

INNEHÅLL

Inledning	s.2
Konkurrens och tillväxt	s.2
Upphandlingsreglernas inverkan	s.3
Etablerings- och konkurrenshinder	s.3
Pågående förändringar	s.6
Policy- rekommendationer	s.7
Källor	s.8

Offentlig upphandling kan utnyttjas bättre för tillväxtpolitiska mål

Per-Arne Sundbom

Konkurrensverket
Februari 2005

Värdet på den offentliga upphandlingen av varor och tjänster i Sverige uppskattas till cirka 400 miljarder kronor per år. Att nya företag träder in på olika marknader och växer har stor betydelse för att konkurrensen ska kunna upprätthållas. Konkurrens som i sin tur väntas leda till högre produktivitet och tillväxt.

Offentliga beställare behöver agera för att förbättra förutsättningarna för en effektiv konkurrens genom att underlätta för små företag att delta i upphandlingar, men utrymmet för riktade åtgärder är begränsat inom gällande regelverk. Fler små företag kan vara med i den mån breda ramavtal ersätts med ett större antal upphandlingar inom myndigheter.

Utöver åtgärder som kan genomföras av offentliga beställare i syfte att öka antalet småföretag bland anbudsgivarna kan de genom att samarbeta bli ett konkurrenskraftigt alternativ. Samarbete kan ske i betydande utsträckning utan att konkurrensen märkbart begränsas.

För att konkurrens ska kunna spela en större roll i tillväxtpolitiken behöver den konkurrensutsatta delen av ekonomin öka. En möjlighet är att vidareutveckla modellen med upphandling av offentligt finansierade tjänster och samtidigt uppmuntra små företag att delta.

Välkommen till ett nytt år med Tillväxtpolitisk utblick, en publikation från ITPS

I Tillväxtpolitisk utblick presenterar vi korta, tematiska artiklar om aktuella och tillväxtrelevanta frågor. Tidskriften är tänkt att tjäna som ett komplement till våra mer omfattande rapporter och korta nyhetsbrev.

Vår avsikt är att skapa ett nytt forum för aktuella tillväxtpolitiska frågor. Innehållet i Tillväxtpolitisk utblick ska ha nyhetsvärde, ge nya vinklar på kunskap, vara av intresse för nyckelpersoner inom olika ämnesområden och ha stor relevans för den tillväxtpolitiska agendan i Sverige.

Artiklarna är skrivna av ITPS analytiker och ibland av särskilt inbjudna skribenter, och de förhandsgranskas av personer med fackkunskap. Innehållet speglar ITPS omvärldsanalys och projektverksamhet i Sverige och i utlandet. De teman vi tar upp kan variera, liksom källorna.

För att hålla hög kvalitet och relevans vill vi uppmuntra till en dialog mellan läsare och intressenter. Synpunkter och förslag på teman är alltid välkomna då vi är måna om att utveckla en så bra och läsbar produkt som möjligt.

Välkommen att kontakta redaktör *Anders Östhol* på e-postadress: anders.osthol@itps.se

För kostnadsfri prenumerationskontakt:

Marianne Löfgren, marianne.lofgren@itps.se

Inledning

I regeringens innovationsstrategi "Innovativa Sverige" som publicerades i juni 2004 utpekades den offentliga upphandlingen som ett medel för att främja etablering och framväxt av nya och innovativa företag (Ds 2004:36). Det centrala regelverket på området är lagen om offentlig upphandling (LOU). Artikeln pekar på flera förhållanden som snarast riskerar att motverka både etablering och tillväxt av nya små företag och en fungerande konkurrens.

Effekterna av den omfattande inköpssamordningen mellan myndigheter behandlas särskilt.

Konkurrens och tillväxt

Vinsterna med ökad konkurrens avspeglas i ett större, och många gånger mer varierat, utbud samt i lägre priser. En väl fungerande konkurrens har betydelse för ökad produktivitet och tillväxt (Dutz & Hayri 1999; Braunerhjelm et al 2002). Enligt förarbetena (prop. 1992/93:56) till konkurrenslagen (1993:20) är ett viktigt mål för konkurrenspolitiken att främja utvecklingskraften i de små och medelstora företagen.

Till konkurrensreglerna i vid bemärkelse brukar räknas det som rör företagets åtgärder (antitrustregler och förvärvskontroll), offentlig upphandling och offentligt stöd. Inom EU finns på gemenskapsnivå regler avseende alla dessa tre områden. Tolkningen av bestämmelserna avgörs ytterst av EG-domstolen.

