

1 Upphandling och mindre företag

Upphandlingsreglerna syftar till att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar upphandlingar genom att dra nytta av konkurrensen på aktuella marknader. Den upphandlande myndigheten ska därmed dra nytta av konkurrensen för att göra goda affärer.

1.1 Öka SMEs deltagande och dra nytta av konkurrensen

Ett mått på hur intensiv konkurrensen är inom olika områden är antalet anbud per upphandling. Undersökningar som Konkurrensverket låtit genomföra visar att antalet anbud per upphandling har minskat. För att till fullo tillvarata konkurrensen på de aktuella marknaderna, och därmed skapa bra förutsättningar för goda affärer, är det därför viktigt att upphandlande myndigheter genomför upphandlingar på ett sätt som gör det möjligt för alla typer av företag att lämna anbud.

Att på olika sätt sträva efter ett ökat deltagande av mindre företag i offentliga upphandlingar leder ofta till fler anbud och därmed bättre möjligheter för den upphandlande myndigheten/enheten (benämns i fortsättningen endast upphandlande myndighet) att dra nytta av den befintliga konkurrensen. Det gynnar i regel både upphandlande myndigheter som får tillgång till ett bredare utbud med nya lösningar, och företagen som genom tillträde till marknaden inom offentlig upphandling får incitament att utvecklas och att vara innovativa. Fler aktörer i anbudsgivningen innebär också att den upphandlande myndigheten får bättre förutsättningar för att göra goda affärer, och därigenom ökar möjligheterna för att skattemedlen används effektivt.

1.2 Små och medelstora företag

Små och medelstora företag (SMF, benämns ofta SME Small and Medium Enterprises) utgör cirka 99 procent av alla företag i Sverige. Begreppet SME används ofta utan att det närmare preciseras hur stort företaget är. I Sverige tillämpas Europeiska kommissionens definition av små och medelstora företag, SME. När SME-frågor aktualiseras vid offentliga upphandlingar är det ofta

gruppen mikroföretag som det handlar om. På de här sidorna används begreppet mindre företag vilket omfattar både mikroföretag och ofta även små företag. Samma skäl till önskemålet om att förbättra förutsättningarna för mindre företag i offentliga upphandlingar gäller även för *nystartade företag* så att dessa, där det är lämpligt, får samma möjligheter att delta i upphandlingar som mer etablerade företag.

SME delas upp i följande kategorier:

- **Mikroföretag** utgörs av företag med färre än 10 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning under 2 miljoner euro per år.
- **Små företag** definieras som företag med färre än 50 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning som understiger 10 miljoner euro per år.
- **Medelstora företag** är företag som har färre än 250 anställda och med en årsomsättning eller balansomslutning som inte överstiger 50 miljoner respektive 43 miljoner euro per år.

1.3 Mindre företag missgynnas i upphandlingar

På många områden är det en hög marknadskoncentration med ett begränsat antal företag som svarar för en stor eller dominerande del av det totala utbudet på marknaden. Därför är det viktigt att offentliga beställare vid upphandling, och inte minst vid utformning av förfrågningsunderlag, tar hänsyn till marknadens konkurrensförhållanden. Genom att öka förutsättningarna för fler företag att delta i upphandlingar minskar risken för att någon leverantör sätter konkurrensen ur spel, till exempel genom samverkan eller kartellbildning i strid med konkurrensreglerna.

Tillämpningen av upphandlingslagstiftningen medför ofta att mindre företag på olika sätt missgynnas, till exempel på grund av att stora volymer efterfrågas (till exempel i ramavtal) eller att upphandlingen avser stora geografiska områden. Det finns en rad åtgärder som upphandlande myndigheter kan vidta för att mindre företag ska ha större möjligheter att kunna delta i upphandlingar.

1.4 De grundläggande principerna om likabehandling

De grundläggande principerna för offentlig upphandling innebär bland annat att en upphandlande myndighet varken får gynna eller missgynna ett företag på grund av dess storlek. De upphandlande myndigheterna får således inte heller särbehandla de mindre företagen, så att dessa kan komma att gynnas i förhållande till andra aktörer på marknaden. Snarare ska alla leverantörer ges lika goda förutsättningar att delta i upphandlingar.

