

# Kommunal upphandling - vad tycks?

JUNI 2010



## Innehållsförteckning

<b>Inledning</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>4</b>
Fler anbudsgivare.....	4
Enklare upphandling .....	4
Upphandla i mindre enheter.....	4
Kan medborgarna bestämma själva?.....	5
<b>Om enkätundersökningen</b> .....	<b>6</b>
<b>Fakta om kommunala upphandlingar</b> .....	<b>7</b>
<b>Kommunal upphandling</b> .....	<b>9</b>
Kommunanalys .....	10
Kommentar .....	10
<b>Fler anbudsgivare</b> .....	<b>12</b>
<b>Enklare upphandlingar</b> .....	<b>13</b>
Kommunanalys .....	14
Kommentar .....	14
<b>Upphandla i mindre enheter</b> .....	<b>16</b>
Kommunanalys .....	17
Kommentar .....	17
<b>Kan medborgarna bestämma själva?</b> .....	<b>19</b>
Kommunanalys .....	20
Kommentar .....	21
<b>Litteratur</b> .....	<b>22</b>

## Inledning

*Genom att förenkla och förbättra den kommunala processen vid upphandling finns det stora möjligheter till att få mer kvalitet för skattekonorna. Och med kommunerna som referens har svenska företag stora möjligheter att expandera lokalt, nationellt och internationellt. Alla vinner på en lyckad upphandling.*

I samband med den årliga undersökningen av företagsklimatet har Svenskt Näringsliv i år ställt några extra frågor om kommunal upphandling. Svaren visar att det finns ett behov och en vilja att förbättra den kommunala upphandlingen. Företag och politiker är överens om att det är viktigt för företagens generella förutsättningar att kommunala upphandlingar blir enklare och delas upp i mindre enheter. Det är också viktigt att man i större utsträckning än idag, använder sig av valfrihetssystem och låter medborgarna välja leverantör av offentligt finansierade tjänster.

Det finns mycket att vinna för kommunerna. Genom att förbättra den kommunala upphandlingen ger man fler företag incitament till att lämna anbud. Ju fler anbud man får in, ju skarpare blir konkurrensen. När konkurrensen är skarp ökar kommunernas möjligheter att köpa högre kvalitet till ett lägre pris. Konkurrensprövning av kommunal verksamhet sänker typiskt kostnaderna med mellan 10 och 30 procent.<sup>1</sup> Genom att förenkla upphandlingarna och genom att dela upp dem i mindre enheter så att det blir lättare för små och medelstora företag att delta, finns det goda möjligheter för kommunerna att få ännu större kostnadsänkningar eller betydligt mer kvalitet för pengarna. Innovations- och effektiviseringstakten ökar om man håller upphandlingarna enkla och vårdar marknaden genom kommunala inköp.

### Bakgrund

Svenskt Näringslivs undersökning ger svar på vad företagare och politiker tycker om företagsklimatet i kommunen. Ett urval av företagens svar ligger till grund för en årlig ranking av företagsklimatet i landets 290 kommuner.

Men varje år ställs också tillägsfrågor om vad som upplevs som aktuellt och angeläget. Några av dessa handlar i år om kommunal upphandling och presenteras separat från rankingen i föreliggande rapport.

Sveriges kommuner antas göra inköp för närmare 200 miljarder, varav annonserad upphandling utgör ca 140 miljarder.<sup>2</sup> Ökar dessutom antalet privata utförare av kommunal verksamhet, vilket trenden tyder på, kommer den upphandlade volymen att stiga ännu mer.

<sup>1</sup> Jordahl (2005)

<sup>2</sup> Bergman (2008)

Kommunal upphandling har i och med sin storlek en väsentlig betydelse för samhälls-ekonomin. Det är därför viktigt att den används så effektivt som möjligt, både för att det inte ska slösas med skattekröner och för att kommunerna med sin omfattande konsumentmakt kan bidra till ett företagsklimat i toppklass.

För företagen innebär den kommunala upphandlingen inte bara att man kan konkurrera om affärsavtal värda 200 miljarder kronor. Ett avtal med en trygg kund som en kommun, kan vara den säkerhet och referens man behöver för att expandera lokalt, nationellt och internationellt. Det offentliga EU upphandlar för omkring 18 500 miljarder euro varje år. Med svenska kommuner som bas och referens har svenska företag stora möjligheter att expandera på den och andra marknader. Alla vinner på en lyckad upphandling.

Den kommunala upphandlingen kan förbättras på många sätt. Några av de enklare sätten är att kommunerna:

- upphandlar i mindre enheter så att små och medelstora företag kan vara med
- förbättrar och förtydligar informationen om upphandlingar till företag
- inte begär in mer dokumentation än absolut nödvändigt
- själv inhämtar uppgifter från Skattemyndighet, Bolagsverk och andra myndigheter
- annonserar i god tid innan sista inlämningsdagen
- förbereder upphandlingen väl genom marknadsanalyser och dialoger med företag
- inte har annan information med i förfrågningsunderlagen än det absolut nödvändiga

## **Sammanfattning**

Svaren i Svenskt Näringslivs undersökning visar att utvecklingspotentialen i kommunal upphandling är stor. Kommunalpolitikerna är i och för sig ganska nöjda med sina kommuners upphandlingar. Men de ser också betydelsen av att göra ytterligare förbättringar för att ge företagen bättre förutsättningar. Och förbättringar behövs enligt företagen. De tycker att kommunernas upphandlingar knappt är godtagbara och långt ifrån så bra som de kan vara.

