

Små företags möjligheter på den offentliga marknaden

RAPPORT TILL PROJEKTET "UPPHANDLINGSDRIVEN
HÅLLBARHET I ETT HELHETSPERSPEKTIV", REGION
GÄVLEBORG

BIRGITTA LAURENT

2023-03-14

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
2. Företagsstrukturen i Sverige och i Region Gävleborg	3
3. Anbudsgivare, anbud och kontrakt i Sverige 2021	4
4. Utmaningar för offentlig sektor	4
5. Problembild.....	4
5.1 Almega.....	5
5.2 Mercell.....	5
5.3 Svenskt Näringsliv	6
5.4 Sammanfattning av företagens syn	6
6. Hur agera som liten leverantör om man vill delta i en offentlig upphandling?	7
7. EU:s policy för att underlätta för SME-företag att delta i offentlig upphandling	7
7.1 Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicier på den inre marknaden.	8
7.2 En analys av små och medelstora företagens behov vid offentlig upphandling.....	9
7.3 Analys av de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling och de åtgärder som vidtagits för att stödja det.....	11
8. Vad görs i andra EU-länder? Exempel från Nederländerna.....	12
8.1 Proportionalitetsguiden.....	13
8.2 Hur underlätta för mindre företag att delta i offentlig upphandling? Checklista.....	13
9. Vad görs i Sverige för att underlätta för små företag?	14
9.1 Ändringar i lagstiftningen 2017	14
9.2 Nya förenklade regler i LOU 2022	14
9.3 Rapport från Statskontoret om direktupphandling	15
9.4 Upphandlingsmyndighetens arbete för att underlätta för mindre företag	16
9.5 Konkurrensverkets rapport om motiveringsskyldigheten	17
9.6 Exempel från kommuner och regioner	17
10. Projektet "Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhets-perspektiv"	18
11. Hur förmå fler små företag att delta i offentlig upphandling?	18
11.1 De små företagens situation	18
11.2 Upphandlingsdokumenten	19
11.3 Rekommendationer i övrigt till upphandlare	19
11.4 Rekommendationer till leverantörer	20
12. Avslutande ord	20
13. Referenser	21
14. Bilagor.....	23

1. Inledning

Det finns idag cirka 1,2 miljoner företag i Sverige. Andelen mikroföretag (0-9 anställda) utgör drygt 96 procent av alla företag och små företag (10-49 anställda) utgör ytterligare cirka tre procent av samtliga företag. De stora företagen med över 250 anställda utgör endast en promille av alla företag. Rapporten kommer att fokusera på vad som kan göras för att underlätta för mikro- och små företag att delta i offentlig upphandling. Det bör dock understrykas att åtgärder fokuserade på mikro och små företag oftast brukar vara bra även för övriga företag.

Många små företag är innovativa och det finns därför en förhoppning att tillväxten i Sverige ska ske med hjälp av de små företagen. Tillgången på lämplig arbetskraft samt lagar och myndighetsregler upplevs emellertid av de mindre företagen som stora tillväxthinder.

Av upphandlingsmyndighetens statistik¹ framgår att 70 procent av alla anbudsgivare i offentliga upphandlingar år 2020 antingen var mikroföretag eller små företag och att 48 procent av alla anbud år 2019 lämnades av mikro- eller små företag. Det framgår vidare att mikroföretagen mottog 6 procent av utbetalade belopp och små företag 12 procent, dvs totalt 18 procent av utbetalade belopp. Det innebär att trots att sju av tio anbudsgivare var mindre företag så mottog de endast 18 procent av utbetalade belopp. Att stora företag tar emot en större andel av utbetalade belopp beror sannolikt på att de har större kapacitet än mindre företag att utföra uppdrag men det hindrar inte vikten av att närmare granska om det går att underlätta för mikro- och små företag att erhålla offentliga kontrakt, vilket är särskilt angeläget om förväntan är att tillväxten i Sverige ska ske med hjälp av just de små företagen.

De svenska upphandlingslagarna har sin grund i EU:s upphandlingsdirektiv. Sedan 2017 gäller tre nya upphandlingslagar i Sverige, vilka bygger på EU-direktiv antagna 2014. Bakgrunden till den senaste revideringen av EU-direktiven syftade bland annat till att stimulera tillväxten och främja förtroendet för den inre marknaden. Ett kompletterande mål var att genom enklare och mer flexibla regler underlätta för små, medelstora och nystartade företag att delta i offentliga upphandlingar, vilket i sin tur skulle öka effektiviteten i de offentliga utgifterna.

Att underlätta för små företag att delta i offentlig upphandling är således av stor vikt för samhällsekonomin men upphandlingarna måste också utformas på ett sådant sätt att de små företagen också i realiteten lyckas erhålla ett offentligt kontrakt.

Region Gävleborg driver sedan 2019 projektet "Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv". Det övergripande målet för projektet är att skapa ökad tillväxt för SME-företag i regionen genom ett förändrat arbetssätt inom offentlig upphandling, som också leder till en generellt ökad effekt och utfall av offentliga upphandlingar ur ett hållbarhetsperspektiv. Projektet, som pågår fram till 2023, är delfinansierat av Tillväxtverket.

Denna rapport är framtagen inom ramen för nämnda projekt och inleds med statistik över företagsstruktur och andelen anbud lämnade av små och stora företag. Därefter beskrivs utmaningar för offentlig sektor och den aktuella problembilden ur leverantörernas perspektiv.

¹ [Statistik om offentlig upphandling 2020 \(upphandlingsmyndigheten.se\)](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/Statistik-om-offentlig-upphandling-2020)

De svenska upphandlingsreglerna bygger som nämnts på EU:s upphandlingsdirektiv. Eftersom EU i den senaste revideringsomgången av sina upphandlingsdirektiv uttryckligen uttalade att man strävade efter att förenkla reglerna i syfte att underlätta för små och medelstora företag (SME-företag) kan det vara av intresse att studera vad man från EU-kommissionens håll rekommenderar medlemsländerna att göra för att ytterligare stimulera SME-företag att delta i offentlig upphandling. Därefter ges några exempel på hur man i Nederländerna agerat för att underlätta för SME-företag och vad som görs i Sverige för att underlätta för små företag i upphandlingssammanhang. Rapporten avslutas med rekommendationer till offentliga aktörer och till leverantörer samt några tankar om vad som behövs för att få till stånd en reell förbättring av upphandlingsprocessen.

2. Företagsstrukturen i Sverige och i Region Gävleborg

Det finns olika definitioner av vad som är ett litet företag, vilket resulterat i att statistiken i Sverige inte alla gånger överensstämmer med EU:s statistik. I rapporten hänvisas på flertalet ställen till SME-företag och då avses EU-kommissionens definition, vilken återfinns nedan:

EU-kommissionens definition av begreppet SME:

Mikroföretag har färre än 10 anställda och högst 2 miljoner euro i årsomsättning eller balansomslutning. Små företag har mellan 10 och 49 anställda och en omsättning eller balansomslutning som inte överstiger 10 miljoner euro per år. Medelstora företag har mellan 50 och 249 anställda och en årsomsättning om högst 50 miljoner euro eller en årlig balansomslutning om högst 43 miljoner euro.

