



## Upphandling på landsbygden – tuff utmaning för små producenter

Lagen om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft i januari 1994 (SFS 1992:1528) och handlar om hur den offentliga sektorns köp av varor och tjänster för drygt 400 miljarder x) (enligt Ekonomistyrningsverket och den statliga Upphandlingskommittén) per år, vilket är cirka en tredjedel av den offentliga sektorns totala kostnader, skall hanteras av den offentliga sektorns företrädare i kommuner, landsting (el motsv) och statliga organ.

Syftet med lagen, vars grunddirektiv utfärdats av EU och som efter hand skärpts på ett antal punkter, är att få ut mesta möjliga av skattebetalarnas pengar i samband med inköp av varor och tjänster. Samtidigt skall detta arrangeras så att konkurrensen främjas och att flera leverantörer får rimliga och rättvisa möjligheter att delta i upphandlingen. Informationskraven i samband med nya upphandlingar ar successivt skärpts.

Denna mycket stora sammanlagda upphandling har stor betydelse för den privata sektorn som står för den stora andelen av leveranserna. Den offentliga upphandlingen sköts på något olika sätt hos ett stort antal beställare. Några beställare har gått samman inom kommun- och landstingssektorn men samverkan sker också för vissa statliga beställare. I andra fall upphandlar varje enskild kommun eller en kommunal enhet och motsvarande hos andra offentliga aktörer.

För att underlätta denna process finns Nämnden för offentlig upphandling (NOU), som har som mål att effektivisera och till viss del övervaka upphandlingsarbetet. Nämnden skall även se till att informationen om lagstiftningen är fullödig och verkningsfull.

Viktiga allmänna riktlinjer för LOU är principen om icke-diskriminering, likabehandlingsprincipen, principen om transparens (hög grad av tydlighet och förutsebarhet bl.a. vad gäller anbudsvärdering), principen om ömsesidigt erkännande (respekt för båda parter roller och intressen) samt proportionalitetsprincipen (att inte ställa kraven högre än vad som kan sägas vara nödvändigt). Vi hänvisar här direkt till lagens skrivningar och dess detaljbeskrivningar.

Lagen är utformad med många detaljbestämmelser om t.ex. hur ett anbud skall utformas, vilka krav leverantörerna skall uppfylla, hur länge ett anbud gäller och hur tvister skall hanteras samt eventuella överklagningar skall gå till. Det finns även regler för vilka inköp som kan göras utanför LOU – t.ex. köp av varor och tjänster under ett visst belopp – vilket underlättar det praktiska arbetet och minskar byråkratin. Även om lagtexten kan tyckas detaljerad och klar uppstår det relativt ofta problem och konflikter i samband med upphandlingen. De vanligaste problemen och konflikterna rör förhållanden om:

- Hur kvalitetskravet skall tolkas vid exempelvis livsmedelsupphandling och hur kvalitetskravet skall värderas i relation till priset för en vara
- Att små producenter ofta har svårt att ta sig igenom den byråkratiska processen och formulera ett genomtänkt anbud
- Att små producenter av varor och tjänster har svårt att samarbeta kring en större gemensam offert

x) *Enligt den statliga Upphandlingskommittén skulle de samlade offentliga inköpen enligt LOU ha varit c:a 400 miljarder redan 1998 (SOU 1999:39). Enligt Ekonomistyrningsverket var enbart de statliga uppköpen så sent som 2004 80 miljarder kronor. Även om det är svårt att exakt beräkna totalsumman är det sannolikt att summan idag är drygt 400 miljarder för hela den offentliga sektorn.*

- Att kraven från offentliga uppköpare ofta medför att man måste kunna leverera alltför stora kvantiteter i samband med nya anbud istället för att flera producenter får dela på en kaka på rättvisa villkor
- Att skilda anbudsgivare klagar på att beställarna är otydliga eller ställt för låga krav i anbudshandlingarna och att små lokala producenter får för liten hjälp med att formulera hållbara och ambitiösa offerter
- Att man inte alltid upprättar klara protokoll över hur olika anbud prövats mot varandra
- Att informationen om upphandlingsprocessen ofta är för knapphändig
- Att NOU inte informerar tillräckligt om hur små producenter/leverantörer kan konkurrera på likvärdiga villkor med större aktörer
- Att det kostar för mycket att ta in externa konsulter för att få fram genomtänkta anbud eller att överklaga beslut man inte är nöjd efter förlorade anbud
- Att småskaliga leverantörer av varor och tjänster anser att hela lagstiftningen genom sin utformning gynnar storskaliga leverantörer.

