

Redogörelse för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin, Fi2016/00833/OU (delvis)

Innehåll

1.	Sammanfattning	3
2.	Uppdraget och den nationella upphandlingsstrategin	5
2.1	Uppdraget	5
2.2	Den nationella upphandlingsstrategin.....	5
2.3	Tolkning av uppdraget	6
2.4	Metod	8
3.	Uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin.....	11
3.1	Resultat från nollmätningen per inriktningsmål	13
4.	Upphandlarnas behov	18
5.	De statliga myndigheternas förutsättningar	19
5.1	Samverkansmöjligheter	20
6.	Möten med 25 utvalda myndigheter	21
6.1	Vilka styrdokument för inköpsfrågor finns på myndigheten?.....	21
6.2	Hur ser inköpsorganisationen ut idag?.....	22
6.3	Vilka är de stora utmaningarna när det gäller den nationella upphandlingsstrategin?.....	22
7.	Enkätundersökning till generaldirektörer	24
8.	Upphandlingsmyndighetens slutsatser.....	26
8.1	Mål 1 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.....	27
8.2	Mål 2 Effektiva offentliga inköp	28
8.3	Mål 3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens. 30	
8.4	Mål 4 En rättssäker offentlig upphandling	30
8.5	Mål 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.....	31
8.6	Mål 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.....	31
8.7	Mål 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle31	
9.	Tre tips till en generaldirektör	32

1. Sammanfattning

Regeringen gav den 30 juni 2016 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att verka för att genomföra och följa upp den nationella upphandlingsstrategin (Fi2016/00833/OU (delvis)).

I den av Upphandlingsmyndigheten genomförda nollmätningen för den nationella upphandlingsstrategin redovisas utgångsläget för de upphandlande myndigheterna och enheterna. Inriktningsmål 6 *En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling* har högst självskattning i nollmätningen medan inriktningsmål 7 *Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle* har lägst. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att få statliga myndigheter har en plan för hur innehållet i nationella upphandlingsstrategin ska genomföras. I nollmätningen angav endast fyra procent att de har sådan plan. Med tanke på den korta tid som gått från beslutet om strategin tills att nollmätningen genomfördes är resultatet inte förvånande. Det ska bli intressant att följa utvecklingen av denna fråga som redan vid nästa mätning borde visa ett annat resultat.

Upphandlingsmyndighetens kundbehovsanalys visar att upphandlare vill arbeta strategiskt och proaktivt men många upplever att de är fast i en reaktiv roll. Upphandlare ser värdet av att arbeta strategiskt med inköpsfrågorna och målet är att kunna arbeta proaktivt. Men de flesta upphandlare beskriver att tiden och resurserna inte räcker till. Det är inte bara resurserna som avgör om upphandling blir ett strategiskt verktyg i en kommun. Avgörande är också inställningen hos beslutsfattarna.

Stora utmaningar som generaldirektörer ser när det gäller den nationella upphandlingsstrategin är:

1. Överprövningar
2. Kompetensförsörjning
3. De statliga ramavtalen är inte anpassade för små myndigheter
4. Arbetsrättsliga villkor
5. Säkerhetsklassad upphandling

Av de statliga myndigheterna anger 81 procent att de har styrdokument som hanterar upphandlings- och inköpsfrågor i nollmätningen.

Upphandlingsmyndighetens analys av 16 statliga myndigheters styrdokument för inköpsfrågor visar att det finns några få myndigheter som har initierat ett strukturerat arbete på styrdokumentsnivå kopplat till de sju inriktningsmålen. Det övergripande ansvaret för styrdokumentet ligger ofta på högsta ledningen. När det kommer till det strategiska inköpsarbetet ligger däremot ansvaret oftast på

inköpsfunktionen. Eventuella mål framstår ofta som kortsiktiga med fokus på taktiskt och operativt inköpsarbete. Upphandlingsmyndigheten konstaterar att styrdokumentet endast i ett fåtal fall har ett tydligt strategiskt anslag.

Det är få statliga myndigheter som hittills har utvecklat ett tvärfunktionellt arbetssätt fullt ut. Upphandlingsmyndigheten menar att det generellt läggs för lite personella resurser på inköpsfunktionen och att det finns stor potential för effektivisering genom att satsa resurser på kompetens. Försvarets materielverk och Försvarmakten har visat att investering i inköpskompetens ger stora effektiviseringar för verksamheten i stort. Deras exempel borde spridas till fler statliga myndigheter.

Att ta reda på fakta är grunden för det strategiska inköpsarbetet. För att få ett bättre underlag till att fatta medvetna beslut gällande inköpen, behöver en analys av organisationens inköpsmönster genomföras (kan också kallas för spendanalyser). Endast ett fåtal statliga myndigheter har genomfört fullständiga analyser, men flera har påbörjat arbetet. Detta arbete behöver göras i alla statliga myndigheter.

Hos de mindre myndigheterna är utmaningarna störst när det gäller att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå, eftersom dessa generellt sett har mindre resurser inom inköpsfunktionen. Det visar sig i Upphandlingsmyndighetens kundbehovsanalys att de upphandlare som är ensamma i inköpsfunktionen upplever störst problem och de beskriver sin vardag som att "släcka bränder" istället för att arbeta proaktivt strategiskt.

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör överväga en utveckling av Kammarkollegiets uppdrag, så att möjligheter ges att tillgodose små myndigheters behov på ett mer ändamålsenligt sätt.

Avslutningsvis har Upphandlingsmyndigheten, utifrån det redovisade utgångsläget tagit fram tre tips på vilka de första åtgärderna är för en generaldirektör att ta ett större ansvar för att upphandla mer strategiskt:

1. Sätt inköp på ledningens agenda
2. Våga välja fokus
3. Fatta medvetna beslut

2. Uppdraget och den nationella upphandlingsstrategin

2.1 Uppdraget

Regeringen gav den 30 juni 2016 Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att verka för att genomföra och följa upp den nationella upphandlingsstrategin (Fi2016/00833/OU (delvis)).

Uppdraget innebär att Upphandlingsmyndigheten ska verka för att den nationella upphandlingsstrategin genomförs och får genomslag, bland annat genom att informera och vägleda upphandlande myndigheter och enheter i utvecklingen av det strategiska arbetet med upphandling. Vidare ska Upphandlingsmyndigheten följa upp hur upphandlingsstrategin har påverkat upphandlande myndigheters och enheters inköpsarbete samt vilka övriga effekter som kan påvisas med anledning av strategin.

Upphandlingsmyndigheten ska lämna en redogörelse för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin och särskilt redovisa hur de statliga myndigheterna gått till väga för att genomföra strategin.

2.2 Den nationella upphandlingsstrategin

I juni 2016 beslutade regeringen om den nationella upphandlingsstrategin som ett led i arbetet med att utveckla de offentliga upphandlingarna. Strategin innehåller vägledning kring hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta för att utveckla sitt strategiska arbete med offentliga inköp och är indelad i sju inriktningsmål:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
2. Effektiva offentliga inköp.
3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.
4. En rättssäker offentlig upphandling.
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Regeringen menar att ”en nationell upphandlingsstrategi behövs för att främja innovationer och skapa förnyelse inom offentlig sektor och i näringslivet. Den behövs för att uppnå regeringens mål om offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för väl fungerande verksamheter och ett medel för att nå de nationella miljömålen och sociala hållbarhetsmål samt t.ex. de förvaltningspolitiska målen.”

Regeringen slår i den nationella upphandlingsstrategin fast att strategin är styrande för de statliga myndigheterna. Samtidigt konstateras att kommuner, landsting och regioner står för en stor del av de offentliga inköpen i Sverige. Regeringen vill därför även verka för att dessa, samt övriga upphandlande myndigheter och enheter, tar fram styrande dokument med upphandlingsstrategin som grund.