År 2019 såg företagsstrukturen i Sverige och i Region Gävleborg ut på följande sätt:

Företagsstrukturen i Sverige, år 2019²

• Mikroföretag, 0-9 anställda	96,5 %
• Små företag, 10-49 anställda	2,9 %
• Medelstora företag, 50-249 anställda	0,5 %
• Stora företag, fler än 250 anställda	0,1 %
Totalt	100 %

Företagsstrukturen i Gävleborg, år 2019³

• Mikroföretag, 0-9 anställda	34,1 %
• Små företag, 10-49 anställda	32,4 %
• Medelstora företag, 100-200 anställda	18,0 %
• Stora företag 200+ anställda	15,5 %
Totalt	100 %

² [Basfakta om företag - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

³ Sysselsättningsstatistik framtagen av Region Gävleborg. Se bilaga 1.

Att definitionerna av "SME-företag" i Region Gävleborg inte överensstämmer med EU:s definitioner bör noteras men är av mindre betydelse då rapporten främst fokuserar på möjligheterna för mikro- och små företags möjligheter på den offentliga marknaden, dvs företag med 0-49 anställda och här överensstämmer definitionerna i vart fall i fråga om antalet anställda.

3. Anbudsgivare, anbud och kontrakt i Sverige 2021⁴

År 2021 annonserades 18 421 offentliga upphandlingar. I genomsnitt inkom 5,4 anbud per upphandling och i genomsnitt 1,9 anbud resulterade i avtal. 35 procent av anbuden resulterade därmed i avtal.

Mikro- och småföretagen erhöll 45 procent av de kontrakterade anbuden medan de stora företagen erhöll 28 procent.

I genomsnitt tilldelades stora företag 8,1 avtal vardera medan mikroföretagen och småföretagen erhöll 1,6 avtal respektive 1,9 avtal vardera.

4. Utmaningar för offentlig sektor⁵

Antalet anbud som inkommer i offentlig upphandling har ökat under de senaste åren men fortfarande är det vanligast förekommande antalet anbud två stycken och medianvärdet 3. I 20 procent av alla upphandlingar 2021 inkom endast 1 anbud.

För offentlig sektor borde det - åtminstone rent generellt - vara önskvärt med fler anbud eftersom en bättre konkurrens om uppdragen i förlängningen rimligen leder till bättre affärer.

De flesta företag är små, såväl nationellt som inom Region Gävleborg, och det är därför av största vikt att reflektera över vad som skulle kunna locka särskilt dessa företag att vara med och konkurrera om de offentliga kontrakten.

5. Problembild

Att det inte inkommer fler anbud i de offentliga upphandlingarna beror sannolikt på att företagen upplever hinder av olika slag. Det är därför viktigt att kartlägga varför företag inte väljer att delta. Flera undersökningar av sådant slag genomförs också med jämna mellanrum. I detta kapitel beskrivs resultaten av tre sådana undersökningar som under senare år genomförts av Almega, Mercell och Svenskt Näringsliv. De tillfrågade företagen har i samtliga fall haft en mängd svarsalternativ att välja mellan och har då kunnat välja flera av dem men endast de svarsalternativ som fått flest röster redovisas nedan.

⁴ [Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2021 | Upphandlingsmyndigheten](#)

⁵ Ibid.

5.1 Almega

Almega är en arbetsgivar- och branschorganisation för tjänsteföretag och är den största förbundsgruppen inom Svenskt Näringsliv. Almega och dess förbund representerar över 11 000 medlemsföretag i ett 60-tal branscher inom tjänstesektorn. Almega genomförde under oktober 2020 en enkätundersökning⁶ bland sina medlemmar. Syftet var att skaffa sig en lägesbild av hur tjänsteföretagen i dag upplever den offentliga upphandlingen. 1 564 tjänsteföretag besvarade enkäten och resultatet publicerades i mars 2021. Bland annat ombads företagen att uppge varför de inte deltar i offentlig upphandling. Företaget fick uppge maximalt tre anledningar.

Uppge maximalt tre anledningar till att ert företag inte deltar i offentlig upphandling

- Det är för mycket fokus på lägsta pris (34 %)
- Offentlig sektor är ingen naturlig kund i vår bransch (33 %)
- Det är för mycket tidskrävande formalia (25 %)
- Det ställs för många och irrelevanta krav (16 %)

5.2 Mercell

Mercell TendSign är ett upphandlingsverktyg för digitaliserad upphandling som används av såväl statliga myndigheter, kommuner, regioner som av privata företag. Mercell genomför årligen en Anbudsbarometer, i vilken de tar pulsen på leverantörer till offentlig sektor. I undersökningen under 2021⁷ deltog 954 leverantörer. De företag i Mercells undersökning som svarat att de inte deltagit i någon upphandling (totalt 54 stycken) fick uppge varför.

Vilka var de främsta orsakerna till att ni valde att inte lämna något anbud?

- Upphandlingen hade för stort fokus på låga priser (52 %)
- Kravspecifikationerna var irrelevanta och omöjliga för oss att uppnå (50 %)
- Chansen att vinna upphandlingen var alltför liten (42 %)
- Kraven var för höga (38,3 %)
- Administrationen var för omfattande (35 %)
- Kravspecifikationerna var för krångliga (33,8%)

Mercell ställde följande frågor till de som svarat nej på frågan om de deltagit i en offentlig upphandling:

Vilken är den främsta anledningen till att ni inte deltagit i någon offentlig upphandling?

- Administrationen var för omfattande (39,6 %)
- Chansen att vinna upphandlingen var alltför liten (37,5 %)
- Kravspecifikationerna var irrelevanta och omöjliga för oss att uppnå (37,5 %)
- Kraven var för höga (33,3%)
- Upphandlingen var för stor (27,1 %)
- Kravspecifikationerna var för krångliga (25 %)

⁶ [Ny rapport: "Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling" - Almega](#)

⁷ [Anbudsbarometern 2021 \(mercell.com\)](#)

- Kravspecifikationerna var för krångliga

Vad skulle kunna få er att ta steget att delta i offentliga upphandlingar?

- Mindre storlek på upphandlingarna (47,9 %)
- Lättare att få reda på vilka offentliga upphandlingar som kan passa vårt företag (43 %)
- Att upphandlingarna lägger större fokus på kvalitet (35,4 %)
- Färre krav på intyg och referenser (33,3 %)

5.3 Svenskt Näringsliv

Svenskt Näringsliv, företräder cirka 60 000 privata företag i Sverige, uppdelade i 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer. Svenskt Näringsliv ställer regelbundet frågor till en företagarpanel. I april 2019 ställdes extra frågor⁸ till denna panel kring deltagande i offentlig upphandling. Första frågan nedan besvarades av 811 företag och den andra frågan av 1 681 företag och företagen kunde välja flera svarsalternativ. Värt att notera är att det tyvärr inte framgår hur stora de företag var som besvarade frågorna. Inte heller framgår om de som svarat att den offentliga marknaden inte är intressant för dem över huvud taget skulle kunna vara leverantörer till offentlig sektor, dvs om de säljer varor eller tjänster som skulle kunna köpas av offentlig sektor.

Vilka var de främsta anledningarna till att ni inte lämnade något anbud?

- Administrationen var för omfattande (55 %)
- För stort fokus på låga priser (48 %)
- Kravspecifikationerna var för krångliga (40 %)
- Chansen att vinna upphandlingen ansågs för liten (34 %)
- Kravspecifikationerna var irrelevanta och omöjliga att uppnå (34 %)
- Kraven var för höga (33 %)

Vad skulle få dig att börja lämna anbud eller öka antalet anbud i offentliga upphandlingar?

