

Stora upphandlingar

och små företag

Rapport från Företagarna

januari 2011

företagarna

Innehållsförteckning

Inledning.....	2
Små företag hindras av stora upphandlingar	2
Skillnader mellan företagsstorlekar.....	3
Länsvisa skillnader	4
Branschvisa iakttagelser	5
Samarbete mellan företag.....	6
Slutsatser och rekommendationer.....	6

Företagarna är Sveriges största företagarorganisation. Vår uppgift är att skapa bättre förutsättningar för företagande i Sverige. Vi företräder närmare 70 000 företagare, vilket ger oss en stor möjlighet att påverka och driva opinion för ett bättre företagarklimat. Dessutom erbjuder vi våra medlemmar unika medlemstjänster och förmåner. Företagarna är en medlemsägd, medlemsstyrd och partipolitiskt obunden intresseorganisation. Vi finns över hela landet med 19 regionkontor och 260 lokala nätverk och mötesplatser.

Inledning

Offentlig upphandling beräknas ske till ett värde om ca 500 miljarder kr årligen i Sverige. Det handlar således om mycket stora värden.

På många håll runt om i landet finns det problem med att det kommer in för få anbud i de offentliga upphandlingarna. Detta påverkar möjligheterna för offentlig sektor att göra goda inköp för våra gemensamma medel.

Av Företagarnas rapport "Små företag och offentlig upphandling – en problematisk relation men med enorm potential" (mars 2008) framgår att det endast är 27 procent av Sveriges små företag som deltar i offentliga upphandlingar, samtidigt som betydligt fler, uppemot 75 procent, av småföretagen verkar inom områden där det förekommer offentlig upphandling. Det finns således en stor potential för ökat deltagande för små företag.

Det är välkommet att regeringen uppmärksammat frågan och arbetar för att öka små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling. De små företagen har mycket stor betydelse på den svenska marknaden. Över 99 procent av företagen i Sverige är små i den bemärkelsen att de har mindre än 50 personer anställda. De absolut flesta - hela 91 procent - av Sveriges företag har färre än 10 personer anställda.

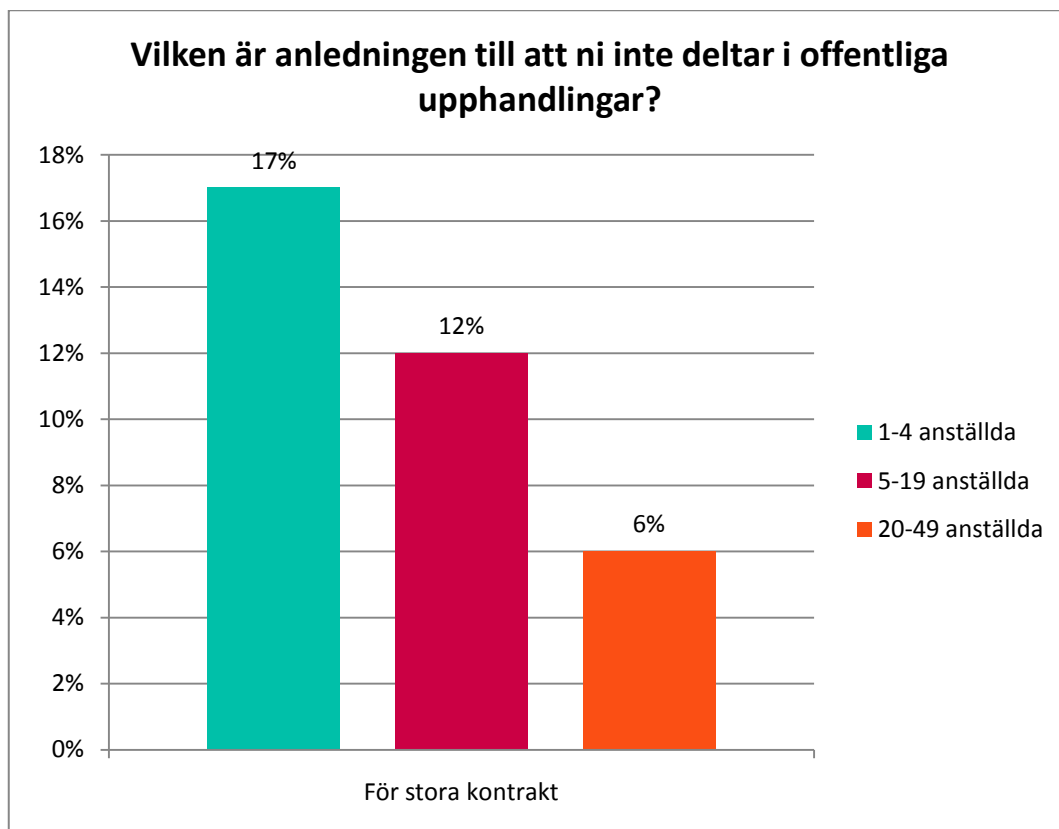
Det är givetvis av mycket angeläget för att främja konkurrensen i de offentliga upphandlingarna att den potential som finns hos de små företagen tas tillvara. Upphandlingarna måste därför så långt möjligt utformas på ett sätt som gör det möjligt även för mindre företag att delta.