I strategin påpekar regeringen att den bland annat genom strategin har prioriterat reformeringen av den offentliga upphandlingen. Det är därefter de upphandlande myndigheternas och enheternas agerande som avgör om regeringens mål med den offentliga upphandlingen kan uppnås. Det verkliga arbetet börjar när inriktningsmålen faktiskt ska förverkligas.

När inriktningsmålen i strategin ska förverkligas uppkommer direkt frågan om i vilken ordning arbetet ska göras. Upphandlingsmyndigheten menar att den frågan inte går att svara på i generella termer. Det beror helt på vilket arbete som hittills genomförts i organisationen, vilken typ av uppdrag organisationen har och vilka prioriteringar ledningen gör. Det finns ingen given inbördes ordning mellan målen och Upphandlingsmyndigheten konstaterar att det i vissa fall och för vissa organisationer dessutom kan finnas målkonflikter att hantera. För att förverkliga regeringens ambitioner i strategin behöver varje organisation själv lägga upp sitt arbete och prioritera så. att de beslut som tas utgår från organisationens förutsättningar, uppdrag och behov.

2.3 Tolkning av uppdraget

Upphandlingsmyndighetens redogörelse, i form av denna rapport, innehåller uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin och redovisar särskilt hur de statliga myndigheterna gått tillväga för att genomföra strategin.

Upphandlingsmyndigheten har med anledning av uppdraget genomfört en rad olika aktiviteter som redovisas i rapporten. Rapporten innehåller även Upphandlingsmyndighetens slutsatser utifrån den information som framkommit.

Upphandlingsmyndigheten redogörelse sträcker sig från den 30 juni 2016 till den 30 september 2017. I detta första steg beskrivs de upphandlande myndigheternas och enheternas utgångsläge. Upphandlingsmyndigheten har vinnlagt sig om att få en stor variation i aktiviteter och källor, så att Upphandlingsmyndigheten trots ett begränsat underlag ändå kan göra vissa antaganden utifrån resultatet. Detta kan sedan utgöra ett underlag för att dra ett antal generella slutsatser och för planering av fortsatta insatser.

Inledningsvis redovisas en nollmätning som gjorts av måluppfyllelse av de sju målen i strategin, som riktade sig till representanter för kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter och offentligägda bolag.

Därefter redovisas kort delar av resultatet från en nyligen genomförd kundbehovsanalys. Kundbehovsanalysen visar resultatet av djupintervjuer av upphandlare i små och mellanstora kommuner.

Redovisning av Upphandlingsmyndighetens kartläggning av de statliga myndigheterna följer efter det. Denna kartläggning ligger till grund för att framöver kunna visa hur de statliga myndigheterna genomför strategin.

Upphandlingsmyndigheten har med anledning av detta genomfört ett antal undersökningar i syfte att skapa en sammantagen bild.

Dessa är:

1. Sammanställning av statistik för de statliga myndigheterna
2. Sammanställning av information från 25 utvalda myndigheter
3. Enkätundersökning riktad till generaldirektörer på samtliga statliga myndigheter

Nedan beskrivs metoden för respektive undersökning och aktivitet. Därefter redovisas sammanställda resultat från respektive undersökning med analys och slutsatser.

Redogörelsen avslutas med Upphandlingsmyndighetens slutsatser utifrån genomförda aktiviteter samt de tre första åtgärder som behöver genomföras för att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå i de offentliga organisationerna.

Förutom Upphandlingsmyndighetens undersökningar utgör även annan statistik ett viktigt underlag för att kunna följa upp olika aspekter av den offentliga upphandlingen i Sverige. För att kunna fungera som ett underlag för uppföljning av inriktningsmålen i nationella upphandlingsstrategin behöver den befintliga nationella statistiken och formerna för insamling av uppgifter i flera avseenden bli bättre. En ändamålsenlig insamling av uppgifter för statistikändamål bedöms som nödvändig för att kunna genomföra olika kvantitativa beräkningar som underlag för framtida uppföljning.

Genom att kontinuerligt samla in information och uppgifter från olika källor, samt genom att utveckla uppföljningsarbetet, kommer Upphandlingsmyndigheten framöver med större säkerhet att kunna uttala sig om och påvisa de effekter strategin har på den offentliga upphandlingen i Sverige.

2.4 Metod

2.4.1 Metod nollmätning för uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin

I syfte att mäta hur måluppfyllelsen i nationella upphandlingsstrategin utvecklats genomfördes en första nationell enkätundersökning under hösten 2016, den så kallade nollmätningen. Mätningen riktades till upphandlingschefer och inköpschefer i alla upphandlande myndigheter och enheter, såsom kommuner, landsting, regioner, statliga myndigheter och offentligägda bolag. Resultatet används som utgångspunkt i det fortsatta arbetet med att implementera och följa upp den nationella upphandlingsstrategin. Nästa mätning av måluppfyllelsen kommer att genomföras under våren 2018 och planeras fortsättningsvis genomföras var 18:e månad.

Undersökningen genomfördes genom att respondenterna gjorde en självskattning, och majoriteten av frågorna skulle besvaras enligt en femgradig skala. Respondenterna angav i hur stor utsträckning de själva och den egna organisationen arbetar med olika delar inom respektive inriktningsmål.

Ett sammantaget index för varje inriktningsmål visar ett medelvärde på en skala från 1–5 som anger hur väl respondenterna når upp till respektive mål enligt deras egen skattning. Stora delar av nollmätningen har tidigare redovisats i det första numret av Trendens¹, Upphandlingsmyndighetens rapportering om utvecklingen på upphandlingsområdet. För att ge ett underlag och en helhetsbild väljer vi ändå att redovisa delar av undersökningen också i denna rapport, tillsammans med några resultat som tidigare inte redovisats.

¹ <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/trendens/>

Tabell 1: Beräkning av svarsfrekvenser och bortfall

	Totalt	Kommun totalt	Lands- ting/regioner	Statlig myndighet	Bolag
Urvalsstorlek	992	290	21	239	442
1. Svar (S)					
Fullständiga svar (F)	528	203	17	162	146
Telefonintervju	197	73	3	48	73
Webbintervju	331	130	14	114	73
Partiella svar (P)	218	74	2	61	81
Telefonintervju	113	39	1	33	40
Webbintervju	105	35	1	28	41
2. Bortfall (B)	179	11	2	10	156
3. Okänd status (O)	20	1	0	3	16
4. Övertäckning (Ø)	47	1	0	3	43
Svarsandel	80%	96%	90%	95%	57%

2.4.2 Metod sammanställning av statistik för de statliga myndigheterna

Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket publicerar årligen rapportserien *Statistik om offentlig upphandling*.² Rapporten offentliggör och analyserar statistik om offentlig upphandling och närliggande områden. Rapporten ger en övergripande bild av olika aspekter av de statliga myndigheternas upphandlingar. Flera beskrivningar kan användas för att jämföra den statliga upphandlingen med upphandlingen i kommuner och landsting. Rapporten visar utvecklingen det senaste året, men ger även en bild som kan användas för att följa utvecklingen över tid. Med anledning av Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag avseende den nationella upphandlingsstrategin utökas detaljeringsgraden och analysen av statistiken för de statliga myndigheterna i den kommande statistikrapporten. I 2017 års rapport redovisas också ett kapitel om offentliga utbetalningar. Kapitlet ger en bild av vad statliga myndigheter betalar för och hur dessa utbetalningar fördelar sig mellan olika branscher och leverantörer.

² Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2

2.4.3 Metod sammanställning av information från 25 utvalda statliga myndigheter

Upphandlingsmyndigheten har under perioden december 2016 till juni 2017 träffat 25 statliga myndigheter på generaldirektörsnivå för att diskutera inköps- och upphandlingsfrågor relaterat till strategin.