- Att upphandlarna lägger större fokus på kvalitet (40 %)
- Mer relevanta och tydliga kravspecifikationer (30 %)
- Inget av ovanstående, den offentliga marknaden är inte intressant för oss (29 %)
- Lättare att få reda på vilka offentliga upphandlingar som kan passa vårt företag (25 %)
- Större transparens kring hur anbuden utvärderas (25 %)
- Mindre storlek på upphandlingarna (21 %)

5.4 Sammanfattning av företagens syn

De tre redovisade undersökningarna visar alla att de främsta anledningarna till att företagen avstår från att delta i offentlig upphandling är

- Det stora fokuset på låga priser
- Administrationen är för omfattande och

⁸ [Offentlig upphandling.ppsx \(live.com\)](https://www.ppsx.com)

- Kravställande anses för krångligt

Det kan vidare noteras att de företag som ännu inte deltagit i en offentlig upphandling även framhåller att man önskar

- Mindre storlek på upphandlingarna
- Att det ska vara lättare att få reda på vilka upphandlingar som kan passa det egna företaget

6. Hur agera som liten leverantör om man vill delta i en offentlig upphandling?

Ett litet företag som vill delta i en offentlig upphandling kan agera på olika sätt. Företaget kan lägga anbud på egen hand, antingen i en annonserad upphandling (hit inräknas också annonserade direktupphandlingar) eller i en direktupphandling som inte annonserats.

Företaget kan också välja att samarbeta med andra företag. Ett vanligt sätt är att ett mindre företag då agerar som underleverantör till ett större företag. Ett företag kan också åberopa ett annat företags kapacitet eller så kan två eller flera företag lägga ett gemensamt anbud. En annan variant är att två eller flera företag bildar ett gemensamt bolag för att kunna delta i offentlig upphandling. En ytterligare variant är att en grupp företag beslutar sig för att bilda ett konsortium för att delta i en specifik upphandling. Det som är viktigt att komma ihåg i det sammanhanget att konkurrensrätten kan sätta käppar i hjulet för sådana eventuella samarbeten. Då upphandlingslagstiftningen förespråkar att samarbete är tillåtet värnar konkurrensrätten om konkurrensen, vilket i sin tur innebär att för det fall ett företag på egen hand klarar av att uppfylla kvalificeringskraven så är det mycket tveksamt om samarbete med andra är tillåtet i den aktuella upphandlingen.⁹

7. EU:s policy för att underlätta för SME-företag att delta i offentlig upphandling

Enligt EU:s egen statistik¹⁰ är 99 procent av samtliga företag inom unionen ett SME-företag. Det finns därför goda skäl för EU att på olika sätt hitta vägar för att underlätta för dessa företag att vinna kontrakt i offentlig upphandling.

År 2014 antogs som tidigare nämnts tre nya EU-direktiv rörande offentlig upphandling. Bakgrunden till de reviderade reglerna var - förutom att stimulera tillväxten och främja förtroendet för den inre marknaden - bland annat att underlätta för SME-företag.

De tre EU-direktiven finns implementerade i svensk lagstiftning såsom tre olika lagar; lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).

⁹ Larsberger, Olof och Mailund, Christina *Konsortier i offentlig upphandling*, Särtryck ur Upphandlingsrättslig tidskrift 2020 nr 3/4 s 137 ff

¹⁰ [Små och medelstora företag | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet](#)

I det följande kommer endast reglerna i LOU att beröras och i det regelverket går att utläsa följande för att underlätta för små företag att delta i offentlig upphandling:

- Proportionalitet vid kravställandet framhålls än mer än i det gamla direktivet.
- Kontrakt ska om möjligt delas upp i delkontrakt.
- Omsättningskrav får inte vara högre än två gånger kontraktsvärdet.

7.1 Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicier på den inre marknaden.

De nya upphandlingsdirektiven, som antogs den 26 februari 2014, skulle ha varit implementerade i samtliga EU-länder senast två år därefter. Alla medlemsländer lyckades dock inte med detta och ett av dessa länder var Sverige. De nya reglerna var på plats i Sverige först den 1 januari 2017 med kompletterande regler som trädde i kraft den 1 juni 2017. Rapporten "Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicier på den inre marknaden" publicerades av EU-kommissionen (COM (2021) 245 final)¹¹ den 20 maj 2021 och den bygger på uppgifter som medlemsländerna skickat in under den första rapporterings- och övervakningsomgången. Uppgifterna avser 2017 även om länderna i vissa fall införlivat direktiven efter den 1 januari 2017.

Rent allmänt konstateras att länderna skickat in mer kvalitativ information än kvantitativa uppgifter. Tanken var att medlemsländerna skulle rapportera in hur många upphandlingar som genomförts över respektive under tröskelvärdet och till vilka värden¹². För Sveriges del uppgick antalet upphandlingar över respektive under EU:s tröskelvärde till 7 561 respektive 10 769 stycken men tyvärr framgår det inte till vilka värden eftersom bara ett totalt belopp rapporterats in för svensk del. Samma sak gäller för många av de andra EU-länderna. Det går dock att notera att i fråga om Nederländerna och Portugal, som rapporterat in skilda belopp så uppgår upphandlingarna under tröskelvärdet till ett högre belopp än upphandlingarna över tröskelvärdet. I Portugals fall till 2 867 (över tröskelvärdet) respektive 3 735 miljoner EUR (under tröskelvärdet) och i Nederländernas fall till 26 400 (över tröskelvärdet) respektive 46 700 miljoner EUR (under tröskelvärdet). Upphandlingarna under tröskelvärdet verkar således - i vart fall i dessa länder - ha större betydelse än upphandlingarna över tröskelvärdet.

Endast en fjärdedel av länderna rapporterade in hur man rent konkret tillämpar upphandlingsreglerna. Trots det begränsade antalet svar har följande mönster kunnat konstateras:

- De upphandlande myndigheterna föredrar att använda lägsta pris som tilldelningskriterium, vilket ses som enklare och mer objektivt. Orsaken till att man inte gärna använder sig av bästa förhållandet mellan pris och kvalitet beror på att man är rädd för kritik/överprövning.
- Inga eller endast ett fåtal marknadsundersökningar genomförs inför en upphandling, vilket resulterar i orealistiska eller föråldrade specifikationer.
- Kortast möjliga tidsfrister tillämpas.
- Antingen används alltför många urvalskriterier eller inga alls.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0245&from=ES>

¹² Tröskelvärdena är fastställda till nivåer där företag inom EU och EES typiskt sett förväntas vara intresserade av att lägga anbud över nationsgränserna. Olika tröskelvärden gäller beroende på vad som upphandlas och vem som upphandlar. Tröskelvärdena är vanligtvis giltiga i tvåårsperioder.

Samma sak gäller SME:s deltagande i offentliga upphandlingar. Endast ett fåtal länder hade lämnat in sådana uppgifter och om utmaningarna för dessa företag. Av de svar som inkommit framgick dock följande:

- SME-företagen ansåg att den administrativa bördan var för stor.
- Upphandlare ansågs sakna kunskap om produktmarknaden.
- Bristen på dialog mellan upphandlande myndigheter och SME.