## **Fler anbudsgivare**

Företagarnas allmänna missnöje med kommunernas upphandlingar är en förklaring till att relativt få av dem deltar i upphandlingar. På frågan om de det senaste året har deltagit i en kommunal upphandling är det endast 13 procent som uppger att de har deltagit. Det är naturligtvis negativt för samhället och näringslivet i stort att inte fler företag konkurrerar om kommunala uppdrag.

## **Enklare upphandling**

Genom att förenkla upphandlingarna kan man få fler företag att delta. Det ger inte bara bättre anbud till kommunerna, det påverkar hela företagsklimatet, i varje fall enligt de tillfrågade företagarna och politikerna.

Hela 81 procent av politikerna anser att förenklade upphandlingar är viktiga för att skapa goda förutsättningar för företagen generellt sett i kommunerna. Medelvärde för både företagsvaren och politikervaren är 4,2 på en femgradig skala där fem är mycket viktigt.

## **Upphandla i mindre enheter**

Genom att upphandla i mindre enheter ger man fler små och medelstora företag chans att vara med och konkurrera. Det är ett effektivt sätt att vårda den lokala marknaden, eftersom mindre uppdrag framför allt är intressanta för de lokala företagen. Över lag är de svarande företagarna och politikerna överens om att upphandlingar i mindre enheter är viktiga för att skapa goda förutsättningar för företagandet. Tre av fem företagare och mer än sju av tio politiker ser frågan som ganska eller mycket viktig.

Tyvärr är tendensen den omvända. Många kommuner går samman och gör stora upphandlingar. Det är troligt att det finns en klyfta mellan politiker och inköpare när det

gäller att upphandla i mindre enheter. Inköparna ser att kommunens transaktionskostnader ökar vid mindre upphandlingar och väljer gärna större. På längre sikt leder det dock till försämrade konkurrens och en marknad som domineras av ett fåtal stora leverantörer som kan driva upp priserna. Det är därför viktigt att politikerna tänker långsiktigt och sänder tydliga signaler till de kommunala inköparna, att i första hand vårda marknaden.

### **Kan medborgarna bestämma själva?**

Upphandling enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV) är en ganska ny del av den kommunala upphandlingen. Men om majoriteten av företagare och politiker får bestämma är det sannolikt att denna form av upphandling blir allt vanligare framöver. Sex av tio företagare och politiker anser att införandet av valfrihetssystem förbättrar företagets generella förutsättningar.

I många fall verkar valfrihetssystem ses som en ideologisk fråga på ett annat sätt än andra upphandlingsfrågor. Förmodligen kan det förklaras med att det är en relativt ny fråga som inte har blivit en naturlig del i kommunernas verktygslåda än. Det borde inte vara en ideologisk fråga. Om kommunen vill det, kan de bevara alternativ i kommunal regi och då är det helt upp till medborgarna vilken omfattning de privata utförarna ska ha. Kanske är det just det som många politiska motståndare till valfrihetssystem vänder sig emot, att makt flyttas från politikerna till medborgarna.

## Om enkätundersökningen

Svenskt Näringsliv har i drygt tio års tid gjort en årlig enkätundersökning bland landets företagare om företagsklimatet i landets alla 290 kommuner. Vart annat år omfattas även landets fullmäktigeledamöter i kommunerna. De flesta frågeställningarna är samma från år till år, vilket ger en möjlighet att följa utvecklingen av företagsklimatet i varje enskild kommun. Men varje år ställs också tillägsfrågor om vad som upplevs som aktuellt och angeläget.

Enkätundersökningen har genomförts av Demoskop på uppdrag av Svenskt Näringsliv. 69 000 företag har tillfrågades och svarsfrekvensen för landet var 55 %, vilket motsvarar 36 177 företag. Senaste undersökningen omfattade även alla landets ca 13 000 politiker i kommunfullmäktige och besvarades av 8870 ledamöter.

Svenskt Näringsliv har låtit Stefan Persson, RHEFAB PR analysera delar av svaren i undersökningen och i denna rapport redovisas jämförelser mellan företags- och politikersvar. Svaren per kommun finns att hämta i separat bilaga. I vår ”Faktabas om företagsklimat”, finns enkätsvar från våra undersökningar samt annan näringslivsrelaterad statistik, <http://foretagsklimat.svensktnaringsliv.se>

*Kontaktpersoner på Svenskt Näringsliv är Carina Centrén, projektledare Företagsklimat och Birgitta Laurent, expert upphandlingsfrågor.*

## Fakta om kommunala upphandlingar

När en kommun köper något från någon annan juridisk person utför den en kommunal upphandling. Det gäller allt från fikabröd till miljardinvesteringar i infrastruktur. Beroende på vilken storlek inköpet har och vilket område det rör sig om styr olika regler. För små, tillfälliga inköp gäller så kallad direktupphandling, dvs att kommunen inte måste gå igenom en upphandlingsprocedur, utan kan köpa över disk. För större inköp eller upprepade inköp från samma leverantörer som tillsammans ger en större volym, måste kommunen gå ut med en anbudsfrågan. Det är denna typ av inköp som man oftast syftar på när man talar om upphandling.