Syftet med mötena har varit att lyfta inköps- och upphandlingsfrågorna till högsta nivån av beslutsfattare för att uppmärksamma strategin och dess roll som styrdokument. Samtidigt har det från Upphandlingsmyndighetens sida funnits ett behov av att lära känna dessa myndigheters inköpsorganisationer för att identifiera vilket behov av stöd som efterfrågas kopplat till strategin.

De myndigheter som besökts har valts ut utifrån följande parametrar:

1. Myndigheter som Upphandlingsmyndigheten normalt har många beröringspunkter med (Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och Ekonomistyrningsverket)
2. Myndigheter från alla regeringskansliets departement ska vara representerade
3. Myndigheter som är stora och myndigheter som är små ska ingå
4. Geografisk variation
5. Alla myndigheter som har återrapporteringskrav för nationella upphandlingsstrategin i sina regleringsbrev för 2017 ska ingå

Syftet med de olika parametrarna för att välja ut 25 myndigheter var att få en så stor variation som möjligt, för att trots det begränsade urvalet ändå kunna göra vissa antaganden utifrån resultatet. Samtliga deltagande myndigheter återfinns i bilaga 1.

Vid mötena har följande frågor diskuterats:

1. Vilka styrdokument för inköpsfrågor finns på myndigheten?
2. Hur ser inköpsorganisationen ut idag?
 - a. Är inköpsorganisationen centraliserad eller decentraliserad?
 - b. Vilka inköpsvolymerna har er myndighet?
 - c. Hur många är anställda i inköpsorganisationen?
 - d. Hur långt har övergången till en sammanhållen elektronisk inköpsprocess hunnit?
3. Vilket behov av stöd finns när det gäller den nationella upphandlingsstrategin?

2.4.4 **Metod enkätundersökning riktad till generaldirektörer på samtliga statliga myndigheter**

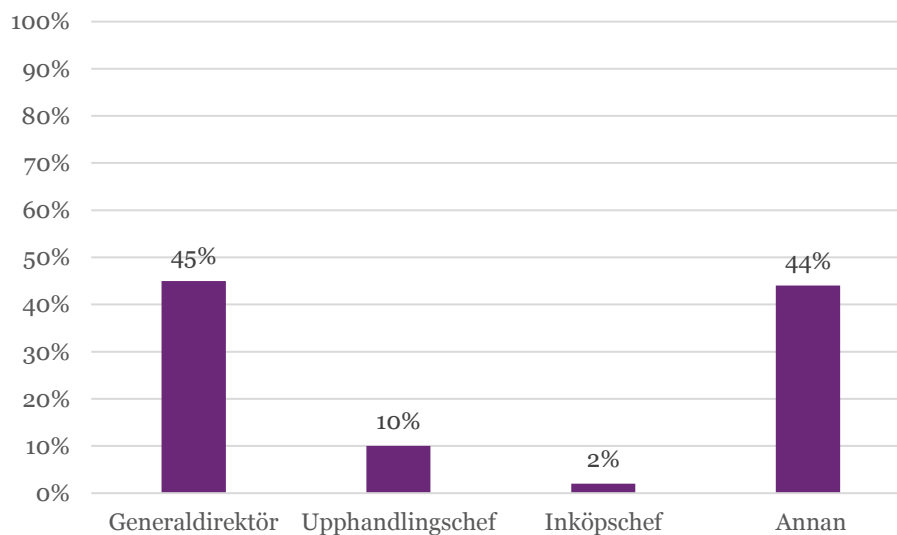
En enkätundersökning riktad till generaldirektörer på samtliga statliga myndigheter har genomförts för att få en kompletterande bild. Undersökningen har skickats till 176 statliga myndigheter, exklusive de 25 som besökts. Svarefrekvensen är 78 procent.

Tabell 2: Beräkning av svarefrekvenser och bortfall

	Totalt
Urvalsstorlek	176
1. Svar (S)	103
2. Bortfall (B)	73
3. Okänd status (O)	37
4. Övertäckning (Ø)	36
Svarsandel	78%

Av dem som har svarat på enkäten har 45 procent rollen som generaldirektör.

Diagram 1: Respondenter. Vilken roll har du som besvarar enkäten? Andel procent.



(Antal svar tot: 94 av 103)

3. Uppföljning av den nationella upphandlingsstrategin

På en övergripande nivå konstaterar Upphandlingsmyndigheten en variation i svaren från nollmätningen, dels mellan respektive inriktningsmål och dels mellan

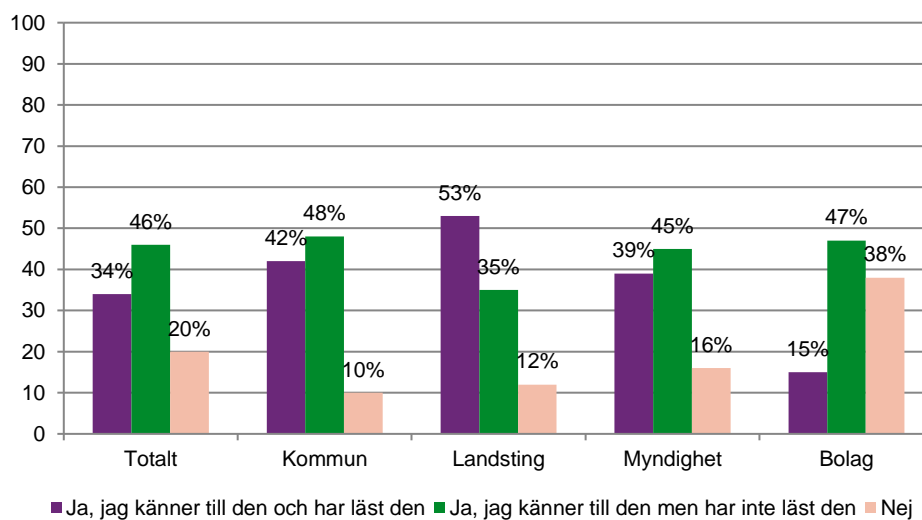
de olika organisationstyperna. Både de höga och de låga värdena är intressanta att titta närmare på.

Tabell 3: Resultat för de sju inriktningmålen efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Mål 1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.	3,0	3,3	3,4	3,0	2,6
Mål 2. Effektiva offentliga inköp.	3,1	3,2	3,8	2,9	3,2
Mål 3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.	3,3	3,3	3,6	3,3	3,5
Mål 4. En rättssäker offentlig upphandling.	3,0	2,7	3,2	3,0	3,3
Mål 5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och innovativa lösningar.	2,6	2,6	3,2	2,4	2,9
Mål 6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.	3,6	3,8	4,4	2,6	3,7
Mål 7. En offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.	2,3	2,4	2,8	2,0	2,5

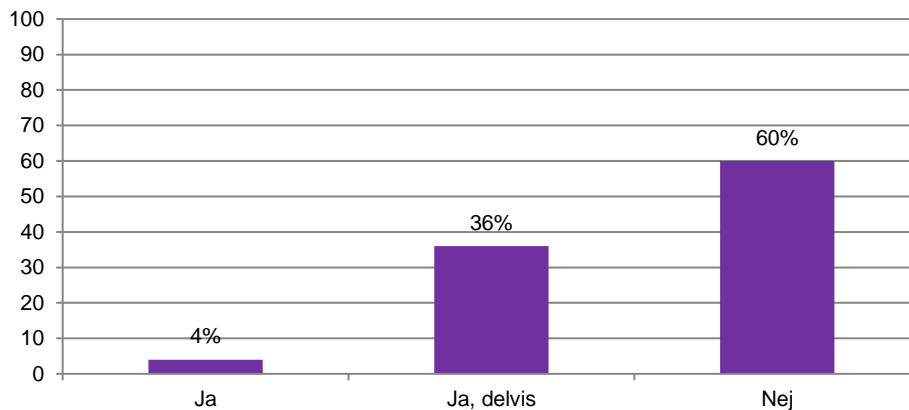
I nollmätningen ställdes en fråga om kännedom om strategin som visar att 34 procent av upphandlingscheferna känner till och har läst strategin.