I ett försök att avhjälpa de problem som SME-företagen relaterat till har vissa länder infört hjälpcentraler och andra typer av stöd och detta även för upphandlingar under tröskelvärdet. I rapporten lyfts följande exempel fram:

- Den nederländska regeringen har uppmuntrat små och medelstora företag att samarbeta med upphandlande myndigheter för att identifiera hinder. Regeringen har också tagit fram konkreta åtgärder för att förbättra metoderna för offentlig upphandling (februari 2018).
- Den italienska regeringen har tagit initiativ till utbildningscentraler för leverantörer som tillhandahåller utbildning och stöd till lokala företag, särskilt till mikroföretag samt små och medelstora företag, när det gäller användningen av elektroniska upphandlingsverktyg.

7.2 En analys av små och medelstora företagens behov vid offentlig upphandling

Värdet av offentlig upphandling uppgår till cirka 14 procent av EU:s samlade BNP. Trots nya "SME-vänliga regler" i 2014 års direktiv är SME-företagens deltagande i offentlig upphandling fortfarande mindre än deras roll i medlemsländernas ekonomier. I studien "An analysis of SMEs' needs in public procurement"¹³ som publicerades av EU-kommissionen den 8 juli 2021 påpekas att ett ökat deltagande av SME-företag i offentlig upphandling skulle gynna såväl offentlig sektor som företagen. Offentlig sektor är en pålitlig kund och det kan därför vara en trygghet för ett företag att leverera dit, särskilt i oroliga tider. Att - å andra sidan - som offentlig aktör kunna kontraktera flera olika företag innebär att den potentiella leverantörsbasen breddas och därmed kan man dra nytta av ytterligare konkurrens i kommande upphandlingar.

Syftet med studien är att identifiera stödåtgärder som skulle kunna minska de hinder som små och medelstora företag möter i samband med offentlig upphandling. Studien bygger på ett quiz (371 svar), webinarer, studiecirkel och intervjuer av 55 SME-företag, 19 upphandlare och 15 SME-organisationer i fem medlemsländer (Italien, Nederländerna, Polen, Rumänien och Sverige). Vidare innehåller studien 16 fallstudier som beskriver goda och dåliga exempel rörande SME-företag och offentlig upphandling.

I studien nämns flera gånger begreppet TED. Det är därför viktigt att redogöra för vad begreppet står för. TED (Tenders Electronic Daily) är webbversionen av tillägget till EU:s officiella tidning där offentliga upphandlingar i EU publiceras. Varje år publiceras 676 000 upphandlingsmeddelanden på TED-webbplatsen, varav 258 000 gäller anbudsfordringar till ett värde av cirka 670 miljarder euro.¹⁴

¹³ [An analysis of SMEs' needs in public procurement \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euipo/euipo-portal/en/analysis-smes-needs-public-procurement)

¹⁴ [TED:s startsida - TED Tenders Electronic Daily \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/euipo/euipo-portal/en/ted)

Viktiga iakttagelser

- Mindre företag och särskilt mikroföretag uppger att de stöter på fler hinder för att delta i offentlig upphandling än medelstora företag. Dessa företag har också mindre kunskap om de regler som styr offentlig upphandling och möjligheterna att delta och de är mindre intresserade av att delta i framtida upphandlingar.
- Nystartade företag är de som deltar minst i offentlig upphandling och de ser inte offentlig upphandling som en väg att växa men de är å andra sidan mycket framgångsrika om de väl lägger ett anbud.
- Bransch verkar spela stor roll. Tillverkningsföretag deltar inte i så hög grad i dag men visade stort intresse av att delta i framtiden. Byggföretag, som i dag är den bransch som deltar mest i offentliga upphandlingar, saknar kunskap om TED eftersom de huvudsakligen jobbar lokalt. Serviceföretag med låg kunskapsnivå deltar marginellt i offentlig upphandling och om de gör det vinner de sällan kontrakt. Företag med hög kunskapsnivå uppfattar överraskande (enligt författarna) offentlig upphandling som komplicerat.

Hinder för SME-företag att delta i offentlig upphandling

- Lågt förtroende för offentlig upphandling. Upphandlare anses sakna kunskap om företagets villkor och offentlig sektor betalar sina fakturor sent.
- Den administrativa bördan är stor eftersom ett litet företag inte alltid har resurser nog att sätta sig in i regelverket och producera anbud.
- Kulturella skillnader mellan företag fördröjer ett eventuellt samarbete mellan två företag eftersom det först krävs ett ömsesidigt förtroende om två företag avser bilda ett konsortium, som i sin tur ska lägga ett (gemensamt) anbud.
- Språkproblem försvårar för SME-företag att lägga anbud i andra medlemsländer.
- SME-företag anser att TED är svår att hantera, särskilt gäller detta nybörjare.
- Kvalificeringskraven (kraven på leverantören) anses ofta svåra att uppnå.
- Tilldelningskriterierna (kraven på det som ska upphandlas) anses ofta vara dåligt utformade.
- Lägsta pris verkar vara den vanligaste utvärderingsgrunden, vilket är en nackdel särskilt för mikroföretag som oftast saknar stordriftsfördelar.

Föreslagna åtgärder

- SME-företag förväntar sig mer effektiva verktyg för att hitta aktuella upphandlingar, såväl på nationell som på EU-nivå. Digitala verktyg måste därför förbättras och EU-kommissionen bör starta med TED, som ligger under deras ansvarsområde. Bättre samarbete med medlemsländernas plattformar rörande offentlig upphandling kommer att förenkla för företagen att använda sig av TED.
- Det är nödvändigt med information som uppmuntrar SME-företag att lämna anbud i offentliga upphandlingar.
- Det behövs mer teknisk support till SME-företag så att dessa inte riskerar bli exkluderade i den pågående tekniska utvecklingen.
- Mer dialog mellan SME-företag och offentliga upphandlare ökar företagets förtroende för offentlig upphandling. Företagen får ökad kunskap om offentlig upphandling samtidigt som upphandlarna lär sig ställa mer balanserade krav, vilket i sin tur skulle reducera den administrativa bördan för företagen.

- SME-företagen behöver mer vägledning och stöd. Detta skulle kunna nås genom ett mer nära samarbete mellan upphandlingsenheter, myndigheter som ska tillvarata SME-företagens intressen och näringslivsorganisationer.
- SME-företag behöver stöd för att kunna identifiera samarbetspartners, vilket i sin tur underlättar för mindre leverantörer att bilda ett konsortium som skulle kunna lägga ett gemensamt anbud i en upphandling.
- Företag med låg digital förmåga behöver tränas i hur de ska kunna lägga anbud elektroniskt, företag med hög digital förmåga borde uppmuntras att lägga anbud i andra länder.
- Upphandlare skulle behöva jobba mer systematiskt med marknadsundersökningar, för att i större utsträckning känna sig säkra i användandet av tilldelningskriteriet "bästa förhållandet mellan pris och kvalitet". Detta skulle underlätta för nystartade och unga företag att vara med i konkurrensen. Tilldelningskriteriet "lägsta pris" borde bara användas i undantagsfall.
- Mer flexibla betalningslösningar skulle underlätta för SME-företag.
- Slutligen framgår det av studien att det fortfarande behövs mer av förenkling och mer av standardisering. Kortare och mer standardiserade upphandlingsdokument skulle reducera den administrativa bördan för SME-företag.