### **Regler inom LOU**

I lagstiftningen (LOU) formuleras paragrafer med innebörden att all offentlig upphandling skall sker i konkurrens, vara affärsmässig och ske på ett objektiva sätt. Rent formellt kan detta tyckas vara invändningsfritt men i praktiken finns mycket olika uppfattningar om hur man skall värdera dessa faktorer vid faktiska inköp av varor och tjänster (se ovan). I samtliga EU-länder är upphandlingsreglerna föremål för omfattande diskussioner och inte sällan djupa konflikter. Noggrannheten vid användningen av EU:s regelsystem varierar också mellan länder och skilda upphandlare i likhet med dokumentationer över hur upphandlingarna avgjorts.

I det förfrågningsunderlag som används för upphandlingen skall det bl.a. framgå om det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet (sett i ett bredare och större perspektiv) eller det anbud som har lägst pris skall väljas. I det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet vägs flera på förhand angivna kriterier samman vid val av anbudsgivare. Dessa krav måste vara väldigt tydliga för att man skall slippa otaliga överklagningar i efterhand.

Intrycket är att de små och nyetablerade företagen med i första hand en lokal marknad i mindre omfattning än andra företag har möjlighet att konkurrera inom offentlig upphandling. Många gånger hänvisar beställarna till att det är lagstiftningen som förhindrar kommuner och andra offentliga organ att utforma upphandlingsunderlagen så att även lokala intressenter kan

delta i anbudsgivningen på ett för dessa företag rimligt sätt. Det finns dock inga formella regler som förhindrar de offentliga verksamheterna från att formulera anbudsunderlaget så att lokala företag ges bra och rättvisa förutsättningar att delta i upphandlingskonkurrensen.

Det statliga Konkurrensverket har nyligen (pressmeddelande den 3.7.2006) gjort ett uttalande där verket säger att ...”fler företag måste kunna få tävla om de offentliga upphandlingarna av varor och tjänster”. Man säger också att regelsystemet måste förenklas och samordningen av inköp inte får gå för långt. Här pekar man mot att alltför stora samordnade inköp kan leda till att färre företag kan vara med i anbudsgivningen. Man säger också att det är bra om offentliga myndigheter kan ställa miljökrav och sociala krav vid en upphandling. Kommentarer gjordes i ett remissvar över den senaste statliga utredningen i ämnet – *Nya upphandlingsregler 2*, SOU 2006:28.

Exempel från Arvika kommun (bilaga) är ett exempel där kommunen i slutändan gör en vinst samtidigt som det lokala näringslivet, bl.a. traktens lanthandlare, fått möjlighet att delta i konkurrensen om uppdragen. Exemplet Arvika visar också på att det förekommer hinder som snarare beror på fördomar och okunnighet än på faktiska förhållanden. Det finns fler exempel på kommuner som tänkt annorlunda och aktivt arbetar med sin upphandling.

Borlänge kommun är ännu ett exempel på en kommun som i sin upphandling prioriterar miljömässighet vad gäller såväl transporter som livsmedel. De mål som satts upp är förutom lägsta pris ökade krav för låg koldioxidhalt i kommunen och att ekologiska produkter i större utsträckning ska kunna erbjudas dem som nyttjar kommunens kostställen, t.ex. förskole- och skolbarn. Borlänges upphandlingspolicy är noga penetrerad och strukturerad och främst praktiserad inom livsmedels- och byggsektorn.

Även denna upphandling har lett till att flera lokala producenter varit konkurrenskraftiga och kunnat nå överenskommelser och avtal som är förenliga med lagstiftningen. Dessutom har det fört med sig en större sparsamhet på institutionerna eftersom man inhandlar mindre förpackningar (det behövs ingen gardering) och lagerhållningen minskar. Institutionerna anpassar dessutom sitt sortiment på ett annat sätt till det som är näringsmässigt mest riktigt för årstiden. Det ekonomiska utfallet är visserligen oförändrad kostnad för transporter medan kostnaderna för livsmedel blivit något högre. Man har dock uppnått målsättningarna i övrigt när det gäller förbättrade livsvillkor.<sup>1</sup>

Borlänges upphandling har inspirerat fler kommuner i Dalarna och ett projekt håller för närvarande på att genomföras, där fler kommuner nu är på gång att införa ett utvecklat upphandlingssystem.

Landsbygdskommittén finner den uttalade kritiken och de erfarenheter som gjorts av framförallt små företag på landsbygden talar för att någon lämplig offentlig aktör som Konsumentverket, Konkurrensverket eller Sveriges Kommuner och Landsting sammanställer erfarenheter hos kommuner och andra offentliga uppköpare av olika sätt att utforma och genomföra upphandlingar på ett mer utvecklat och för mindre företag mer rättvist sätt. Utökade resurser till utbildning i att hantera lagen både hos beställare och leverantörer verkar vara en självklarhet, där det kanske också krävs aktivt stöd till mindre företag att korrekt utforma sina offerter.

---

<sup>1</sup> uppgifterna bygger på intervju med Borlänge kommuns inköpschef