Diagram 2: Känner du till att regeringen har tagit fram en nationell upphandlingsstrategi? Andel i procent.



Förutom frågan om kännedom om strategin, ställdes också en följdfråga enbart till de upphandlingschefer från statliga myndigheter som svarade att de *känner till* strategin om organisationen även har en plan för genomförandet av denna. Svaren visar att majoriteten av de statliga myndigheterna inte har tagit fram en plan för hur de ska genomföra innehållet i den nationella upphandlingsstrategin.

Diagram 3: Om ja på föregående fråga: Har ni en plan för hur ni ska gå tillväga för att genomföra innehållet i regeringens nationella upphandlingsstrategi. Andel procent.



3.1 Resultat från nollmätningen per inriktningsmål

I detta avsnitt redovisas i korthet några resultat från nollmätningen 2016, per inriktningsmål.

3.1.1 Inriktningsmål 1 Offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för en god affär

Nollmätningen gällande inköps- och upphandlingschefer visar att 86 procent av samtliga organisationer har en upphandlingspolicy eller liknande. Av dessa utgår 95 procent från verksamhetens mål och behov. Däremot är det endast 36 procent av organisationerna som anger att de har övergripande strategier för inköpsarbetet och 30 procent som har övergripande mål som hanterar frågor som gäller upphandlings- och inköpsfrågor. Slutsatsen är att de offentliga organisationerna i Sverige till viss del har påbörjat arbetet med att strukturera sina inköpsfunktioner på ett strategiskt sätt. Frågan om styrdokumentet i tillräckligt hög grad säkerställer styrningen av inköpsarbetet kvarstår.

Tabell 4: Resultat mål 1 efter organisation. Andel procent ja ("ja helt" + "ja, delvis").

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? – Ja, vi har policydokument	86	96	88	81	77

Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? – Ja, vi har övergripande strategier	36	36	41	31	42
Har er organisation något eller några av följande styrdokument som hanterar upphandlings-/inköpsfrågor? – Ja, vi har övergripande mål	30	29	47	25	37
Utgår styrdokumenterna från verksamhetens mål och behov?	95	91	100	96	98

Upphandlingsmyndigheten har även genomfört en analys av styrdokument för inköpsfrågor gällande ett urval statliga myndigheter. Resultatet redovisas under punkt 6.1.1.

3.1.2 Inriktningsmål 2 Effektiva offentliga inköp

Att som organisation ta tillvarata resultat av forskning på upphandlings- och inköpsområdet har till synes stor utvecklingspotential. Nollmätningen visar på en låg självskattning (2,0 av 5). Den nya lagstiftningen inom upphandling betonar betydelsen av att använda livscykelkostnadsanalyser för att säkerställa att den totalt sett mest kostnadseffektiva varan eller tjänsten köps in. Självskattningen visar ett generellt lågt index på total nivå (2,4).

Självskattningen visar tydligt att två områden är mer mogna för övergången till en elektronisk inköpsprocess. Dessa är elektroniska upphandlings- och inköpsverktyg (index 4,1) och leverans och faktura (index 3,5). Index för elektroniska beställningssystem är dock lägre (3,0).

Tabell 5: Resultat upphandlingschefer mål 2 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Har er organisation de kunskaper som krävs för att uppnå organisationens upphandlings-/inköpsstrategiska mål?	3,6	3,6	4,0	3,4	3,6
Används forskningsresultat kring inköpsfrågor för att utveckla er upphandlings-/inköpsverksamhet?	2,0	2,1	2,7	1,7	2,1
Används livscykelkostnader vid era offentliga upphandlingar/inköp?	2,4	2,3	3,4	2,3	2,6
Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller upphandling av varor och tjänster?	4,1	4,6	4,9	3,7	3,9
Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller beställa varor och tjänster?	3,0	2,9	3,8	3,0	3,1

Använder ni er av elektroniska upphandlings-/inköpsverktyg när det gäller leverans och faktura?	3,5	3,4	4,1	3,5	3,7
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 2. Effektiva offentliga inköp.	3,1	3,2	3,8	2,9	3,2

3.1.3 Inriktningsmål 3 En mångfald av leverantörer och väl fungerande konkurrens

I nollmätningen är det sammanvägda medelvärdet för inriktningsmålet 3,3 på en femgradig skala. Index totalt för frågan om organisationen har förtroende för sina leverantörer ligger på 3,8. Det lägsta värdet gäller frågan om organisationen arbetar för att företag från andra länder ska kunna lämna anbud i upphandlingar (2,2).

Resultatet i nollmätningen visar också att upphandlingschefer inom samtliga organisationer (inklusive bolag) i hög utsträckning anser att de arbetar för att underlätta för små leverantörer att delta i upphandlingar (medelvärde 3,6).

Tabell 6: Resultat upphandlingschefer mål 3 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Anser du att er organisation har förtroende för era leverantörer?	3,8	3,7	4,1	3,9	3,8
Arbetar ni för att underlätta för att små leverantörer ska kunna delta i era upphandlingar?	3,6	3,8	3,6	3,2	3,8
Anser du att konkurrensen fungerar i er organisations upphandlingar?	3,7	3,6	3,9	3,7	3,8
Arbetar ni för att företag från andra länder ska kunna lämna anbud i era upphandlingar?	2,2	2,0	2,8	2,3	2,4
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.	3,3	3,3	3,6	3,3	3,5

3.1.4 Inriktningsmål 4 En rättssäker offentlig upphandling

Nollmätningen visar att en mycket stor andel av de upphandlande myndigheterna och enheterna har tydliggjort i sina styrdokument hur arbetet med att motverka jäv och korrupktion i samband med upphandlingar ska bedrivas. Undersökningen visar dock inte hur väl styrdokumenterna efterlevs.

Upphandlingsmyndigheten följer utvecklingen av antalet överprövningar i rapportserien med statistik om offentlig upphandling³. Upphandlingsmyndigheten arbetar för närvarande med regeringsuppdraget att beskriva, kartlägga och analysera mål om överprövning av offentlig upphandling (Fi2017/02676/OU).

En åtgärd för att öka rättssäkerheten i offentlig upphandling är, enligt rekommendationen i den nationella upphandlingsstrategin, att ha en väl fungerande avtalsuppföljning. Genom att en upphandlande myndighet eller enhet följer upp ingångna avtal uppnås fördelar inom både kvalitet och effektivitet. Dessutom bidrar en aktiv avtalsuppföljning till att seriösa leverantörer konkurrerar om de offentliga kontrakten.

Tabell 7: Resultat mål 4 efter organisation. Andel procent ja ("ja helt" + "ja, delvis").

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Tydliggörs det i styrdokumentet hur organisation ska arbeta för att undvika jäv och korruption i upphandling?	82	80	94	73	92

Tabell 8: Resultat upphandlingschefer mål 4 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Genomförs avtalsuppföljningar?	3,0	2,7	3,2	3,0	3,3
Mål 4. En rättssäker offentlig upphandling.	3,0	2,7	3,2	3,0	3,3

3.1.5 Inriktningsmål 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

I nollmätningen är det sammanvägda medelvärdet av självskattningen för inriktningsmålet 2,6 på den femgradiga skalan. Resultaten visar att det för samtliga upphandlande organisationer finns utvecklingsmöjligheter när det gäller att främja innovation i samband med offentlig upphandling. Detta är tydligt för framför allt kommuner och statliga myndigheter på total nivå.

Tabell 9: Resultat mål 5 efter organisation. Andel procent ja ("ja helt" + "ja, delvis").