7.3 Analys av de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling och de åtgärder som vidtagits för att stödja det

Målet med rapporten "Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it"¹⁵, som publicerades av EU-kommissionen den 1 september 2020, var att analysera och beskriva SME-företags deltagandet i offentlig upphandling samt rekommendera åtgärder för att förbättra upphandlingsprocessen. Underlaget, bygger på material från såväl öppna källor som från djupintervjuer och innefattar inte bara information om företagens direkta deltagande i offentlig upphandling utan även om deras medverkan såsom underleverantörer eller via ett konsortium. Underlaget innefattar data från upphandlingar såväl under (så långt detta varit möjligt) som över EU:s tröskelvärde. Information hämtades in från såväl de då 28 EU-länderna som från Island, Norge och Lichtenstein.

Det konstateras i rapporten att SME-företagens deltagande i upphandlingar över tröskelvärdet ökade under åren 2011 - 2017 men att skillnaden mellan länderna var stor. Störst framgång hade SME-företagen i upphandlingar som rörde byggentreprenader och tillverkning. När det gällde kontrakt under tröskelvärdet så vann SME-företagen under samma tidsperiod en relativt större andel av kontrakten men även här var skillnaden mellan länderna stor.

Observationerna ovan avser de fall då SME-företaget är den part som tecknat kontraktet med den offentliga aktören. Andelen SME-företag som deltog som underleverantör alternativt via ett konsortium var signifikant högre.

Vad underlättar för SME-företagen att delta:

- Varken användning av ramavtal, förhandsannonsering eller användandet av utvärderingsgrunden "bästa förhållandet mellan pris och kvalitet" verkar leda till att fler SME-företag blir intresserade av en upphandling.

¹⁵ [ET0219588ENN.en.pdf](#)

- Att dela upp kontraktet i mindre delkontrakt var det enda som gav en tydlig positiv effekt.

Vanligaste åtgärderna för att stimulera SME-företag att delta i offentlig upphandling:

- Uppmuntra användningen av e-upphandling (detta är dock numera regel).
- Förenkla processen och kraven på dokumentation.
- Producera vägledning och stöd till SME.
- Uppmuntra till uppdelning av kontraktet i mindre delar.

Framgångsfaktorer för SME-företags deltagande i offentlig upphandling (som dock inte går att verifiera i statistik utan bygger på intervjuer)

- Fokus på SME-företagens behov (inklusive olika branschers särdrag).
- Användandet av mer "småföretagsvänliga verktyg".
- Fungerande system för feedback.
- Samarbete med företrädare för SME-företag.

Rekommendationer:

- Riktade åtgärder för att förbättra upphandlingsprocessen inom vissa sektorer. Som exempel nämns byggindustrin i Tyskland där åtgärderna specifikt för denna bransch korrelerar med ett högt deltagande av SME-företag i de upphandlingarna.
- För att kunna ta fram användbara verktyg är det viktigt med en nära dialog med SME och företrädare för dessa. Offentlig sektor uppmuntras därför att bygga upp kanaler för feedback. Här nämns exempelvis Storbritannien och dess "Public Procurement Review" och "the Business Ombudsmannen" i Frankrike.
- Det är en god idé att konsultera SME-företag innan man designar ett verktyg och här nämns att då man i Finland skulle göra om sin plattform Hilma så föregicks detta av att man konsulterade SME-företag.
- Det är viktigt att SME-företag känner till eventuella verktyg och vet hur dessa ska användas. Här påpekas att det ser olika ut mellan länderna men ett exempel som nämns är den franska Ombudsmannen som deltar varje vecka i ett radioprogram och då delar med sig av information.
- "Local agents" kan agera mellanhand och informera företagen lokalt om upphandlingspolicys av olika slag (som exempel nämns Finland och Frankrike).

8. Vad görs i andra EU-länder? Exempel från Nederländerna

I rapporten "An analysis of SMEs' needs in public procurement", som refereras till ovan, tittade EU-kommissionen närmare på fem EU-länder, däribland Nederländerna och Sverige. Att kommissionen tittat närmare på bland annat Nederländerna skulle kunna bero på att den svenska Upphandlingsmyndighetens motsvarighet i Nederländerna, PIANOo, bland annat har låtit ta fram en skrift som handlar om den EU-rättsliga principen proportionalitet men också en checklista för hur upphandlande aktörer kan underlätta för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar.

8.1 Proportionalitetsguiden¹⁶

Proportionalitetsprincipen som ska gälla rakt igenom hela upphandlingsprocessen blir särskilt viktig för de små företagens del. I skriften poängteras att upphandlande myndighet/enhet ska agera proportionellt såväl vid fastställandet av behovet, i marknadsundersökningen, vid valet av upphandlingsmodell, vid kravställandet som vid utvärderingen och uppföljningen.

8.2 Hur underlätta för mindre företag att delta i offentlig upphandling? Checklista¹⁷

PIANOO menar att trots de nya direktiven tillsammans med den ovan beskrivna proportionalitetsguiden så måste upphandlande myndighet/enhet anstränga sig för att underlätta för SME-företag. För att underlätta upphandlarnas arbete har PIANOO tagit fram följande checklista:

- Lär känna marknaden. Ta reda på om det finns SME-företag som bedriver verksamhet på den aktuella marknaden.
- Genomför regelbundna dialoger med företrädare för SME i det egna regionala/lokala området, företrädesvis per bransch men i annat fall på typ Handelskammarnivå.
- Informera SME-företag och egenföretagare om hur offentlig upphandling fungerar.
- Innan en specifik offentlig upphandling annonseras, diskutera "bästa förhållandet mellan pris och kvalitet" med SME-företag i branschen.
- Informera SME-företag om möjligheten att samarbeta med andra eller bilda ett konsortium. Ge dem också full insyn i vilka steg som myndigheten tagit för att uppnå en SME-vänlig upphandling.
- Beakta SME-företag (inklusive lokala SME-företag) vid utarbetandet av objektiva kriterier inför valet av företag.
- Undvik att använda en jargon i upphandlingsdokumenten och begränsa om möjligt de administrativa kraven.
- Gör det till ett standardförfarande att inkludera de åtgärder som särskilt har vidtagits för SME-företag i upphandlingsdokumenten.
- Gör som staden Haag, som utvecklat ett "pass för offentlig upphandling"
- Notera i er årliga rapportering hur många procent av avtalen som tecknats med SME-företag.
- Skapa en kalender för kommande upphandlingar och se till att SME-företag har möjlighet att bekanta sig med dessa.
- Fråga huvudleverantören hur stor andel av underleverantörerna som utgörs av SME-företag.
- Överväg att betala underleverantörerna direkt (dvs. inte via huvudleverantören).

¹⁶ [proportionality-guide-Engels-3rd-revision-january2022.pdf \(pianoo.nl\)](#)

¹⁷ [Getting started with Opportunities for SMEs | PIANOO - Dutch Public Procurement Expertise Centre](#)

9. Vad görs i Sverige för att underlätta för små företag?

9.1 Ändringar i lagstiftningen 2017

Lagen om offentlig upphandling (LOU) innehåller ett par paragrafer som direkt kan hänföras till önskan att underlätta för mindre företag att delta i offentlig upphandling. Upphandlande myndighet har numera enligt LOU en skyldighet att överväga om ett kontrakt kan delas upp i delkontrakt. Om så inte sker ska skälen härtill anges skriftligen, vilket framgår att LOU 4 kap 14 § enligt nedan:

LOU 4 kap 14 §

Om en upphandlande myndighet beslutar att inte tilldela ett kontrakt i separata delar, ska skälen för detta anges. Skälen ska lämnas i något av upphandlingsdokumenten eller i en sådan individuell rapport som avses i 12 kap. 15 §.

