverantörer.

EU:s upphandlingsdirektiv baseras på ett antal grundläggande gemenskapsrättsliga principer, som ska följas vid all offentlig upphandling inom unionen (vissa typer av inköp är dock undantagna, exempelvis inköp av krigsmateriel). Utöver *principen om icke-diskriminering* och *principen om ömsesidigt erkännande* (se avsnitt 2.1) baseras upphandlingsdirektiven på:

- *Likabehandlingsprincipen*: Alla leverantörer ska behandlas lika, dvs. ges lika förutsättningar (t.ex. ska alla få samma information vid samma tillfälle).
- *Principen om transparens*: Upphandlingsprocessen ska kännetecknas av förutsebarhet och öppenhet (anbudsgivarna ska ges samma förutsättningar för anbudsgivning genom ett klart och tydligt förfrågningsunderlag som innehåller samtliga krav på den upphandlade varan eller tjänsten).

²³ Action Plan: The European agenda for Entrepreneurship, Communication from the European Commission, 2004.

²⁴ Regeringsbeslut: Uppdrag till Statskontoret att arbeta för en ökad användning av offentlig elektronisk handel, Näringsdepartementet, 3 juli 2003.

²⁵ Innovativa Sverige – En strategi för tillväxt genom förnyelse (Ds 2004:36), Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 2004.

²⁶ World Trade Organization (WTO), http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

- *Proportionalitetsprincipen:* Kvalifikationskraven och kraven i kravspecifikationen måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.

EU:s medlemsländer är skyldiga att implementera upphandlingsdirektiven i nationell reglering. En bestämmelse som inte är införlivad med eller strider mot nationell rätt kan trots detta under vissa förutsättningar vara tillämplig om regeln har s.k. direkt effekt.

2.3.1 Reglernas införlivande i Sverige

Sverige har valt att samla alla regler i nationella lagar och förordningar. Det finns tre lagar och ett antal förordningar som rör offentlig upphandling och konkurrens. Det centrala regelverket är *lagen om offentlig upphandling (LOU)*²⁷ som i allt väsentligt bygger på EG-direktiv för upphandlingar som överstiger vissa bestämda belopp, de s.k. tröskelvärdena²⁸. LOU reglerar hur kommuner, landsting och statliga myndigheter får agera när de köper varor och tjänster. Tillsynsmyndighet för lagen är Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Huvudregeln enligt LOU är att all upphandling ska baseras på affärsmässighet, vilket framgår av 1 kap. 4 §:

Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Utöver LOU finns *lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU)*²⁹, som tillämpas av Konkurrensverket och främst fungerar som ett komplement till LOU. LIU tillämpas bl.a. om en offentlig aktör diskriminerar en anbudsgivare vid upphandling. Slutligen finns *konkurrenslagen (KL)*³⁰ som bl.a. tillämpas när det visar sig att flera anbudsgivare har samarbetat vid en upphandling.

2.3.2 Olika tröskelvärden styr upphandlingen

Tröskelvärdena för offentlig upphandling varierar beroende på om det är en upphandling i statlig regi eller en upphandling genomförd av kommuner och landsting. Särskilda belopp gäller dessutom för de s.k. försörjningssektorerna (el, tele m.fl.). All upphandling, såväl under som över tröskelvärdena, ska göras utifrån de grundläggande principerna och kravet på affärsmässigt agerande. I tabell 1 nedan framgår tröskelvärdena för olika sektorer.

²⁷ *Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.*

²⁸ *Förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.*

²⁹ *Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.*

³⁰ *Konkurrenslagen (1993:20).*

Tabell 1 Gällande tröskelvärden från och med den 15 februari 2004.³¹

	Euro	kronor
Byggtreprenader	5 000 000	46 134 000
Varor och tjänster		
Försörjningssektorerna (utom telesektorn)	400 000	3 690 000
Telesektorn	600 000	5 536 000
Statliga myndigheter	130 000	1 421 000
Övriga upphandlande enheter	200 000	1 845 000
Förhandsannonsering	750 000	6 920 000

Källa: Förordningen (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling

Alla offentliga upphandlingar som överstiger något av tröskelvärdena, måste annonseras i Tillägg till Europeiska gemenskapernas officiella tidning, EGT. Leverantörer kan få information om och söka upphandlingar i EGT genom databasen Tenders Electronic Daily, TED³².

Upphandling över tröskelvärdena kan enligt LOU antingen ske genom *öppen upphandling*, *sektiv upphandling* eller *förhandlad upphandling*.

Tröskelvärdena motiveras av att den formella upphandlingsprocessen genererar vissa administrativa kostnader vilket anses medföra att det inte är lönsamt att ställa lika hårda krav på upphandlingar av mindre värden, varken för den upphandlande enheten eller för leverantören.

Upphandling under tröskelvärdena kan ske genom antingen *förenklad upphandling*, *urvalsupphandling* eller *direktupphandling*.

2.3.3 Gemensamma ramavtal för statliga myndigheter

Den svenska statsförvaltningen har tecknat ramavtal som omfattar en mängd olika varor och tjänster för alla myndigheters räkning. Härigenom kan myndigheterna beställa (avropa) direkt från leverantören till fastställda priser och villkor utan att göra en egen upphandling. Myndigheterna är dock skyldiga att följa särskilda regler³³. Statens ramavtal finns samlade i det Internetbaserade avtalssystemet Statens Internethandelssystem (IHS).³⁴ Upphandling genom ramavtal är även vanligt hos kommuner och landsting där ofta Statskontoret, Hjälpmedelsinstitutet och Kommentusgruppen genomför samordnade upphandlingar.

2.3.4 Det går att överklaga upphandlingsbeslut i vissa fall

Enligt LOU kan en leverantör som anser sig ha lidit eller riskerar att lida skada i ett upphandlingsförfarande i vissa fall få skadeståndsansättning. Leverantören ansöker om överprövning hos länsrätten fram till den tidpunkt då ett upphandlingskontrakt har tecknats. Leverantörer har även möjlighet att klaga till EU-kommissionen eller till NOU. NOU granskar endast ärenden som är av allmänt eller principiellt intresse och kan inte vidta rättsliga åtgärder mot en upphandling eller en upphandlande enhet.

³¹ Förordningen (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

³² Tenders Electronic Daily, <http://ted.publications.eu.int/official/>

³³ Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

³⁴ Se Statlig inköpssamordning <https://avropa.vhs.se/>

3 Upphandlingsstatistik

Det finns ett begränsat antal kvantitativa studier av omfattningen på den offentliga upphandlingen inom EU. Resultaten är heller inte alltid jämförbara beroende på att man haft olika metodansatser och dataserier. Därmed är det svårt att få fram korrekt och jämförbar statistik om den offentliga upphandlingens omfattning i EU:s olika medlemsländer. Försök till uppskattningar har gjorts av främst OECD och EU-kommissionen. I detta kapitel redovisas ett urval av statistik och genomförda studier vars resultat bedöms intressanta ur ett svenskt perspektiv.

3.1 Varor och tjänster för 1 500 miljarder euro om året

Kommissionen uppskattar den totala offentliga upphandlingen inom EU till 16,3 procent av unionens samlade BNP, motsvarande 1 500 miljarder euro år 2002. Den offentliga upphandlingens storlek i olika medlemsländer varierar dock högst betydligt, från 11,9 till 21,5 procent av BNP. Sverige, som har en relativt stor offentlig sektor, ligger högt över genomsnittet med cirka 20,5 procent av BNP, se tabell 2. Endast Nederländerna har en större andel offentlig upphandling enligt kommissionens uppskattning.

Sveriges BNP uppgick 2002 till 2 347 400 miljoner kronor.³⁵ Den totala svenska upphandlingen skulle därmed ha uppgått till ungefär 480 miljarder kronor det året. Tidigare svenska beräkningar visar att de kommunala inköpen dominerar och beräknas omsätta 250 miljarder kronor årligen.³⁶

Tabell 2 Den offentliga upphandlingens andel av BNP för EU:s medlemsländer och unionen som helhet.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgien	14,38	14,61	14,35	14,37	14,69	14,75	14,91	15,22
Danmark	16,27	16,26	16,51	16,94	17,26	17,39	18,40	18,76
Finland	16,25	16,70	16,57	15,96	16,06	15,37	15,72	16,45
Frankrike	17,26	17,32	17,26	16,49	16,35	16,52	16,35	16,62
Grekland	13,62	12,92	12,69	13,00	12,71	13,55	12,98	12,62
Irland	13,54	12,87	12,11	11,95	12,05	12,23	13,25	13,30
Italien	12,58	12,17	12,00	12,12	12,25	12,37	12,69	11,88
Luxemburg	15,49	16,01	14,89	14,43	14,38	13,11	14,25	15,48
Nederländerna	20,84	20,51	20,27	20,12	20,21	20,12	20,68	21,46
Portugal	14,14	14,56	14,57	13,85	14,29	13,98	13,91	13,26
Spanien	13,84	12,81	12,76	12,97	12,94	12,73	12,75	13,02
Storbritannien	21,68	20,58	18,24	17,79	17,84	17,46	17,89	18,42
Sverige	22,14	20,97	19,99	20,48	20,27	19,40	20,01	20,49
Tyskland	17,98	17,99	17,45	17,19	17,15	16,99	17,01	17,03
Österrike	18,36	18,15	17,70	17,69	17,77	17,05	16,22	16,46
EU (15 länder)	17,26	16,89	16,33	16,10	16,13	16,02	16,18	16,30

Källa: DG Inre marknad

³⁵ BNP i löpande priser, Källa: SCB.

³⁶ Konkurrensverket.

3.2 Få kontrakt går till utländska företag

De gemensamma upphandlingsreglerna har inte gett upphov till någon större konkurrens från utländska leverantörer, vilket ju var ett av huvudsyftena med reglerna. I en nyligen publicerad rapport³⁷ har kommissionen försökt uppskatta hur stor del av upphandlingskontrakten som erhålls av utländska leverantörer. Rapporten skiljer på direkt och indirekt gränsöverskridande upphandling. Den direkta gränsöverskridande upphandlingen innebär att leverantörer från ett land, deltar med anbud i ett annat land. Den indirekta gränsöverskridande upphandlingen innebär att en utländsk leverantör deltar i en upphandling i ett annat land via dotterbolag, filialer eller dylika aktörer som är baserade i det land där upphandlingen sker. Uppskattningarna visar att den direkta gränsöverskridande upphandlingen uppgår till 1,8–3 procent och den indirekta till 7–8,5 procent av den totala upphandlingen. Siffrorna är dock högst osäkra.

3.3 En mindre andel av upphandlingen annonseras

Kommissionen uppskattar att 16,2 procent (värdemässigt) av EU:s totala, offentliga upphandling offentliggjordes i EGT och TED under 2002, vilket motsvarar 2,6 procent av EU:s samlade BNP. I Sverige annonserades 19,3 procent av den totala, offentliga upphandlingen i EGT och TED, vilket motsvarar 3,94 procent av landets BNP eller cirka 92 miljarder kronor.³⁸ Det sammanlagda värdet på de kontrakt som de facto publiceras i EGT och TED i förhållande till respektive lands BNP redovisas i tabell 3 nedan.

Andelen annonserad upphandling varierar väsentligt mellan olika medlemsländer, från 7,5 procent i Tyskland till 45,7 procent i Grekland (2002). Här bör dock påpekas att det endast är upphandling över tröskelvärdena som ska annonseras i EGT och TED. Andelen annonserad upphandling påverkas därmed även av den genomsnittliga storleken på de offentliga kontrakten. Stora, nationella infrastrukturinvesteringar i exempelvis vägar, järnvägar och flygplatser kan driva upp andelen annonserad upphandling vissa år.

³⁷ *A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.*

³⁸ *Economic Reform: report on the functioning of community product and capital markets, COM(2002) 743, European Commission, 2002 och siffror från Eurostat.*

Tabell 3 Andelen annonserade kontrakt (värdemässigt) i EGT och TED i förhållande till den totala offentliga upphandlingen i respektive medlemsland och i unionen som helhet.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Belgien	6,9	7,6	10,9	13,8	15,6	15,6	18,6	15,8
Danmark	16,4	13,4	13,4	13,5	14,3	20,9	15,8	14,5
Finland	8,0	9,2	8,2	9,2	9,8	13,2	15,1	13,9
Frankrike	5,5	6,8	8,4	11,0	11,7	14,6	16,8	17,7
Grekland	34,1	37,7	42,9	45,1	39,9	31,9	35,3	45,7
Irland	11,4	16,3	19,3	16,1	16,8	21,4	19,3	18,0
Italien	9,8	9,9	11,3	10,7	13,2	17,5	15,3	20,3
Luxemburg	5,2	7,0	9,2	14,3	12,9	12,3	10,7	13,3
Nederländerna	4,8	5,1	5,5	5,2	5,9	10,8	12,5	8,9
Portugal	15,5	17,7	15,1	15,5	14,6	15,0	17,7	19,4
Spanien	8,5	11,0	11,5	11,5	16,8	25,4	23,4	23,6
Storbritannien	15,0	15,6	17,9	16,9	15,1	21,5	21,5	21,1
Sverige	10,5	10,6	11,5	11,6	12,5	17,9	23,4	19,3
Tyskland	5,1	5,6	6,3	6,5	5,2	5,6	5,7	7,5
Österrike	4,5	7,5	7,5	8,3	7,0	13,5	14,6	15,5
EU (15 länder)	8,4	9,2	10,7	11,1	11,2	14,9	15,4	16,2

Källa: DG Inre marknad

Mellan 1995 och 2002 dubblerades i stort sett andelen annonserade upphandlingskontrakt, medan den totala volymen på upphandlingen ökade med 30 procent under motsvarande tidsperiod. Skillnaden mellan det totala värdet på den offentliga upphandlingen och de värden som annonseras är dock fortfarande väldigt stor.³⁹

I Sverige genomförs årligen cirka 3 500 EU-upphandlingar som styrs av EG-direktiv, dvs. över tröskelvärdena. Den vanligaste formen av offentlig upphandling, både till antal och värde, utgörs dock av förenklade upphandlingar. Antalet förenklade upphandlingar beräknas uppgå till cirka 200 000 per år. Utöver dessa två typer av upphandlingar genomförs ett stort antal direktupphandlingar.⁴⁰ NOU uppskattar att de direktivstyrda upphandlingarna stod för cirka 20 procent av värdet på den totala offentliga upphandlingen i Sverige 1998.⁴¹

3.4 Upphandlingsreglerna pressar priserna

Kommissionen uppskattar att de nuvarande reglerna för offentlig upphandling har minskat det genomsnittliga priset på upphandlade varor och tjänster med 30 procent.⁴² Skillnaden mellan att tillämpa och att inte tillämpa EU:s regler för offentlig upphandling kan vara ända upp till 40 procent av de totala kostnaderna för de upphandlade varorna och tjänsterna enligt olika undersökningar. Om kostnaderna för det som upphandlas offentligt minskade en procent år 2001 i EU:s dåvarande 15 medlemsländer skulle det ha motsvarat en besparing på 14 miljarder euro. En be-

³⁹A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

⁴⁰Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), Upphandlingskommittén, 1999.

⁴¹NOU info mars 1998

⁴²A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

sparing på bara tio procent skulle ha inneburit att alla medlemsländer kunde hålla stabilitets- och tillväxtpakten, dvs. ha ett budgetunderskott på högst tre procent.⁴³ Det danska utbildningsministeriet har uppskattat att en kostnadsminskning med fem procent genom mer konkurrensutsatta och effektiva marknader för offentlig upphandling skulle spara över 70 miljarder euro.⁴⁴ En svensk utvärderingsrapport uppskattade att LOU bidrog till en årlig nettobesparing på 3,3 miljarder kronor åren 1994–1996. Kommunerna stod för en stor del av besparingarna.⁴⁵

3.5 Upphandlarens kompetens avgörande för priset

Enligt kommissionens undersökningar är det genomsnittliga priset på upphandlade varor och tjänster inom ett land lägre när flera anbudsgivare är inblandade än när man gör en direktupphandling. Företagsstorlek och nationellt ursprung på leverantören verkar inte ha någon betydelse för det pris som betalas. Offentliga aktörer som upphandlar en volym som överstiger genomsnittet betalar generellt sett ett lägre pris per enhet. Inköparens professionalism och organisation avseende upphandlingsrutinerna har en viktig inverkan på det pris som betalas. Myndigheter med en central inköpsavdelning betalar i genomsnitt något lägre priser. Vidare har det visat sig att det finns ett u-format samband mellan det pris som den upphandlade enheten betalar och nivån på myndigheten. Lokala och nationella myndigheter tenderar att betala mer än regionala myndigheter.⁴⁶

3.5.1 Kontrakt delas för att undgå formell upphandling

Upphandlingsdirektiven är obligatoriska när värdet på den upphandlade varan eller tjänsten överstiger vissa tröskelvärden. Undersökningar visar att upphandlande myndigheter och organisationer tenderar att lägga en stor del av sina upphandlingskontrakt precis under tröskelvärdena för att därigenom undvika administrativa kostnader och krav på annonsering.