Lagarna som styr kommunernas upphandlingar bygger på EU-direktiv och finns i samtliga EU-länder med viss nationell anpassning. Syftet med att införa upphandlingsdirektiv är framför allt att garantera att offentliga medel används effektivt, att den inre marknaden byggs upp och att konkurrens skapas. Korruptionsbekämpning är också ett viktigt syfte. All offentlig upphandling ska följa fem grundläggande principer:

- **Principen om icke-diskriminering** innebär framför allt att en leverantör inte får diskrimineras på grund av nationalitet eller geografiskt läge. En upphandlande enhet får exempelvis inte kräva att varan eller tjänsten ska vara svensk eller att den ska produceras lokalt.
- **Transparensprincipen** innebär att hela upphandlingen ska vara öppen och förutsägbar. Leverantörer ska bland annat kunna förstå de krav som ställs och hur anbud kommer att utvärderas.
- **Likabehandlingsprincipen** innebär att alla potentiella leverantörer ska behandlas lika. De ska exempelvis få samma information samtidigt.
- **Proportionalitetsprincipen** innebär att en upphandlande enhet enbart får ställa krav som står i proportion till tjänsten som ska levereras. Kraven ska också ha ett naturligt samband med tjänsten.
- **Principen om ömsesidigt erkännande** innebär att ett intyg eller certifikat som har utfärdats i ett annat medlemsland måste godkännas i de andra medlemsländerna.

Lagen om offentlig upphandling infördes i Sverige 1994. 2008 delades den i två lagar, Lagen om offentlig upphandling (LOU) som gäller på myndighetsområdet och Lagen om

upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) som gäller på försörjningsområdet.

Utöver LOU och LUF infördes Lagen om valfrihetssystem (LOV) 2009. LOV skiljer sig från de andra två lagarna så till vida att det inte är den upphandlande myndigheten, i det här faller kommunen, som väljer leverantör. I stället har man ett förfarande där kommunen godkänner ett obegränsat antal leverantörer och sedan får medborgaren som har rätt till tjänsten själv välja leverantör. Valfrihetssystem enligt LOV skiljer sig också från upphandling enligt LOU eller LUF i och med att upphandlingen inte avslutas. Anbudsförfrågan är löpande och nya leverantörer kan när som helst ansöka om att bli godkända. Lagen skiljer sig också från de andra lagarna i och med att den inte grundas på EU-direktiv.

Kammarkollegiet har i uppdrag att bidra till en *”mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling. Målet är att konkurrensen på marknaden bättre tas tillvara så att skattemedlen kan användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.”*<sup>3</sup> I den förbindelsen har man lanserat webbplatsen [www.upphandlingsstod.se](http://www.upphandlingsstod.se) där central information och råd ges till både leverantörer och inköpare. Även Konkurrensverket ger råd och vägledning, dock inte i enskilda upphandlingsärenden.

Den offentliga upphandlingen uppgår uppskattningsvis till omkring 500 miljarder kronor om året eller omkring 17 procent av BNP. Sveriges kommuner antas göra inköp för närmare 200 miljarder varav annonserad upphandling utgör ca 140 miljarder.<sup>4</sup> Den offentliga upphandlingen har i och med sin storlek en väsentlig betydelse för samhällsekonomin. Ökar dessutom konkurrensprövningen, vilket trenden visar att den gör, kommer den upphandlade volymen att öka och få ännu större samhällsekonomisk betydelse.

---

3 <http://www.upphandlingsstod.se/om-upphandlingsstoedet> (2010-04-14)

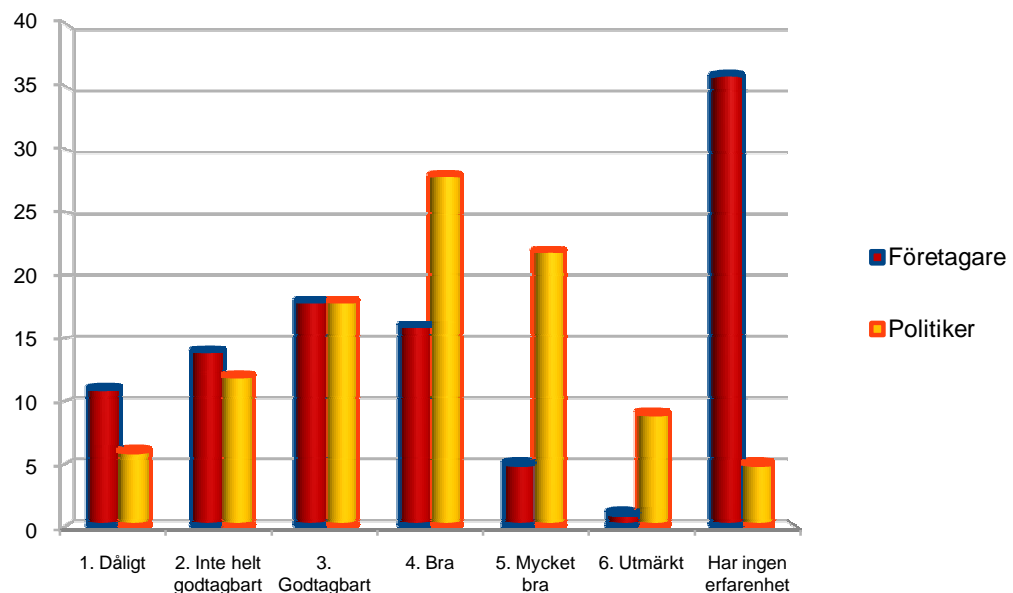
4 Bergman (2008)