2 Åtgärder som underlättar för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar

Konkurrensverket vill peka på några åtgärder som de upphandlande myndigheterna bör tänka på vid utformningen av förfrågningsunderlaget.

Konkurrensverkets överväganden är generella och ska betraktas som *en källa bland andra* för att öka förutsättningarna för mindre företag att delta i offentlig upphandling. De förslag som tas upp är riktade till upphandlande myndigheter, men även leverantörer kan här få information om hur myndigheter kan agera i en upphandling för att öka deras deltagande som anbudsgivare.

Den största möjligheten att förbättra möjligheterna för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar är i planeringsfasen och vid utformningen av förfrågningsunderlaget. I arbetet med att underlätta för mindre företag ingår också att ha en mycket god marknadskunskap inom de områden som upphandlingar genomförs och att vara öppen för en dialog med tänkbara leverantörer.



Upphandlande myndigheter bör ta hänsyn till och tänka på vissa moment när de befinner sig i följande faser i upphandlingsprocessen:

- ▶ Vid kontakter med leverantörer före, under och efter en upphandling
- ▶ Vid planeringsfasen
- ▶ Vid utformning av förfrågningsunderlaget

2.1 Kontakter med leverantörer

Det är viktigt att föra en kontinuerlig dialog med företag på marknaden både före, under och efter upphandlingsprocessen och att ge leverantörerna tydlig och lättillgänglig information.

Den upphandlande myndigheten bör tänka på följande:

- **Informera dig** om de förutsättningar som gäller för leverantörer och produkter på den aktuella marknaden genom en noggrann marknadsundersökning. En upphandlande myndighet som saknar

tillräcklig kunskap om den aktuella marknaden riskerar att ställa krav i upphandlingen som marknaden inte kan leva upp till.

Det är ofta angeläget att inhämta kunskap om marknaden i dialogen med tänkbara leverantörer, det kan handla om eventuella krav i förfrågningsunderlag eller betalningsvillkor. Informationen inhämtas normalt innan upphandlingen påbörjas för att resultatet av dialogen ska kunna påverka utformningen av förfrågningsunderlaget.

I kontakten med tänkbara leverantörer är det viktigt att uppge att upphandlingen inte har påbörjats och att diskussionen inte är en förhandling med leverantören utan just en diskussion inför en upphandling i konkurrens. Principerna om likabehandling och icke-diskriminering innebär bland annat att en leverantör inte får gynnas i förhållande till andra.

- **Var öppen med att ta emot frågor om pågående upphandlingar.** Det förutsätter ofta att en kontaktperson anges som är tillgänglig under processens gång. Samtliga leverantörer måste dock få samma information vid samma tillfälle, i enlighet med likabehandlingsprincipen och med beaktande av sekretessreglerna.
- **Ge leverantören så mycket information som möjligt** om varför de inte tilldelades upphandlingskontraktet. Marknaden stimuleras därmed till förbättringar inför nästa upphandling. Samma effekt uppnås genom att de upphandlande myndigheterna efterannonserar tilldelade kontrakt. Det är viktigt att sådan annonsering innehåller alla efterfrågade uppgifter, exempelvis pris på tilldelat kontrakt.
- **Tillåt elektronisk kommunikation** när det är möjligt.

2.2 Planeringsfasen

För att den upphandlande myndigheten ska kunna skapa förutsättningar som ökar deltagandet bland mindre företag i offentliga upphandlingar är det viktigt att ta hänsyn till följande moment i planeringsfasen:

- **Identifiera och analysera det egna behovet** och anpassa krav och villkor efter det. Det är också viktigt att det finns en tydlig dialog mellan brukare och upphandlare, så att behoven blir tillgodosedda i upphandlingen.
- **Inta ett leverantörsperspektiv** för att undvika otydliga krav i upphandlingsprocessen som bland annat kan vara problematiska för leverantörer att leva upp till och som får konsekvensen att vissa företag kanske inte kan lämna anbud.

- **Informera er** om de förutsättningar som gäller för leverantörer och produkter på den aktuella marknaden genom en noggrann marknadsundersökning. En upphandlande myndighet som saknar tillräcklig kunskap om den aktuella marknaden riskerar att ställa krav i upphandlingen som marknaden inte kan leva upp till.