Stat, kommun och landsting är dominerande köpare av varor och tjänster på en rad centrala områden. De går ofta samman om sina inköp med syfte att effektivisera upphandlingen och minska kostnaderna för inköpen. Samordningen sker ofta med stöd av ramavtal. En alltför omfattande samordning på områden där den offentliga sektorn svarar för större delen av marknadsomsättningen kan medföra att företag får en dominerande ställning på marknaden medan andra företag slås ut för att man inte klarar begärda åtaganden. Den långsiktiga effekten kan bli minskad konkurrens och sämre inköpsvillkor till nackdel för det allmänna, medborgare och konsumenter.

Direktupphandling missgynnar sannolikt i större utsträckning nystartade och små företag än väl-etablerade och stora företag. Flera statliga utredningar styrker att otillåten direktupphandling har stor omfattning. Effekten av att myndigheter köper varor och tjänster direkt av en leverantör utan inslag av anbudskonkurrens kan bli höga inköps-

Myndigheternas samverkan om inköp har på senare tid fått mer uppmärksamhet med hänsyn till nya EG-direktiv. Vidare behandlas problem med att myndigheter i många fall vänder sig direkt till en leverantör utan föregående upphandling, så kallad otillåten direktupphandling. Även problem som uppstår vid myndigheters konkurrensutsättning av den egna verksamheten behandlas. Särskilt diskuteras möjligheterna att förbättra förutsättningarna för små företag att bli leverantör åt offentliga myndigheter.

priser och dålig produktkvalitet. Det är viktigt för konkurrensen att nya företag får möjlighet att etablera sig på marknaden.

De senaste 10–15 åren har statliga myndigheter, kommuner och landsting alltmer börjat konkurrensutsätta den verksamhet som bedrivs i egen regi. Det har bland annat medfört att många små företag fått möjlighet att utföra tjänster som avfallstransporter, fastighetsskötsel, parkförvaltning, lokal busslinjetrafik, måltidsverksamhet, städning och äldreomsorg på uppdrag. Erfarenheterna visar på övervägande positiva effekter av denna form av konkurrensutsättning.

En av de mer tillämpade lösningarna är att myndighetens egen verksamhet konkurrensutsätts med stöd av ett upphandlingsförfarande och att utförarenheten deltar med eget internt anbud. Denna form av konkurrensutsättning förutsätter normalt att den offentliga aktören har avskiljt beställarfunktionen från utförarrollen. En anbudsgivare som förfördelas till förmån för myndighetens utförarenhet har dock små möjligheter att få rättelse till stånd med stöd av upphandlingsreglerna.

Lagen om offentlig upphandling (LOU) omfattar en upphandlande enhets köp av vara eller tjänst från en annan (fristående) juridisk person (leverantör). Grundprinciper som styr offentlig upphandling är lika och rättvis behandling samt icke-diskriminering av anbud, anbudssökande och anbudsgivare, oavsett nationalitet. Andra viktiga principer är öppenhet, det vill säga förfarandet vid upphandlingen ska vara förutsägbart och det ska finnas insyn och möjlighet till kontroll av upphandlingsprocessen. Tillsynsmyndighet för LOU är Nämnden för offentlig upphandling (NOU).

Den statliga upphandlingskommittén uppskattade att de totala offentliga inköpen 1998 uppgick till cirka 400 miljarder kronor. Statistik och beräkningar av inköpen talar för att dessa svarar för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader.

De nya upphandlingsdirektiven innebär troligen att många myndigheter får ändra sina upphandlingsrutiner när man bland annat går samman om sina inköp. Reglerna bör innebära bättre förutsättningar att få nödvändig balans mellan köpare och säljare vid sådan inköpssamordning. Stats-

makterna kan förbättra situationen för både beställare och företag. En åtgärd är att göra reglerna enklare och mer förutsägbara. Inom Regeringskansliet förbereds en översyn av delar av regelverket i syfte att förenkla reglerna.

Upphandlingsreglernas inverkan

Statsmakternas ambition är att den konkurrensutsatta delen av ekonomin ska öka (prop. 1999/2000:140). Att nya företag får komma in på marknader har stor betydelse för konkurrensen (prop. 1992/93:56). Regeringen pekar på möjligheterna att utveckla modellen med upphandling av offentligt finansierade tjänster (prop. 1999/2000:140). Det kan i sammanhanget noteras att det i Sverige startades drygt 36 000 företag år 2003 och att de flesta av dessa företag avsåg att utföra verksamhet i tjänstesektorn. Nyföretagandet inom branschkategorierna "finansiell verksamhet och företagstjänster" samt "utbildning, hälso- och sjukvård" ökade kraftigt medan etableringen minskade inom "handel, hotell och restaurang" (ITPS 2004).