## Kommunal upphandling

Sedan 2004<sup>5</sup> har Svenskt Näringsliv frågat landets företagare vad de tycker om kommunernas upphandlingar och enligt företagarna finns det mycket att förbättra. 2004 var det endast 15 procent av företagarna som var positiva (bra, mycket bra, utmärkt) till kommunernas upphandlingar. Mellan 2004 och 2007 ansåg företagarna att det skedde vissa förbättringar. Men sedan 2007 verkar utvecklingen ha avstannat. Andelen positiva ligger på lite drygt var femte företagare. Sedan 2007 har andelen negativa (dåligt, inte helt godtagbart) företagare till och med ökat något och i år anser var fjärde företagare att kommunernas upphandlingar inte är helt godtagbara eller direkt dåliga.

**Hur tycker DU att läget är i Din kommun idag? Utgå från hur Du själv uppfattar situationen i Din kommun idag – när det gäller:**

### *Kommunens upphandling*



Om företagarna är negativa till kommunernas upphandlingar, så är politikerna betydligt mer positiva. Tre av fem politiker anser att upphandlingarna fungerar bra. Var tionde politiker tycker till och med att det fungerar utmärkt. Bland företagarna är det bara en av hundra som håller med.

<sup>5</sup> Med undantag för 2005

## Kommunanalys

Av landets kommuner är det bara en enda där en majoritet av företagarna är positiva till kommunens upphandlingar. Det är passande nog Mönsterås som framstår som mönsterkommun när det gäller att genomföra upphandlingar. När Mönsterås är så bra på att upphandla, kunde man önska att kommunen upphandlade lite mer. Man har bara lagt ut 3,5 procent av verksamheten, vilket är långt under riksnittet på 12,2 procent.<sup>6</sup>

I andra änden finns Färjelanda med landets högsta andel missnöjda företagare. Hela 56 procent av företagarna anser att kommunens upphandlingar är mindre än godtagbara eller direkt dåliga. Företagarsvaren ger ett medelvärde på 1,94 på en skala från ett till sex, vilket är klart lägre än andra kommuner.

Vellinge- och Solna-politikerna är de politiker i landet som är mest nöjda med kommunens upphandlingar om man ser till medelvärdet av politikernas svar. Över lag tycker Vellinge-politikerna att upphandlingarna är mycket bra (medelvärde 5,0) och Solna-politikerna är nästan lika nöjda. Politikerna i de båda kommunerna verkar också ha en anledning till att vara nöjda. Företagarna i Vellinge- och Solna är bland de mest nöjda i landet och de två kommunerna är några av de som har konkurrensprövat sin verksamhet mest i landet.

Det är mer än vad man kan säga om Fagersta. Kommunen har landets högsta andel positiva politiker. Hela 95 procent anser att kommunens upphandlingar är bra, mycket bra eller utmärkta och ingen anser att upphandlingarna är mindre än godtagbara eller dåliga. Man kan fråga sig vad de bygger sin nöjdhet på. Kommunen är en av de kommuner i landet som har lägst andel konkurrensprövad verksamhet, endast 0,5 procent.<sup>7</sup> Företagarna i Fagersta delar heller inte politikernas hållning. En tredjedel av företagarna tycker att kommunens upphandling är mindre än godtagbar eller direkt dålig och endast var tionde är positiv.

## Kommentar

Det är illavarslande när företagarna knappt anser att kommunala upphandlingar är godtagbara, samtidigt som politikerna tycker att upphandlingarna är bra. Risken är stor att konkurrensen försämras om politikerna slår sig till ro och inte förbättrar de kommunala upphandlingarna. Tendensen är redan att färre företag lämnar in anbud, vilket naturligtvis

---

<sup>6</sup> Källa: SCB

<sup>7</sup> Källa: SCB

har negativa effekter på konkurrensen.<sup>8</sup> Grundregeln bör vara att det är mängden företag och kvaliteten på deras anbud som avgör kvaliteten på den kommunala upphandlingen. Det finns därför ingen anledning för politiker att vara nöjda med deras upphandlingar innan företagen ger upphandlingarna toppbetyg.

Tyvärr har kommunal upphandling också en tendens att bli juridifierad. Istället för att se på vilka anbud en upphandling genererar och vilken effekt upphandlingarna har på näringslivet, ser man en upphandling som lyckad om den inte blir överklagad.<sup>9</sup> Man lägger fokus på att försäkra sig mot överklaganden genom att ta på både hängslen och livrem, istället för att lägga energi på att effektivisera upphandlingen. Det är en taktik som ofta biter sig själv i svansen. När upphandlingarna görs komplexa, ökar risken att fel begås av inköparna och det blir lätt för leverantörer att finna fel som kan överklagas om de anser sig felbehandlade.

Tendensen är att kommunernas upphandlingskompetens sakta men säkert höjs. Det avspeglas också till viss del i enkätstudien där både företagare och politiker är mer nöjda med den kommunala upphandlingen nu än för fem år sedan, även om ökningen av nöjda företagare är marginell och verkar ha avstannat. Mycket jobb återstår innan man kan säga att de kommunala upphandlingarna över lag är utmärkta eller ens bra.