Enligt de reviderade upphandlingsreglerna finns det numera begränsningar rörande hur höga omsättningskrav som är möjligt att ställa på en leverantör, vilket framgår av LOU 14 kap 4 § första stycket.

LOU 14 kap 4 § 1 st

Ett krav på minsta omsättning enligt 3 § andra stycket 1 får inte bestämmas till ett belopp som är mer än två gånger så högt som det uppskattade värdet av upphandlingen. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till byggtreprenadernas, tjänsternas eller varornas art, får omsättningskravet bestämmas till ett högre belopp. Den upphandlande myndigheten ska i något av upphandlingsdokumenten eller i en individuell rapport enligt 12 kap. 15 och 16 §§ ange vilka omständigheter som utgör eller har utgjort sådana särskilda skäl.

9.2 Nya förenklade regler i LOU 2022¹⁸

Från den 1 februari 2022 gäller nya, förenklade regler för offentlig upphandling. Exempelvis har kravet på visst upphandlingsförfarande tagits bort för upphandlingar under tröskelvärdet. Numera är den upphandlande myndigheten fri att själv utforma varje upphandling utifrån de specifika omständigheterna. En ny bestämmelse om dialog har införts. Syftet är att förtydliga att det finns möjlighet till en löpande dialog och för att uppmuntra parterna att föra en dialog för att undvika onödiga missförstånd under en upphandling. En följd av ett mer flexibelt regelverk är att de fem grundläggande upphandlingsprinciperna icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet, proportionalitet och ömsesidigt erkännande blir än mer viktiga.

För att tydliggöra vad som menas med en direktupphandling har följande definition införts:

”Med direktupphandling avses ett förfarande för tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal utan krav på att den upphandlande organisationen först ska informera om sin avsikt att upphandla genom en annons om anbudsinfordran”.

¹⁸ [Lag \(2016:1145\) om offentlig upphandling Svensk författningssamling 2016:2016:1145 t.o.m. SFS 2022:1138 - Riksdagen](#)

Den nya definitionen som återfinns i 19 a kap 1 § LOU innebär inte någon förändring i sig. Den har införts för att bättre beskriva vad som avses med en direktupphandling.

Exempel på tillfällen då direktupphandling kan användas.

- När inga, eller endast olämpliga anbudsansökningar eller anbud lämnats i en upphandling
- Vid synnerlig brådska
- Vid konstnärlig prestation
- Vid tekniska skäl
- Vid ensamrätt

Direktupphandling får användas i samma situationer som tidigare, med ett viktigt undantag och ett viktigt tillägg:

- Regleringen kring välfärdstjänster har tagits bort
- Det finns numera en möjlighet att genomföra en direktupphandling om en upphandling, eller ett avtals giltighet, blivit överprövad.

Direktupphandlingsgränserna har också höjts och är sedan den 1 februari 2022 för LOU:s del 700 000 kr.

9.3 Rapport från Statskontoret om direktupphandling

Vid en direktupphandling saknas formkrav på hur upphandlingen ska genomföras. Det finns därför inga krav på annonsering eller på att anbudet ska ske i viss form. Det innebär i sin tur att det är en relativt enkel process. Även om en direktupphandling inte ställer krav på viss form så har de flesta offentliga aktörer interna riktlinjer för hur en direktupphandling ska gå till, vilket ofta inbegriper att konkurrensutsättning ska äga rum vid direktupphandlingar över visst belopp. Den vanligaste beloppsgränsen för sådan konkurrensutsättning är 100 000 kr¹⁹.

Oavsett om konkurrensutsättning ska ske eller inte vid en direktupphandling är det inget som hindrar att den som genomför köpet endast tillfrågar en eller flera lokala leverantörer om de vill lämna ett anbud på det som ska inhandlas. Det innebär i sin tur att det är möjligt att gynna de lokala leverantörerna utan att bryta mot reglerna för offentlig upphandling.

Statskontoret fick i juni 2021 regeringens uppdrag att utvärdera effekterna av de förändrade regler för direktupphandling som infördes den 1 juli 2014, då bland annat direktupphandlingsgränsen i LOU höjdes från 15 till 28 procent av EU:s tröskelvärden, dvs från 287 000 kr till 505 800 kr. Statskontoret överlämnade den 28 mars 2022 rapporten "Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 års regeländringar (2022:6)".²⁰ Det bör noteras att denna rapport inte inbegriper de regeländringar som gjordes den 1 februari 2022 då direktupphandlingsgränsen i LOU höjdes från 626 284 kr till 700 000 kr.

¹⁹ Konkurrensverkets rapportserie 2016:11. Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner

²⁰ Statskontoret rapportserie 2022:6 Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 års regeländringar.

Rörande den här aktuella frågeställningen visar Statskontorets rapport bland annat följande:

- Antalet annonserade upphandlingar minskade i samband med att direktupphandlingsgränsen höjdes år 2014.
- Antalet anbud vid direktupphandlingar är i regel färre än vid annonserad upphandling.
- Direktupphandlingar är ett sätt att gynna det lokala, småskaliga näringslivet.
- Det saknas nationell statistik över direktupphandlingar.
- Genom de kraftigt höjda direktupphandlingsgränserna blev det möjligt för de upphandlande organisationerna att i större utsträckning vända sig till färre anbudsgivare.
- Att höja direktupphandlingsgränsen år 2014 har sannolikt haft positiva effekter för små och medelstora företag, som har kunnat delta i fler direktupphandlingar eftersom direktupphandlingar innebär mindre administrativt krångel.
- Upphandlande organisationer kan göra mer för att skapa öppenhet och dialog med leverantörer i samband med direktupphandlingar.
- Upphandlande organisationer arbetar inte tillräckligt för att underlätta för små aktörer att delta vid offentliga upphandlingar.

9.4 Upphandlingsmyndighetens arbete för att underlätta för mindre företag

Som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna har regeringen tagit fram en nationell upphandlingsstrategi.²¹ Upphandlingsmyndigheten tar fram styrande dokument med denna strategi som grund. Den nationella upphandlingsstrategin innehåller sju inriktningsmål. Ett av målen slår fast behovet av en mångfald leverantörer och en väl fungerande konkurrens för att samhället ska kunna göra goda affärer. Det i sin tur innebär att upphandlande organisationer alltid måste inkludera leverantörspektivet i sina upphandlingar, de måste möjliggöra för mer av dialog i upphandlingsprocessen och ge rätt förutsättningar för små och medelstora företag.

Upphandlingsmyndigheten understryker att en väl fungerande konkurrens med en mångfald aktörer, varor och tjänster är avgörande för att den offentliga upphandlingen ska kunna tillgodose samhällets behov på bästa sätt²² och betonar att hur upphandlingar utformas och genomförs därför har stor påverkan på tilltron till den offentliga marknaden och hur attraktiva offentliga affärer är för leverantörer.