3.6 Lågt deltagande av SME i offentlig upphandling

I genomsnitt 30 procent av alla europeiska SME känner till möjligheten att delta i offentlig upphandling. Av svenska SME är det 45 procent. Företag i Grekland, Irland, Portugal och Nederländerna uppvisar de lägsta siffrorna med 20 procent eller lägre. Företag som saknar uppkoppling till Internet har generellt sett mycket lägre kunskap om de offentliga upphandlingskontrakten eftersom Internet är ett viktigt verktyg för att annonsera offentliga kontrakt.

Av samtliga SME som är medvetna om möjligheten att delta i offentlig upphandling är det endast i genomsnitt 16 procent som väljer att lämna anbud på kontrakt i

⁴³Internal Market Strategy – Priorities 2003–2006, Communication from the Commission COM(2003) 238, 2003 och A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

⁴⁴Internal Market Strategy – Priorities 2003–2006, Communication from the Commission COM(2003) 238, 2003

⁴⁵Effekter av lagen om offentlig upphandling, Nämnden för offentlig upphandling (NOU) 1998.

⁴⁶A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

övriga medlemsländer.⁴⁷ I Italien, Norge, Portugal och Sverige var det färre än 10 procent som lämnade anbud. Andelen av franska SME uppgår till 45 procent. När det gäller upphandlingskontrakt från lokala eller nationella myndigheter är deltagandet från SME högre. I genomsnitt 46 procent av de SME som känner till möjligheten att delta i offentlig upphandling hade lämnat anbud på lokal eller nationell nivå någon gång under de tre år som föregick undersökningen. Bland franska SME var siffran 79 procent.⁴⁸

Av de företag som fick upphandlingskontrakt genom TED 2001, var 77,5 procent SME (85,1 procent av de svenska företagen). SME:s andel av den totala företagspopulationen inom EU uppgår till 99,8 procent (Sverige 99,7 procent).⁴⁹

3.7 Faktorer som påverkar SME:s deltagande

En nyligen publicerad undersökning identifierar ett antal faktorer som verkar ha särskilt stor betydelse för SME:s tillgång till offentlig upphandling:⁵⁰

- antalet annonserade offentliga kontrakt (per 1 000 företag)
- omfattningen av eller storleken på det upphandlade kontraktet
- antalet kontrakt från olika typer av myndigheter, där antalet kontrakt från lokala myndigheter verkar ha särskilt stor relevans.

Av figur 1 nedan framgår hur många kontrakt som utannonseras i TED per 1 000 företag och land. Genomsnittet för EU (de tidigare 15 medlemsländerna) är 2,6 annonserade kontrakt per 1 000 företag och för Sverige 7 kontrakt.

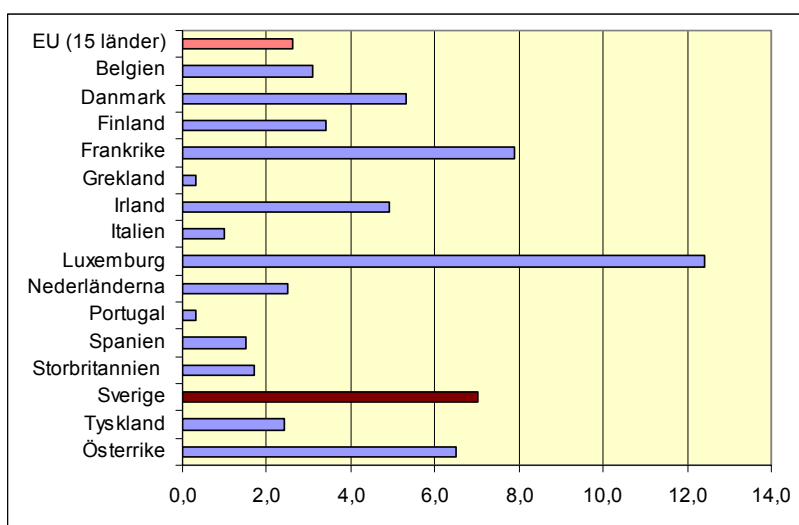
⁴⁷Undersökningen genomfördes av the European Network for SME Research (ENSR) i medlemsländer och avsåg de tre åren före 1999. ENSR-undersökningen skiljer på kontrakt från lokala och nationella upphandlare och upphandlingar från Europeiska institutioner och organisationer.

⁴⁸The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.

⁴⁹The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004. Uppgifterna bygger på analyser av de 52 099 kontrakt som publicerades i TED 2001.

⁵⁰The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.

Figur 1 Antal annonserade kontrakt i TED 2001 per 1 000 företag och land år 2001.

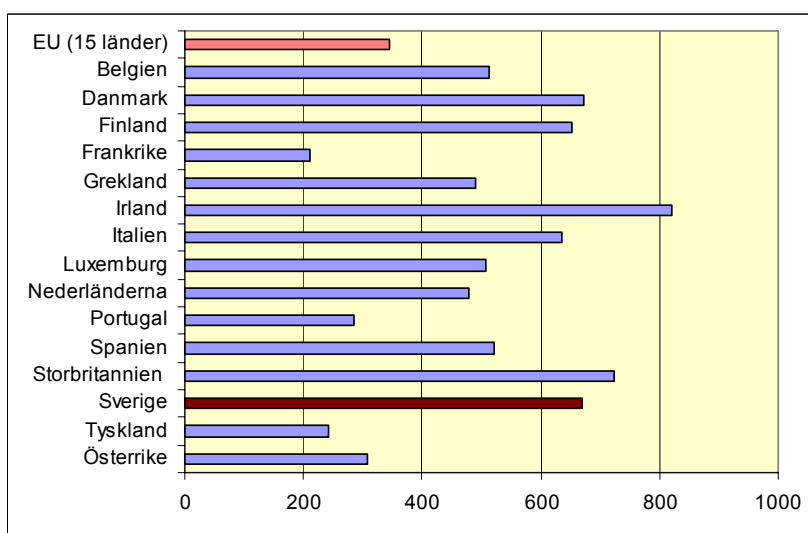


Källa: EIM

Genomsnittlig kontraktsstorlek i TED varierar avsevärt mellan olika medlemsländer. Den genomsnittliga kontraktsstorleken från svenska myndigheter är relativt stor jämfört med övriga länder i denna jämförelse, medan Frankrike och Tyskland utmärker sig på den nedre delen av skalan, se figur 2.

En undersökning bland upphandlande enheter i de olika medlemsländerna visar att offentliga inköpare i Tyskland och Frankrike standardmässigt strävar efter att dela upp kontrakt i mindre delar. Svenska upphandlare tillhör dem som är mindre benägna att dela upp kontrakt enligt samma undersökning.⁵¹

Figur 2 Medianvärdet av de offentliga kontraktens storlek i TED 2001 (x 1 000 euro) för olika länder



Källa: EIM

⁵¹ *The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.*

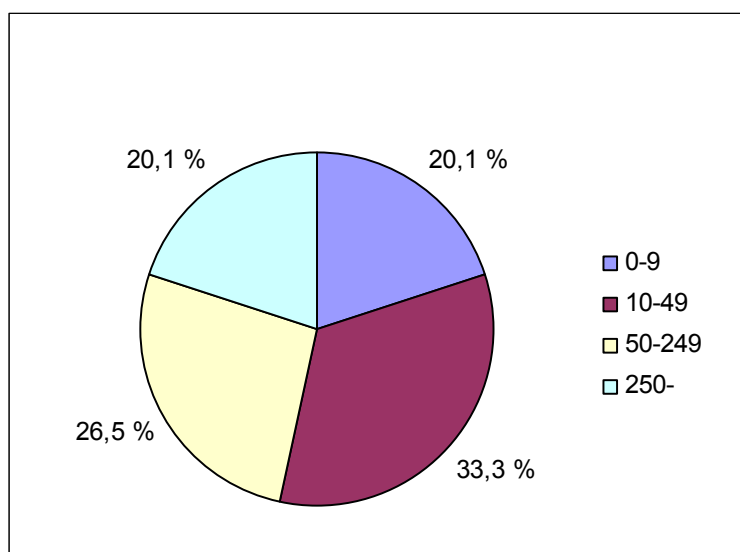
En närmare titt på vilka typer av myndigheter som annonserar i TED visar att myndigheter på lokal nivå i genomsnitt står för cirka 60 procent av de annonserade kontrakten. För svenska myndigheter är motsvarande siffra 68 procent.⁵²

3.7.1 Sammanfattningsvis avseende svenska SME:s förutsättningar

Det kan konstateras att svenska SME har goda förutsättningar att få tillgång till offentliga upphandlingskontrakt tack vare ett jämförelsevis stort antal annonserade kontrakt och en relativt stor andel kontrakt från lokala myndigheter. De förhållandevis stora offentliga upphandlingskontrakten i Sverige utgör dock en nackdel för SME jämfört med övriga medlemsländer.

Huruvida kontraktsstorleken har med förekomsten av ramavtal att göra är svårt att statistiskt bevisa, eftersom det saknas jämförande statistik mellan olika medlemsländer. De totala statliga inköpen i Sverige beräknas uppgå till cirka 80 miljarder kronor per år. Av denna summa, som även inkluderar entreprenader, upphandlas cirka 7 miljarder kronor via ramavtal. Statskontoret har identifierat 264 individuella ramavtalsleverantörer för de statliga ramavtalen. Storleken på dessa leverantörer i antal anställda fördelar sig enligt nedanstående figur.⁵³

Figur 3 Andel ramavtalsleverantörer fördelade utifrån antal anställda.



Källa: Statskontoret

Ramavtal förekommer även i stor utsträckning hos kommuner och landsting. Detaljerad statistik över omfattningen av dem och fördelning på olika typer av leverantörer finns inte i dag.

⁵² *The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.*

⁵³ *Statskontoret har påbörjat en översyn av den statliga ramavtalskonstruktionen som beräknas vara klar i slutet av 2004. Syftet med översynen är bl.a. att se om ramavtalen har någon skadlig inverkan på konkurrensen. Uppgifterna kommer från Robert Alexandersson, Statskontoret.*

3.8 Sverige har lägst andel elektronisk upphandling

Sverige, Finland och Danmark har störst andel Internetuppkopplade företag av samtliga medlemsländer. I de tre nordiska länderna hade över 90 procent av företagen Internetuppkoppling 2001.⁵⁴ De tekniska förutsättningarna för elektronisk upphandling är därmed goda.

Sverige intar dock en bottenplacering för upphandlande enheters användning av elektronisk upphandling. I en europeisk jämförelse framgår att endast 13 procent av de tillfrågade upphandlarna i Sverige använder elektronisk upphandling, vilket kan jämföras med 75 procent i Danmark som toppar statistiken. I Finland är andelen 35 procent, medan genomsnittet för EU är 25 procent, se tabell 4 nedan.

Tabell 4 Andelen upphandlare som använder elektronisk upphandling.

Land	Procent
Danmark	75
Irland	55
Finland	35
Spanien	33
Storbritannien	32
Österrike	30
Tyskland	29
Italien	27
Nederländerna	26
Belgien	21
Luxemburg	18
Frankrike	15
Sverige	13
Totalt	25

Källa: EIM

Den europeiska undersökningen får stöd av en kartläggning från Statskontoret som visar att endast en tredjedel av kommunerna infört elektronisk handel. Motsvarande andel av de statliga myndigheterna är ännu mindre och uppgår endast till 15 procent. Av statliga myndigheter är det 76 procent som av olika skäl saknar konkreta planer på att införa IT och elektronisk handel som stöd för inköps- och fakturaprocesserna. Landstingsförbundet avböjde att delta i översynen. Det saknas därför statistik över förekomsten av e-handel inom landstingen, som är stora och viktiga offentliga inköpare.⁵⁵

⁵⁴ *The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.*

⁵⁵ *Att främja offentlig elektronisk handel, Statskontoret, 2004.*

4 Konstaterade problem och brister

I Sverige har inte de problem SME upplever vid offentlig upphandling fått något större genomslag i den politiska debatten. Det kan vara en anledning till att det inte har genomförts så många svenska studier inom området. Statistik visar dock att europeiska SME som helhet inte heller deltar i offentlig upphandling i den omfattning som kan förväntas. Detta har föranlett ett antal olika undersökningar på främst europeisk nivå, i de flesta fall initierade av kommissionen. Studierna identifierar ett antal tänkbara förklaringar till SME:s låga deltagande. I detta kapitel redovisas en sammanfattning av dessa. Vidare presenteras ett urval goda exempel från övriga medlemsländer på hur man har underlättat för SME att delta i offentliga upphandlingar.

4.1 Vanliga hinder som mindre företag upplever

Vanliga hinder som SME inom EU upplever vid offentlig upphandling:⁵⁶

- för stora upphandlingskontrakt
- svårigheter att få information
- bristande kunskap om upphandlingsprocessen
- för kort tid att förbereda anbud
- för stor kostnad att förbereda och ta fram anbud
- för stor administrativ börda
- svårigheter att förstå vad som efterfrågas på grund av fikonspråk
- höga kvalifikationsnivåer och krav på certifiering
- krav på garanti om finansiering
- diskriminering av utländska anbudsgivare eller favorisering av lokala och nationella företag
- svårigheter att finna samarbetsparter utomlands.

Studier visar att de mest betydelsefulla hindren av dessa utgörs av för stora upphandlingskontrakt och bristande allmän information om offentlig upphandling. Många företag hävdar att det är svårt att få relevant information om det som ska upphandlas inom utsatt tid.⁵⁷

En undersökning bland SME som vunnit upphandlingskontrakt genom TED, angav bristande information, för stor administrativ börda och oklara regler som de främsta problemen.⁵⁸

4.2 Upphandlingskontrakt

Att storleken på kontrakten hindrar SME från att delta i upphandlingen styrks av internationella studier som visar att upphandlande myndigheter tenderar att samla det som ska upphandlas i större belopp för att dra fördel av stordriftsfördelarna.⁵⁹

⁵⁶The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.

⁵⁷Bl.a. The European Observatory for SME:s, Sixth Report, European Commission, 2000.

⁵⁸The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.

Enligt upphandlingskommitténs utredning är en allmän uppfattning både bland svenska myndigheter och bland företagargorganisationer att SME:s svårigheter att konkurrera om offentliga kontrakt främst beror på storskaliga upphandlingar. Ett flertal upphandlare beklagade sig samtidigt över att det många gånger var svårt att få in tillräckligt många anbud från tänkbara leverantörer.