Det är ofta angeläget att inhämta kunskap om marknaden i dialogen med tänkbara leverantörer, det kan handla om eventuella krav i förfrågningsunderlag eller betalningsvillkor. Informationen inhämtas normalt innan upphandlingen påbörjas för att resultatet av dialogen ska kunna påverka utformningen av förfrågningsunderlaget. I kontakten med tänkbara leverantörer är det viktigt att uppge att upphandlingen inte har påbörjats och att diskussionen inte är en förhandling med leverantören utan just en diskussion inför en upphandling i konkurrens. Principerna om likabehandling och icke-diskriminering innebär bland annat att en leverantör inte får gynnas i förhållande till andra.

- **Sprid information** genom utannonserade informationsträffar via den egna webbplatsen eller via branschorganisationer. Det kan exempelvis handla om vilka upphandlingar som genomförs regelbundet, tidpunkt för dessa upphandlingar, vilka upphandlingsrutiner myndigheten har samt vilka krav som brukar ställas.
- **Planera för upphandlingarna och annonsera dessa i god tid** för att informera tänkbara leverantörer om upphandlingen och för att på så sätt få in fler och väl utarbetade anbud. Tänk på att se till att dessa annonser är tillräckligt detaljerade för att leverantörerna ska kunna utforma sina anbud. Även om förhandsannonsering är obligatorisk endast vid förkortade tidsfrister kan den upphandlande myndigheten ändå annonsera inför kommande upphandlingar för att informera marknaden om dessa.
- **Upphandlingsannonser** som sätts in i en allmänt tillgänglig databas bör även **tillkännages väl synligt på den egna webbplatsen**. Även uppgifter och information om tidpunkt när ett kontrakt löper ut är värdefullt för leverantörer.
- **Undvik för stora och omfattande avtal**. Ofta efterfrågar myndigheten mycket stora volymer och att leverantören ska kunna leverera över hela landet. Ibland ställs krav på att en leverantör ska klara hela kontraktet. Ingenting hindrar dock att förfrågningsunderlaget utformas så att det är möjligt att ge anbud på delar och/eller på helheten. Genom att anbudsgivare ges frihet i dessa avseenden kan konkurrensen öka och priserna pressas neråt. Om det är lämpligt kan den upphandlande myndigheten exempelvis dela upp en upphandling i mindre delar

exempelvis beträffande livsmedel eller konsulttjänster. Det är dock viktigt att tröskelvärdesberäkningen ändå görs för hela projektet.

- Överväg om tecknandet av ett ramavtal som innebär att man knyter leverantörer till sig för lång tid och som kanske medför för stora volymer är den bästa lösningen eller om det kan vara **lämpligare att göra separata upphandlingar**.
- **Undvik för kort tid mellan upphandlingens avslutande och påbörjan av leverans.** Särskilt mindre företag kan behöva viss tid på sig från besked om tilldelning av kontrakt och tidpunkt för leverans.
- **Acceptera delbetalningar** där det är möjligt istället för att betala efter hela summan utfört arbete.

2.3 Vid utformning av förfrågningsunderlaget

Mindre företag har ofta ont om tid och begränsade resurser för att utforma sina anbud i enlighet med myndighetens krav. Utforma därför förfrågningsunderlaget så tydligt och strukturerat som möjligt så att även dessa företag har möjlighet att lämna anbud.