En väl fungerande konkurrens vid offentlig upphandling förutsätter att företagen ges lika förutsättningar att vinna offentliga kontrakt. Det centrala regelverket på området är lagen om offentlig upphandling (1992:1528), Lagen om offentlig upphandling (LOU), som trädde i kraft den 1 januari 1994. Världshandelsorganisationen, *World Trade Organisation* (WTO) har ett avtal om offentlig upphandling, *Government Procurement Agreement* (GPA). I samband med Sveriges anslutning till WTO och den tillhörande överenskommelsen GPA gjordes vissa ändringar i LOU. Lagen bygger därför både på EG-direktiven om offentlig upphandling och på GPA.

LOU bygger i allt väsentligt på EG-direktiv för sådana upphandlingar som överstiger de så kal-

lade tröskelvärdena. Över tröskelvärdena tillkommer bland annat särskilda krav på annonsering för att göra denna känd för leverantörerna i andra EU-länder. Vid statlig upphandling av såväl varor som tjänster uppgår tröskelvärdet från den 15 januari 2004 till 1,421 miljarder kronor. Motsvarande belopp för kommunerna och landstingen är 1,845 miljarder kronor. Nämnade belopp gäller med undantag för upphandling inom de s.k. försörjningssektorerna (el, vatten m.m.), telesektorn och byggentreprenader. I dessa fall gäller högre tröskelvärden.

I början av år 2004 kom nya EG-direktiv (2004/17/EG, 2004/18/EG) på upphandlingsområdet. Vissa ändringar har skett exempelvis vad det gäller reglerna för myndigheternas samordnade upphandlingar med stöd av ramavtal. En offentlig utredning (dir. 2004:47) ska lämna förslag på ändringar av upphandlingsreglerna utifrån direktiven. Målsättningen är att de nya reglerna ska träda i kraft i början av år 2006.

Det finns ingen samlad statistik över värdet av den offentliga upphandlingen. Enligt Ekonomistyrningsverket uppgick enbart de statliga myndigheternas inköp till närmare 80 miljarder kronor år 2004. Den statliga upphandlingskommittén uppskattade att de totala offentliga inköpen 1998 uppgick till cirka 400 miljarder kronor (SOU 1999:139). Statistik och beräkningar av inköpen talar för att dessa svarar för omkring en tredjedel av den offentliga sektorns kostnader.

Etablerings- och konkurrenshinder

Inköpssamordningen inom den offentliga sektorn är ett av de största hindren för små företag att vinna offentliga kontrakt. En omfattande inköpssamordning ökar dessutom risken för att leverantörer bildar olagliga karteller. Marknader med stor andel offentlig upphandling kan av olika skäl anses vara särskilt utsatta för kartellbildning i strid med

konkurrensreglerna, särskilt om marknaden utmärks av ett begränsat antal leverantörer. Detta bekräftas av svenska och internationella erfarenheter. Den anbudskartell som kanske fått mest uppmärksamhet är asfaltkartellen där de ledande bygg- och anläggningsföretagen i Sverige och Vägverkets produktionsenheter misstänks ha medverkat.¹

¹ Bland Konkurrensverkets kartellärenden med koppling till upphandling kan förutom nämnda asfaltbeläggning-entreprenader (dnr 341/2003), nämnas två fall som rör plaströr (Marknadsdomstolen/MD 2003:2) och ventilationsentreprenader (635/2003). Fallet med plaströr har avgjorts av MD medan de två övriga för närvarande (februari 2005) prövas i Stockholms tingsrätt.

Det så kallade konsortieundantaget i konkurrenslagen tillåter samverkan mellan konkurrenter.

Det gäller under förutsättning att samarbetet är en direkt följd av att inte något av de deltagande företagen ensamt klarar ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna en anbudstävlan.

Enbart inköpssamordningen inom statsförvaltningen omsatte år 2003 cirka sju miljarder kronor, varav två miljarder var inköp eller avrop från ramavtal av kommuner och landsting på IT-området.

Efter att asfaltkartellen avslöjades har enligt Vägverket priserna på asfaltbeläggningar i vissa regioner sjunkit med 25–30 procent och skattebetalarna har sparat 100-tals miljoner kronor.

Det finns flera förhållanden på området offentlig upphandling och LOU som kan motverka etablering, tillväxt av små företag och en fungerande konkurrens. Här behandlas särskilt otillåten direktupphandling, inköpssamordning mellan flera myndigheter och avbruten upphandling. Det senare förfarandet kan ofta kopplas till beställar- och utförarmodellen som används av många myndigheter.

1. Samordning av inköp och ramavtal

Kommuner, landsting och statliga myndigheter samordnar ofta sina inköp. Samordning mellan flera myndigheter kan förutom en effektivare upphandlingsprocess medföra förmånligare leveransvillkor (lägre priser etc.). En förutsättning för att stat och kommun ska uppnå förmånliga inköpsvillkor är att det finns konkurrens vid upphandlingen.