Näringslivets organisationer hävdar att upphandlarna alltför ofta prioriterar kort-siktiga intressen som pris. Därmed, anser de, satsar upphandlarna på stora kontrakt som riskerar att leda till försämrad konkurrens och högre priser eftersom små företag trängs ut från vissa marknader. Vissa hävdar även att stora upphandlingar är en bidragande orsak till uppkomsten av oligopol inom exempelvis livsmedelsområdet. En studie som länsstyrelsen i Stockholm genomförde 1996 konstaterar att kommunal samordning vid offentlig upphandling riskerar att driva upp upphandlingsvolymerna, vilket försvårar för mindre företag att medverka och begränsar konkurrensen på vissa marknader. Rapporten nämnde specifikt livsmedel och driften av vårdhem som angelägna områden att undvika i fråga om samordnad upphandling.⁶⁰

Statskontoret genomför en undersökning bland offentliga inköpare angående deras syn på ramavtal. De preliminära resultaten visar att sex av tio statliga upphandlare anser sig göra mer än tio procent besparing på administrativa kostnader genom ramavtalen, eftersom de inte behöver göra någon egen upphandling, anställa någon eller anlita konsulter. Fyra av tio anser att de gör mer än tio procent besparingar på den upphandlade varan eller tjänsten genom att ramavtalen ger lägre priser än de skulle ha fått om de gjort upphandlingen själva. De flesta myndigheter anser vidare att ramavtalen underlättar och rationaliserar inköpsarbetet.⁶¹

Småföretagardelegationen föreslog att upphandlande enheter skulle dela upp sina kontrakt för att även mindre företag skulle ha möjlighet att delta.⁶² Även upphandlingskommittén påpekade att en uppdelning av kontrakten i mindre delar kunde vara en klok strategi för att öka konkurrensen och möjliggöra för mindre och lokala leverantörer att delta. Kommittén menade att detta även skulle stärka leverantörernas konkurrenskraft på den internationella marknaden för offentlig upphandling. Upphandling av exempelvis livsmedel skulle, enligt kommittén, kunna ske genom en trepartslogistiklösning där varor, lagerhållning och distribution upphandlades var för sig.⁶³ I Tyskland och Frankrike sker uppdelning av större kontrakt rutinmässigt, se avsnitt 3.7.

⁵⁹*SME:s and public procurement policy, Morand, Review of Economic Design, Volume 8, Number 3, 2003.*

⁶⁰*Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), Upphandlingskommittén, 1999.*

⁶¹*Statskontoret har påbörjat en översyn av den statliga ramavtalskonstruktionen som beräknas vara klar i slutet av 2004. Syftet med översynen är bl.a. att se om ramavtalen har någon skadlig inverkan på konkurrensen. Uppgifterna kommer från Robert Alexandersson, Statskontoret.*

⁶²*Förslagskatalog (SOU1998:94), Näringsdepartementet, Småföretagsdelegationens rapport 7, 1998.*

⁶³*Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), Upphandlingskommittén, 1999.*

4.3 Stor administrativ börda och bristfällig information

Företagarna upplever att det är tidskrävande och besvärligt att formulera ett anbud korrekt. Den administrativa bördan till följd av EU:s upphandlingsregler upplevs av både upphandlare och leverantörer som ett hinder för öppen och fri konkurrens på den inre marknaden. Det pappersarbete som krävs för att delta i en upphandling anses för kostsamt och många företag beklagar sig över mängden information som den upphandlande myndigheten kräver. Företagen anser att många uppgifter inte är relevanta för själva upphandlingen. I detta avseende har vissa nationella avvikelser uppmärksammats. Tyska och österrikiska leverantörer var särskilt kritiska till kravspecifikationernas detaljeringsgrad. Tyska, österrikiska och även brittiska företag har dock större kännedom om EU:s upphandlingsregler än företag i övriga medlemsländer.⁶⁴

Preliminära resultat från en enkätundersökning som EU-kommissionen genomför bland företag i the European Business Test Panel, stöder tidigare rapporters resultat och visar att vanliga orsaker till att företag inte deltar i offentlig upphandling är att reglerna anses för komplicerade, att det saknas information och att företagen saknar tillräckliga resurser för att förbereda ett anbud. Ungefär hälften av de företag som har svarat på enkäten anser att de upphandlande myndigheterna fortsätter att ställa krav i upphandlingen som är för svåra att uppfylla, att ansökningsförfarandet är för kostsamt, att utvärderingen av de olika anbuden tar för lång tid och att möjligheten att vinna ett anbud är för liten i förhållande till vad det kostar. Många företag miss-tänker dessutom att upphandlingarna inte går rätt till.⁶⁵

Luxemburg har sedan 1996 arbetat målmedvetet med att standardisera upphandlingsdokumenten för olika sektorer för att därigenom minska den administrativa bördan och underlätta upphandlingsprocessen. Man har bland annat tagit fram särskilda standardformulär för företag som tillfälligt vill samarbeta om ett upphandlingskontrakt. Utvärderingar har också påvisat positiva effekter i fråga om SME:s medverkan.⁶⁶

4.4 Bristande upphandlarkompetens

I en undersökning som NOU genomförde 1999 konstaterades att knappt hälften av de tillfrågade upphandlande enheterna följer LOU fullt ut.⁶⁷ Upphandlingskommittén konstaterade att det finns stora brister i efterlevnaden av upphandlingsreglerna, främst till följd av bristande kompetens och oaktsamhet. Men det förekommer även att direkta brott mot reglerna görs mer eller mindre uppsåtligt. Enligt kommittén kan den bristande efterlevnaden till viss del bero på att reglerna är invecklade och behöver reformeras. Vid en hearing anordnad av upphandlingskommittén i december 1998 ansåg offentliga inköpare att omfattande krav på formalia kunde hämma

⁶⁴A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

⁶⁵DG Inre marknad ansvarar för studien. De preliminära resultaten är från den 7 maj 2004 och baseras på svaret från 536 företag varav 60 procent utgörs av SME.

⁶⁶The access of SME:s to public procurement contracts, EIM, 2004.

⁶⁷Kartläggning av fel och brister vid offentlig upphandling, Nämnden för offentlig upphandling, 1999.

anbud med innovativa lösningar. I en rapport som Demoskop gjorde på uppdrag av dåvarande Industriförbundet fördes liknande argument fram. Leverantörerna upplevde reglerna som stelbenta och att de hämmar företagets kreativitet eftersom de inte lämnar utrymme för alternativa lösningar som kan vara både bättre och billigare. Många av de intervjuade hävdade att de måste anlita juristhjälp för att tolka reglerna.

Upphandlingskommittén konstaterade att det finns stor potential för att förbättra kvaliteten i den offentliga upphandlingen i Sverige och att en sådan förbättring främst uppnås genom förbättrade kunskaper och metodutveckling hos de upphandlande enheterna. Enligt både inköparna själva och leverantörerna anses behovet av kompetenshöjande åtgärder vara störst hos mindre upphandlande enheter, dvs. främst inköpare på lokal nivå i kommuner. Anledningen är att kommunala inköpare måste behärska ett mycket bredare område av varor och tjänster. Dessa åsikter framkom på de hearingar som upphandlingskommittén anordnade, men även av Demoskops undersökning.⁶⁸ Upphandlande enheter på lokal nivå betalar även ett genomsnittligt högre pris för sina varor än motsvarande inköpsavdelningar på regional nivå till följd av bristande kompetens, se avsnitt 3.5.

Kommissionen har också uppmärksammat problemet och påpekar att många inköpsansvariga inom offentlig sektor, framför allt bland lokala myndigheter, har bristande kännedom om gällande regler. Man menar också att många leverantörer avstår från att sälja till myndigheter, särskilt i andra medlemsländer, till följd av mängden nationella regler och förfaranden som är svåra och tar tid att sätta sig in i.⁶⁹

En kartläggning visar att samtliga medlemsländer utom Storbritannien har infört särskilda regler om offentlig upphandling, utöver europeisk lag, i den nationella lagstiftningen. Av tabellen nedan framgår på vilken nivå implementeringen har skett i respektive land. I Sverige har all reglering om offentlig upphandling samlats på nationell nivå i lagen om offentlig upphandling.

Tabell 5 Reglering om offentlig upphandling i olika medlemsländer och på olika geografiska nivåer.

	A	B	D	DK	E	EL	F	FIN	I	IRL	L	NL	P	S	UK
Nationell nivå	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Regional nivå	X		X	X	X	X				X	X		X		
Lokal nivå	X		X			X		X	X	X		X			
Ingen specifik															X

Källa: EIM

Generellt sett rör de regler som går utöver europisk lag krav på vissa former för annonsering och upphandlingsprocedurer avseende upphandlingar som understiger tröskelvärdena.⁷⁰

⁶⁸ *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139)*, Upphandlingskommittén, 1999.

⁶⁹ *Internal Market Strategy - Priorities 2003-2006*, Communication from the Commission COM (2003) 238, 2003.

⁷⁰ *The access of SME:s to public procurement contracts*, EIM, 2004.

4.5 Liten andel elektronisk upphandling

Ett flertal undersökningar pekar på att de potentiella besparingarna och handeln över gränserna inte har ökat i den omfattning som förutsågs av kommissionen. Trots myndigheternas möjlighet att använda sig av elektronisk upphandling är den offentliga upphandlingen, med få undantag, fortfarande förbunden med en mängd pappersarbete.⁷¹ En ökad användning av elektronisk upphandling är en tänkbar väg att effektivisera och förenkla upphandlingsprocessen. EU:s system för elektronisk upphandling (TED) har tidigare kritiserats för att vara bl.a. dyrt och icke användarvänligt.

Kommissionens initiativ för att underlätta och stimulera till ökad användning av elektronisk upphandling är dock lovvärd, eftersom studier visar att kostnaden för ett elektroniskt upphandlingsförfarande uppgår till en tiondel av en traditionell upphandling med pappersblanketter.⁷²

Svenska upphandlare verkar vara sämst i Europa på att använda elektronisk upphandling, se avsnitt 3.8. Det största hindret för utveckling av e-handel i Sverige i dag är företags, organisationers och individers inställning till e-handel, enligt Statskontoret. Påståendet gäller för såväl offentlig som privat sektor. Att införa e-handel innebär en stor organisatorisk förändring i fråga om arbetsprocesser och metoder. Övergripande verksamhetsmässiga förändringar ställer stora krav på ledning och personal. Det tar framför allt tid att förändra attityder.⁷³

Undersökningar bland europeiska SME visar att det främst är företag med fler än 50 anställda som anser att elektronisk upphandling är lösningen för att minska kostnaden för att delta med anbud.⁷⁴ Kommissionen inbjöd nyligen företagen och dess organisationer att lämna synpunkter på hur den elektroniska upphandlingen kan förbättras och vilka hinder dessa upplever.⁷⁵

Ökad e-handel och standardisering kan spara miljardbelopp inom t.ex. vården. EU:s medlemsländer spenderar mellan 5 och 10 procent av BNP på sjukvård. En högre grad av standardisering ifråga om inköp och logistiksystem kan ge både stora kostnadsbesparingar och högre produktivitet inom sjukvården. Det här visar bl.a. ett norskt s.k. EGAR-projekt (the European Generic Article Register Project). Projektet, som innebar en ökad standardisering och skapandet av ett gemensamt register, förbättrade upphandlingsprocessen och kommunikationen markant mellan inköpare och leverantörer. Det norska projektet innebär en högre grad av automatik genom att man använde standarder i anbudsgivningen. Det gav bl.a.:

- över 50 procent lägre arbetskostnader för både leverantörer och upphandlande enheter för att ta fram respektive utvärdera anbud

⁷¹Internal Market Strategy - Priorities 2003–2006, Communication from the Commission COM (2003) 238, 2003.

⁷²European Union public procurement policy and electronic commerce: problems and opportunities, Erridge, Ree and McLroy, *European Business Review*, Volume 98, Number 5, 1998.

⁷³Att främja offentlig elektronisk handel, Statskontoret, 2004.

⁷⁴A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

⁷⁵Public procurement: Commission consults on how Europe can make the most of electronic procurement, pressmeddelande från DG Inre marknad, 13 september 2004.

- snabbare svar till leverantörer och kortare kontraktsförhandlingar
- 10–25 procent lägre priser beroende på typ av produkter
- betydligt lägre transaktionskostnader.⁷⁶

Den danska regeringen tog år 2003 initiativ till utvecklandet av en avancerad e-handelsplats för elektronisk upphandling, ”Den offentlige indkøbscentral”. Det är den första i sitt slag i Europa. Webbplatsen utgör en mötesplats för offentliga inköpare och leverantörer. Där finns all nödvändig information om offentlig upphandling, vilka krav som ställs på både inköpare och leverantörer, aktuella kontrakt m.m.

Ambitionen är att utveckla gemensamma standarder och att integrera de tekniska systemen hos inköpare och leverantörer för att effektivisera upphandlingen och minska de administrativa kostnaderna. (www.doip.dk).

På lokal nivå i Danmark har man också tagit fram en egen webbplats där ”amterne”, motsvarande kommunerna, redovisar en lista över upphandlingskontrakt under tröskelvärdena (www.regionsudbud.dk).

Danska SME har även tillgång till en praktisk guide på Internet, kallad ”11 steg i upphandlingsprocessen”, som vägleder företaget genom hela upphandlingsprocessen. De 11 stegen omfattar hela kedjan från förberedelse och planering till avslut och utvärdering (www.udbudsportalen.dk).

I Österrike finns en särskild Internetportal för offentlig upphandling ”Auftragnehmerkataster Österreich – Vergabeportal”. Via portalen kan leverantörer söka information om aktuella upphandlingskontrakt på nationell, regional och lokal nivå. Det speciella med portalen är att företag även kan ansöka om registrering i en särskild databas som är kopplad till hemsidan. Registreringen innebär att företagen måste bevisa att de uppfyller vissa kriterier (tekniska, finansiella m.m.) som gäller generellt för offentlig upphandling. När ett företag väl är registrerat i databasen kan det lämna anbud på kontrakt utan att varje gång behöva bevisa att det uppfyller de kriterier som ställs. Upphandlande enheter å sin sida kan göra sökningar i databasen efter lämpliga leverantörer. Företaget betalar en årlig avgift på cirka 50 euro för att finnas med i databasen. På detta vis minskas den administrativa bördan och kostnaden betydligt för företagen (www.vergabeportal.at).

I många länder är det vanligt att företagen kan registrera sig på olika myndigheters e-postlistor för att därigenom få information om kommande upphandlingar.

4.6 Små möjligheter till överprövning

Kommissionen förespråkar att medlemsländerna utser en nationell myndighet med ansvar att övervaka att upphandlande enheter följer upphandlingsreglerna. Vissa medlemsländer har redan gjort det. Tanken är att myndigheten i allmänhetens intresse ska kunna hänskjuta eventuella överträdelser till en domstol för att få effek-

⁷⁶A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, European Commission, 2004.

tiva påföljder utdömda för upphandlande myndigheter som inte följer reglerna.⁷⁷ I Sverige är det NOU som är tillsynsmyndighet. NOU kan dock inte vidta några rättsliga åtgärder mot en upphandling eller en upphandlande enhet.

I dag kan en leverantör bara i vissa fall få skadeståndsansättning. Leverantören ansöker då om överprövning hos länsrätten fram till den tidpunkt då ett upphandlingskontrakt har tecknats (se avsnitt 2.3.4).

Erfarenheter visar samtidigt att det vid olaglig direktupphandling i princip är omöjligt för en leverantör som inte fått möjlighet att lämna anbud, att få rättelse eller skadestånd. Det är också enbart leverantörer som har möjlighet att söka rättelse hos domstol om man anser att en upphandling inte går rätt till. Den rätten saknar exempelvis NOU och Konkurrensverket i dag.

Det svenska Konkurrensverket får många klagomål som rör offentlig upphandling från företagare. Exempel på överträdelser är att en offentlig beställare inte väljer en leverantör som uppfyller villkoren i anbudsförfrågan eller inte väljer den leverantör som har lämnat det mest förmånliga anbudet.⁷⁸

Upphandlingskommittén konstaterade att nuvarande upphandlingsregler i LOU innebär att den som försöker följa lagen men gör fel kan drabbas av höga skadestånd (även om sannolikheten är liten), medan den som avsiktlig väljer att strunta i lagen löper mycket liten risk att drabbas av några påföljder överhuvudtaget. Anledningen till detta är att det i dag saknas effektiva sanktionsmöjligheter vid allvarliga överträdelser. Enligt upphandlingskommitténs förslag skulle Konkurrensverket och NOU slås samman till en gemensam myndighet och ges utökade befogenheter att bl.a. föra talan i länsrätten mot upphandlare som brustit i sin tillämpning. Förslaget innebär att en upphandlande enhet då kan åläggas att betala en marknadsskadaavgift. Förslaget, som presenterades för regeringen 1999, bereds fortfarande inom regeringskansliet.⁷⁹

I Danmark är det Konkurrencestyrelsen som sköter tillsynen av att upphandlingsreglerna följs. Utöver Konkurrencestyrelsen finns sedan 1991 en domstolsliknande instans "Klagenævnet for Udbud", dit leverantörer, näringslivsorganisationer och offentliga myndigheter har rätt att vända sig med klagomål om felaktigt genomförda upphandlingar. Det danska konkurrensverket har sedan 1996 rätt att föra talan i klagomålsnämnden. Konkurrensverket ingriper dock främst i upphandlingar innan dessa har avslutats, medan klagomålsnämnden granskar redan avslutade upphandlingar. Klagomålsnämnden har möjlighet att utdöma vissa sanktioner mot upphandlande enheter efter att en upphandling har slutförts om denna visar sig felaktig, t.ex. ersättning till den drabbade leverantören. Den kan även vitesförelägga upphandlande enheter som inte rättar sig efter beslutet (www.ks.dk och www.klfu.dk).