Upphandlingsmyndigheten framhåller att trots att alla leverantörer ska ges lika förutsättningar att delta i en offentlig upphandling så finns risken att ett mindre företag missgynnas, exempelvis genom att den upphandlande organisationen efterfrågar stora volymer. Upphandlingsmyndigheten har därför tagit fram en checklista som kan användas som stöd då en upphandlande organisation önskar underlätta för mindre företag att lämna anbud.²³

I checklistan går bland annat att utläsa vikten av en intern dialog i den upphandlande organisationen för att i förberedelsefasen på ett bra sätt kunna identifiera det egna behovet.

²¹ [Nationella upphandlingsstrategin \(regeringen.se\)](http://Nationella-upphandlingsstrategin-(regeringen.se))

²² [Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling Upphandlingsmyndigheten](#)

²³ [Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud | Upphandlingsmyndigheten](#)

Vidare framgår att upphandlaren bör in ta ett leverantörsperspektiv för att undvika ottydliga krav och göra en noggrann marknadsanalys för att skaffa sig kunskap om marknaden och vilka leverantörer som finns på den. Upphandlaren uppmanas att ha en dialog med potentiella leverantörer som en del av marknadsanalysen och att undvika för stora och omfattande avtal. Om det är lämpligt bör ett kontrakt delas upp i delkontrakt. Upphandlaren uppmanas att vid utformningen av upphandlingsdokumenten att vara tydlig och strukturerad i sitt kravställande så att även mindre företag lockas att lägga anbud. Kraven på soliditet, likviditet eller omsättning eller tidigare erfarenhet får inte vara för långtgående eftersom det kan leda till att nyetablerade företag utesluts. Varje krav på upphandlingsföremålet ska fattas efter noga övervägande.

9.5 Konkurrensverkets rapport om motiveringsskyldigheten

Upphandlande myndighet har en skyldighet att ta ställning till om det går att dela en upphandling i flera delkontrakt eller i separata delar. Bestämmelsen är en av de nya reglerna i LOU för att underlätta för små och medelstora företag att delta i en offentlig upphandling. Skälen att inte tilldela ett kontrakt i separata delar ska lämnas skriftligt, i upphandlingsdokumentet eller i en individuell rapport.

Konkurrensverket har i en rapport om motiveringsskyldigheten i LOU²⁴ förutom att uppmana upphandlande organisationer att överväga om upphandlingen kan delas i mindre delar också påpekat att det måste vara säkerställt att det finns rutiner för var och hur det ska anges att en upphandling inte delats upp.

9.6 Exempel från kommuner och regioner

Förutom arbete på nationell nivå genomför enskilda upphandlande organisationer egna aktiviteter för att underlätta för mindre företag att delta i offentlig upphandling. Nedanstående exempel på sådana aktiviteter har framkommit vid intervjuer under våren 2022 med företrädare för Upphandlingscenter Falun Borlänge regionen (UhC), Region Gävleborg och för kommunerna Bollnäs och Sandviken.²⁵

- Leverantörslista för direktupphandlingar (Sandviken)
- Leverantörsträffar inför upphandling (Upphandlingscenter)
- Företagarfrukostar (Sandviken)
- Dialogmöten med andra kommuner (Bollnäs)
- Aktiviteter tillsammans med näringslivskontor (Upphandlingscenter, Bollnäs)
- Upphandlingarna publiceras i lokal gratistidning (Sandviken)
- Möjligheten att träffa en upphandlare, tid bokas via nätet (Sandviken)
- Kostnadsfria anbudskurser för leverantörer (Upphandlingscenter)
- Utbildningsinsatser – utöver den utbildning som riktas till de personer som genomför upphandlingarna (Upphandlingscenter arrangeras sådana aktiviteter avseende direktupphandling, rollen som sakkunnig och rörande avtalstrohet)

²⁴ [Konkurrensverkets rapportserie 2018:8. Dela upp eller motivera i upphandlingen. Rapport om motiveringsskyldigheten i LOU](#)

²⁵ Se bilaga 2

- Kommande upphandlingar publiceras på hemsidan (Upphandlingscenter, Region Gävleborg)

10. Projektet ”Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv”

Arbetet inom projektet ”Upphandlingsdriven hållbarhet ur ett helhetsperspektiv” har fokuserat på att försöka hjälpa nystartade företag, mikro- och småföretag och företag i innovationskluster att hitta vägar in på den offentliga marknaden. Den övergripande frågan har varit att undersöka om det funnits något behov hos offentliga aktörer att köpa de mindre företagens produkter och på vilket sätt man i så fall skulle kunna skapa förutsättningar för att underlätta för de små företagen att delta i en offentlig upphandling.

Under projekttiden har ett antal offentliga upphandlingar genomförts och de har alla haft nytänkande, innovation och hållbarhet i fokus. För att kunna ställa de rätta kraven har det förberedande arbetet genomförts med hjälp av tvärvetenskapliga grupper. I dessa grupper har det inte bara funnits personer med upphandlingskompetens utan också personer som haft annorlunda infallsvinklar. Det har varit viktigt att inte lära sig branschen enbart genom att läsa årsredovisningar utan genom att vara ute på fältet och lära sig hur branschen ”fungerar i praktiken”. Mikro- och småföretag har intervjuats för att kartlägga dessas kapacitet och på vilket sätt de skulle kunna bidra i den aktuella upphandlingen. I intervjuerna har man fokuserat på användarnas behov men också genomfört samtal och gjort observationer för att lättare kunna kravställa utifrån användarnas behov. Det är viktigt att framhålla att även små företag kan vara en användare i detta sammanhang. Vid kravställande har målet inte varit hur det fungerat hittills utan hur föremålet/verksamheten skulle kunna upphandlas för att verksamheten i framtiden ska ge den effekt och det utfall som önskas. Arbetet har genomgående lagt stor vikt vid det förberedande arbetet men mycket arbete har också lagts på uppföljning av genomförd upphandling för att utröna om förväntad effekt och utfall uppnåtts.

11. Hur förmå fler små företag att delta i offentlig upphandling?

Nedanstående rekommendationer till upphandlare och leverantörer bygger på kunskap från såväl ovan redovisade undersökningar som på erfarenheter förvärvade inom ramen för nu aktuellt projekt.

11.1 De små företagens situation

- Genomför kontinuerliga dialoger med småföretagare och besök dem också – det är enda vägen att skaffa sig kunskap om deras verkliga förutsättningar. Denna rekommendation riktar sig till såväl beställare som upphandlare.
- Var införstådd med att ett företag – stort som litet – oftast behöver flera olika uppdrag/uppdragsgivare för att undvika sårbarhet i ett längre perspektiv och att offentlig sektor därför kan vara en sådan viktig kund.
- Kom ihåg att hållbarhet är inte sällan en stark drivkraft hos de små företagen.

11.2 Upphandlingsdokumenten

- Skriv kraven utifrån den information som erhållits vid behovsidentifieringen och med den förväntade effekt som ska uppnås.
- Upphandlingsdokumenten upplevs ofta som mycket långa. Försök att bara ta med den information som verkligen är nödvändig.
- En god affär byggs ofta på ömsesidig tillit och samverkan. Undvik därför viten om det inte är nödvändigt.
- Krav på årsomsättning, tidigare erfarenheter, certifikat och försäkran av olika slag kan omöjliggöra för mindre företag att delta. Gör därför en riskanalys innan beslut tas om detta slag av krav.
- Ett mindre företag kan behöva hjälp att skriva sitt första anbud. Undersök om branschorganisationer eller kommunens näringslivsenhet har möjlighet att fungera som stöd i den processen.
- Mindre företag har generellt sett svårare att konkurrera med större företag i en ren prisupphandling. Överväg därför att ta med även andra utvärderingsparametrar, exempelvis mjuka värden av olika slag.

