

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontoret har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver,
- analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi,
- föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp,
- med beaktande av verksamheternas art och omfattning, föreslå i vilken form som de upphandlingsstödjande verksamheterna ska bedrivas och finansieras.

Upphandlingsstödjande verksamheter syftar till att underlätta och effektivisera den offentliga upphandlingen. Detta görs genom att utveckla och tillhandahålla allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system, statistik m.m. I begreppet upphandlingsstödjande verksamhet ryms även den statliga inköpssamordningen. I begreppet ingår däremot inte tillsynsverksamhet eller rådgivning i upphandlande myndigheter eller enheters enskilda upphandlingar.

Ett flertal aktörer erbjuder stöd

För närvarande uppvisar det statliga stödet till den offentliga upphandlingen en splittrad bild. Statskontorets kartläggning visar att ett flertal statliga aktörer, främst myndigheter men också ett bolag, erbjuder leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter stöd på upphandlingsområdet. I vissa fall förekommer överlappningar mellan de olika verksamheterna, vilket visat sig kunna leda till att staten ibland lämnar motstridiga besked. Dessutom har upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer ibland svårt att hitta fram till stödet, eftersom flera aktörer är verksamma på området.

De huvudsakliga aktörerna på området är Kammarkollegiet, som utvecklar och förvaltar ett nationellt upphandlingsstöd, och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, som är en central aktör i genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Utöver dessa är också Konkurrensverket, i sin roll som tillsynsmyndighet, och Tillväxtverket verksamma på området. Dessutom föreslår Innovationsupphandlingsutredningen att Verket för innovationssystem (Vinnova) ska få ansvar för en särskild kompetenskraftsamling på området innovationsupphandling.

Enligt Statskontorets kartläggning, som grundas på myndigheternas egna uppskattningar och redovisningar, omfattade det samlade upphandlingsstödet 74,5 årsarbetskrafter sommaren 2010. Verksamheterna inom den statliga inköpssamordningen är i huvudsak avgiftsfinansierade, medan det övriga upphandlingsstödet är anslagsfinansierat.

Det finns ett stort behov av stöd

Enligt Statskontorets bedömning finns det ett stort behov av stöd inom området offentlig upphandling. Den enkät som skickats ut till 146 statliga myndigheter visar att en stor andel saknar en särskild funktion för upphandling och att merparten av de undersökta myndigheterna har mindre än en heltidstjänst som ägnas åt upphandling. Många myndigheter har dessutom svårt att bygga upp och underhålla nödvändig upphandlingskompetens. Ett flertal av de intervjuade har också fört fram åsikten att det är viktigt att det finns *en* kontaktpunkt inom staten med hög kompetens på upphandlingsområdet.

Statskontorets analys

Statskontoret har analyserat för- och nackdelar med att samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter i en och samma organisation. I analysen har vi utgått från fyra huvudsakliga alternativ:

1. Nuvarande organisation behålls i princip oförändrad.
2. Verksamheterna samordnas i en redan befintlig myndighet.
3. Verksamheterna samordnas i en ny myndighet.
4. Verksamheterna samordnas i ett statligt bolag.

En viktig utgångspunkt för en analys av hur det statliga upphandlingsstödet ska vara organiserat är att minska splittringen och öka effektiviteten. En organisatorisk lösning ska leda till att regeringens mål, att uppnå en mer effektiv och rättssäker offentlig upphandling, på bästa sätt tillgodoses.

En i princip oförändrad organisation

Statskontoret ser ett antal fördelar med att behålla den nuvarande organisationsstrukturen:

- Fortsatt fokus på miljöanpassad offentlig upphandling genom det arbetet som Miljöstyrningsrådet utför.
- Miljöstyrningsrådet, Vinnova m.fl. ges möjlighet att bidra med sakkunskap inom sina respektive områden.
- En del av de brister som finns i dag kan avhjälpas med en förbättrad samordning, istället för en ny organisationslösning.

Det finns emellertid ett antal nackdelar med en i princip oförändrad organisationsstruktur:

- Den fragmentisering och splittring som finns i dag blir kvar.
- Nuvarande struktur leder till en otydlig ansvarsfördelning, dubbelarbete och bristande effektivitet
- Leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter får fortsatt svårt att hitta fram till upphandlingsstödet olika delar.
- Risk för att aktörerna också fortsättningsvis ger olika svar på samma frågor.
- Regeringens styrning och uppföljning av verksamheten förblir svag och okoordinerad, särskilt när det gäller Miljöstyrningsrådets verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Om nuvarande myndighetsstruktur lämnas i princip oförändrad kommer samordningen av upphandlingsstödet att bli begränsad och det kommer också i framtiden att ske visst dubbelarbete. För att lösa problem likt dessa, menar Statskontoret, att det kan finnas anledning att inrätta en samordningsfunktion för det allmänna stödet på upphand-

lingsområdet. Samordningsfunktionen skulle fungera som ett forum för berörda parter att utbyta information, återkoppla kunskap och samordna sitt arbete med att ge stöd på upphandlingsområdet. Erfarenheten visar emellertid att en sådan form av samverkan är svår att etablera och svår att få att fortleva över tid. Om detta alternativ väljs anser Statskontoret därför att regeringen bör ange i myndigheternas instruktioner, liksom i Miljöstyrningsrådets ägardirektiv, att de ska samverka i syfte att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt upphandlingsstöd.