⁷⁷ *Internal Market Strategy – Priorities 2003–2006, Communication from the Commission COM (2003) 238, 2003.*

⁷⁸ *Konkurrensverket.*

⁷⁹ *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139), Upphandlingskommittén, 1999.*

5 Analys och slutsatser

I så väl EU som i den svenska politiken framhävs SME:s betydelse för ekonomin liksom behovet av att göra det lättare att starta och driva företag. Marknaden för offentlig upphandling inom EU är mycket stor och det är därför angeläget ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv att SME uppmuntras och ges förutsättningar att tävla om de offentliga kontrakten. Detta är inte minst viktigt för Sverige som har en stor offentlig sektor och dessutom ett med internationella mått lågt nyföretagande.

Enligt statistiken verkar de som gör upphandlingar föredra att samla upphandlingen i färre och större kontrakt för att därigenom uppnå stordriftsfördelar. Det huvudsakliga syftet med offentlig upphandling har varit avgränsat till att uppnå lägsta möjliga kostnad för den upphandlande enheten, även om det på senare tid även har blivit möjligt att ställa krav på exempelvis miljövänlighet och jämställdhet. Upphandlingsreglernas eventuella tillväxtpolitiska effekter har dock inte varit föremål för någon egentlig diskussion. I regeringens innovationsstrategi ”Innovativa Sverige”, som presenterades i juni 2004, markeras dock en ny, tillväxtorienterad syn på upphandlingsreglerna. I strategin skriver regeringen att den offentliga upphandlingen ska användas som drivkraft för förnyelse och tillväxt. Vikten av att underlätta SME:s delaktighet i offentlig upphandling framhålls särskilt.

5.1 Svenska SME har många goda förutsättningar, men...

Sverige har i många avseenden goda förutsättningar för ett högt deltagande av SME i offentliga upphandlingar. Jämfört med övriga medlemsländer är exempelvis tillgången till information om offentliga kontrakt relativt god. Både företag och myndigheter har hög IT-mognad och svenska SME är i högre grad än övriga europeiska medvetna om möjligheten att delta i offentlig upphandling. Trots dessa goda förutsättningar visar undersökningar att svenska SME är mindre benägna att delta i offentlig upphandling än SME i övriga EU. Vilka faktorer är särskilt betydelsefulla för svenska SME:s deltagande?

5.2 Stora kontrakt utestänger SME

En av flera tänkbara förklaringar till SME:s låga deltagande i offentlig upphandling är förmodligen de offentliga kontraktens storlek. Stora upphandlingskontrakt upplevs generellt som ett av de största hindren för SME inom EU. Som framgår av statistiken är svenska myndigheters upphandlingskontrakt (som överstiger tröskelvärdena) relativt stora jämfört med övriga EU-länder. Strävan efter att uppnå stordriftsfördelar och minska kostnaderna för den upphandlande enheten är förmodligen en väsentlig faktor.

Ramavtalen kan vara en annan förklaring. I dag samordnas en stor del av den svenska offentliga upphandlingen genom ramavtal, inte bara på statlig nivå utan även hos kommuner och landsting. Ramavtal har många praktiska och administrativa fördelar för de inblandade parterna. Ur ett långsiktigt konkurrensperspektiv och en tillväxt- och innovationspolitisk synvinkel kan däremot denna typ av avtal innebära ett hinder för framväxten av nya, innovativa SME.

Strax efter att regeringens innovationsstrategi hade offentliggjorts, presenterade Finansdepartementet i juli 2004 ett betänkande där man föreslog en lagändring för att ytterligare underlätta samordnad upphandling för kommuner och landsting. Det finns fördelar med ökad samordning i form av högre beställarkompetens hos de upphandlande enheterna, eftersom just bristande kompetens utmålas som ett hinder för SME:s deltagande. Nackdelen med ökad samordning är dock att det förmodligen leder till större omfattning på kontrakten vilket i sin tur riskerar att utestänga ännu fler små och medelstora företag från att delta. En lösning på både kompetensproblemet och storleken på kontrakten vore om lagändringen även innefattade ett krav på de upphandlande enheterna att dela upp kontrakten i mindre delar där så är möjligt.

5.3 Komplicerade regler och flera mål leder till irrelevanta krav

Regelverk utformas för att bli så rättvisa som möjligt. Den bakomliggande tanken är god, men utfallet blir paradoxalt nog ofta det motsatta. Strävan efter rättvisa leder till detaljerade och svårtolkade regler, vilket försvårar och i praktiken omöjliggör en regelrätt tillämpning. I stället för att ge ökad konkurrens leder upphandlingsreglerna delvis till det motsatta.

Detta är sannolikt en viktig förklaring till svenska SME:s låga deltagande. Reglernas komplexitet i kombination med bristande resurser och kompetens hos den upphandlande enheten leder förmodligen till vad företagen upplever som orimliga och irrelevanta krav vid upphandlingen. Troligen beror också företagarnas negativa inställning till offentlig upphandling till viss del på den upphandlande enhetens ambitioner att uppfylla andra samhällspolitiska mål än de rent ekonomiska, exempelvis miljö- eller jämställdhetsmål. Fler mål som ska uppfyllas leder till fler krav i upphandlingsprocessen, vilket komplicerar reglerna och bidrar till att kraven uppfattas som irrelevanta av leverantören.

Ett sätt att få fler små och medelstora företag att delta i den offentliga upphandlingen är att förenkla regelverket. Som konstaterats tidigare styrs upphandlingsreglerna av EG-direktiv vilka normalt sett är svåra och tar tid att förändra för ett enskilt land. Möjligheten finns dock och är i vissa fall bättre än i normala fall. Frågan är om viljan finns? Enligt Charlotte Cederschiöld⁸⁰, som var ordförande i förlikningsförhandlingarna om det nya lagstiftningspaketet för offentlig upphandling, tog inte Sverige chansen att påverka innehållet i den utsträckning som det fanns möjlighet till i och med det svenska ordförandeskapet. Från Sverige var det endast Kommun- och landstingsförbundet som lämnade synpunkter. Övriga EU-länder visade ett helt annat intresse för frågan, enligt Cederschiöld och drev på för olika förändringar i texterna.

De egna, nationella regler som Sverige har infört, kan också förenklas ytterligare. Det finns också utrymme för att standardisera upphandlingsprocessen i högre utsträckning, exempelvis med anbudsformulären.

Att förenkla upphandlingen genom att kringgå reglerna och utöka möjligheten till direktupphandling, som upphandlingskommittén föreslog i sitt slutbetänkande, är

⁸⁰Charlotte Cederschiöld är ledamot i Europaparlamentet där hon företräder moderaterna.

en tveksam väg att gå. Det skulle visserligen gynna småföretag som redan är kända av de upphandlande enheterna, men leder till sämre information och minskad transparens. Resultatet kan bli att man utestänger majoriteten av SME från att delta. Kommitténs förslag om en fast gräns för direktupphandling motsvarande sju prisbasbelopp fick också hård kritik från näringslivet när det presenterades. Regeringen tog delvis till sig kritiken och föreslog att det skulle införas en gräns för direktupphandling på fem prisbasbelopp⁸¹, men förslaget fick bakläxa av riksdagen. Någon ny proposition har inte presenterats sedan dess.

5.4 Bristande upphandlarkompetens och avsaknad av sanktioner

Ett sätt att uppmuntra SME att delta är att öka tilltron till att de regler som Sverige har varit med att besluta om verkligen tillämpas på avsett sätt. Som olika undersökningar har påvisat, brister många gånger kompetensen hos den upphandlande enheten och det finns en misstro bland företagen mot att upphandlingarna sker på ett regelrätt sätt. En bristande legitimitet för regelverket oavsett om den baseras på felaktigt genomförda upphandlingar till följd av otillräcklig kompetens eller avsiktligt regelbrott är allvarligt.

En grundläggande förutsättning för att offentlig upphandling ska fungera är att leverantörerna har förtroende för systemet. Ökat förtroende skulle kunna uppnås genom stärkt tillsyn och utökade sanktionsmöjligheter, som kommissionen har föreslagit. Kommissionen vill att medlemsländerna utser en nationell myndighet som ska övervaka att offentliga upphandlare följer upphandlingsreglerna. Kommissionen anser att dessa myndigheter bör kunna hänskjuta allvarliga överträdelser till domstol, så att den upphandlare som bryter mot reglerna kan dömas till effektiva påföljder.

Ett sådant förslag till system presenterade upphandlingskommittén i sitt betänkande redan 1999, där man bl.a. ville införa marknadsskadeavgifter vid allvarliga överträdelser av LOU. Förslaget om marknadsskadeavgift bereds fortfarande inom Regeringskansliet. Upphandlingskommitténs förslag skulle förbättra regelefterlevnaden och stärka upphandlingsreglernas legitimitet hos SME.

5.5 Svenska myndigheter är sämst på elektronisk upphandling

Det dröjer ännu innan vi kan se effekterna av de nya upphandlingsdirektiv som antogs i början av 2004. Införlivandet av de nya direktiven bör förbättra SME:s förutsättningar att delta i offentlig upphandling. Det är dock upp till de enskilda nationella regeringarna att se till att så verkligen blir fallet. Upphandlarna kommer i och med de nya reglerna bl.a. att ha rätt att sköta hela upphandlingsprocessen elektroniskt. Det är dock inte detsamma som att de verkligen gör det i praktiken.

Sverige framställs ofta som en ledande IT-nation i världen. Regeringen har satsat stort på bredband till hela landet och framhåller ofta arbetet med 24-timmarsmyndigheten. IT-lösningar i form av bl.a. elektroniska blanketter och formulär används också i allt högre utsträckning för allehanda myndighetsinformation och är ett utmärkt sätt att förenkla tillämpningen av komplicerade regler. Skatteverket, Bolagsverket och Tullverket

⁸¹ *Regeringens proposition 2001/02:142 Ändringar i lagen om offentlig upphandling, m.m.*

är goda exempel på detta. Svenska företag och myndigheter har en generellt hög IT-mognad, vilket borde innebära goda förutsättningar för en utbredd och väl fungerande elektronisk upphandling som skulle underlätta SME:s deltagande och minska de administrativa kostnaderna för både myndigheter och företag.

Statskontorets rapport tillsammans med resultatet av den europeiska jämförelsen (se avsnitt 3.8) ger dock en bild av IT-Sverige som är ganska alarmerande. Enligt Statskontorets rapport är det förvånansvärt få myndigheter som överhuvudtaget ser nyttan med elektronisk handel och som har någon strategi för en ökad användning. Den europeiska undersökningen placerar dessutom svenska upphandlare på sista plats inom EU avseende användandet av elektronisk upphandling. Endast 13 procent av de svenska inköparna använde elektronisk upphandling jämfört med 75 procent i Danmark.

För att användning av elektronisk upphandling ska öka, krävs att det finns både vilja och incitament hos upphandlarna att dra fördel av den nya tekniken. En sådan vilja och förståelse verkar till stor del saknas, om man ska tro Statskontorets undersökning. Att förändra arbetssättet och anpassa verksamheten till e-handel kräver stora organisatoriska förändringar, men kanske främst ändrade attityder och en ökad förståelse hos ledning och personal. Här måste regeringen driva på och ställa krav på myndigheterna för att till fullo utnyttja e-handels potential.

5.6 Policyrekommendationer

Trots att statistiken och de studier som har gjorts avseende offentlig upphandling inte är helt tillförlitlig och rättvisande, pekar de sammantaget ut ett antal områden som särskilt angelägna för svensk del att åtgärda:

- komplicerade och svårtolkade regler
- stora upphandlingskontrakt
- bristande upphandlarkompetens
- dålig efterlevnad av reglerna, dels till följd av första och tredje punkten ovan, dels till följd av en bristande myndighetstillsyn och avsaknad av effektiva sanktioner
- liten förekomst av elektronisk upphandling och e-handel bland upphandlande enheter jämfört med övriga medlemsländer.

Förmodligen bidrar den första punkten ovan, det komplicerade regelverket, i mer eller mindre utsträckning till övriga problem. De upphandlande enheterna föredrar stora och därmed färre upphandlingar eftersom regelverket leder till höga administrativa kostnader vid varje upphandlingstillfälle. Komplicerade regler förutsätter högre kompetens hos den upphandlande enheten, vilket det saknas resurser till. Kompetensbrist leder till att upphandlingar genomförs på ett felaktigt sätt, både oavsiktligt och avsiktligt osv.

5.6.1 Offentliga kontrakt bör delas upp i mindre delar

Ökad samordning och centrala inköpsfunktioner är ett sätt att stärka kompetensen och effektiviteten hos myndigheter som gör offentliga upphandlingar. Det är positivt för SME, samtidigt som det oftast leder till större kontrakt, vilket å andra sidan missgynnar SME. Stora kontrakt ger lägre kostnader för upphandlaren på kort sikt. På lång sikt riskerar man att hämma konkurrensen vilket kan leda till högre priser eftersom SME och nya företag utestängs från vissa marknader.

- Ställ krav på att offentliga kontrakt alltid måste delas upp i mindre delar när det är möjligt. Alternativt ska företagen ges möjlighet att lämna anbud på delar av en upphandling eller ha rätt att lämna gemensamma anbud på större kontrakt. Dessa krav borde inte minst gälla upphandlingar inom bygg- och livsmedelssektorn där konkurrensen är och har varit bristfällig under lång tid.

5.6.2 Tillsynen över att LOU följs bör skärpas

Det är viktigt att regelverk efterlevs och att det finns en legitimitet för dem bland företagen. Upphandlingskommitténs utredning och övriga studier pekar entydigt på att det finns ett stort behov av stärkt tillsyn inom området för offentlig upphandling. Upphandlingskommittén presenterade redan 1999 sitt förslag om marknads-skadeavgift, som skulle råda bot på många av de missförhållanden som förekommer i dag. Fem år senare bereds förslaget fortfarande inom regeringskansliet.

- Den svenska regeringen bör följa det danska exemplet och skärpa tillsynen över lagen om offentlig upphandling. Detta bör ske genom införlivandet av upphandlingskommitténs förslag från 1999 om stärkt myndighetstillsyn och marknads-skadeavgift.

5.6.3 Kunskapen om e-handels fördelar bör stärkas

Olika IT-lösningar är utmärkta instrument för att förenkla tillämpningen av komplicerade regler och lindra den administrativa bördan för både företag och upphandlande enheter. Sverige intar en bottenplacering inom EU avseende upphandlande enheters användning av elektronisk upphandling. Enligt Statskontorets kartläggning är statliga myndigheter sämst på att utnyttja e-handel för att effektivisera verksamheten, trots regeringens IT-satsning på bl.a. 24-timmarsmyndigheten. Ökad användning av e-handel innebär inte bara fördelar i form av bättre tillgång till offentlig upphandling för SME och därmed ökad konkurrens och lägre priser. Ökad användning av e-handel bland offentliga myndigheter effektiviserar verksamheten och frigör resurser som kan användas för andra ändamål.