11.3 Rekommendationer i övrigt till upphandlare

- Informera på hemsidan om hur offentlig upphandling fungerar och gärna med information särskilt riktad till de mindre/nystartade företag som saknar erfarenhet av att lägga anbud. Publicera också lätt tillgänglig information om aktuella avtal och när de löper ut, liksom om såväl aktuella som kommande upphandlingar.
- Om lokala leverantörer anlitas gynnas den lokala ekonomin, dvs. det underlättar den regionala tillväxten. Upprätta därför ett leverantörsregister och bjud in leverantörerna att registrera sig men glöm inte att ha fortsatt koll på marknaden så att ni inte missar lokala leverantörer som inte finns med i registret.
- Arrangera kostnadsfria anbudsskolor för leverantörer.
- Genomför interna dialoger innan fastställandet av behovet så att kraven blir klara, tydliga och proportionerliga mot det fastställda kontraktsföremålet. Extern dialog mellan upphandlare och leverantörer och då med särskilt fokus på SME-företag är som nämnts tidigare också viktig i förberedelsefasen, så att upphandlarna lär sig produkt- och leverantörsmarknaden.
- Sätt er in i leverantörernas situation vid kravställandet. Går det att "tvätta" upphandlingsdokumentet från onödiga ska-krav?
- Samarbeta med näringslivskontoret för att nå ut till lokala företag med information om vilka offentliga upphandlingar ni avser att genomföra. Om inte näringslivskontor finns – går det att skapa alternativt ha kontakt med en annan organisation som kan fungera som mellanhand mellan er och leverantörerna?
- Fundera alltid på om det går att göra en direktupphandling och om den ska annonseras eller inte. En direktupphandling kan för en liten leverantör vara ett stort uppdrag men är troligen inte lika intressant för ett större "nationellt företag".
- Kartlägg gärna vilka i organisationen som ska få göra direktupphandlingar och utbilda dem i gällande regler och policys.
- Överväg om kontraktet går att dela upp i delkontrakt. Även en direktupphandling kan delas upp i mindre delar, vilket kan vara ett betydelsefullt uppdrag för en mindre lokal leverantör.

- Överväg om det går att förlänga tiden mellan kontraktsskrivningen och tidpunkt för leverans.
- Om bara ett anbud inkom, analysera varför inte fler leverantörer var intresserade av att delta i upphandlingen.
- Dokumentera gärna storleken på era avtalsparter och notera gärna i er verksamhetsberättelse hur många procent av avtalen som exempelvis tecknats med mikro- och små företag.

11.4 Rekommendationer till leverantörer

- Marknadsför er mot de kommuner/regioner ni är intresserade av att leverera till och glöm inte att beställarna oftast är de viktiga personerna i detta sammanhang.
- Sök efter aktuella upphandlingar på dessa kommuner/regioners hemsidor.
- Anmäl er till en leverantörslista om sådan finns.
- Delta i leverantörsträffar/dialogmöten/informationsaktiviteter rörande offentlig upphandling.
- Fundera på om det går att samarbeta med andra leverantörer för att vinna ett kontrakt.

12. Avslutande ord

Ovanstående rekommendationer - som bottnar i såväl svenska som utländska företagsundersökningar och som ofta bekräftas i skrifter från svenska och utländska myndigheter - är på intet sätt nya och om vi ska vara ärliga så vet också de flesta som sysslar med offentlig upphandling vad som skulle kunna göras för att förbättra upphandlingsprocessen men trots detta händer inte så mycket som vore önskvärt och frågan blir då varför detta inte sker.

Min slutsats kan sammanfattas på följande sätt.

- Organisationens ledning måste vara mogen för en förändring.
- Det krävs många bärare i organisationen för att en förändringsprocess ska överleva och ge önskad effekt.
- Det är ofta vissa personers arbete som gör skillnad, vilket i sin tur innebär viss sårbarhet även för en organisation som vill driva igenom en förändring.
- Det krävs ett mod för att inleda en förändringsprocess.

13. Referenser

Almega. (2021) *Så ser tjänsteföretagen på offentlig upphandling*.

Europaparlamentet. Faktablad om Europeiska Unionen. *Små och medelstora företag*. (Hämtad 2023-03-14)

[Små och medelstora företag | Faktablad om Europeiska unionen | Europaparlamentet](#)

European Commission (2021) *An analysis of SMEs' needs in public procurement*.

European Commission (2019) Analysis of the SMEs' participation in public procurement and the measures to support it – 697/PP/GRO/IMA/18/1131/10226

Europeiska kommissionen (2021). *Genomförande och bästa praxis avseende nationella upphandlingspolicyer på den inre marknaden*. COM(2021) 245 final

Konkurrensverket (2016:11). *Direktupphandlingar – en kartläggning av riktlinjer och rutiner*.

Konkurrensverket (2018:8). *Dela upp eller motivera i upphandlingen. Rapport om motiveringsskyldigheten i LOU*.

Larsberger, Olof och Mailund, Christina. *Konsortier i offentlig upphandling*, Särtryck ur Upphandlingsrättslig tidskrift 2020 nr 3/4 s 137 ff

Mercell. (2021) *Anbudsbarometern 2021*.

PIANOO. *Getting started with Opportunities for SMEs* (Hämtad 2023-03-14)

[Getting started with Opportunities for SMEs | PIANOO - Dutch Public Procurement Expertise Centre](#)

PIANOO. *Proportionality Guide* (ibr), 3rd revision, Januari 2022. (Hämtad 2023-03-14)

[proportionality-guide-Engels-3rd-revision-january2022.pdf \(pianoo.nl\)](#)

Regeringskansliet. (2016) *Nationella upphandlingsstrategin*. (Hämtad 2023-03-14)

[Nationella upphandlingsstrategin \(regeringen.se\)](#)

Region Gävleborg. Sysselsättningsstatistik

SFS 2016:1145 Lag om offentlig upphandling

Statskontoret (2022:6) *Offentlig direktupphandling. En utvärdering av 2014 år regeländringar*.

Svenskt Näringsliv. Extrafrågor i Företagarpanelen Q2 2019. (Hämtad 2023-03-14)

[Offentlig upphandling.ppsx \(live.com\)](#)

TED – tenders electronic daily – webbversionen av tillägget till Europeiska unionens officiella tidning (Hämtad 2023-03-14)

[TED:s startsida - TED Tenders Electronic Daily \(europa.eu\)](#)

Tillväxtverket. *Basfakta om företag*. (Hämtad 2023-03-14)

[Basfakta om företag - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

Upphandlingsmyndigheten. *Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling*. (Hämtad 2023-03-14)

[Leverantörer ska ha hög tilltro till den offentliga marknaden och till offentlig upphandling | Upphandlingsmyndigheten](#)

Upphandlingsmyndigheten. *Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud.* (Hämtad 2023-03-14)

[Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud | Upphandlingsmyndigheten](#)

Upphandlingsmyndigheten. (2020:4). *Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2021.* (Hämtad 2023-03-14)

[Statistik om annonserade upphandlingar i Sverige 2021 | Upphandlingsmyndigheten](#)