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Tydliggörs det i styrdokumentet hur organisation ska arbeta för att främja innovation i upphandling?	30	28	62	18	41

³ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket (2016), Statistik om offentlig upphandling 2016, Upphandlingsmyndigheten Rapport 2016:2

Tabell 10: Resultat upphandlingschefer mål 5 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Innan annonsering av upphandlingen?	3,1	3,2	4,0	2,7	3,1
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Under upphandlingen - anbudsstiden?	2,0	2,1	2,4	1,8	2,3
I vilken utsträckning för er organisation dialog med potentiella leverantörer i samband med upphandlingarnas olika faser: Efter upphandlingen - under avtalstiden?	3,2	3,1	3,8	3,0	3,5
I vilken utsträckning arbetar er organisation för att upphandla innovativa lösningar?	1,9	1,8	2,6	1,7	2,3
I vilken utsträckning används funktionskrav i era upphandlingar?	3,0	2,8	3,2	3,0	3,4
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och innovativa lösningar.	2,6	2,6	3,2	2,4	2,9

3.1.6 Inriktningsmål 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

Detta mål har högst index i nollmätningen. Många upphandlande myndigheter och enheter har arbetat med att utveckla arbetssätt och kravnivåer inom området (inklusive djurskydd) under tiotalet år, vilket troligen förklarar ett högt värde. Däremot avviker de statliga myndigheterna som grupp, med lägre värden i självskattningen inom hela målområdet.

Tabell 11: Resultat upphandlingschefer mål 6 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Ställer er organisation miljökrav i upphandlingar?	3,6	3,7	4,5	3,2	3,9
Ställer er organisation miljökrav enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?	3,1	3,5	4,1	2,4	3,1
Till de organisationer som upphandlar livsmedel eller kost: Ställer er organisation krav på djurskydd enligt Upphandlingsmyndighetens hållbarhetskriterier?	4,0	4,2	4,7	2,1	4,0
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.	3,6	3,8	4,4	2,6	3,7

3.1.7 Inriktningsmål 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

Nollmätningen visar att det målområde som upphandlande myndigheter hittills har arbetat minst med är inriktningsmål 7. I och med att den nya lagstiftningen betonar möjligheterna för och betydelsen av att ta sociala hänsyn i upphandlingar har det blivit enklare att närma sig dessa frågor.

Tabell 12: Resultat upphandlingschefer mål 7 efter organisation. Medelvärden.

Enkätfråga	Tot.	Kom.	Land.	Stat.	Bolag
Ställer er organisation arbetsrättsliga krav i upphandlingar?	2,8	2,9	3,4	2,4	3,3
Ställer er organisation sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar?	2,0	2,1	2,1	1,6	2,1
Möjliggör er organisation idéburna organisationers deltagande i upphandlingar genom att anpassa till exempel kraven på ekonomisk ställning i leverantörskvalificeringen?	2,1	2,2	2,9	1,9	2,2
Sammanvägt medelvärde av detaljfrågorna Mål 7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.	2,3	2,4	2,8	2,0	2,5

4. Upphandlarnas behov

Upphandlingsmyndigheten har under september 2017 genomfört en kundbehovsanalys för rollen upphandlare. En mindre del av analysen presenteras här för att ytterligare bredda bilden av de utmaningar som de upphandlande

myndigheterna står inför i arbetet att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå. Sammanlagt har 23 upphandlare och i små och mellanstora kommuner djupintervjuats. Syftet med analysen är att Upphandlingsmyndigheten ska kunna ge ännu bättre stöd kopplat till nationella upphandlingsstrategin. Analysen visar att upphandlare vill arbeta strategiskt och proaktivt men många upplever att de är fast i en reaktiv roll.

De upphandlare som intervjuats ser värdet av att arbeta strategiskt med inköpsfrågorna och målet är att kunna arbeta proaktivt. Men de flesta upphandlare beskriver att tiden och resurserna inte räcker till. De som är ensamma i inköpsfunktionen upplever störst problem och de beskriver sin vardag som att ”släcka bränder”. Analysen kan summeras med följande påståenden:

Det tar tid att vrida om mot mer strategiskt arbetsätt

Att frigöra tid för att hinna tänka mer strategiskt bygger på att man gått från att ”släcka bränder” till att merparten av upphandlingarna är planerade. Den resan tar tid och olika kommuner har kommit olika långt.

Ensam är inte stark

I små kommuner där en eller två upphandlare sköter alla upphandlingar är förflyttningen från brandkårsutryckningarna till strategiskt inköpsarbete extra utmanande.

Beroende av förståelse och stöd från ledningen

Det är inte bara resurserna som avgör om upphandling blir ett strategiskt verktyg i en kommun. Avgörande är också inställningen hos beslutsfattarna.

5. De statliga myndigheternas förutsättningar

Inom den statliga sektorn bedrivs arbetet i allmänna förvaltningsmyndigheter, affärsverk, universitet och högskolor. Inköpsbehoven varierar beroende på uppdraget och om myndigheten har en stor investeringsbudget (Trafikverket, Statens fastighetsverk med flera), om den bedriver särskild verksamhet (universitet och högskolor) eller om den är mer av administrativ karaktär (Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet med flera). Variationen i uppdrag och storlek är stor.

Data över utbetalningar från de statliga myndigheterna visar att förvaltningsmyndigheterna samt universitet och högskolor är de som har störst inköpsvolym.

Tabell 13: Utbetalningar⁴ från statliga myndigheter efter myndighetstyp, 2016

Statliga myndigheter	Mdkr
Förvaltningsmyndigheter	173,9
Universitet och högskolor	25,8
Länsstyrelser	10,1
Sveriges domstolar	2,7
Riksdag	1,7
Totalt	214,2

Källa: Doublecheck (uppgift) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2017

Regeringen styr de statliga myndigheternas inköpsarbete bland annat genom förordningen om statlig inköpssamordning (SFS 1998:796). Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet (SIC) har i uppdrag att upphandla och förvalta statliga ramavtal inom de områden som myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. I övrigt har ansvaret för de statliga inköpen varit decentraliserat till de enskilda myndigheterna. Den nationella upphandlingsstrategin är det första styrdokument som tagits fram som styr mer än samordnade inköp samt pekar ut mål för inköpsområdet för samtliga statliga myndigheter.

5.1 Samverkansmöjligheter

Som nämndes ovan har SIC regeringens uppdrag att upphandla och förvalta ramavtal för statliga myndigheter. Statliga myndigheter ska generellt använda Kammarkollegiets avtal. Om en myndighet finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre, ska dock en avstegsanmälan göras. SIC upphandlar och förvaltar ramavtal inom IT och telekom, kontor och inredning, resor och boende, skydd och säkerhet, transport och tjänstefordon samt övriga tjänster. Det finns stora samordningsvinster att göra och SIC:s uppdrag innebär effektiviseringar för staten.

I strategin lyfter regeringen fram att det finns mycket att vinna på samordning. För vissa av de statliga myndigheterna sker samordning kring inköp utöver SIC:s ramavtal redan idag. Exempelvis samordnar de så kallade blåljusmyndigheterna upphandling för att tillgodose gemensamma behov och visst samarbete sker mellan de största lärosätena i Uppsala, Stockholm och Lund.

⁴ Utbetalningar är i en vid benämning samtliga utbetalningar som görs av offentliga organisationer till utomstående, såväl privatpersoner som juridiska personer

6. Möten med 25 utvalda myndigheter

I detta avsnitt, under respektive rubrik, redovisas resultatet av de frågor som ställdes till de 25 statliga myndigheter som Upphandlingsmyndigheten besökt. En kort beskrivning av mötena görs under punkt 2.4.3.