Ett ganska uppenbart problem för små företag är när upphandlingarna blir alltför stora. Det blir då svårt för dessa företag att ha kapacitet att klara av att uppfylla åtagandet.

Denna rapport syftar till att belysa hur stor andel av de svenska småföretagen som faktiskt avstår från att delta i offentlig upphandling av det primära skälet att upphandlingarna är för stora.

Små företag hindras av stora upphandlingar

Inom ramen för en SIFO-undersökning har Företagarna tillfrågat små företag (1-49 anställda) som inte deltar i offentliga upphandlingar om den viktigaste orsaken till att de inte deltar. Det enskilt viktigaste skälet är att upphandlingarna är för komplicerade och tar för lång tid. 21 procent av de tillfrågade småföretagen anger detta som skäl. Det näst vanligaste svaret är att upphandlingarna är för stora. I snitt anger 15 procent av de tillfrågade småföretagen detta som främsta orsak till att de inte deltar. Detta innebär i konkreta siffror att det är omkring 5 400 små företag som ser stora upphandlingar som ett hinder och avstår från att lämna anbud. Det är frågan om stora upphandlingar som denna rapport fokuserar på.



Källa: Företagarna/SIFO

Skillnader mellan företagsstorlekar

När man tittar närmare på hur företagen har svarat beroende på företagsstorlek framkommer vissa skillnader. Svaren visar att problemen med stora upphandlingar är störst för de allra minsta företagen (företag med 1-4 anställda). Av dessa företag är det 17 procent som avstår från att delta i offentliga upphandlingar på grund av att det handlar om för stora kontrakt. I konkreta tal motsvarar detta omkring 4 500 företag. I gruppen av företag som har 5-19 anställda är procentandelen 12 procent, vilket motsvarar ca 850 företag. När det handlar om företag med 20-49 anställda är det 6 procent - motsvarande 60-70 företag - som har uppgett att de avstår från offentliga upphandlingar av detta skäl.

Länsvisa skillnader

Undersökningen ger även besked om hur företag i olika delar av landet upplever problemen med stora upphandlingar. Tabellen nedan visar hur småföretag i de olika länen har svarat.

Län	Andel små företag som avstår offentlig upphandling till följd av att de anser att upphandlingarna är för stora
Stockholm	26
Uppsala	36
Södermanland	15
Östergötland	11
Jönköping	17
Kronoberg	5
Kalmar	28
Gotland	44
Blekinge	14
Skåne	4
Halland	6
VGL	8
Värmland	30
Örebro	11
Västmanland	19
Dalarna	14
Gävleborg	3
Västernorrland	8
Jämtland	8
Västerbotten	10
Norrbottn	22
Riket	15

Källa: Företagarna/SIFO

Studien visar att många småföretagare i Gotlands län (44 procent) och i Uppsala län (36 procent) tycker att kontraktet är för stora. Detta kan jämföras med rikssnittet på 15 procent.