- **Klargör tydligt vad som är ett krav**, vad kravet innebär och att följderna av att inte uppfylla samtliga krav leder till att anbudet förkastas.
- **Ha inte för korta anbudstider** och förläng dem med hänsyn till helgdagar så att leverantörerna får tillräcklig tid för att utforma ett väl utarbetat anbud. Det kan finnas behov för en leverantör att överväga att gruppera sig och att återropa annans kapacitet. Ta hänsyn till hur komplicerad upphandlingen ifråga är, eventuellt behov hos leverantören att anlita underleverantörer och hur lång tid leverantörerna kan antas behöva för att utarbeta anbuden. Tänk på att tidsfristerna som anges i upphandlingslagstiftningen är minimitider.
- **Överväg noga vid varje enskild upphandling sambandet mellan kvalifikationskraven (krav på leverantörens lämplighet) och det som ska upphandlas för att undvika att onödiga krav ställs.** Av proportionalitetsprincipen följer att samtliga krav i förfrågningsunderlaget ska stå i proportion till upphandlingens storlek och värde, samt vara relevanta för föremålet för kontraktet. Viktigt är att kraven anpassas till den aktuella upphandlingen med hänsyn till upphandlingens art och omfattning. Ett alltför långtgående krav på soliditet, likviditet eller omsättning kan exempelvis leda till att nyetablerade företag och mindre företag utesluts från deltagande i upphandlingen. Samma sak gäller till exempel krav på att företaget ska ha tidigare erfarenhet av att leverera en viss tjänst. Ett krav om att personal på företaget har denna erfarenhet har samma effekt. Det fastslog Kammarrätten i Göteborg i en dom i september 2008 (se dom i mål 1227-08).

- **Var flexibel och ge utrymme för leverantörerna att komma med idéer och var öppen för alternativ.** De tekniska specifikationerna kan antingen utformas som

- prestanda- eller funktionskrav eller

- vara utformade genom hänvisning till olika standarder (6 kap LOU/LUF).

Fördelen med att utforma de tekniska specifikationerna genom prestanda- eller funktionskrav är att friheten för anbudsgivarna att utveckla nya produkter eller tjänster ökar.

Om myndigheten inte kan beskriva föremålet för upphandlingen tillräckligt preciserat och begripligt utan en hänvisning till ett visst varumärke eller ursprung får en sådan hänvisning ske.

Upphandlingslagstiftningen ställer då krav på att myndigheten ska ange att de accepterar likvärdiga alternativ till de produkter eller tjänster som efterfrågas. Det ger ytterligare incitament för leverantörerna att presentera innovativa lösningar.

- Vid varje upphandling bör upphandlande myndigheter **undvika onödiga eller konkurrenshämmande krav** i de kommersiella och administrativa avsnitten. När det gäller de administrativa kraven och infordrande av olika dokument, bör utgångspunkten vara det som är nödvändigt och lämpligt för den aktuella upphandlingen. Exempelvis kan ett krav på att anbuden ska lämnas in i flera kopior medföra att leverantörer uppfattar beställaren som onödigt byråkratisk. Innan ett krav på till exempel en bankgaranti ställs bör myndigheten noga tänka igenom vilka effekter det får för konkurrensen och tänkbara anbudsgivare. Även innebörden av krav på betalningsvillkor slår olika beroende på vilka resurser ett företag har. För långa betalningstider kan skapa likviditetsproblem för mindre företag.
- Myndigheten bör överväga att i större utsträckning **ta eget ansvar för att inhämta nödvändig information** om anbudsgivarnas lämplighet när det gäller **ekonomisk ställning** samt **teknisk och yrkesmässig kapacitet**. **Checklistor** som anpassas till den aktuella upphandlingen kan vara lämpliga att använda för krav på formell dokumentation. Om det är möjligt, bör dokument som en anbudsgivare lämnat till den upphandlande myndigheten i en annan upphandling återanvändas, förutsatt att dessa dokument fortfarande är giltiga och relevanta för den aktuella upphandlingen.

- Överväga att, när det anses lämpligt, använda tilldelningsgrunden **det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet** snarare än pris. Detta kan göra det möjligt att ta hänsyn till aspekter såsom kvalitet och tekniska fördelar. Det kan innebära att inte enbart de direkta kostnaderna med ett anbud värderas, utan även kontraktsföremålets livscykelkostnad. För anbudsgivare kan detta ge incitament till att erbjuda innovativa och bättre produkter.

Vid ett sådant upplägg är det särskilt angeläget att tidigt i processen dra nytta av den sakkunskap och branschkunskap som de anställda har som kommer att arbeta med produkten eller tjänsten ifråga. Det är också viktigt att den upphandlande myndigheten preciserar de utvärderingskriterier som används så att leverantörerna förstår vad som avses. Vid utvärderingen får dock inte hänsyn tas till sådant som inte anges i förfrågningsunderlaget.

- **Använd en tydlig och enhetlig utvärderingsmall** så att leverantörerna känner igen sig i krav och uttryck.