En effektiv elektronisk upphandling inom landstingen har även potential att spara stora belopp inom sjukvårdsadministrationen, som det norska exemplet visar (se avsnitt 4.5). Pengar som i stället kan användas i själva vården. Den elektroniska upphandlingen kan även innebära större konkurrens om landstingskontrakten från små och innovativa företag.

- Regeringen bör satsa på att förändra de upphandlande enheternas attityder till e-handel genom bl.a. utbildning och ökad kunskap om e-handels fördelar, inte minst hos de egna myndigheterna. Regering bör även ta initiativ till en gemen-

sam Internetportal för all offentlig upphandling i Sverige. Där ska det vara möjligt att söka kontrakt utifrån innehåll och geografiskt läge, samt att lämna anbud via standardiserade, elektroniska formulär på de kontrakt som annonseras.

- Regeringen bör vidare öronmärka en del av sin miljardsatsning till kommunerna, som presenterades i regeringsförklaringen, för produktivitetshöjande investeringar. Dessa bör bl.a. omfatta ökad användning av elektronisk upphandling, utvecklande av gemensamma standarder och kompetensutveckling hos offentliga inköpare. På sikt är det en lönsam investering för framtiden eftersom det frigör befintliga resurser hos kommunerna som kan användas inom andra angelägna områden.

5.7 Förslag på fortsatta studier

Som tidigare konstaterats är antalet studier inom området offentlig upphandling och SME:s tillgång till dessa begränsade. En mer omfattande studie borde därför genomföras av hur LOU påverkar de praktiska upphandlingsrutinerna hos olika svenska inköpare och på vilket sätt detta hämmar SME. En parallell studie av hur det fungerar i Danmark vore intressant som jämförelse. Vidare vore det intressant att studera ramavtalens effekter på konkurrensen och även se hur pass utbrett fenomenet är i andra europeiska länder.

Offentlig upphandling i USA

6 Inledning

Den senaste tiden har bristen på entreprenörskap och det låga antalet tillväxtföretag i Sverige blivit alltmer uppmärksammat. ITPS:s program för entreprenörskap och småföretagsutveckling ska genom omvärldsanalys ge uppslag till förändringar och förbättringar av den svenska tillväxtpolitiken. Ett land som är relevant att analysera i sammanhanget är USA, som de senaste åren har haft hög ekonomisk tillväxt och brukar ligga i topp i internationella jämförelser när det gäller entreprenörskap. I USA finns sedan lång tid tillbaka en väl utvecklad politik för att främja entreprenörskap och tillväxtföretag. Denna politik genomsyrar de flesta politikområden. Följaktligen är det också relevant att studera områden som ligger utanför det som traditionellt betraktas som entreprenörskapspolitik.

I en tidigare rapport (Zackrisson, 2004) diskuterades skattesituationen för entreprenörer i USA. Den visade att skattepolitiken i större utsträckning skulle kunna användas för att främja entreprenörskap och tillväxt i Sverige. Ett annat område som är betydligt mindre uppmärksammat än skatter, är den roll den offentliga upphandlingen spelar för utvecklingen av USA:s ekonomi i allmänhet och för småföretagen i synnerhet. I Sverige har regeringen i sin innovationsstrategi ”Innovativa Sverige” betonat betydelsen av offentlig upphandling och dess roll för att främja innovationer och kreativ förnyelse (Ds 2004:36). Trots skillnad i storlek och i institutionella förhållanden mellan Sverige och USA är det fruktbart att hitta uppslag till en mer tillväxtorienterad svensk upphandlingspolitik genom att studera offentlig upphandling i USA.

6.1 Varför det är viktigt att studera offentlig upphandling

Federala myndigheter i USA upphandlar varje år varor och tjänster för mer än 240 miljarder dollar (SBA, 2003b). Till detta kommer all upphandling som sker på delstatlig och lokal nivå. I Sverige uppgår den offentliga upphandlingsvolymen till 400 miljarder kronor (NOU, 2002). Var dessa pengar hamnar har stor betydelse för hur och i vilken riktning näringslivet utvecklas. Dessutom innebär dessa summor en stor politisk makt och det bör därför diskuteras och analyseras hur denna makt kan användas samt vilka effekter den får.

Den offentliga upphandlingen debatteras sällan i Sverige. I den mån det görs är det främst ur ett juridiskt perspektiv. Upphandling berörs dock indirekt i den svenska debatten om privatisering av offentliga tjänster. Denna debatt handlar främst om tjänster som tidigare producerats av den offentliga sektorn skall upphandlas av privata företag, men inte hur dessa tjänster skall upphandlas. Inte heller i USA finns det någon egentlig debatt om den offentliga upphandlingen, men likväl används den i stor utsträckning som ett politiskt verktyg. I Sverige finns en tradition av staten som en kompetent beställare av ny teknik. Detta har varit en av förutsättningarna för flera av de svenska storföretagen.

Det finns inte mycket svensk forskning om offentlig upphandling. Det finns några studier där betydelsen av statlig teknikupphandling framkommer (se t.ex. Tell, 2002; Helgesson, 2000; Edquist *et al*, 2000). Dock är det brist på forskning som tar ett helhetsgrepp på betydelsen av den statliga upphandlingen och hur den kan användas som ett tillväxtpolitiskt verktyg. I USA finns en omfattande forskning kring tillväxt och entreprenörskap. Även där brukar dock betydelsen av den offentliga upphandlingen emellertid negligeras i både forskningen och debatt.

6.2 Syfte och avgränsning

Den här rapporten har som syfte att ge en överblick över hur den offentliga upphandlingen används i USA för att främja framväxten av livskraftiga småföretag. Rapporten fokuserar på de initiativ som finns nu och exkluderar följaktligen historiska perspektiv. Den har inte ambitionen att vare sig ge ett teoretiskt ramverk för offentlig upphandling och tillväxt eller belägga samband mellan offentlig upphandling och ekonomisk tillväxt.

Delstaterna i USA har ett stort självbestämmande och de federala regler som finns kring upphandling gäller endast de federala myndigheterna.⁸² Under delstaterna finns det ytterligare två administrativa nivåer: *county* (ungefär motsvarande län) och *city* (ungefär motsvarande kommun/stad).⁸³ Dessa har egna regler kring upphandling. En kartläggning av offentlig upphandling behöver således avgränsas geografiskt. Denna rapport beskriver den federala nivån samt ger exempel på hur det fungerar på delstatsnivå i Kalifornien och i Los Angeles. I princip alla delstater i USA har ambitionen att främja småföretag vid offentlig upphandling. Kalifornien brukar vara en trendsättare när det gäller bl.a. politik. Los Angeles har en ekonomi som domineras av småföretag och har därför en väl utvecklad policy för att främja entreprenörskap och småföretagande (se stycke 2.2).

I rapporten framförs idéer till förändringar av den offentliga upphandlingen i Sverige. Mycket av den offentliga upphandlingen i Sverige styrs av EU-regler. Rapporten diskuterar dock ganska förutsättningslöst vilka möjligheter Sverige har att använda offentlig upphandling som ett entreprenörskapspolitiskt verktyg och i förlängningen som ett tillväxtpolitiskt verktyg.

6.3 Begreppsdiskussion

Eftersom det i stort sett inte finns någon forskning kring offentlig upphandling finns det ingen egentlig begreppsdiskussion. På svenska innefattar termen offentlig upphandling ganska väl vad den här rapporten avser. Offentlig upphandling definieras av Nämnden för offentlig upphandling (NOU) som all anskaffning, köp, hyra, leasing av varor, tjänster inklusive driftentreprenad samt byggentreprenad som görs av kommuner, landsting, statliga myndigheter och vissa av deras bolag (NOU, 2002).

⁸² När man uttalar som om policy i USA måste man därför vara noga med att ange om det gäller federal nivå eller någon specifik delstat.

⁸³ I rapporten kommer uttrycket *county* att användas eftersom län ganska dåligt överensstämmer både i form av storlek och funktion. Däremot kommer uttrycket *stad* att användas för det överensstämmer i stor utsträckning med *city*.

På engelska råder det mer begreppsförvirring. Enligt ordboken betyder *procurement* upphandling. Uttrycket *public procurement* använder t.ex. NOU som översättning av begreppet offentlig upphandling. Detta uttryck är dock inte det som i regel används i USA. Där talar man ofta om *government contracts* eller *federal contracts*. Dessa termer gäller endast de kontrakt som de federala myndigheterna har och inte den upphandling som görs på delstatlig och lokal nivå. Där används ett flertal olika uttryck såsom *purchasing* och *vendor contracts* för att beteckna upphandling. Den här rapporten använder konsekvent begreppet (offentlig) upphandling, och använder det i den betydelser som NOU definierar. Vanliga termer vid upphandling i USA är *prime contractor/prime contracts* och *subcontractor/subcontracts*. Den senare kan översättas med underleverantör/underleverantörsavtal medan det förra är mer svåröversatt, men syftar på det företag som har ett kontrakt med en upphandlande myndighet.

6.4 Metod

Eftersom litteraturen på området offentlig upphandling är mycket begränsad, använder den här rapporten främst information från Internet, intervjuer och seminarier. I USA finns en hel del informationsmaterial om upphandling som riktar sig till småföretag, både i tryckt form och på Internet. De olika program som syftar till att få småföretag att delta i offentlig upphandling finns i viss utsträckning beskrivna på Internet. Denna information har sedan kompletterats med intervjuer.

7 Regler och tillämpning av offentlig upphandling

Betydelsen av småföretag för den ekonomiska utvecklingen i USA framhävs ofta både i den politiska retoriken och i den faktiska politiken. Den positiva inställningen till entreprenörer och småföretag genomsyrar de flesta politikområden där. Under tiden efter andra världskriget fanns det dock i USA liksom i Europa en tro på stordriftsfördelar och det stora företaget ansågs som den överlägsna produktionsformen. För att stödja småföretag etablerades under 1950-talet myndigheten Small Business Administration (SBA), som fick till uppgift att på allehanda sätt stödja småföretag i USA. Delvis parallellt med utvecklingen av SBA har det vuxit fram regler som styr delar av den offentliga upphandlingen till småföretag. Motivet för att göra det går att sammanfatta i fyra punkter.

- En stor småföretagssektor breddar basen av potentiella leverantörer. Upphandlande myndighet kan på det sättet få större urval och vara mindre beroende av ett fåtal företag vilket förhoppningsvis på lång sikt ger lägre priser.
- Eftersom småföretag står för en stor del av de tekniska genombrotten är en satsning på upphandling från småföretag ett sätt att främja teknikutveckling (SBA, 2003a).
- På lokal nivå finns det incitament att använda lokala småföretag, dvs som är registrerade i staden, eftersom den skatt som de genererar kommer staden till godo.⁸⁴ Det finns heller inga regler som förhindrar diskriminering av icke-lokala företag.
- Utöver den ekonomiska betydelsen småföretag har, finns det en övertygelse om att entreprenörskap och småföretag är en viktig beståndsdel av identiteten i USA. Att bli egenföretagare är en möjlighet att socialt och ekonomiskt klättra på samhällstegen och därför betraktas entreprenörskap som en viktig beståndsdel i den amerikanska drömmen.⁸⁵ Främjandet av småföretag i upphandling ska också ses som ett sätt att värna småföretagen.

I arbetet med den här rapporten har det inte framskyttat några tecken på att upphandlingspolitiken främst skulle ha som syfte att skapa tillväxtföretag. Det har hel-

⁸⁴ Naturligtvis betalar även större företag som är registrerade i staden lokal skatt. Emellertid kan produktionen finnas på annan ort och därför är det inte säkert att den offentliga upphandlingen genererar arbetstillfällen lokalt.

⁸⁵ Den klassiska dikotomin mellan arbete och kapital som kan ta sig uttryck i motsättningen mellan företag och anställda/arbetare bidrar ofta till att företag oavsett storlek betraktas som en helhet. I en ekonomi där många är småföretagare förlorar den distinktionen relevans. I USA har en anställd ganska lätt att identifiera sig med småföretag eftersom han eller hon sannolikt har övervägt att själv starta företag. Såvitt jag känner till finns inte småföretagets roll i den amerikanska identiteten ordentligt studerad, den studien väntar på att göras. Anekdotiska bevis tyder på att det finns stor skillnad i hur man i USA och Sverige betraktar småföretag. I den mån man vill främja småföretag i Sverige är det för att de anses som en nödvändighet för ekonomisk tillväxt medan man i USA ser ett egenvärde i småföretag. Under efterkrigsårens tro på stordriftsfördelarnas ekonomiska betydelse blev entreprenörskapet i Sverige marginellt och politiskt försummat medan i USA etablerades SBA för att rädda småföretagen (Blackford, 2003).

ler inte framförts några nationalistiska argument att t.ex. rädda eller skapa arbetstillfällen i USA på bekostnad av andra länder. Det är givetvis möjligt att sådana argument spelar roll men de är inte speciellt framträdande.

Det stora självbestämmandet på de olika administrativa nivåerna (se ovan) har gjort att de program och regler som ska främja småföretagens deltagande i upphandling skiljer sig mycket åt. På federal nivå är det SBA som har ansvaret för att se över att myndigheter uppfyller reglerna kring upphandling. På de lägre administrativa nivåerna finns det ingen enhetlig organisation för att övervaka att upphandlingsreglerna följs, i stället är det upp till varje delstat, *county* och stad att fullfölja sina åtaganden.

7.1 Federal offentlig upphandling

Som tidigare nämnts finns det inte mycket forskning och litteratur på området offentlig upphandling. Den litteratur som finns handlar mycket om hur företag ska kunna bli leverantörer till den offentliga sektorn (se t.ex. Digiacoimo och Kleckner, 2003; Stanberry och Stanberry, 2001 och; Keyes, 2000). Flera rapporter och utredningar som diskuterar problem för småföretag att delta i offentlig upphandling (t.ex. SBA, 2003b och Bundling Report, 2002). I samband med politiska beslut angående upphandling brukar det publiceras vissa beslutsunderlag, som ger en bakgrund till besluten.

Federal Acquisition Act reglerar den federala upphandlingen i USA.⁸⁶ Den säger att småföretag ska ha maximal möjlighet att delta i federala upphandlingar (*maximum practicable opportunity to participate*).⁸⁷ SBA förhandlar varje år med myndigheter om vilka mål de ska ha för småföretagens deltagande i upphandlingar (*small business participation*). SBA utvärderar också hur dessa mål har uppfyllts.⁸⁸ Olika myndigheter har olika mål, men på aggregerad nivå har de federala myndigheterna följande mål:⁸⁹

- Minst 23 procent av alla prime contracts ska gå till småföretag.
- Minst 5 procent av alla prime contracts och underleverantörsavtal ska gå till små missgynnade företag (small disadvantaged businesses).⁹⁰
- Minst 5 procent av prime contracts och underleverantörsavtal ska gå till småföretag ägda av kvinnor.
- Minst 3 procent av alla federala kontrakt ska gå till småföretag i s.k. HUB-zones, dvs. ekonomiskt missgynnade områden (se nedan).
- Minst 3 procent av prime contracts och underleverantörsavtal ska gå till service disabled veterans owned small businesses, dvs. småföretag ägda av individer som har en permanent skada erhållen under militärtjänst (krigsinvalidider).

⁸⁶ Den närmare 3000-sidiga lagtexten finns att läsa på www.arnet.gov/far/current/pdf/FAR.book.pdf

⁸⁷ www.sba.gov/regulations/sbaact.html (besökt den 2 oktober 2004).

⁸⁸ www.sba.gov/GC/goals/2002_goals.pdf (besökt den 19 juli 2004)

⁸⁹ www.sba.gov/GC/indexwhatwedo.html (besökt den 23 juni 2004)

⁹⁰ Small Disadvantaged Businesses är småföretag med majoritetsägare som tillhör någon av de erkända etniska minoriteterna i USA

Vid upphandlingar på summor mellan 2 500 och 100 000 dollar ska federala kontrakt reserveras för småföretag, s.k. *set-aside*, om det finns anledning att tro att minst två kvalificerade småföretag kommer att ge offert på upphandlingen. Om upphandlingen är större än 100 000 dollar finns det fortfarande krav på att den ska gå till småföretag, men kraven är högre. Myndigheter som redan har en hög andel avtal med småföretag behöver inte använda *set-asides*. Federala myndigheter har också krav på sig att en viss andel av kontrakten ska gå till småföretag ägda av kvinnor och/eller etniska minoriteter. Vidare ställs ofta krav att det företag som tecknar ett avtal med myndigheter redovisar vilka företag de tänker anlita som underleverantörer, oavsett om företaget är stort eller litet. I vissa fall är det ett absolut krav att en viss andel av underleverantörerna ska vara småföretag ägda av kvinnor och/eller etniska minoriteter.