---

8 Elg & Bergström (2008)

9 Edwardsson & Moius (2009)

## Fler anbudsgivare

Företagarnas allmänna missnöje med kommunernas upphandlingar är en förklaring till att relativt få av dem deltar i upphandlingar. På frågan om de det senaste året har deltagit i en kommunal upphandling är det endast 13 procent som uppger att de har deltagit.

Det låga deltagandet har naturligtvis negativa effekter. För företagen innebär det att de inte är med och konkurrerar på en marknad som årligen omsätter omkring 140 miljarder kronor.<sup>10</sup> De går också miste om utmärkta referenser i form av kommunerna.

För kommunerna innebär det låga deltagandet i kommunala upphandlingar att konkurrensen försämras, vilket i sin tur ökar risken att kommunerna får sämre kvalitet och/eller får betala ett högre pris än nödvändigt för de varor och tjänster de köper in.

Trots att bara 13 procent av företagen har deltagit i en kommunal upphandling det senaste året uppger en fjärdedel av företagen att de under det senaste året har varit leverantör till kommunen. Att det är dubbelt så många som levererar till kommunerna jämfört med hur många som har deltagit i upphandlingar kan förklaras med att en del av företagen har fleråriga avtal och en del fungerar som underleverantörer till andra företag som har deltagit i upphandlingar. Men det kan också röra sig om otillåtna direktupphandlingar eller tillåtna direktupphandlingar under gränsvärdet som företagen inte uppfattar som upphandlingar, även om de är det i juridisk mening.

---

<sup>10</sup> Bergman (2008)

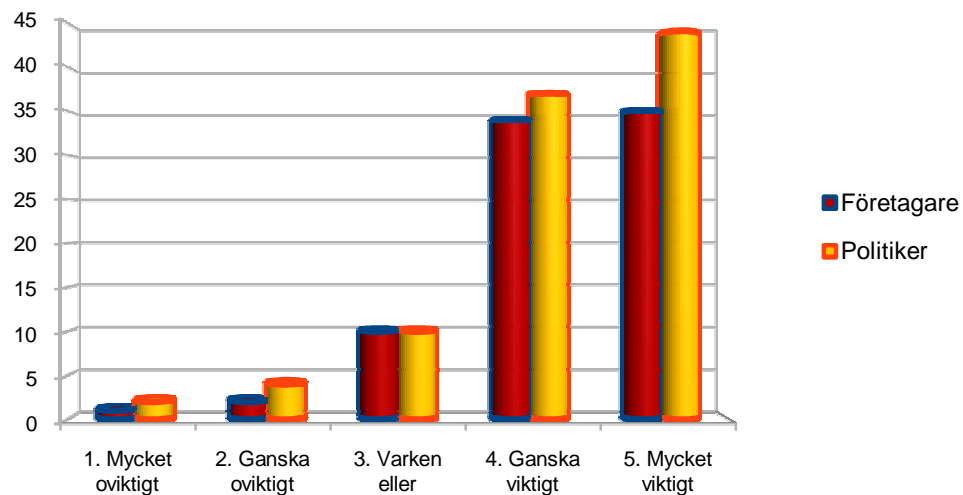
## Enklare upphandlingar

Genom att förenkla upphandlingarna kan man få fler företag att delta. Det ger inte bara bättre anbud till kommunerna. Det påverkar hela näringslivsklimatet, i varje fall enligt de tillfrågade företagen och politikerna.

Hela 81 procent av politikerna anser att förenklade upphandlingar är viktiga för att skapa goda förutsättningar för företagen generellt sett i kommunerna. Nästan hälften av politikerna tycker till och med att förenklade upphandlingar är mycket viktiga för företagens förutsättningar.

**Hur viktiga tycker du följande frågor är för din kommun för att skapa goda förutsättningar för företagande generellt sett i din kommun?**

### *Förenkla upphandlingarna*



Även företagen ser förenklade upphandlingar som en viktig del i förbättrandet av näringslivsklimatet. Sju av tio företagare anser frågan viktig, medan endast tre procent ser den som oviktigt. Medelvärden för både företagarsvaren och politikersvaren är 4,2 på den femgradiga skalan där fem är mycket viktigt och ett är mycket oviktigt.

## Kommunanalys

Även om man bryter ner svaren på kommunnivå är politiker och företagare eniga om att förenklad upphandling är viktig för företagens förutsättningar. Med undantag för företagsvaren i Skinnskatteberg (48 procent) är det en majoritet av både politiker och företagare i samtliga kommuner som ser frågan som viktig eller mycket viktig.

Andelen företagande som anser att frågan är oviktig är mindre än var tionde i alla kommuner, utom i Valdemarsvik där 12 procent anser den oviktig. Bland politikerna är det några få kommuner där var femte politiker ser frågan som oviktig, men i de flesta kommunerna är det inga eller högst var tionde politiker som ser frågan som oviktig. Politikerna i Klippan sticker ut genom att samtliga svarande anser att förenklad upphandling är ganska eller mycket viktig.

## Kommentar

Det säger sig själv att ju enklare en upphandling är, ju mer ökar chansen att många företag väljer att delta. Speciellt små och medelstora företag som inte har hela avdelningar som arbetar med upphandlingsfrågor, drabbas av relativt sett mycket höga transaktionskostnader när upphandlingarna blir onödigt komplexa. Samtidigt är de små och medelstora företagens deltagande i upphandlingar av stor vikt för att marknaden ska utvecklas och konkurrensen ska vara skarp. På lång sikt gynnar det alla.