Det så kallade konsortieundantaget i konkurrenslagen tillåter samverkan mellan konkurrenter. Det gäller under förutsättning att samarbetet är en direkt följd av att inte något av de deltagande företagen ensamt klarar ett visst åtagande eller ensamt har någon utsikt att vinna en anbudstävlan.

Det går inte att bortse från att om beställarna svarar för en stor eller dominerande andel av den totala branschomsättningen kan en omfattande inköpssamordning mellan beställarna medföra att företagen går samman med ökad marknadskoncentration och minskad konkurrens som följd. Det gäller att få nödvändig balans mellan köpare och säljare och här har upphandlingsreglerna en viktig funktion.

Det finns indikationer på att offentliga aktörer i ökad utsträckning samordnar sina inköp. Enbart inköpssamordningen inom statsförvaltningen omsatte år 2003 cirka sju miljarder kronor, varav två miljarder var inköp eller avrop från ramavtal av kommuner och landsting på IT-området. Inom statsförvaltningen finns 12 ramavtalsansvariga myndigheter som samordnar den statliga inköpssamordningen. Dessa myndigheter hade i december 2003 ingått sammanlagt 388 ramavtal som gällde 87 produktområden (Årsberättelse statlig inköpssamordning 2003).

Det är vanligt att myndigheter tecknar avtal med många leverantörer på samma produktområde, så kallade parallella avtal. De myndigheter som omfattas av inköpssamordningen beställer varor och tjänster från någon av dessa leverantörer.

Dessa har dock oftast inte rangordnats av samordnande myndighet utifrån mest förmånliga anbud, utan leverantörer väljs godtyckligt eller på oklara grunder. Det kan innebära att den leverantör som lämnat det förmånligaste anbudet inte kommer i första hand vid beställningen. Det förhållandet att ingen rangordning har gjorts kan vara en följd av att samtliga inköpsvillkor (pris, volym m.m.) inte har fastställts från början.

En ytterligare faktor som begränsar konkurrensen är den affärsrisk som leverantörerna måste ta genom att bygga upp en produktions-, lager- och leveranskapacitet som baseras på osäkra uppgifter om framtida försäljning. Detta kan medföra att företag, inte minst små företag, inte kan eller vågar delta i upphandlingen (Konkurrensverkets yttrande dnr 288/2002). Det gäller särskilt i de fall avtalen innehåller stränga klausuler om viten vid försenade eller uteblivna leveranser. Riksrevisionen granskar för närvarande den statliga inköpssamordningen. Granskningen, vars huvudsyfte är att utvärdera om staten gör förmånliga inköp, planeras bli klar våren 2005.

Det är för närvarande möjligt att teckna parallella ramavtal om avtalsvillkoren är preciserade med avseende på främst produkt, pris och volym samt att inköpen sker utifrån en rangordning av leverantörerna. I dagsläget finns inte möjlighet till förnyad konkurrensutsättning av berörda leverantörer i anslutning till myndigheternas avrop utan kravet på rangordning gäller (NOU, dnr 2004-0046-29).

Det nya upphandlingsdirektivet för den klassiska sektorn (all upphandling exklusive försörjningssektorn) möjliggör tillämpning av antingen ramavtal med samtliga villkor fastställda eller ramavtal som förutsätter förnyad konkurrensutsättning av valda leverantörer. Reglerna ger bättre förutsättningar för en väl fungerande konkurrens än nuvarande ordning. Inom försörjningssektorerna är reglerna mer flexibla. Här är det möjligt att träffa ramavtal med leverantörer utan att avtalsvillkoren är preciserade. En myndighet kan efter en så kallad förhandlad upphandling bland valda leverantörer om avtalsvillkoren göra beställningarna. De kommande upphandlingsreglerna innebär ingen skillnad jämfört med tidigare.

2. Otillåten direktupphandling

En av de allvarligaste överträdelserna av upphandlingsreglerna gäller att myndigheter vänder sig direkt till en leverantör för att köpa varor och tjänster utan att detta föregås av en upphandling i konkurrens. Det är tillåtet att göra en sådan direktupphandling när det finns synnerliga skäl (ett litet antal undantagsfall) och vid små inköps-

Direktupphandling missgynnar sannolikt i större utsträckning nystartade och små företag än väletablerade och stora företag.

Det har förekommit att beställare valt den egna utförarenheten trots att denna inte lämnat det förmånligaste anbudet.

belopp. Otillåten direktupphandling har sannolikt stor omfattning. Slutsatsen styrks av undersökningar om upphandling inom olika branscher/produktområden och vid enskilda myndigheter.² Det är dock svårt att med stöd av LOU komma till rätta med otillåten direktupphandling.³

Det är angeläget att företagen ges lika förutsättningar att bli leverantörer åt stat och kommun. En direktupphandling sätter konkurrensen mellan företagen ur spel. Direktupphandling missgynnar sannolikt i större utsträckning nystartade och små företag än väletablerade och stora företag.