Samordning i en organisatorisk enhet

Statskontoret har funnit ett antal fördelar med att samla allt upphandlingsstöd i en organisatorisk enhet:

- En minskad splittring och fragmentisering uppnås.
- Risken för gränsdragningskonflikter och dubbelarbete minskar, vilket på sikt främjar effektiviteten.
- En ökad tydlighet gentemot leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter, som får det enklare att hitta fram till stödet.
- Enklare för regeringen att styra och följa upp verksamheten.
- Upphandlingsfrågorna ges ett tydligt fokus.
- Möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras.
- Möjligheterna att förbättra kvaliteten på upphandlingsstödet ökar.
- Utvecklingsarbetet på området främjas.
- De förvaltningspolitiska principerna och även de problem som är förenade med det s.k. Teckal-undantaget talar emot att driva upphandlingsstödjande verksamhet i bolagsform.

Samtidigt finns det ett antal nackdelar med att överge den nuvarande organisatoriska lösningen:

- Svårigheter att upprätthålla en tillräcklig sakkompetens inom särskilda områden, t.ex. miljöanpassad offentlig upphandling och innovationsupphandling, kan eventuellt uppstå.

- Risk för minskad fokus på t.ex. miljöfrågorna om dessa integreras med övrig verksamhet.
- En fullständig renodling och tydlighet i rollfördelningen kan ändå aldrig uppnås, t.ex. kommer Konkurrensverket att fortsätta att informera på området inom ramen för tillsynsverksamheten.
- Vissa verksamheter som ingår i upphandlingsstödet kan tyckas passa mindre bra ihop, t.ex. den statliga inköpssamordningen och det övriga upphandlingsstödet.

Samman tagen bedömning och förslag

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organisationen inte är optimal och att den till viss del hindrar den upphandlingsstödande verksamheten från att utvecklas ytterligare. För att åtgärda dessa brister och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen förordar Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag avvecklas. I stället bör en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas.

En koncentration av den generella upphandlingsverksamheten till en ny myndighet skulle skapa goda förutsättningar för att staten får tillgång till en hög kompetens på upphandlingsområdet. En sådan lösning skulle också understryka att upphandlingskompetens är en kärnkompetens inom staten. Vidare kan en sådan lösning leda till effektivitetsvinster och att det skapas goda förutsättningar för att förverkliga den offentliga upphandlingens tillväxtpotential.

Inrättandet av en ny myndighet kommer enligt Statskontorets bedömning att leda till en rad positiva effekter. En ny upphandlingsmyndighet för bland annat med sig en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet. Förutsättningarna för en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten förbättras. Dessutom förväntas förslaget leda till en förbättrad kompetensutveckling och kompetensförsörjning. En upphandlingsmyndighet skulle också få större möjligheter att vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande bland annat i ramavtalsverksamheten.

Att följa upp den samlade upphandlingsstödjande verksamheten

Området offentlig upphandling lider brist på statistik. Det finns därför skäl att utveckla uppföljningen av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten. Detta skulle vara möjligt att åstadkomma om det skapas förutsättningar för att samla in följande uppgifter årligen:

- Omfattningen av myndigheternas inköp.
- Vilka leverantörer som levererat varor och/eller tjänster.
- Uppgifter om vilken typ av inköp som har gjorts (avrop på statligt eller eget ramavtal, upphandling, samordnad upphandling eller direktupphandling).
- Fördelning av inköp på produktkategorier.

Med hjälp av denna information skulle det vara möjligt att göra analyser som kan vara till nytta för uppföljning och utveckling av den statliga upphandlingen.

En del av den information som krävs för uppföljning finns redan tillgänglig i ESV:s transaktionsdatabas (uppgifter om omfattningen av myndigheternas inköp och vilka leverantörer som har levererat varor och/eller tjänster). För att få reda på vilken typ av inköp som har gjorts och fördelning av inköp på produktkategorier krävs dock att ytterligare information samlas in. Att samla in denna information skulle innebära ökade kostnader och ökad uppgiftslämnarbörda för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer. En förutsättning för en utveckling av uppföljningen är därför att inrapportering av uppgifterna kan ske genom de system för e-beställning och e-faktura som Ekonomistyrningsverket utarbetar på uppdrag av regeringen. Statskontoret föreslår därför att ESV prövar om det är möjligt att bygga in förutsättningar för inrapportering i systemen för e-beställning och e-faktura.

När det gäller uppföljningen av det övriga upphandlingsstödet, menar Statskontoret, att denna bör ske med längre tidsintervall. Denna uppföljning bör ske vart tredje år och omfatta i huvudsak följande områden:

- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har använt sig av det allmänna upphandlingsstödet.
- Vilken nytta (uttryckt i sparad tid och vunnen kvalitet) som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har haft av upphandlingsstödet.
- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har använt sig av upphandlingsstödet olika verktyg och hjälpmedel.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter har använt sig av miljökrav eller sociala krav i sina upphandlingar.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter har använt sig av innovationsupphandling.