De företag som får kontrakt över 500 000 dollar måste visa en skriftlig plan över hur de avser att anlita småföretag och småföretag ägda av kvinnor och/eller etniska minoriteter som underleverantörer. Det är SBA:s uppgift att se till att detta sker och det finns initiativ som syftar till att hjälpa SBA att uppmärksamma brott mot dessa regler (se nedan). SBA ska, förutom att bedriva en övervakande funktion, s.k. *watchdog*, hjälpa federala myndigheter att uppfylla sin upphandlingskvot. I praktiken har inte SBA kapacitet att bevaka alla federala myndigheter utan de bevakar och assisterar de myndigheter som antingen självmant kontaktar SBA eller de som SBA får kännedom om använder småföretag i för liten utsträckning.

SBA har Procurement Center Representatives (PCR) i varje delstat. De arbetar med att få federala myndigheter att uppfylla sin småföretagskvot för upphandling. De har som uppgift att analysera upphandlingar innan de offentliggörs och se till att de riktas till småföretag om det är möjligt. Federala myndigheter kan även be om assistans från PCR vid upphandlingar. Utöver PCR har SBA också Commercial Market Representatives. De har som främsta uppgift att hjälpa småföretag att bli underleverantörer till dem som får avtal med myndigheterna vid federala upphandlingar. SBA har inte resurser att analysera alla upphandlingar utan i praktiken analyseras de myndigheter som ber om assistans. SBA analyserar, på eget initiativ, de myndigheter som i väldigt låg utsträckning använder sig av småföretag.

Det finns också ett program som ska garantera att även de allra minsta företagen (färre än 15 anställda och mindre än 1 miljon dollar i omsättning) får del av den federala upphandlingen (*very small business set-aside program*). Programmet har etablerats på försök och dess fortsättning är under diskussion.⁹¹

Det finns inga egentliga sanktioner för myndigheter som inte uppfyller kraven på småföretagens deltagande i upphandling, Men det ger negativ publicitet i den rapport som SBA sammanställer varje år. För *prime contractors* som inte använder småföretag som underleverantörer i den utsträckning de är ålagda väntar heller inga direkta sanktioner. I vissa fall kan det dock ligga dem till last vid framtida kontrakt.

⁹¹ www.sba.gov/GC/indexprograms-vsbs.html#1 (besökt den 23 september 2004).

7.1.1 Program och initiativ för att öka andelen federala kontrakt till småföretag

Nedan följer ett urval av de program som är viktiga och/eller intressanta ur policy-synpunkt och som har relevans för Sverige.⁹² Urvalet är inte komplett och innehåller endast pågående program. Det finns många andra program som är intressanta men som är avslutade, och därför är det svårt att inom ramen för en begränsad studie få fram information om dem. Flera av programmen syftar inte primärt till att garantera att småföretag får federala kontrakt, utan är främst olika typer stödprogram för att få de olika reglerna och de andra programmen att fungera.

Office of Federal Contract Assistance for Women Business Owners

Office of Federal Contract Assistance for Women Business Owners (CAWBO) etablerades år 2000 och administreras av SBA. Kontoret ansvarar för *Women Owned Small Business Federal Contract Assistance Program* som är ett lagstadgat program och syftar till att öka antalet federala kontrakt till kvinnoägda småföretag. År 2000 erhöll s.k. WOSB (Women Owned Small Businesses) 4,6 miljoner dollar i federala kontrakt.⁹³ Målet att 5 procent av alla federala kontrakt ska gå till WOSB uppfylls inte, utan endast 2–2,5 procent går till WOSB. SBA definierar WOSB som ett företag där en eller flera kvinnor äger minst 51 procent och där ledningen och den dagliga styrningen av företaget sköts kontrollerad av en eller flera kvinnor. Dessutom måste företaget självklart vara litet.⁹⁴

Lagen möjliggör för federala myndigheter att under vissa omständigheter begränsa konkurrensen vid upphandlingar i branscher där WOSB är underrepresenterade.⁹⁵ Flera federala myndigheter har dessutom utsett en women owned business advocate som tillsammans med SBA arrangerar kurser och uppsökande verksamhet för att öka andelen WOSB som får federala kontrakt, men även verkar internt på myndigheten för att öka antalet kontrakt till WOSB. Under detta program finns även ett mentor–protegéprogram som syftar till att få myndigheter att uppfylla kravet på att fem procent av upphandlingen ska gå till kvinnoägda företag. Programmet går ut på att företag som redan är etablerade leverantörer till myndigheten hjälper kvinnoägda företag att bli underleverantör till en prime contractor. CAWBO har tillsammans med bl.a. National Women's Business Council⁹⁶ öppnat portalen womenbiz.gov som innehåller information om federala kontrakt och länkar till federala myndigheter och organisationer med information om offentlig upphandling.

För att kvalificeras som ett kvinnoägt företag behövs ingen extern certifiering för federala kontrakt, men vissa underleverantörer kan kräva certifiering. Det finns två organisationer som erbjuder certifiering, Women's Business Enterprise National

⁹² Det finns flera program som inte är av relevans för Svensk policy t.ex. program som skall få småföretag ägda av krigsveteraner att delta i offentlig upphandling. Dessa typer av program är exkluderade i denna rapport.

⁹³ www.sba.gov/GC/cawbofactsheet.doc (besökt den 20 maj 2004).

⁹⁴ Det finns också en gräns på personlig förmögenhet för ägaren av företaget på 750 000 dollar.

⁹⁵ Detta kan endast träda i kraft på kontrakt som är mindre än 5 miljoner för tillverkning och 3 miljoner för övrig industri.

⁹⁶ www.nwbc.gov (besökt den 23 juni 2004).

Council (WBENC) och National Women's Business Owners Corporation (NWBOC).

*Vendor Identification Program*⁹⁷

Det finns en mängd olika federala myndigheter och många av dessa har decentraliserade inköpsfunktioner, vilket gör att det kan vara svårt för småföretag med begränsade resurser att identifiera potentiella köpare. SBA har därför initierat ett program som hjälper småföretag att hitta myndigheter som kan vara intresserade av att köpa deras produkter (Vendor Identification Program). Ett företag kan skicka en beskrivning av sina produkter till SBA:s handläggare. På grundval av myndigheters inköphistorik matchas sedan dessa produkter till relevanta myndigheter.

Företaget får inom några veckor en lista från SBA över vilka myndigheter som tidigare har köpt liknande produkter. Tjänsten är kostnadsfri för företagen.

Contract Bundling Report

Ett vanligt hinder för att småföretag ska kunna delta i upphandlingar är att kontrakten är för omfattande. Ett problem som ibland uppstår är att myndigheter slår ihop mindre kontrakt till större, s.k. *contract bundling*. *Contract bundling* definieras i Small Business Reauthorization Act (1997) som: ”*consolidating two or more procurement requirements for goods or services previously provided or performed under separate, smaller contracts into a solicitation of offers for a single contract that is unlikely to be suitable for award to a small business concern*”. Det vill säga att kontrakt som tidigare varit mindre slås samman till ett kontrakt som gör det osannolikt att småföretag ska kunna konkurrera om det.⁹⁸

Motiven till *contract bundling* är naturligtvis att minska kostnaderna, men även att få snabbare leveranser och/eller bättre kvalitet. Det finns utrymme i lagstiftningen för att slå ihop kontrakt. Det måste dock föregås av en undersökning som visar att kontraktssammanslagningen kommer att få substantiell mätbar nytta (*measurable substantial benefits*). SBA definierar dessa som minst 10 procent besparing för kontrakt som är värda upp till 75 miljoner dollar och 5 procent för kontrakt med högre värde. Speciellt i upphandlingar inom försvaret är det vanligt med sammanslagna kontrakt (EOP, 2002). Många småföretag upplever att det finns en misstro, speciellt inom försvaret, mot att småföretag ska klara av att leverera och det finns en tradition att upphandla med stora kontrakt. De flesta enheter inom försvaret har numera en avdelning som arbetar både internt och externt med att öka småföretagens andel av försvarsupphandlingar. När myndigheter slår samman kontrakt måste de meddela SBA. Småföretag har även möjlighet att via SBA:s hemsida anmäla misstänkta kontraktssammanslagningar.⁹⁹ I praktiken används denna möjlighet i liten utsträckning eftersom de flesta berörda småföretag kontaktar SBA personligen. Kontraktssammanslagning anses politiskt som ett problem och man har därför vidtagit ytterligare åtgärder. Myndigheter ska t.ex. assistera småföretag som vill samarbeta med andra småföretag för att få större federala kontrakt. Det finns också

⁹⁷ www.sba.gov/GC/indexprograms-vip.html (besökt den 24 juni 2004).

⁹⁸ Small Business Reauthorization Act

⁹⁹ www.sba.gov/GC/indexprograms-bundlingreport.html (besökt den 12 juli 2004).

krav på att myndigheter årligen ska sammanställa vilka, hur många och hur stora kontraktssammanslagningar som gjorts. Det finns även förslag om att när kontraktssammanslagning väl skett ska större krav ställas på att en stor andel av de underleverantörer som används ska vara småföretag.

Program tar endast upp en del av problemen med stora kontrakt, eftersom de kontrakt som är stora från början inte berörs. Myndigheter med dålig ekonomi kan lockas att slå ihop kontrakt av kortsiktiga ekonomiska vinster. Med hjälp av det här programmet hoppas man kunna stämma i bäcken. Programmet har emellertid mest en symbolisk effekt. Få använder sig av detta sätt att rapportera kontraktssammanslagningar. I många fall förekommer kontraktssammanslagning utan att det åtgärdas.

*Non Set-Aside Report*¹⁰⁰

Ett initiativ som påminner om Contract Bundling Report är Non Set-Aside Report. Om ett federalt kontrakt som är avsett för litet småföretag inte ges till ett småföretag kan också detta anmälas till SBA. Detta kan göras både via Internet och vanlig post. SBA kontaktar sedan vederbörande myndighet. Även det här programmet har till största delen en symbolisk betydelse, men vetskapen om att myndigheten har ögonen på sig och att det är enkelt att rapportera missgynnande av småföretag till SBA har en disciplinerande effekt.

*Waivers of the Nonmanufacturer Rule*¹⁰¹

Federala myndigheter är skyldiga att anlita småföretag när de finns tillgängliga och erbjuder ett konkurrenskraftigt pris. Myndigheter kan ansöka om dispens (waiver) hos SBA och därmed tillåtas att köpa från en annan leverantör. SBA har listat industrikategorier där myndigheter kan få tillstånd att inte använda småföretag.¹⁰² En myndighet kan antingen ansöka om att få dispens för en industrikategori (class waiver) eller för en specifik upphandling (individual waiver). Myndighet måste bevisa att de har letat efter ett småföretag som kan klara av att leverera, men inte funnit något. Det är ganska få tillstånd som delas ut varje år. År 2001 var det till exempel bara ett 20-tal individuella tillstånd och endast en dispens för en industrikategori. Det fanns dock ett 80-tal som fortfarande gällde sedan tidigare år.

*Certificate of Competency Program*¹⁰³

En federal myndighet behöver inte välja det företag som har det lägsta priset i en upphandling. Om det finns anledning att tro att företaget inte har kapacitet att fullgöra kontraktet kan myndigheten välja en annan leverantör. Detta är en vanlig anledning till att småföretag inte får kontrakt. SBA har därför lanserat Certificate of Competency Program (COC). COC innebär att SBA:s specialister gör en detaljerad genomgång av företagets kapacitet och bedömer om det kan fullgöra åtagandena i

¹⁰⁰ www.sba.gov/GC/indexprograms-nonsetasidereport.html (besökt den 13 juli 2004).

¹⁰¹ www.sba.gov/GC/indexprograms-nonmanufacturer.html (besökt den 21 juli 2004)

¹⁰² Listan på industrikategorier bygger på North American Industry Classification (NAICs) som är en variant på de SNI-koder som används i Sverige.

¹⁰³ www.sba.gov/GC/indexprograms-coc.html (besökt den 13 juli 2004)

kontraktet. Om specialisterna ger klartecken, utfärdar SBA en COC-certifiering. Certifikatet tvingar den upphandlande myndigheten att ge kontraktet till det företaget.

En upphandlande myndighet måste meddela SBA om de förkastar en offert pga att företaget förmodas vara för litet för att uppfylla kontraktet. Gör inte myndigheten det, kan ett företag självt meddela SBA. En COC-certifiering är bara giltig för det aktuella kontraktet.

*Small Business Size Determination Program*¹⁰⁴

Eftersom i princip alla federala upphandlingar ger vissa fördelar till småföretag, finns det incitament för företag att utge sig för att vara mindre än vad de är. Vid en upphandling är det upp till det företag som lägger anbud att själva uppge om de är små.¹⁰⁵ SBA har ett program som tar hand om överklagande om företags storlek (Small Business Size Determination Program). I programmet genomför SBA en undersökning om företagets storlek. Inom 10 dagar ska SBA fastställa om företaget är litet eller inte.

*Procurement Technical Assistance Centers*¹⁰⁶

Procurement Technical Assistance Center (PTAC) administreras och delfinansieras av försvarsdepartementet. Programmet etablerades 1985 och syftade till att försvaret ska kunna upphandla en större andel från småföretag. Numera kan PTAC assistera småföretag för alla typer av federal upphandling. I 44 delstater finns minst ett PTAC och totalt är de nästan 250 i hela USA. De olika PTAC drivs på olika sätt, vissa är integrerade i s.k. Small Business Development Centers medan andra drivs av högskolor (Community colleges). Varje PTAC finansieras till hälften lokalt, ofta av högskolor och stadsförvaltningar (kommuner), och försvarsdepartementet bidrar med den andra halvan.

Lokala småföretag får assistans för att kunna få del av både federala och lokala offentliga kontrakt via PTAC. Förutom personlig rådgivning erbjuder PTAC också kurser och seminarier för småföretag där det finns möjlighet att träffa representanter för de upphandlande myndigheterna. Dessutom erbjuder de flesta PTAC också hjälp med att registrera och leta i databaser (se nedan).

7.1.2 Webbplatser för upphandling

Internet har lett till att det finns nya former att sammanföra företag och upphandlande myndigheter. Ett antal webbplatser har etablerats i syfte att underlätta för småföretag att få federala kontrakt. De är bra verktyg för att få kännedom om federala kontrakt. Men ofta, speciellt vid mer komplicerade varor, är det en fördel om företaget kan etablera personliga kontakter hos den upphandlande myndigheten.

¹⁰⁴ www.sba.gov/sbaforms/sba355.pdf (besökt den 21 juli 2004).

¹⁰⁵ I Sverige är företags årsredovisningar där antal anställda måste uppges offentliga, men så är det inte i USA. Såvida inte ett företag är public, d.v.s. börsnoterat, finns knappast någon information tillgänglig om företag mer än det företaget självt valt att offentliggöra. Det betyder att information om företagsstorlek och ägarens kön eller etniska tillhörighet bygger på de uppgifter företaget väljer att lämna. Detta kan givetvis ge upphov till fusk. Programmet syftar till att kontrollera det.

¹⁰⁶ www.aptac-us.org (besökt den 5 oktober 2004).

Det är följaktligen i många fall inte tillräckligt att förlita sig på webbplatser för att få de federala kontrakten. Nedan presenteras ett antal av de mest besökta webbplatserna och de som brukar uppmärksammas mest.