Det finns många offentliga aktörer som enligt NOU inte följer upphandlingsreglerna med motiveringen att man inte anser sig vara en upphandlande enhet enligt LOU. I detta fall finns inga regler om att exempelvis iaktta öppenhet och icke-diskriminering av leverantörer. Det ligger nära till hands att anta att man i sådana fall inte genomför regelrätta upphandlingar i konkurrens och gör många direktupphandlingar. I dag finns inte möjlighet för NOU att få ett beslut att inte tillämpa LOU prövat i domstol. Flera statliga utredningar (SOU 1999:139, SOU 2002:115 resp. SOU 2004:47) har föreslagit en förstärkt tillsyn av offentlig upphandling och att det införs en marknadsskadeavgift vid allvarliga överträdelser av LOU såsom otillåten direktupphandling.

3. Interna bud och avbruten upphandling

De senaste 10–15 åren har statliga myndigheter, kommuner och landsting i ökad omfattning konkurransutsatt verksamhet i egen regi, främst tjänsteproduktion, med stöd av konkurrenslösningar. Det har medfört att många små företag fått möjlighet att utföra avfalls transporter, fastighetsskötsel, gatu- och parkunderhåll, lokal busslinjetrafik, måltidsverksamhet, städning och äldreomsorg på uppdrag av nämnda offentliga aktörer. Vanligt är att den egna verksamheten konkurransutsätts med stöd av ett upphandlingsförfarande där denna enhet deltar med eget anbud.

Införande av konkurrens i den offentliga sektorn har medfört ett antal positiva effekter för samhällsekonomin och konsumenterna. Det finns dock också negativa erfarenheter som pekar på att vissa grundläggande förutsättningar måste fin-

nas om konkurrenslösningar ska bli framgångsrika (Konkurrensverket 2002:2). Det måste finnas ytterligare regler utöver LOU, konkurrenslagen och nuvarande särslagstiftning för omreglerade eller regelreformerade marknader samt att beställaren följer upp att det företag som vunnit anbudstävlingen utför verksamheten enligt de åtaganden som gjorts.

Konkurrensutsättningen av den offentliga aktörens egen verksamhet har ofta föregåtts av att myndigheten organiserat verksamheten i en beställar- och utförarenhet, enligt beställar- och utförarmodellen (BU-modellen). Vid upphandlingen deltar ofta utförarenheten med eget internt bud. Syftet med modellen är att öka garantin för att utförarenheten bedriver en effektiv verksamhet.

BU-modellen tillämpas av flera statliga myndigheter, bland annat Vägverket och Banverket. Erfarenheterna från asfaltkartellen där Vägverket är inblandat visar att modellen är förenad med flera problem som innebär att konkurrensen kan sättas helt eller delvis ur spel. Det kan vara påfrestande för ett företag, inte minst ett litet företag, att lägga ner kostnader på att ta fram anbud om beställaren inte iakttar principerna om exempelvis icke-diskriminering och likabehandling av anbudsgivare.

Det har förekommit att beställare valt den egna utförarenheten trots att denna inte lämnat det förmånligaste anbudet. Det är en form av avbruten upphandling och innebär att alla anbud från externa leverantörer förkastas och myndighetens verksamhet fortsätter att bedrivas i egen regi.

Myndighetens val av den egna produktionsenheten är en intern beställning inom samma juridiska person (kommunen, den statliga myndigheten etc.) och inte ett köp enligt LOU. Det interna budet skulle därmed i princip sakna rättsverkan. Två domar av Högsta domstolen klargör rättsläget beträffande avbruten upphandling, åtminstone vad avser interna köp inom en kommun eller ett landsting (Mål nr T 370-99 och T 1683-99).

Domarna visar att en förfördelad anbudsgivare, i båda fallen små företag, idag inte kan få rättelse, skadestånd eller kompensation för de kostnader som lagts ner i samband med upphandlingen (kostnader för anbud m.m.). En senare dom av EG-domstolen innebär att en avbruten upphandling ska kunna prövas rättsligt.⁴

² Se SOU 1999:139, SOU 2004:15, Naturvårdverkets rapport Marknaden för avfallshandtering (rapport 5408, 2004), Riksrevisionsverkets rapport Upphandling vid Sveriges lantbruksuniversitet (2003:18) samt Riksdagens revisorers rapporter Upphandling vid Sveriges riksbank (rapport 2002/03:9) och Regeringskansliets upphandling av konsulter (Rapport 2000/01:6)

³ Detta framgår av domar av Högsta domstolen och Regeringsrätten (mål nr T 2417-98 resp. mål nr 998-03). Innebörden av den senare domen är att en upphandlande enhet och en leverantör (i detta fall ett privat företag) kan, utan föregående upphandlingsförfarande, besluta om förlängning av ett avtal utan att beslutet kan ändras av domstol utifrån reglerna i LOU.