Minst problem med stora upphandlingar har de företag som finns i Gävleborgs län (3 procent), Skåne län (4 procent) och Kronobergs län (5 procent).

Till viss del kan svaren sannolikt kopplas till upplägget av de upphandlingar som genomförs av de upphandlande myndigheter/enheter som är lokaliserade i respektive län. Dock måste man givetvis även beakta storleken på upphandlingar genomförda av upphandlande myndigheter/enheter som verkar i andra regioner eller nationellt. Anledningen till detta är att de offentliga upphandlingarna ju till sin natur inte känner några geografiska gränser. Större upphandlingar kan följaktligen beröra företag inom flera olika regioner.

Branschvisa iakttagelser

Undersökningen ger även en bild av hur problemen med stora upphandlingar är fördelade mellan olika typer av branscher.

Bransch	Andel små företag som avstår offentlig upphandling till följd av att de anser att upphandlingarna är för stora
Tillverkning	11
Elektronik	9
Byggnad	21
Partihandel	3
Detaljhandel	11
Sällanköp	11
Hotell/Restaurang	0
Samfärdsel	15
Uppdragsverksamhet (konsultföretag)	20
Övriga privata tjänster	4

Källa: Företagarna/SIFO

Byggbranschen är en bransch där förhållandevis många småföretag generellt sett deltar i offentliga upphandlingar. Enligt resultatet från en tidigare mätning som SIFO hösten 2007 gjort på uppdrag av Företagarna deltar 38 procent av de små företagen inom byggbranschen i offentliga upphandlingar. Samtidigt kan konstateras att småföretagen inom byggsektorn är de som till störst del (21 procent) säger sig avstå från att delta i offentlig upphandling på grund av att kontrakten är för stora. Detta tyder på ett engagemang kring offentlig upphandling bland de små företagen inom byggsektorn, samtidigt som det finns en problematik kring upphandlingar av stora byggentreprenader. Näst efter byggsektorn är det företag som bedriver uppdragsverksamhet som upplever problem med stora kontrakt. 20 procent av de små företag som bedriver uppdragsverksamhet (dvs. konsultföretag) anser att upphandlingarna är så stora att de väljer att avstå. Därutöver bör även nämnas samfärdsektorn, där 15 procent av de små företag som svarat säger sig avstå från att delta i offentliga upphandlingar till följd av att storleken på kontrakten.

Resultatet bör kunna vara intressant att känna till vid utformningen av upphandlingar generellt sett och särskilt avseende dessa nämnda sektorer.

Samarbete mellan företag

Det finns vissa möjligheter för små företag att samarbeta för att kunna lägga anbud i stora upphandlingar. Detta kan ske genom att de åberopar annans kapacitet eller samverkar genom att lägga gemensamt anbud.

Ett företag har vid behov möjlighet att **åberopa andra företags ekonomiska, tekniska och/eller yrkesmässiga kapacitet**¹. Denna möjlighet är förstas av särskilt värde för ett litet företag, som ju inte förfogar över ett så brett spektrum av ekonomiska och yrkesmässiga resurser som större företag. Det skapar således förutsättningar för enskilda små företag att "bredda" sina anbud och vara med och tävla om upphandlingskontrakten.

Företag har även möjlighet att **samverka för att gemensamt lägga anbud**². Upphandlingsreglerna anger att grupper av leverantörer har rätt att lämna gemensamt anbud. Företag kan lämna sådana gemensamma anbud under förutsättning att de var och en för sig inte klarar av ett åtagande eller ensamt kan vinna en upphandling³. Den upphandlande myndigheten/enheten får inte kräva att en sådan grupp ska anta en bestämd juridisk form för att få lämna anbud. Däremot får den upphandlande enheten i förfrågningsunderlaget kräva viss juridisk form (t.ex. gemensamt produktionsbolag) om det krävs för att kontraktet ska kunna fullgöras på ett korrekt sätt.