6.1 Vilka styrdokument för inköpsfrågor finns på myndigheten?

I nationella upphandlingsstrategin står att läsa att en inköpsstrategi ger ökade möjligheter till professionalisering, nytänkande och innovation. Vidare framhålls att en organisations ledning bör formulera sin ambition i styrdokumentet för inköp och upphandling, så att inköpsarbetet kan bidra till att nå verksamhetens mål.

Styrdokumentet för inköps- och upphandlingsfrågor hos de 25 myndigheter som besökts har samlats in. De flesta myndigheter har haft någon form av styrdokument. För någon av dem har sådana dock saknats och flera har varit mitt uppe i processen att uppdatera dessa. Styrdokumentet kan se väldigt olika ut, men ingen av de undersökta myndigheterna har en strategi i enlighet med det som påbjuds i den nationella upphandlingsstrategin. Det vanligaste är att det finns policies, riktlinjer och rutiner. Ett processinriktat arbetssätt är också vanligt förekommande.

6.1.1 *Analys av styrdokument för inköps- och upphandlingsfrågor*

Ett urval av 16 myndigheter (av de 25 som besökts) har ingått i en särskild undersökning med syfte att analysera om befintliga styrdokument är tillräckliga för att säkerställa att regeringens ambition uppnås. Urvalet har gjorts slumpmässigt.

Kopplas politiska förväntningar till planering av både upphandling och dagliga inköp?

Det finns några få myndigheter som har initierat ett strukturerat arbete på styrdokumentsnivå kopplat till de sju inriktningsmålen. Exempel på sådana är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket. De mest frekvent återkommande inriktningsmålen som hanteras i styrdokumentet är mål 4, mål 6 och mål 7. Endast två av de undersökta myndigheterna har gjort kopplingar till inriktningsmål 5 i sina styrdokument.

Revideras styrdokumentet i takt med att både övergripande mål samt verksamhetsmål förändras?

Den dokumentation som Upphandlingsmyndigheten har fått tillgång till har i bästa fall reviderats i förhållande till den nya lagstiftningen. Det har dock varit svårt att avgöra i vilken omfattning de revideras i förhållande till ändrade verksamhetsmål eller förändringar i uppdrag.

Tydliggörs var ansvar för inköpsbeslut ligger?

Svaret på denna fråga varierar stort och det är svårt att ge ett entydigt svar. Det varierar från tydlig ansvarsmatris till att inget ansvar alls anges. Vissa har tydlig delegering av alla typer av inköpsbeslut medan andra bara har reglerat vissa typer, exempelvis gällande direktupphandling eller upp till vissa beloppsgränser. Ibland finns också en tydlig ansvarsfördelning mellan upphandlingsfunktionen och beställaren.

Ligger det övergripande ansvaret för inköp på ledningsnivå?

Det övergripande ansvaret för styrdokumentet ligger ofta på högsta ledningen. När det kommer till det strategiska inköpsarbetet ligger däremot ansvaret oftast på inköpsfunktionen. Upphandlings- och inköpsverksamheten är i huvuddelen av fallen en intern stödfunktion varpå beslut ofta delegeras till upphandlings- eller inköpschef. De fall där upphandling hanteras på ledningsnivå är ofta utifrån att det finns reglerat i regleringsbrev, instruktion eller i särskilda regeringsuppdrag. Jämför generaldirektörernas svar i enkätundersökningen gällande upphandlingsaspekter i beslutsunderlag som redovisas under punkt 7.

Är målen i styrdokumentet kort- eller långsiktiga?

Mål utifrån ett inköpsperspektiv framstår ofta som kortsiktiga med fokus på taktiskt och operativt inköpsarbete. I relation till målen finns i vissa fall underliggande planering av kommande behov.

6.2 Hur ser inköpsorganisationen ut idag?

Vi ser ett mönster där de större myndigheterna med fler än 250 anställda har en centraliserad inköpsorganisation medan de mindre oftare har en decentraliserad. Anledningarna till decentralisering varierar, där parametrar som beloppsgränser, kompetens samt varans eller tjänstens art ställs i relation till myndighetens uppdrag. De statliga ramavtalen hanteras vanligtvis centralt och de verksamhetsnära avtalen decentraliserat. Ur ett strategiskt perspektiv kan motsatsen vara motiverad. Resonemanget utvecklas under punkt 8.2.

Något entydigt svar på relationen mellan inköpsvolym och antal anställda går inte att ge eftersom myndigheternas uppdrag och verksamhet varierar stort. Frågorna har däremot gett en intressant ingång till att diskutera hur inköpsfrågorna hanteras.

6.3 Vilka är de stora utmaningarna när det gäller den nationella upphandlingsstrategin?

1. Överprövningar

Många av myndigheterna upplever stora problem när det gäller överprövningar. Det tar ofta lång tid att få ett avgörande i rätten, vilket innebär att verksamheten inte kan bedrivas på det sätt som planerats. Det kan äventyra genomförandet av

myndighetens uppdrag och innebära stora problem för kunderna. Dessutom blir det ofta kostsamt för den upphandlande myndigheten eller enheten.

2. Kompetensförsörjning

Att attrahera och behålla rätt kompetens är en utmaning, inte minst för de myndigheter som har stora inköpsorganisationer.

3. De statliga ramavtalen är inte anpassade för små myndigheter

Ofta är de mindre myndigheterna helt beroende av att de statliga ramavtalen finns. De mindre myndigheterna menar att deras behov borde kunna tillgodoses på ett bättre sätt, med möjligheter till enkla avrop som kan hanteras ute i myndighetens verksamhet. De mindre myndigheternas behov borde också på ett bättre sätt avspeglas i de ramavtalsområden som SIC upphandlar.

De statliga ramavtalen upphandlas oftast med avropsformen förnyad konkurrensutsättning, vilket ofta betyder att mycket arbete kvarstår när myndigheten behöver göra ett avrop. Komplexiteten i avropen innebär att ansvaret ofta behöver läggas på den centrala inköpsfunktionen i stället för decentraliserat i verksamheten.

Många av de sociala krav och miljökrav som ställs i ramavtalen lämnas till arbetet med den förnyade konkurrensutsättningen, vilket innebär ett merarbete för den avropande myndigheten. Kompetensen att avgöra vilka krav som kan eller ska ställas, samt hur de ska utvärderas och följas upp, saknas ofta hos myndigheterna. Myndigheternas starka önskemål är att denna typ av krav ska ingå i upphandlingen av ramavtalen istället för att tas om hand i samband med den förnyade konkurrensutsättningen.

4. Arbetsrättsliga villkor

Komplexiteten i att ställa arbetsrättsliga krav visar sig i att flera av de 25 besökta statliga myndigheterna tagit upp frågan som en utmaning.

5. Säkerhetsklassad upphandling

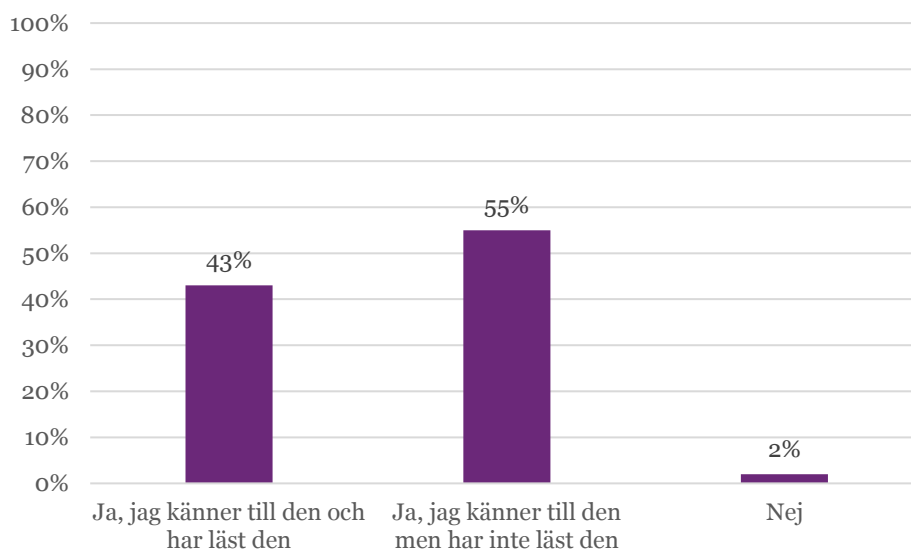
En annan fråga som tagits upp är problematiken kring säkerhetsklassad upphandling (SUA). De myndigheter som ofta genomför säkerhetsklassade upphandlingar uppger att de skulle ha nytta av att samlas kring gemensamma arbetssätt.