⁴ Mål C-92/00; Hospital Ingenieure Krankenhaus-technik Planungs-Gesellschaft mbH mot Stadt Wien.

Nuvarande omfattning och inriktning på den statliga inköpssamordningen kan i många fall svårligen förenas med nämnda krav på att små företag ska kunna delta vid berörda upphandlingar.

Pågående förändringar

De nya EG-direktiven på upphandlingsområdet väcker frågan i vilken utsträckning offentliga aktörer i framtiden sinsemellan kan samordna sina inköp inom den klassiska sektorn med stöd av ramavtal utan att det kommer i konflikt med upphandlingsreglerna. De nya reglerna ser ut att få till följd att fler upphandlingar kommer att behöva göras i konkurrens i stället för att det görs "avrop" från ramavtal där inköpsvillkoren inte är närmare preciserade. En trolig konsekvens blir att fler myndigheter måste satsa på att inrätta en effektiv inköpsfunktion för att kunna göra förmånliga inköp. En sådan utveckling förbättrar förutsättningarna för små företag att vinna offentliga kontrakt.

En annan fråga som aktualiseras av de nya EG-direktiven är om staten bör åta sig att upphandla varor och tjänster åt landstingen och kommunerna. Om statsförvaltningen och den kommunala sektorn går samman om sina inköp som nu sker på IT-området kan många små företag utestängas från att delta i upphandlingen. Regler för den statliga inköpssamordningen innebär bland annat att myndigheterna ska ta hänsyn till de små och medelstora företagens möjligheter att delta i upphandlingar (SFS 1998:796). Nuvarande omfattning och inriktning på den statliga inköpssamordningen kan i många fall svårligen förenas med nämnda krav på att små företag ska kunna delta vid berörda upphandlingar.

Statliga och kommunala aktörers konkurrensutsättning av sin egen verksamhet ger andra aktörer och i vissa fall nyetablerade företag möjlighet att utföra verksamheten. Det finns dock som framgått problem på området som har samband med utformningen av LOU. En konsekvens av en dom i EG-domstolen som rör interna bud och avbruten upphandling bör medföra att LOU ändras. Konkurrensverket har i en skrivelse till Finansdepartementet även föreslagit att regeringen tillsätter en utredning som ges i uppdrag att föreslå regler för beställar- och utförarmodellen i statsförvaltningen och som ofta används vid konkurrensutsättning av myndigheters egenregi-verksamhet (Konkurrensverket, dnr 969/2003).

ITPS har i en nyligen publicerad rapport analyserat de små och medelstora företagens svårigheter att göra sig gällande vid inköpssamordning (Tervahauta & Zackrisson 2004). Av särskilt intresse är de förutsättningar som gäller i USA för små företag vid offentlig upphandling. I princip har alla amerikanska delstater ambitionen att främja dessa företag. Det sker med stöd av regler som direkt styr offentliga beställningar till de små företagen (förutbestämda kvoter m.m). Värt att notera är att inom EU är en sådan särbehandling av små företag utesluten som EG-direktiven är utformade.

Regeringskansliet förbereder ett tilläggsuppdrag till den statliga utredningen på upphandlingsområdet för att se över möjligheterna att förenkla de upphandlingsregler som inte är direkt styrda av EG-direktiven (upphandlingar som understiger de nämnda tröskelvärdena). En regelförenkling borde gynna de mindre företagen. Önskemålet om enklare regler får dock inte medföra att rättsprinciper som icke-diskriminering och likabehandling av leverantörer försvagas så att effekten blir oförmånligare inköpsvillkor till nackdel för den offentliga sektorn, medborgare och konsumenter.

Policy-rekommendationer

Den offentliga upphandlingens stora betydelse för samhällsekonomin ställer särskilda krav på myndigheter, offentliga inköpare m.m. Ökad etablering och tillväxt av små företag kan öka konkurrensen till nytta för både myndigheter och konsumenter. Möjligheterna till riktade åtgärder eller någon form av kvotering för att öka andelen småföretag är utesluten enligt gällande EG-direktiv som framför allt syftar till att förverkliga den inre marknaden och genom ökad konkurrens minska kostnaderna för myndigheternas inköp av varor och tjänster.

Många statliga myndigheter, kommuner och landsting har effektiv upphandling, men det tycks vara svårt att generellt bryta invanda beteenden och mönster på upphandlingsområdet. Flera statliga undersökningar visar att den offentliga upphandlingen behöver förbättras för att stat och kommun ska få lägre kostnader för sina inköp.