*Central Contractor Registration*¹⁰⁷

I början av 2004 slogs SBA:s databas för småföretag (PRO-net) ihop med USA:s försvarsdepartements databas för småföretag (Central Contractor Registration) som fick namnet CCR. CCR är en databas där federala myndigheter kan söka efter småföretag vid upphandling. Registrering för småföretag är gratis och för företag som vill sälja till försvaret är registrering i CCR obligatorisk. CCR är en offentlig databas och alla myndigheter och företag kan således använda den för att söka efter företag. En kritik som framkommit mot CCR är att den kan innehålla företag som inte är små. Dock brukar företag som är för stora eller av någon annan anledning inte platsar i CCR uppmärksammas av sina konkurrenter och kunna plockas bort ut databasen.

Businessmatchmaking.com

Businessmatchmaking.com är ett samarbete mellan SBA och HP Small Business Foundation. Det syftar till att stimulera tillväxt i USA:s ekonomi genom att matcha småföretag med upphandlande myndigheter och storföretag. Businessmatchmaking.com erbjuder träffar (s.k. *matchmaking events*) där inköpare från federala och lokala myndigheter samt från storföretag bjuds in för att träffa representanter från småföretag. Dessa möten hålls på olika ställen i USA så att även företag utanför de stora städerna ska få bättre möjlighet att delta i offentlig upphandling. Utöver detta erbjuder businessmatchmaking.com även individuell rådgivning till småföretag som vill sälja till myndigheter och storföretag.

FedBizOpps.gov

Fedbizopps.gov (FBO) är en internetportal som administreras av den statliga inköpsmyndigheten General Service Administration. All upphandling från federala myndigheter som överstiger 25 000 dollar ska registreras på fedbizopps.gov. Den etablerades 2002 och hade redan första året 42 000 företag registrerade och uppgavs ha 28 miljoner besök per månad.

*Business.gov*¹⁰⁸

SBA administrerar också internetportalen www.business.gov, som är ett samarbete mellan ett 40-tal federala myndigheter. Där finns länkar till webbplatser hos federala myndigheter som är av relevans för småföretag. Det kan vara till webbplatser som handlar om offentlig upphandling, men också lagar och regler, skatter, finansiella stödformer för företag m.m. Ambitionen är att allt ska finnas samlat på ett enda ställe för småföretag som söker information från federala myndigheter. Business.gov är ett led i arbetet med *e-governance*, dvs. att medborgare och företag ska

¹⁰⁷ www.ccr.gov

¹⁰⁸ *Business.gov är en avknoppning från fedgov.gov som är en internetportal som innehåller alla webbplatser för federala myndigheter. För att det ska vara lättare för företag har information som är relevant för dem samlats under business.gov*

ha information från myndigheter tillgängligt via Internet. Webbplatsen etablerades 2003 och är under uppbyggnad.

Övriga webbplatser

Många myndigheter har en webbplats och/eller en avdelning för småföretag. Det gör att det finns överlappning och de webbplatser som presenterades ovan är försök att samarbeta och förenkla för företag. Utöver dessa finns ett antal kommersiella webbsidor som mot betalning kan söka efter upphandlingskontrakt till företag. I regel går de igenom olika databaser, bl.a. webbplatserna ovan, och presenterar resultatet för sina kunder. Företagen får själva kontakta vederbörande myndighet.

Den federala upphandlingen är snårig och det är svårt för speciellt småföretag att hitta rätt. Samordningen mellan myndigheter är i många fall ganska liten. På många håll pågår dock försök till ett bättre samarbete mellan myndigheter, men organisationerna är stora och arbetet går bara långsamt framåt.¹⁰⁹

7.2 Regler och initiativ i Kalifornien och Los Angeles

Förutom att vara den största och mest dynamiska ekonomin i USA har Kalifornien också ansetts vara den mest entreprenöriella ekonomin. De senaste åren har företagsklimatet i Kalifornien dock försämrats, samtidigt som andra delstater har försökt förbättra sitt entreprenöriella klimat. De traditionella storföretagen i USA har haft sina huvudkontor och sin bas främst på ostkusten eller i södern. Kalifornien har däremot alltid haft sin ekonomiska bas i småföretagen. Politiken i Kalifornien har under lång tid haft småföretagen som utgångspunkt och mycket av den policy som nu andra delstater har, härstammar från Kalifornien.

Kalifornien

Kalifornien har, liksom de federala myndigheterna, som mål att en viss andel av upphandlingen ska gå till småföretag. Målet är 25 procent. Kalifornien använder en annan definition på småföretag än vad SBA gör. Enligt Kalifornien är ett företag litet om det har färre än 100 anställda.¹¹⁰ Delstaten har också som mål att 3 procent av all upphandling ska gå till krigsinvalider (*service disabled veterans*).

Det finns inga officiella sanktioner mot myndigheter som inte uppfyller dessa mål. En inofficiell sanktion är att en chef för en myndighet förmodligen skulle förlora sitt jobb om andelen småföretag i upphandlingar skulle minska. Man ser det som att målen inte alltid behöver uppnås, men att andelen småföretag i upphandlingarna inte bör minska. Målen är väl förankrade i den politiska ledningen för delstaten. Det skulle därför vara politiskt svårt för en guvernör att behålla en myndighetschef som inte ens närmar sig målet för småföretagens deltagande i upphandlingar.

Ett sätt att underlätta för småföretag är att myndigheterna lovar snabb betalning (*prompt payment*). Fakturor från småföretag prioriteras och ska alltid betalas utan fördröjning. Vid upphandling från de delstatliga myndigheterna används även pris-

¹⁰⁹ I samband med arbetet med att höja den nationella säkerheten (avvärja terroristhot) har det blivit tydligt att mer samarbete mellan myndigheter på alla nivåer är nödvändigt.

¹¹⁰ Det finns vissa undantag från denna regel där även storleken på inkomster tas i beaktande.

preferens för småföretag. Det innebär att småföretagens offererade pris vanligtvis justeras ned med 5 procent för att bli mer konkurrenskraftiga. Företagen får dock betalt enligt det pris de angivit. I regel finns det en avsättning i budgeten för att finansiera dessa prisjusteringar. Inofficiella beräkningar visar på att denna prispreferens kostar delstaten ungefär 30–40 miljoner dollar årligen. Det verkar dock inte finnas någon risk för att detta program tas bort eftersom det är populärt i de flesta politiska läger och anses som en investering i det kaliforniska näringslivets framtid.

Utöver de ovan diskuterade fördelarna, får småföretag lokaliserade i s.k. enterprise zones (EZ) fem procents prispreferens vid delstatlig upphandling. EZ liknar de federala HUB-zones, dvs. det är regioner som bedöms vara ekonomiskt och/eller socialt eftersatta. HUB-zones och EZ kan ibland överlappa varandra.¹¹¹ Företag som är lokaliserade i EZ kan även få ett flertal förmåner, t.ex. gynnsamma skatteavdrag och fördelaktiga lånevillkor. På detta sätt används upphandlingar även för att bedriva social- och regionalpolitik även på delstatsnivå. I syfte att spara pengar har delstaten Kalifornien under 2004 beslutat om en översyn av de upphandlingar som görs. I riktlinjerna för den översynen betonas vikten av att ha en hög andel småföretag bland leverantörerna.

Ett problem är den låga graden av samordning mellan delstatsnivå, städer och *countyn* i Kalifornien.¹¹² De flesta har sina egna program och regler. Det finns en ambition på delstatsnivå att få de flesta städer och *countyn* i Kalifornien att använda samma system, vilket skulle underlätta väsentligt för småföretag att söka kontrakt på både lokal och delstatlig nivå. Det skulle också reducera administrationen hos både företag och myndigheter eftersom det i regel krävs att företag registrerar sig hos den myndighet de vill konkurrera om upphandling hos.

Trots att registreringen är gratis och oftast inte alltför tidskrävande är det ytterligare en administrativ börda för småföretag.¹¹³

Småföretagen är en viktig politisk fråga i Kalifornien, och den är inte kontroversiell. Det finns olika åsikter om hur man bäst och effektivast främjar entreprenörskap och småföretag, men betydelsen av att göra det råder det politisk konsensus om. Betydelsen av småföretag kan bäst belysas av att varje myndighet är skyldig att ha en person som ska föra småföretagens talan på myndigheten (*small business advocate*). Denna grupp har tidigare samordnats av en rådgivare nära guvernören, men den håller för tillfället på att organiseras om.

Los Angeles

Staden Los Angeles (City of Los Angeles) har ungefär 4 miljoner invånare och består av de centrala delarna i det storstadsområde som brukar kallas Los Angeles Area. Hela storstadsområdet har närmare 17 miljoner invånare och är utspritt över

¹¹¹ Storleken på Enterprise Zones kan variera i storlek från en stadsdel i en stad till ett helt county.

¹¹² Samordningen mellan federal och delstatlig nivå är ännu lägre. Eftersom delstater har sina egna lagar och ett långtgående självbestämmande är det i praktiken svårt att samordna program och regler på delstatlig och federal nivå. Det verkar heller inte finnas någon ambition att göra det.

¹¹³ Eftersom årsredovisningar och annan information om företag är i regel inte offentliga i USA och det gör att företagen själva i stor omfattning behöver ta fram och sända in denna information till upphandlande myndighet.

fyra counties och flera hundra mindre städer. Näringslivet i Los Angeles är diversifierat och kännetecknas av frånvaro av storföretag (inget av USA:s 500 största företag har huvudkontor i centrala Los Angeles). I stället upprätthålls ekonomin i Los Angeles av mindre företag. Los Angeles har delvis därför en väl utvecklad policy gentemot småföretag.

Staden försöker på flera sätt öka småföretagens andel i upphandlingen. Det finns ett Office of Small Business Services som organisatoriskt är direkt placerad under borgmästaren. De ska dels försöka få andra delar av staden Los Angeles att upphandla från småföretag, dels få fler småföretag att delta i upphandlingar. Staden Los Angeles har en databas där småföretag i Los Angeles County kan registrera sig kostnadsfritt – (www.labavn.org). När någon del av staden ska göra ett inköp måste de annonsera det i databasen. Många anställda kan själva göra inköp med kreditkort om beloppet understiger 1 000 dollar och det har visat sig att det speciellt gynnar småföretag.

Los Angeles tillämpar, liksom som delstaten Kalifornien och flera andra städer *prompt payment* (se ovan) för småföretag. Staden har även ett system med 5 procents prispreferens för småföretag liknande det som finns på delstatsnivå. Den stora majoriteten av småföretag är inte registrerade i Los Angeles databas och därför finns det flera s.k. *outreach program* som syftar till att öka basen av potentiella leverantörer. Småföretag bjuds in till en årlig mässa (*Vendor Fair*) där alla delar av staden Los Angeles och även kringliggande städer presenterar sig och berättar hur deras upphandlingsförfarande går till och vad de efterfrågar. Dessa mässor ger småföretagare möjlighet att personligen träffa inköpsansvariga och att träffa andra småföretagare. Utöver dessa mässor finns det även en kommitté för lokala småföretag (Local Small Business Committee), som månadsvis arrangerar sammankomster mellan företagare och politiker där spörsmål som bl.a. upphandling kan dryftas. Dessa möten är öppna också för allmänheten.

Även Los Angeles har som mål att en viss del av upphandlingen ska gå till småföretag ägda av kvinnor och/eller etniska minoriteter. Att ge speciellt stöd till företag som ägs av etniska minoriteter i en stad som inte har någon etnisk majoritet är märkligt och dessa speciella stöd håller på att tas bort. Följaktligen kommer det bara att finnas två kategorier – småföretag och icke-småföretag.

7.3 Upphandlingens framtid och den politiska debatten

Det finns en kritik i USA, speciellt från republikanskt håll, mot att använda skattemedel för att stödja företag (*corporate welfare*). Kritiken riktar främst in sig på de stöd storföretag får, ofta i form av lukrativa federala kontrakt eller olika typer av FoU-stöd (se t.ex. Slivinski, 2001). Att rikta offentlig upphandling mot småföretag ifrågasätts sällan, utan den kritik som framförs är oftast mot att företag ägda av kvinnor och/eller etniska minoriteter får fördelar på bekostnad av andra småföretag. Många bedömare tror att dessa grupper inte kommer att särbehandlas på sikt. En annan tendens är att företagets geografiska hemvist kommer att få större betydelse. Det kan naturligtvis uppmuntra företag att lokalisera sig i ekonomiskt missgynnade områden, som i glesbygden eller i ekonomiskt svaga områden i städerna.

De upphandlande myndigheterna ifrågasätter sällan dessa regler. I den mån det görs är det av karaktären att reglerna är bra, men de inköp myndigheterna gör är svåra för småföretag leverera. Det finns en stor politisk enighet om att småföretag behöver värnas och den politiska skiljelinjen går snarare på vilket sätt de ska främjas. Förenklat kan man säga att republikaner förespråkar generella skattesänkningar och regelförenklingar medan demokraterna betonar mer riktade stöd i form av fördelaktiga lån etc. Skiljelinjen är inte skarp och detta är inte någon fråga där skillnaderna mellan partierna syns tydligast.

Det finns även kritik från storföretag. Ju fler kontrakt som ges till småföretag, desto färre finns det till storföretag. En ägare till ett storföretag uttrycker oro över att fler federala kontrakt ska reserveras (set aside) för småföretag: *"I would be concerned if there were a lot of set asides under the notion that there were not enough opportunities for small businesses, because it would mean fewer opportunities for a company like mine"* (Washington Technology, 2004). Denna typ av kritik är lätt att avfärda. Mer relevant är den kritik som påpekar att detta att styra en del av den offentliga upphandlingen till småföretag gör att systemet lätt blir krångligt och byråkratin dyr. Om fördelarna uppväger kostnaderna blir till syvende og sidst en subjektiv bedömning.

8 Policyimplikationer för Sverige

När man utformar en politik krävs att man tydliggör dess syften. De regler som i dag gäller för upphandling i Sverige syftar till att pressa priser. Syftet med det statliga inköpsavtalet uppges vara att ”effektivisera den statliga inköpsverksamheten och därigenom spara pengar åt staten”.¹¹⁴ Detta kan jämföras med det uppdrag som den federala myndigheten för samordning av inköp har i USA: *”In order to promote economy and efficiency in Federal procurement, it is necessary to secure broadbased competition for Federal contracts. This broad competition is best achieved where there is an expansive pool of potential contractors...”* (GSA, Executive Order).

Ett annat syfte med de upphandlingsregler som gäller i Sverige är att skapa en gemensam marknad inom EU. Detta kan illustreras med kravet om icke-diskriminering i lagen om offentlig upphandling (1997), där det betonas att det är förbjudet att både direkt och indirekt diskriminera leverantörer på grund av nationalitet.¹¹⁵

Om offentliga upphandling ska spela en roll i en tillväxtstrategi, krävs att upphandlingspolicyns syfte förändras. Större hänsyn måste då tas till den industriella dynamiken och de tillväxtpolitiska effekterna. En bredare syn på upphandlingspolicyn skulle kunna innebära att offentlig upphandling används för att främja företag ägda av missgynnade grupper i samhället t.ex. kvinnor och invandrare. Invändningen mot ett sådant system är att det kan bli krångligt och att tendensen är, liksom i USA, att vissa företag inte ska särbehandlas.

Det finns två kompletterande metoder för att få mindre företag att ta del av den statliga upphandlingen. Det större ingreppet vore att en viss del av upphandlingen, som i USA, ska gå till småföretag. En mindre radikal reform vore att aktivt uppmuntra småföretag att delta i offentliga upphandlingar. Det skulle kunna ske på främst fyra sätt:

- Minska storleken på upphandlingarna så att det blir möjligt för småföretag att lägga anbud. Detta diskuteras i USA med problemen kring sammanslagna kontrakt (Contract Bundling). I Sverige är detta problem inte diskuterat och tron på stordriftsfördelar är ganska intakt. Den statliga inköpssamordningen skriver på sin webbplats: ”Om flera myndigheter står bakom och använder sig av ett ramavtal får de givetvis en starkare position gentemot leverantörerna”.¹¹⁶ Förvisso, kan sammanslagningen av stora inköp reducera priset, men ur ett tillväxtpolitiskt perspektiv är det inte nödvändigtvis det bästa.