7. Enkätundersökning till generaldirektörer

I enkätundersökningen till statliga generaldirektörer ställdes samma fråga gällande kännedom om den nationella upphandlingsstrategin som ställts till inköps- och upphandlingscheferna i nollmätningen.

Mindre än hälften av de tillfrågade generaldirektörerna (43%) som svarat anger att de känner till den nationella upphandlingsstrategin och att de har läst den.

Diagram 4: Känner du till att regeringen har tagit fram en nationell upphandlingsstrategi? Generaldirektörers svar. Andel procent.



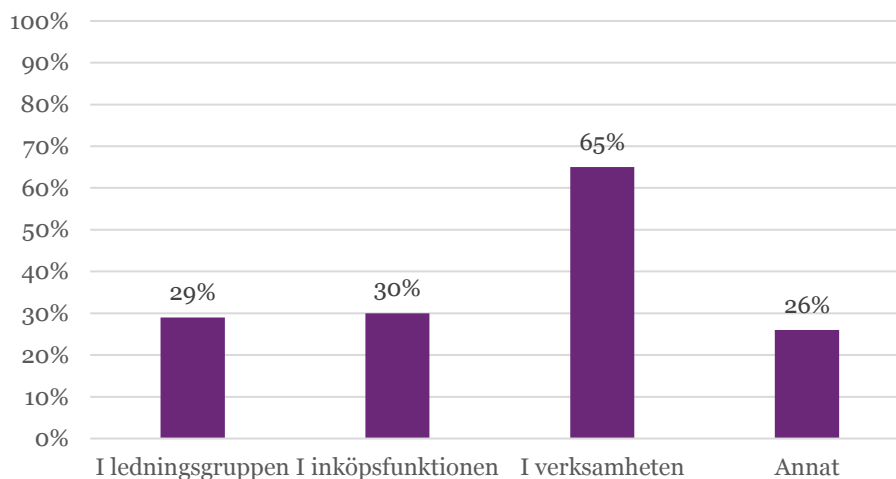
(Antal svar tot: 42 av 45)

Svaren påvisar att mer information och dialog kring den nationella upphandlingsstrategin behövs för ledande befattningshavare, så att myndigheternas utveckling mot en medveten och mer strategisk offentlig upphandling kan ta fart.

En jämförelse av svaren mellan generaldirektörer och inköps- och upphandlingschefer i statliga myndigheter visar att 39 procent av inköps- och upphandlingscheferna känner till och har läst strategin och 16 procent svarade att de *inte* gör det. Motsvarande siffra för generaldirektörerna var två procent. Enkätundersökningen för generaldirektörer genomfördes ett halvår efter nollmätningen vilket kan vara förklaringen på skillnaden.

Även en fråga gällande hur beslut kring inköp och upphandling tas ställdes till samtliga generaldirektörer.

Diagram 5: Hur tas beslut gällande inköp/upphandling i din myndighet? Andel procent. Flervalsfråga.

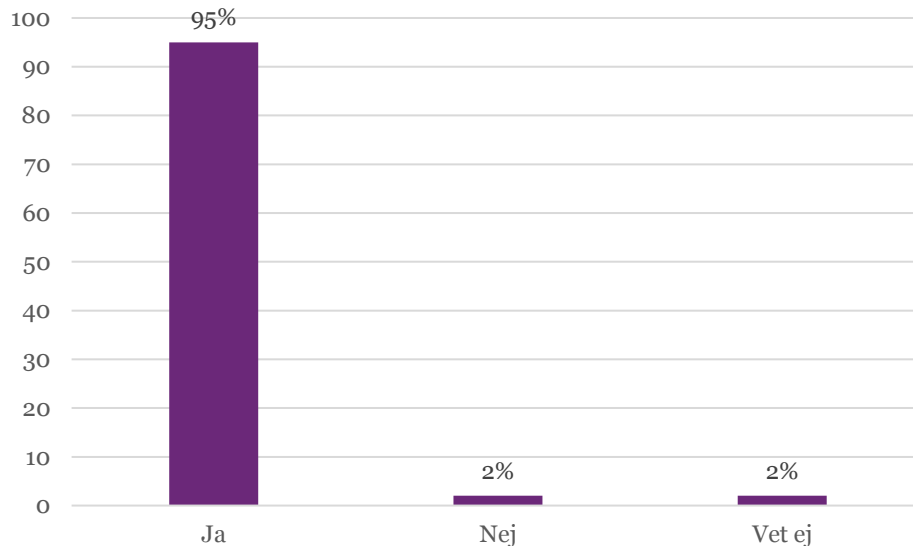


(Antal svar tot: 100 av 103)

På frågan hur beslut tas gällande inköp och upphandling i myndigheten svarade 65 procent att detta sker i verksamheten, 29 procent att det sker i ledningsgruppen, medan 30 procent svarade att det sker i inköpsfunktionen. En relativt stor andel, 26 procent, valde svarsalternativet ”annat”. Exempel på fritextsvar för ”annat” är att beslut gällande inköp och upphandling tas av administrativ chef, generaldirektör eller upphandlare/upphandlingsenhet.

De som svarat på enkäten i rollen som generaldirektör utgör 45 procent av totala antalet svar. Deras svar bedöms som intressanta att fördjupa sig i för Upphandlingsmyndighetens fortsatta arbete. På frågan om upphandlingsaspekter finns med i beslutsunderlaget vid större verksamhetsförändringar, svarar 95 % av generaldirektörerna att så är fallet. Upphandlingsmyndighetens erfarenheter från de genomförda mötena och den analys som gjorts av styrdokument under punkt 6.1.1 visar på motsatsen.

Diagram 6: Finns upphandlingsaspekter med i beslutsunderlaget vid större verksamhetsförändringar inom myndigheten? Exempelvis vid utvecklingen av ett nytt IT-system. Generaldirektörers svar. Andel procent.



(Antal svar tot: 42 av 45)

8. Upphandlingsmyndighetens slutsatser

Till att börja med konstaterar Upphandlingsmyndigheten att få statliga myndigheter har en plan för hur innehållet i nationella upphandlingsstrategin ska genomföras. I nollmätningen angav endast fyra procent att de har sådan plan. Med tanke på den korta tid som gått från beslutet om strategin tills att nollmätningen genomfördes är resultatet inte förvånande. Det ska bli intressant att följa utvecklingen av denna fråga som redan vid nästa mätning borde visa ett annat resultat.

På en generell nivå är det enligt Upphandlingsmyndigheten ofta förekommande att organisationen för inköpsfrågorna inte är anpassad efter de faktiska behoven. Detta kan innebära stora risker, det vittnar inte minst flera uppmärksammade upphandlingsärenden de senaste åren om. Bland annat har det resulterat i att avtal som inte hanterats på rätt sätt sagts upp och beslut tagits om att verksamheten ska återgå till egen regi. I svårare fall har det inneburit kvalitetsproblem som påverkat brukarna, som till exempel när det gäller upphandling av vård- och omsorgsboenden för några år sedan. Även säkerhetsproblem har uppstått i samband med olika former av upphandling. Om inköpsfrågorna hade hanterats rätt från början, det vill säga med ett strategiskt perspektiv, är det sannolikt att dessa problem hade kunnat undvikas.