Det finns således öppningar för små företag som behöver bli "större" i syfte att kunna delta i stora offentliga upphandlingar. Detta är givetvis bra och välkommet. Sådana samarbeten kan dock ta tid för de enskilda företagen att utforma och är ju i realiteten beroende av upplägg och krav i de enskilda upphandlingarna. Företagarna anser därför att företagens möjligheter till samarbete inte på något sätt förtar behovet av att upphandlande myndigheter/enheter utformar upphandlingar som så långt möjligt gör det möjligt för enskilda små företag att delta.

Slutsatser och rekommendationer

Stora upphandlingar med exempelvis omfattande volymkrav och/eller krav på brett produktsortiment eller geografisk täckning kan av naturliga skäl innebära problem för de små företagen. Denna SIFO-mätning visar att i snitt 15 procent av de små företagen – eller i konkreta tal omkring 5 400 företag - avstår från offentlig upphandling just till följd av att åtagandena är för stora.

Det förekommer ofta att offentlig upphandling omfattar ganska stora volymer. Vi har t.ex. ett utbrett och till synes växande användande av samordnade ramavtalsupphandlingar i Sverige. Små företag har av naturliga skäl ofta svårt att

¹ 11 kap 12 § lagen om offentlig upphandling (LOU), 15 kap 15a § LOU resp. 11 kap 5 § lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF)

² 1 kap 11 § LOU och 1 kap 30 § LUF

³ Konkurrensverkets skrift Konkurrensreglerna

vara med och konkurrera om det ställs krav på att till exempel kunna leverera stora volymer över hela eller större delar av landet.

Samtidigt brottas många upphandlande enheter/myndigheter med att det är få anbud i de offentliga upphandlingarna. Om endast ett fåtal leverantörer deltar i de offentliga upphandlingarna kan konkurrensen på den aktuella marknaden vara kraftigt försvagad efter några år – och därmed även möjligheten för offentlig sektor att göra goda inköp. Det är därför av stor betydelse för att främja konkurrensen i de offentliga upphandlingarna att den kompetens som de många små företagen besitter tas tillvara.

Mot denna bakgrund är det viktigt att upphandlingarna så långt möjligt utformas på ett sätt som gör det möjligt även för mindre företag att delta.

Företagarna är medvetna om att det på olika håll runt om i landet finns upphandlare som anstränger sig för att få fler små företag att delta i upphandlingarna. Detta är givetvis mycket välkommet och uppskattat av Företagarna. Vår förhoppning är att ett sådant förhållningssätt ska fortsätta spridas och utvecklas.

Företagarna anser att följande bör beaktas vid utformande av samordnade ramavtalsupphandlingar och andra stora upphandlingar i syfte att öka förutsättningarna för små företags deltagande. På så sätt kan bättre förutsättningar skapas för att uppnå mer konkurrens och mångfald i upphandlingarna.

- Vid stora samordnade ramavtalsupphandlingar bör man göra det möjligt att lägga anbud på mindre delar, geografiskt eller produktmässigt. Då kan mindre företag ges möjlighet att delta genom att lägga anbud på sådana delar där de har sin expertis eller sitt geografiska läge.
- Samordnade ramavtalsupphandlingar avser ofta betydande åtaganden som löper över flera år och ramavtalen ger inga garantier om leveransvolym. Detta kan orsaka problem för mindre företag med begränsade resurser. Sådana ramavtalsupphandlingar bör enbart användas vid inköp av sådana varor och tjänster där man verkligen kan uppnå bättre slutresultat för de enskilda berörda myndigheterna än genom att genomföra mindre, separata upphandlingar.
- Antalet leverantörer som antas i en ramavtalsupphandling måste stå i proportion till upphandlingens storlek. Vid centrala ramavtalsupphandlingar ska man således inte endast anta ett fåtal leverantörer.
- De krav som ställs i den enskilda upphandlingen får inte vara irrelevanta eller gå längre än vad som behövs för att uppnå syftet med upphandlingen. Krav på exempelvis breda produkt- eller tjänstesortiment, stor geografisk täckning eller stort antal anställda är faktorer som försvårar eller rent av omöjliggör deltagande för många mindre företag, till nackdel för konkurrens och mångfald.