*”En väl fungerande upphandlingsmarknad innebär att en effektiv resursallokering, vilket leder till att välbefindandet i samhället maximeras. Att sträva efter bästa möjliga förutsättningar för konkurrens på upphandlingsmarknaden är därför väsentlig av flera skäl.”*

Edwardsson & Moius (2009)

Mycket görs redan för att upphandlingarna ska förenklas. Men potentialen för ytterligare förenklingar och effektivisering anses stor.<sup>11</sup> Myndigheter klagar ofta på komplicerade lagar som gör upphandlingarna komplexa. Men när företagarna tillfrågas om vad som upplevs som krångligt, ser de inte lagstiftningen i sig som det huvudsakliga problemet. De anser istället

---

<sup>11</sup> Edwardsson & Moius (2009)

att myndigheterna måste bli bättre på att tolka lagstiftningen och göra förfrågningsunderlagen mindre krångliga.<sup>12</sup>

Förenklingsarbetet kan röra sig om så enkla saker som att inte begära in onödig dokumentation, såsom Skatteverkets blankett SKV 4820, dokumentation från kreditvärdighetsbedömare och en mängd kopior på anbudet i olika format. Men framför allt handlar det om att minska de så kallade ”skall-kravens” antal och komplexitet. Många av dem är helt onödiga och bidrar bara till att utestänga nystartade och mindre företag, exempelvis att en leverantör ska ha en viss omsättning eller att leverantören ska ha erfarenhet från arbete med offentlig sektor. Sådana krav begränsar också möjligheterna till innovativa anbud och nya modeller som kan utveckla marknaden.

---

12 Nutek (2008)

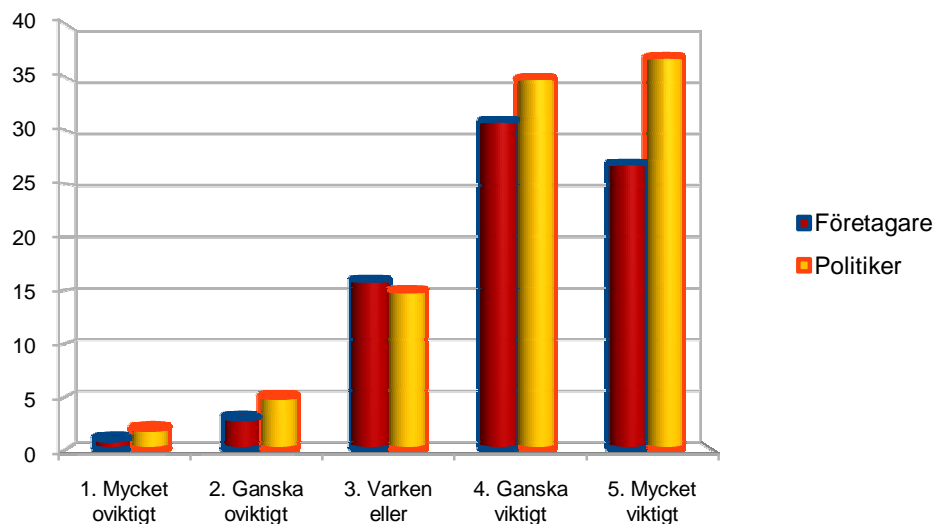
## Upphandla i mindre enheter

Ett effektivt sätt att få fler företag att delta i upphandlingar är att dela upp upphandlingarna i mindre enheter. Då ökar möjligheterna för mindre företag att delta, vilket både gynnar det lokala näringslivet och skärper konkurrensen.

Över lag är de svarande företagen och politikerna överens om att upphandlingar i mindre enheter är viktiga för att skapa goda förutsättningar för företagandet. Tre av fem företagare och mer än sju av tio politiker ser frågan som ganska eller mycket viktig. Det ger ett medelvärde på 4,0 för företagsvaren och 4,1 för politikervaren, vilket generellt motsvarar att de anser att frågan är ganska viktig.

### Hur viktiga tycker du följande frågor är för din kommun för att skapa goda förutsättningar för företagande generellt sett i din kommun?

#### *Upphandla i mindre enheter*



Tre av fem positiva företagare låter kanske inte som en överväldigande majoritet. Men det ska sättas i relation till att endast fyra procent anser att frågan är ganska eller mycket oviktig. Övriga svarar varken eller/vet ej. Skulle man enbart jämföra positiva och negativa svar skulle de positiva svaren utgöra 93,5 procent.

## **Kommunanalys**

Andelen politiker och företagare som anser att frågan är oviktig kommer inte i någon kommun i närheten av andelen politiker och företagare som anser att frågan är viktig. Det närmaste man kommer är i Degerfors där 21 procent av politikerna ser frågan som oviktig och 38 procent ser frågan som viktig. I många kommuner saknas det helt politiker som ser frågan som oviktig och i de flesta andra ligger den negativa andelen mellan en och femton procent. Den positiva andelen överstiger 50 procent i 282 av landets 290 kommuner. I många kommuner ligger den på 80 procent och uppåt.

Högst medelvärde ger politikervaren i Svalöv som har medelvärde på 4,57, tätt följt av Tomelilla och Mark som båda har 4,56. I dessa kommuner bör man därför kunna förvänta att upphandlingarna i väldigt hög grad delas upp i mindre enheter.