Statens åtgärder på upphandlingsområdet har sedan LOU trädde i kraft till större delen gällt information och rådgivning om upphandlingsreglerna. Utvecklingen talar för att det behövs mera riktade åtgärder för att få en mer ändamålsenlig upphandling.

Ett av de främsta hindren för små företag att vinna offentliga kontrakt är den omfattande inköpsamordningen bland offentliga beställare. Vid enskilda myndigheters upphandlingar kan beställaren genomföra åtgärder som bidrar till att förbättra förutsättningarna för små leverantörer att lämna anbud vilket ökar konkurrensen. En sådan möjlighet är att sprida upphandlingstillfällena över året. Det gynnar små företag som kan avsluta ett uppdrag innan ett nytt aktualiseras.

Vidare är det rimligt att stora upphandlingar delas upp i flera delar för att släppa in fler konkurrenter. Uppdelning kan ske både i storlek och tid. Här bör dock beaktas om produktområdet är förknippat med stordriftsfördelar som gör det olämpligt att dela upp inköpen i för små delar.

Om det finns påtagliga stordriftsfördelar mellan olika delar av det aktuella produktområdet bör anbudsgivare ges möjlighet att kombinera anbud för olika delar. Det framgår i en rapport från Statens väg- och transportforskningsinstitut (VTI) att Vägverket med framgång har genomfört kombinatorisk upphandling som ett led i att öka konkurrensen (Nilsson, Bergman, & Pyddoke 2005). Upphandlingen delas upp, företag tillåts att ge anbud på en eller flera delar och även koppla anbuden till varandra. Dessutom medför kombinatorisk upphandling mindre risk för olaglig kar-

tellbildning. Andra förhållanden som lyfts fram i rapporten för att ge bättre förutsättningar för fler anbudsgivare och ökad konkurrens är vikten av tydliga anbuds- eller förfrågningsunderlag som minskar företagets osäkerhet om vad som ska utföras. Det får anses gynna särskilt små företag som normalt inte kan ta lika stora affärsrisker som stora företag.

För att stimulera konkurrensen vid upphandling av entreprenader kan myndigheten erbjuda entreprenören anläggningar av infrastrukturkaraktär som behövs för att kunna utföra uppdraget. Om den upphandlande enheten tillhandahåller berörd anläggning eller utrustning kan effekten bli fler anbudsgivare och ökad konkurrens. Det som upphandlas är således enbart driftfunktionerna i anslutning till exempelvis asfaltbeläggningsemprenader, busslinjetrafik, måltidsverksamhet och vårdområden som förutsätter särskild utrustning, fastigheter eller lokaler.

Man kan inte bortse från att LOU innehåller ett stort antal bestämmelser och att det kan vara svårt för både beställare och leverantörer att helt behärska reglerna. Att det tillkommit andra målsättningar vid upphandling än de som riktar in sig på att den offentliga förvaltningen ska göra goda affärer försvårar ytterligare tillämpningen av LOU.

Mycket talar för att speciella hänsyn bör tas till små företag. En alltför omfattande samordning på områden där den offentliga sektorn svarar för en stor eller dominerande del av marknaden kan medföra att företagen fusionerar eller slås ut för att man inte har tillräcklig kapacitet att klara åtagandena. En alltför stor inköpsamordning ökar även riskerna för att leverantörerna bildar karteller i strid med konkurrenslagstiftningen.

Små företag kan i större utsträckning än nu behöva samarbeta för att bli konkurrenskraftiga alternativ, inte minst när det finns omfattande inköpsamordning bland beställarna. Sådant samarbete kan ske i betydande utsträckning utan att konkurrensen behöver märkbart begränsas i strid med konkurrenslagen.

Utvecklingen talar för att det behövs mera riktade åtgärder för att få ändamålsenliga upphandlingsregler.

Ett av de främsta hindren för små företag att vinna offentliga kontrakt är den omfattande inköpsamordningen bland offentliga beställare.

Om författaren:

Per-Arne Sundbom är avdelningsråd på avdelningen för ekonomisk analys på Konkurrensverket.

Källor

Braunerhjelm, Pontus (red.) (2002) *Gränslös konkurrens – Sverige i ett integrerat Europa*, Ekonomirådets rapport, Stockholm: SNS förlag.

Dutz, Mark & Aydin Hayri (1999) *Does more intense competition lead to higher growth?* October, Discussion paper No. 2249, London: Centre for Economic Policy Research.

Ds 2004:36; *Innovativa Sverige: en strategi för tillväxt genom förnyelse*, Näringsdepartementet och Utbildningsdepartementet.

Ds 2004:37; *Samordnad upphandling*, Finansdepartementet.

ITPS (2004) *Nyförstagandet i Sverige 2002 och 2003*, S2004:008, ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier).