¹¹⁴ Avropa.se (besökt den 16 juli 2004). Avropa.se är en webbplats för det statliga inköpsavtalet, som gäller alla statliga myndigheter och innebär att de kan göra inköp utan att själva göra en upphandling.

¹¹⁵ Det finns utrymme i svensk lagstiftning för att använda en antidiskrimineringsklausul vid offentlig upphandling. En utvärdering från NOU visar att endast ett fåtal myndigheter använder sig av denna möjlighet (NOU, 2004). I en rapport bedöms antidiskrimineringsklausul i offentlig upphandling inte vara det mest effektiva sättet att främja mångfaldsfrågor (Slavicek, 2001).

¹¹⁶ www.avropa.se (040712)

- Upphandlande myndigheter skulle aktivt kunna söka upp småföretag och uppmuntra eller underlätta för dem att delta i upphandlingar. Ett hinder för småföretag att delta i offentlig upphandling är bristen på kunskap om det offentliga upphandlingsförfarandet (Tillmar, 2004). En möjlighet är att liksom i USA arrangera mässor där småföretag och upphandlande myndigheter kan träffas.¹¹⁷ På dessa sammankomster kan också myndigheter beskriva för presumtiva leverantörer hur upphandlingarna går till. Dessa mässor skulle givetvis behöva vara öppna för alla typer av företag, men poängen skulle vara att få småföretag, speciellt lokala, att delta.¹¹⁸
- Ha, en ingång till myndigheter s.k. *one-stop-shops*, som kan bistå småföretag med information om upphandlingar. Det bör även finnas informationsmaterial i både tryckt och elektronisk form om hur upphandlingar går till.
- Fortsätta arbetet med att annonsera upphandlingar på Internet och även förbättra möjligheterna att sköta upphandlingsförfarandet via Internet. Undersökningar indikerar att desto ju mer information om upphandlingen som finns på Internet, desto större blir deltagandet från småföretag är att vänta. Studier visar att svenska myndigheter använder Internet i ganska liten utsträckning. Denna användning bör givetvis öka.

Medan förslagen ovan skulle vara ett aktivt sätt att öka andelen upphandlingskontrakt till småföretag kan statsmakterna även indirekt främja småföretags deltagande i upphandlingar.

- En årlig rapportering om hur stor andel av myndigheters upphandling som går till småföretag skulle kunna ge underlag och incitament för att förbättra småföretagens ställning vid upphandling. Det skulle inte behövas några sanktioner utan endast syfta till att ge en bild av hur olika myndigheter arbetar med upphandlingsfrågor.
- Småföretag får i större utsträckning likviditetsproblem vid försenad betalning. Därför vore det idé att, liksom i Los Angeles, prioritera fakturor från småföretag och betala dessa i tid och kanske till och med före utsatt tid.
- Det bör också finnas ett system för att överklaga. Det skulle inkludera både överklagande av själva upphandlingsförfarandet men också ge möjlighet att klaga på kontraktens storlek och hur småföretag behandlas generellt. Detta skulle kunna samlas under en central myndighet eller genom att låta varje upphandlande myndighet vara ålagd att ha rutiner för överklagande.

Ett radikalare ingrepp skulle vara att i lag fastslå att en viss procent av all offentlig upphandling ska gå till småföretag. Ett alternativ är att vissa (små) kontrakt alltid ska gå till småföretag. Detta skulle dock kräva en förändring av lagen om offentlig upphandling. Ytterligare en variant vore att ge småföretag en prispreferens såsom i Los Angeles och Kalifornien. Systemet med att ge vissa etniskt missgynnade grupper fördelar skulle däremot kräva ganska stora ingrepp. I Sverige finns varken nå-

¹¹⁷ Om dessa "informationsträffar" utformas rätt behöver de inte strida mot existerande lagstiftning om konkurrens vid upphandling.

¹¹⁸ EU-regler om att inte diskriminera några företag måste givetvis beaktas.

gon tradition av att officiellt kategorisera människor efter etnisk tillhörighet eller statistik som skulle kunna ligga till grund för en sådan politik. Det vore emellertid möjligt att fortsätta det arbete med antidiskrimineringsklausuler som NOU redan bedriver.

9 Förslag på fortsatta studier

Det är ont om forskning om offentlig upphandling. Den forskning som finns är oftast juridisk eller behandlar upphandling ur ett snävt samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv. Vad som skulle behövas är både teoretisk och tillämpad forskning om upphandlingens roll för att främja entreprenörskap och skapa tillväxt i ekonomin. Upphandlingens roll för att skapa ny teknik har det däremot forskats mer om. Vi vet mycket lite om hur staten med en sund upphandlingspolitik kan skapa ett dynamiskt näringsliv. Således behövs en teoretisk forskning om vilken roll upphandlingen har för framför allt mindre företag och för ekonomisk tillväxt och industriell dynamik. Som ofta behövs också bättre statistik om var och hur upphandlingar görs och vilka effekter de har på samhällsekonomin.

Denna studie fokuserar på federal nivå med vissa exempel från Kalifornien och Los Angeles. En utökad studie av regler och policy kring upphandling i andra delstater skulle kunna ge ytterligare uppslag till en förbättrad svensk upphandlingspolitik. Den skulle också kunna visa hur upphandlingspolitik anpassas till en näringslivsstruktur. En studie av hur städer och *counties* i USA bedriver upphandlingspolitik skulle kunna användas till att förstå hur upphandling kan användas till att skapa regional tillväxt.

Till skillnad från många av SBA:s andra program finns det ont om utvärderingar av de olika upphandlingsprogrammen. Dessa utvärderingar skulle behöva ta ett företagsperspektiv och analysera vad företag som både deltar och inte deltar i upphandlingar tycker om programmen. De olikheter i policyn kring småföretag och upphandling som finns mellan olika delstater i USA gör att det lämpar sig mycket väl för jämförelser.

Eftersom svensk upphandlingslagstiftning till stora delar är styrd av EU-regler skulle det behövas studier om vilka frihetsgrader Sverige har att föra en tillväxtorienterad upphandlingspolitik. Offentlig upphandling som tillväxtpolitik är i stor utsträckning en EU-fråga och det skulle behöva studeras vilka möjligheter det finns att införa sådana element i EU-lagstiftningen.

Referenser

Litteratur, tidskrifter, artiklar och rapporter

- (EOP) Executive Office of the President (2002) Contract Bundling: a strategy for increasing federal contracting opportunities for small businesses. October.
- Acs Z. & Audretsch D. (1990). Innovation and small firms, Cambridge: MIT Press.
- Berggren C. & Laestadius S. (2003). Co-development and composite clusters – the secular strength of Nordic telecommunications, Industrial and Corporate Change, Volume 12, Number 1.
- Blackford, W. (2003) A History of Small Business in America. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press
- Davidsson P. & Delmar F. (2000). Tillväxtföretag i Sverige: Var de finns, hur de växer, och de jobb de skapar, Rapport nr 19 i serien Nya Jobb & Företag. Rådet för Arbetslivsforskning: Stockholm.
- Digiaco, J. och Kleckner, J. (2003) Win Government Contracts for Your Small Business. Riverwoods, IL: CCH.
- Edquist, C., Hommen, L. och Tsipouri, L. (2000) (eds) Public Technology Procurement and Innovation. Boston, MA: Kluwer Academic Press.
- EIM Business & Policy Research (2004). The access of SME:s to public procurement contracts, Zoetermeer, mars.
- Erridge A., Fee R. and McIlroy J. (1998). European Union public procurement policy and electronic commerce: problems and opportunities, European Business Review, Volume 98, Number 5.
- European Commission (1996). Green Paper: Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward, COM (96) 583, Bryssel.
- European Commission (1998). Public Procurement in the European Union, COM (98) 143, Bryssel.
- European Commission (2000). The European Observatory for SME:s – Sixth Report, European Communities.
- European Commission (2002). Economic Reform: report on the functioning of community product and capital markets, COM (2002) 743, Bryssel.
- European Commission (2003). Concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises, recommendation (2003/361/EC), Bryssel.
- European Commission (2003). Internal Market Strategy - Priorities 2003–2006, communication COM (2003) 238, Bryssel.
- European Commission (2004). A report on the functioning of public procurement markets in the EU: benefits from the application of EU directives and challenges for the future, Bryssel.

- European Commission (2004). Action Plan: The European agenda for Entrepreneurship, Bryssel.
- European Commission (2004). Delivering Lisbon – Reforms for the enlarged union, COM (2004) 29, report from the Commission to the spring European Council, Bryssel.
- European Commission (2004). Public procurement: Commission consults on how Europe can make the most of electronic procurement, pressmeddelande, DG Inre marknad, den 13 september, Bryssel.
- European Commission (2004). Public procurement: Commission welcomes adoption of modernising legislation, pressmeddelande, DG Inre marknad, den 3 februari, Bryssel.
- Finansdepartementet (2004). Utredning om nya EG-direktiv om offentlig upphandling, pressmeddelande den 7 mars.
- GSA, Executive Order 13005 (1996) Empowerment Contracting.
- Helgesson, C.-G. (1999) Making a Natural Monopoly: The Configuration of a Techno-Economic Order in Swedish Telecommunications. PhD Dissertation, Stockholm School of Economics, Stockholm.
- Morand P-H. (2003). SME:s and public procurement policy, Review of Economic Design, Volume 8, Number 3, Heidelberg.
- NOU (2002) Kort om lagen om offentlig upphandling. Stockholm: Nämnden för offentlig upphandling.
- NOU (2004) Utvärdering av användning av antidiskrimineringsklausuler i upphandlingskontrakt. Stockholm: Nämnden för offentlig upphandling.
- Nutek (2004). SME:s in Sweden – Structural Change and Policy Development, januari, Solna.
- Nämnden för offentlig upphandling (1999). Kartläggning av fel och brister vid offentlig upphandling, rapport 1999/0052-28.
- Nämnden för offentlig upphandling (1999). NOU info mars 1998, Dnr 74/98-21.
- Nämnden för offentlig upphandling, NOU (1998). Effekter av lagen om offentlig upphandling, rapport Dnr 86/97-21.
- Näringsdepartementet (2004) Innovativa Sverige: en strategi för tillväxt genom förnyelse. DS 2004:36.
- Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet (2004). Innovativa Sverige – En strategi för tillväxt genom förnyelse, Ds 2004:36, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2001). The Size of Government Procurement Markets: A synthesis Report, Paris.
- Slavicek, M. (2001) Mångfald och offentlig upphandling. Stockholm: Nämnden för offentlig upphandling.

- Slivinski, S. (2001) *The Corporate Welfare Budget is Bigger than ever*. Policy analysis, Washington, DC: Cato Institute.
- Small Business Administration (2003a) *Small Serial Innovators: The small firm contribution to technical change*. SBA Office of Advocacy.
- Small Business Administration (2003b) *The Impact of Contract Bundling on Small Business FY 1992 – FY 2001*. SBA Office of Advocacy.
- SOU 1998:94. *Förslagskatalog – Småföretagsdelegationens rapport 7*.
- SOU 1999:139. *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*.
- SOU 2001:31, *Mera värde för pengarna*, Upphandlingskommitténs slutbetänkande, Stockholm.
- Stanberry, S. A. och Stanberry, S. (2001) *Federal Contracting Made Easy*. Vienna, VA: Management Concepts.
- Statskontoret (2004). *Att främja offentlig elektronisk handel*, PM 2004-02-27, Dnr 2003/349-5 .
- Tell, F. (2000) *Organizational Capabilities: a study of electrical power transmission equipment manufacturers, 1878–1990*. PhD Thesis, Linköping University, Linköping.
- Tillmar, M. (2004) *Är det möjligt? Om villkor för småföretagande inom vård- och omsorgssektorn*. Stockholm: Nutek.
- Uttley and Hartley (1994). *Public Procurement in the Single European Market: Policy and Prospects*, European Business Review, Volume 94, Number 2.
- Washington Technology (2004) *Small-business issues loom large*, 18 (19).
- Zackrisson, M. (2004) *Skattesystemet i USA; en översikt med fokus på småföretag och deras finansörer*. ITPS, A2004:015.

Lagar, förordningar, propositioner och kommittédirektiv

- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts.
- Finansdepartementet (1998). Översyn av Nämnden för offentlig upphandling, m.m., kommittédirektiv (dir. 1998:58).
- Förordning (1998:796) om statlig inköpsamordning.
- Förordning (2000:63) om tröskelvärden vid offentlig upphandling.

Konkurrenslagen (1993:20).

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling.

Näringsdepartementet (2003). Uppdrag till Statskontoret att arbeta för en ökad användning av offentlig elektronisk handel, Regeringsbeslut den 3 juli.

Regeringens proposition 2001/02:142, Ändringar i lagen om offentlig upphandling m.m.

Internet

Amterne i Danmark, www.regionsudbud.dk

Auftragnehmerkataster Österreich – Vergabeportal, www.vergabeportal.at

Den Offentlige Indkøbscentral, www.doip.dk

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat>

http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm

Klagenævnet for Udbud, www.klfu.dk

Kommerskollegium, www.kommers.se

Konkurrencestyrelsen, www.ks.dk

Konkurrensverket, www.konkurrensverket.se

Statistical Office of the European Communities (Eurostat),

Statistiska Central Byrån (SCB), www.scb.se

Statlig inköpssamordning <https://avropa.vhs.se/>

Tenders Electronic Daily, <http://ted.publications.eu.int/official/>

Udbudsportalen.dk, www.udbudsportalen.dk

World Trade Organization (WTO),

Intervjuer och andra källor

Alexandersson, Robert, Statskontoret, 17 maj 2004. Statskontoret har påbörjat en översyn av den statliga ramavtalskonstruktionen som beräknas vara klar i slutet av 2004. Syftet med översynen är bl.a. att se om ramavtalen har någon skadlig inverkan på konkurrensen.

Alliance West – Opportunities for Small Businesses, Ontario, CA, June 22nd, 2004.

Barrera, M. Small Business Ombudsman, Washington DC, 25 mars 2004.

Bramwell, W. Government Contracting Officer, SBA, 15 april 2004

- Cederschiöld, Charlotte, Ledamot i Europaparlamentet för moderaterna, 29 september 2004.
- Chann, P, Technology Procurement Representative, SBA, 15 juli 2004
- Connors, P., Reciprocity Manager, Department of General Services, State of California, Sacramento, 26 juli 2004.
- Durand, Fabien, DG Näringsliv, Entrepreneurship B.3, Craft, small businesses, cooperatives and mutuals, 14 september 2004. Durand är ansvarig för kommissionens arbete med att underlätta små och medelstora företags tillgång till offentlig upphandling.
- Edquist, C., Professor, Lund University, Los Angeles, 8 maj 2004.
- Gomez, L., Purchasing Officer, San Bernadino County, CA, 22 april 2004
- Local Small Business Advisory Board, Los Angeles, CA, May 10th, 2004
- Los Angeles Vendor Fair, Los Angeles, CA, April 10th, 2004
- Marin, M., Director Economic Development, City of Los Angeles, Los Angeles, CA, 22 juli 2004
- Möte med småföretagare i Uppsala, 10 oktober 2000, arrangör Företagarnas Riksorganisation.
- Schalin, G., Procurement Technology Center Representative, San Diego, 14 juli 2004
- Slayton, D., Procurement Assistance Center, Riverside, CA, 11 juli 2004
- Tolle, S, Procurement Manager, Department of General Services State of California, Sacramento, 26 juli 2004
- Vargas, M., Manager, Office of Small Business Service, Los Angeles, 22 juli 2004

The logo for NUTEK, featuring the word "NUTEK" in a bold, sans-serif font. The letters "N", "U", and "E" are blue, while "T", "E", and "K" are red. The letters are slightly shadowed to give a 3D effect.

Verket för näringslivsutveckling

ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 063 16 66 00
Fax: 063 16 66 01
info@itps.se
www.itps.se
ISSN 1652-0483

The logo for the Institute for Growth Policy Studies (ITPS). It features the lowercase letters "itps" in a blue, sans-serif font. The letter "i" has a small yellow triangle above it. To the right of the letters, the text "INSTITUTET FÖR TILLVÄXTPOLITISKA STUDIER" is written in a blue, sans-serif font, arranged in three lines.