Andelen företagare som ser upphandlingar i mindre enheter som oviktiga för företagets förutsättningar ligger mellan noll och elva procent i kommunerna. Trots det är det färre än varannan företagare i många kommuner som anser att frågan är viktig. I Härryda är det exempelvis bara 37 procent positiva företagare. Att procentsatsen inte är högre kan förklaras med att många företagare svarar ”varken eller/vet ej.”

## **Kommentar**

Det är positivt att det råder så bred enighet om att det är viktigt att upphandla i mindre enheter. Genom att dela upp upphandlingarna ger man små och medelstora företag ökade möjlighet att delta. Det i sin tur garanterar att konkurrensen skärps och att man även på lång sikt får en skarp konkurrens, vilket är nödvändigt för att kommunerna ska kunna köpa så bra varor och tjänster som möjligt till ett bra pris. Konkurrensen vässar också företagen och stimulerar effektiviseringar och innovation, vilket utvecklar hela näringslivet.

Att dela upp upphandlingen i mindre enheter är också ett effektivt sätt att vårda den lokala marknaden. Mindre uppdrag är generellt mer attraktiva för de små och medelstora företagen som redan är etablerade i närområdet, än för de stora nationella och multinationella företagen.

Tyvärr finns det en tendens att kommuner gör större upphandlingar. Många går samman med andra kommuner och gör stora upphandlingar. Det är troligt att det finns en klyfta mellan politikerna och deras tjänstemän när det gäller att upphandla i mindre enheter.

Tjänstemännen som genomför upphandlingarna ser att kommunens transaktionskostnader ökar vid mindre upphandlingar och väljer därför gärna större. På längre sikt leder det dock till försämrad konkurrens och en marknad som domineras av ett fåtal stora leverantörer som kan driva upp priserna. Transaktionskostnaderna är dessutom små sett i relation till de kostnadssänkningar kommunerna kan få vid lyckade upphandlingar på marknader med viss konkurrens. En lyckad konkurrenspräglad upphandling kan mycket väl reducera kommunens kostnader med en tredjedel, utan att kvaliteten sänks.<sup>13</sup> Det är därför viktigt att politikerna tänker långsiktigt och sänder tydliga signaler till deras inköpare, att i första hand tänka långsiktigt och vårda marknaden.

---

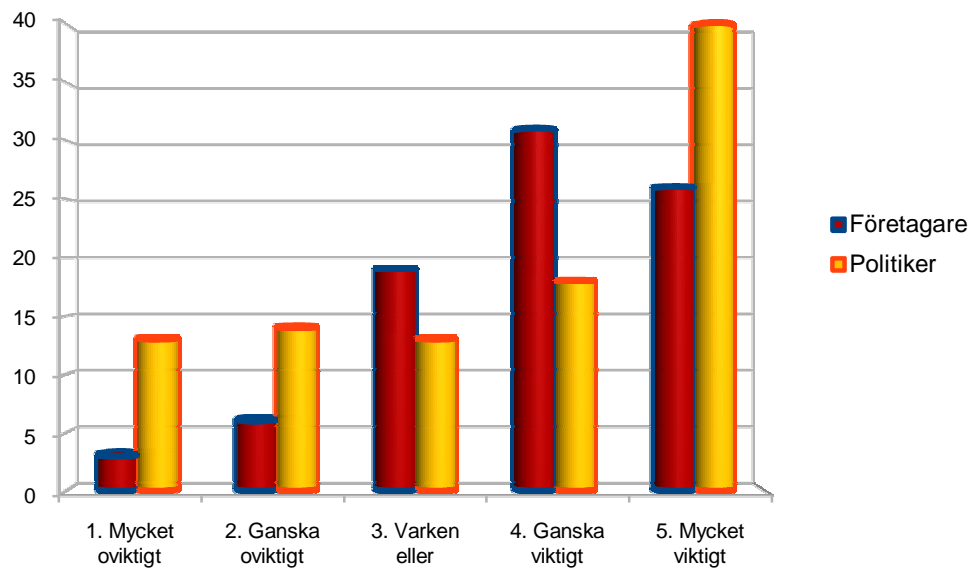
13 EU-kommissionen (2004)

## Kan medborgarna bestämma själva?

Upphandling enligt Lagen om valfrihetssystem (LOV) är en ganska ny del av den kommunala upphandlingen. Men om majoriteten av företagare och politiker får bestämma är det sannolikt att denna form av upphandling blir allt vanligare framöver. Sex av tio företagare och politiker anser att införandet av valfrihetssystem förbättrar företagens generella förutsättningar. Fyra av tio politiker anser till och med att valfrihetssystem är mycket viktiga för företagens förutsättningar.

**Hur viktiga tycker du följande frågor är för din kommun för att skapa goda förutsättningar för företagande generellt sett i din kommun?**

*Låt medborgarna själva välja vem som ska utföra skattefinansierad tjänst (t ex hemtjänst i sk valfrihetssystem)*



När det gäller andelen svarande som anser att införandet av valfrihetssystem är ganska eller mycket oviktig, skiljer sig politikervaren och företagarsvaren en hel del. Endast var tionde företagare anser frågan vara oviktig, medan mer än var fjärde politiker anser den vara oviktig.