Konkurrensverket (2002) *Vårda och skapa konkurrens – Vad krävs för ökad konsumentnytta?* Rapport 2002:2.

Konkurrensverket (2004) *Konkurrensen i Sverige 2004*, Rapport 2004:5.

Konkurrensverket (2004) *Offentlig upphandling och konkurrens*, oktober 2004.

Naturvårdsverket (2004) *Marknaden för avfallshandling*, rapport 5408:2004.

Nickell, Stephen J. (1996) "Competition and Corporate Performance", *Journal of Political Economy*, no. 41.

Nilsson, Jan-Eric, Mats Bergman & Roger Pyddoke (2005) *Den svåra beställarrollen: Om konkurrensutsättning och upphandling*, Stockholm: SNS förlag.

Riksrevisionsverket (2003); *Upphandling vid Sveriges lantbruksuniversitet*, Rapport 2003:18.

Riksdagens revisorer (2002/03); *Upphandling vid Sveriges riksbank*, Rapport 2002/03:9.

Riksdagens revisorer (2000/01); *Regeringskansliets upphandling av konsulter*, Rapport 2000/01:6.

Riksdagens revisorer (1997/98); *Offentlig upphandling*, Rapport (1997/98:3).

SOU 1999:139; *Effektivare offentlig upphandling för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*, Finansdepartementet.

SOU 1999:149; *Upphandling av hälso- och sjukvårdstjänster*, Socialdepartementet.

SOU 2001:31; *Mera värde för pengarna*, Finansdepartementet.

SOU 2002:115; *Skärpning gubbar! Om konkurrens, kvaliteten, kostnaderna och kompetensen i byggsektorn*, Miljö- och Samhällsbyggnadsdepartementet.

SOU 2004:15; *Tolkförmedling – kvalitet, registrering, tillsyn*, Justitiedepartementet.

SOU 2004:47; *Näringslivet och förtroendet*, Finansdepartementet.

Statskontoret (2003) *Statlig inköpssamordning 2003*.

Tervahauta, Per & Marcus Zackrisson (2004) *Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, Rapport A2004:27, ITPS (Institutet för tillväxtpolitiska studier).

Rättskällor m.m.

Marknadsdomstolen (MD); Beslut MD 2003:2, kartellärende – plaströr.

EG-domstolen; Mål C-92/00; Hospital Ingenieure Krankenhaus-Planungs-Gesellschaft mbH mot Stadt Wien.

Förordning om statlig inköpssamordning (SFS 1998:796).

Högsta domstolen; Mål nr T 2417-98, T 370-99, T 1683-99.

Regeringsrätten; Mål nr 998-03.

Lagen om offentlig upphandling (1992:1528).

Kommittédirektiv, (dir. 2004:47).

Konkurrenslagen (1993:20).

Konkurrensverket; Skrivelse (dnr 969/2003) till Finansdepartementet om beställar- och utförarmodellen i statsförvaltningen.

Konkurrensverket; Yttrande (dnr 288/2002) till Justitiedepartementet inköpssamordningen inom statsförvaltningen.

Konkurrensverket; Yttrande (dnr 737/2004) till Finansdepartementet om samordnad upphandling och beställningscentraler.

Konkurrensverkets författningssamling om bagatellavtal; KKVFS 2004:1.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU); Skrivelse (dnr 2004-0046-29) till Riksdagen, Konstitutionsutskottet.

Prop. 1992/93:56; *Ny konkurrenslagstiftning*.

Prop. 1997/98:136; *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.

Prop. 1999/2000:140; *Konkurrenspolitik för förnyelse och mångfald*.

Läs även ITPS rapport:

"Offentlig upphandling i EU och USA – hinder och möjligheter för små och medelstora företag" som kostnadsfritt hämtas på www.itps.se

Tillväxtpolitisk utblick

AKTUELLT OM TILLVÄXTPOLITIK

En skrift från ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier.

Utkommer med 10–20 nr per år, citera oss gärna men ange källan.

ISSN 1652-7879. Ansvarig utgivare: Sture Öberg.

FÖR YTTRELLIGARE INFORMATION,

KONTAKTA: Per-Arne Sundbom TEL: +46 8 700 16 19 E-POST: per.arne.sundbom@kkv.se

I REDAKTIONEN: Anders Östhol TEL: +46 8 456 67 44 E-POST: anders.osthol@itps.se

Marianne Löfgren TEL: +46 8 456 67 33 E-POST: marianne.lofgren@itps.se



POSTADRESS ITPS, Studentplan 3,
SE-831 40 Östersund

BESÖKSADRESS Stockholm: Tegelbacken 4

TELEFON +46 63 16 66 00 E-POST info@itps.se

FAX +46 63 16 66 01 HEMSIDA www.itps.se