## Kommunanalys

I andra upphandlingsfrågor råder det en relativ konsensus i landets kommuner. Skillnaderna mellan de positiva och de negativa kommunerna är med få undantag ganska små. I frågan om hur viktigt det är för företagens förutsättningar att man låter medborgarna själva välja vem som ska utföra skattefinansierad tjänst, är skillnaderna desto större när man ser på politikernas svar.

I Vellinge, Lidingö och Danderyd är nio av tio politiker positiva till att medborgarna ska få välja utförare själv, vilket är högst i landet. I Vellinge svarar ingen politiker att han eller hon anser att frågan är oviktig.

Mest kritiska till att låta medborgarna välja utförare är politikerna i Degerfors där närmare två tredjedelar anser att frågan är ganska eller mycket oviktig. Degerforspolitikernas svar ger ett medelvärde på 2,35 vilket är det lägsta i landet. Det kan jämföras med Degerforsföretagarnas svar som ger ett medelvärde på 3,87 och Vellingepolitikernas svar som ger ett medelvärde på 4,65, vilket är landets högsta.

Kommunerna i Storstockholm är något överrepresenterade i den positiva änden av politikernas svar. Men även politikerna i kommuner som Hörby, Kungsbacka, Vindeln och Rättvik är mycket positiva över lag. I den negativa änden finns det förutom Degerfors, sex andra kommuner där 50 procent eller fler politiker svarar att frågan är oviktig. Dessa är Munkfors, Gällivare, Storfors, Piteå, Överkalix och Kumla.

Företagarna är ganska överens om att det är viktigt att låta medborgarna välja utförare. I de flesta kommunerna svarar en majoritet av företagarna att det är ganska viktigt eller mycket viktigt och i samtliga kommuner är den positiva andelen företagare klart större än den negativa. Storfors har den största andelen negativa företagare. Där är det var femte företagare som anser att frågan är oviktig för företagens förutsättningar. Samtidigt anser hälften av företagarna att den är viktig. Lägst andel positiva företagare (38 procent) och lägst medelvärde (3,33) har Skinnskatteberg. De mest positiva företagarna finner man i Mark (4,24), Sandviken (4,22) och Ljusdal (4,21).

## Kommentar

I många fall verkar valfrihetssystem ses som en ideologisk fråga på ett annat sätt än andra upphandlingsfrågor. Förmodligen kan det förklaras med att det är en relativt ny fråga som inte har blivit en naturlig del i kommunernas verktygslåda än. I själva verket borde det vara ett betydligt mindre ideologiskt motstånd mot valfrihetssystem än mot konkurrensprövning där kommunen genom upphandling väljer leverantör. I valfrihetssystemet är det medborgaren som väljer leverantör. Om kommunen önskar det kan man ha ett alternativ i kommunal regi och då är det helt upp till medborgarna vilken omfattning de privata utförarna ska ha. Det borde vara lättare för konkurrensprövningsmotståndare att acceptera, än när politiker ska avgöra om det privata eller det offentliga ska leverera tjänsten. Men kanske är det just det som många politiska motståndare till valfrihetssystem vände sig emot, att makt flytas från politiker till medborgarna.

Lagen om valfrihetssystem trädde i kraft 2009 och blev tvingande inom primärvården för landsting och regioner från och med 2010. För kommunerna är den dock frivillig. Trots det kommer en klar majoritet av landets kommuner sannolikt att använda sig av LOV inom de närmaste åren. Drygt 50 kommuner har redan infört valfrihetssystem enligt LOV och över 200 har ansökt om stimulansmedel från Socialstyrelsen för att utreda eller utveckla valfrihetssystem.<sup>14</sup> Det är sannolikt att merparten av dessa kommer att införa valfrihetssystem enligt LOV inom den närmaste tiden, även om debatt-tonen i många kommunfullmäktigesalar kommer att vara hög.

---

14 Kammarkollegiet (2010)

## Litteratur

Bergman (2008)

*Offentlig upphandling och offentliga inköp*, Mats Bergman på uppdrag av  
Konkurrensverket 2008

Edwardsson & Moius (2009)

*Effektivare offentlig upphandling – problem och åtgärder ur ett  
rättsekonomiskt perspektiv*, Eva Edwardsson & Daniel Moius på uppdrag av  
Konkurrensverket 2009

Elg & Bergström (2008)

*Konkurrensen i offentlig upphandling*, Stefan Elg och Göran Bergström,  
Allego, på uppdrag av Konkurrensverket 2008

EU-kommissionen 2004

*A report on the functioning of public procurement markets in the EU -  
Benefits from the application of EU directives and challenges for the future*,  
EU-kommissionen 2004

Kammarkollegiet (2010)

*Kammarkollegiets rapportering av att upprätta och ansvara för driften av en  
nationell databas för annonsering av valfrihetsystem*, PM, Dnr 95-2301-10,  
Kammarkollegiet 2010

Nutek (2008)

*Offentlig upphandling - vad tycker företagen är krångligt*, Nutek 2008



**Svenskt Näringsliv**  
114 82 Stockholm  
Telefon 08-553 430 00  
[info@svensktnaringsliv.se](mailto:info@svensktnaringsliv.se)  
[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

**Svenskt Näringsliv**  
Företagsklimat  
Telefon 0771-782 000  
[foretagsklimat@svensktnaringsliv.se](mailto:foretagsklimat@svensktnaringsliv.se)  
[www.svensktnaringsliv.se/foretagsklimat](http://www.svensktnaringsliv.se/foretagsklimat)