Resultaten av Upphandlingsmyndighetens aktiviteter bekräftar strategins antagande att det finns ett glapp mellan beslutsfattare och ansvariga för inköps- och upphandlingsarbetet och att det är en av anledningarna till att offentliga inköp inte får den betydelse för verksamhetsutveckling som det finns potential för.

Under respektive inriktningsmål nedan ges en kortfattad beskrivning av de slutsatser Upphandlingsmyndigheten hittills kunnat dra.

8.1 Mål 1 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär

Inköps- och upphandlingsfunktionerna i Sverige har påbörjat arbetet med att strukturera sina inköpsfunktioner på ett strategiskt sätt; styrdokument finns i många fall. Ett kommande arbete behöver dock göras för att säkerställa att riktlinjer implementeras i organisationen med mål, rutiner och nya arbetsätt. Efter att djupare ha analyserat ett antal statliga myndigheters styrdokument för inköpsarbetet konstaterar Upphandlingsmyndigheten att styrdokumentet endast i ett fåtal fall har ett tydligt strategiskt anslag.

Upphandlingsmyndigheten konstaterar också att i takt med att offentlig sektor blir mer professionaliserad behöver kunskapen och inriktningen i verksamheten förändras. Organisationerna behöver arbeta mer tvärfunktionellt och beställarna i organisationerna involveras mer i inköpsarbetet. Detta innebär att nya funktioner i organisationerna behöver förstå hur de bidrar till den goda affären. Resursfördelningen bör ske utifrån de medvetna prioriteringar som organisationen har gjort.

Under de senaste decennierna har de offentliga verksamheterna förändrats. Från att ha varit utförare och till stor del ha genomfört det offentliga uppdraget i egen regi, har offentlig sektor gått över till att bli beställare och valt att konkurransutsätta delar av den egna verksamheten. För att säkerställa utförandet av verksamheten behöver förståelsen för skillnaden mellan att vara utförare (verksamhetsstyrning) och beställare (kontraktstyrning) öka. Detta för att minimera risken att uppdraget inte utförs till fullo. Rätt kompetens behöver finnas för att fatta strategiska beslut, identifiera behov, ställa krav, utvärdera och följa upp kontrakten.

Som nämnts tidigare är svaren på frågan om inköpsaspekterna finns med som underlag vid viktiga beslut motsägelsefulla. Undersökningen som besvarades av generaldirektörer visar på ett resultat, medan den muntliga information som inhämtats säger något annat. Här behövs ytterligare underlag för att förstå skillnaden mellan resultaten.

Skatteverket har en modell för strategiska val som utgår från ledningens viktigaste styr signaler. Beslut vid val av verksamhetsform utgår från styr signalerna och modellen säkerställer att rätt kompetens finns med för att kunna ta rätt beslut. Redan idag använder fler myndigheter modellen och Upphandlingsmyndigheten är mycket intresserade av att titta vidare på den för att kunna sprida arbetssättet till fler myndigheter. Upphandlingsmyndigheten har startat ett nätverk för de 25 besökta myndigheternas inköps- och upphandlingschefer. Ett av syftena med nätverket är att sprida goda arbetsmetoder och att inspirera varandra i det fortsatta arbetet.

Att ta reda på fakta är grunden för det strategiska inköpsarbetet. För att få ett bättre underlag till att fatta medvetna beslut gällande inköpen, behöver en analys av organisationens inköpsmönster genomföras (kan också kallas för spendanalyser). Endast ett fåtal statliga myndigheter har genomfört fullständiga analyser, men flera har påbörjat arbetet. Detta arbete behöver göras i alla statliga myndigheter.

8.2 Mål 2 Effektiva offentliga inköp

Det är Upphandlingsmyndighetens bedömning att de personer som är direkt berörda av inköpet, såsom inköpare, upphandlare, beställare och aktiva kravställare, ofta har hög kunskap inom inköps- och upphandlingsområdet.

Under mötena med statliga myndigheter har information samlats in om hur förhållandet ser ut mellan antalet anställda i inköpsfunktionen, totalt antalet anställda och total inköpsvolym. Utifrån det resultatet menar Upphandlingsmyndigheten att det generellt läggs för lite personella resurser på inköpsfunktionen och att det finns stor potential för effektivisering genom att satsa resurser på kompetens. För att kunna vara en professionell inköpsorganisation och säkerställa att alla sju inriktningsmål i den nationella upphandlingsstrategin kan genomföras, behöver fler resurser med rätt kompetens sättas in.

Ett exempel är Försvarets Materielverk (FMV) och Försvarsmakten (FM). Fram till 2013 ansvarade FM för sitt eget inköp av indirekta varor och tjänster (det som inte är militär materiel). Volymen på dessa inköp uppgick till ca 7 miljarder kr/år. FM tog 2008 beslut om att genomföra projekt UEFA (Utveckling och Effektivisering av Försvarsmaktens Anskaffningsverksamhet). I praktiken innebär UEFA att bygga upp en inköpsorganisation som arbetar med de strategiska frågorna kring inköpet i samverkan med hela övriga verksamheten. För detta krävdes att resurser tilldelades för att arbeta i de förberedande faserna och med avtalsförvaltning samt att införa kategoristyrkt inköp för hela myndighetens samlade inköpsvolym. Målet med UEFA var att nå en årlig besparing på 284 miljoner kr genom effektiviseringar i inköps- och logistikkedjan och sänkta inköspriser. Inköpsverksamheten

omorganiserades och förstärktes med resurser så som kategoriledare, inkösanalytiker och inköpssamordnare till en ökad kostnad av ca 30 miljoner kr per år.

I samband med regeringens beslut att FM:s inköpsverksamhet skulle flyttas och slås ihop med FMV:s inköpsverksamhet 2013, fick projekt UEFA ett besparingskrav på 300 miljoner kronor årligen att uppnå och redovisa på den ursprungliga volymen 7 miljarder kr. Satsningen gör att de 300 miljoner kronorna som årligen sparas istället används till att höja den operativa förmågan hos Försvarsmaktens förband, bland annat genom inköp av militär materiel och till utökad övningsverksamhet. Det bör dock noteras att FMV har inköp som en av sina kärnverksamheter så förutsättningarna för dess inköpsfunktion skiljer sig från de flesta andra myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten ser stora möjligheter att resultatet skulle liknande i andra statliga myndigheter. Modellen har stor potential att kunna överföras till andra organisationer vilket skulle frigöra stora belopp till verksamhetsutveckling och öka kvaliteten i verksamheterna. Här finns goda möjligheter att utveckla inköpet till ett strategiskt verktyg och till att effektivisera de offentliga inköpen.

Hos de mindre myndigheterna är utmaningarna störst när det gäller att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå, eftersom dessa generellt sett har mindre resurser inom inköpsfunktionen. Det visar sig i Upphandlingsmyndighetens kundbehovsanalys att de upphandlare som är ensamma i inköpsfunktionen upplever störst problem och de beskriver sin vardag som att ”släcka bränder” istället för att arbeta proaktivt strategiskt.

Som tidigare berördes, innebär de statliga ramavtalens upplägg (med förnyad konkurrensutsättning) att inköpsfunktionens resurser i alltför hög grad används för avrop. Det kan finnas fördelar i att samordna avrop från ramavtal centralt i en myndighet, men i en mindre myndighet bör inköpsfunktionens resurser istället läggas på de egna strategiskt viktiga inköpen och upphandlingarna. Kompetensen i inköpsfunktionen hos de mindre myndigheterna behöver användas för att lyfta inköpsfrågorna till en strategisk nivå.

Upphandlingsmyndigheten anser att regeringen bör överväga en utveckling av Kammarkollegiets uppdrag, så att möjligheter ges att tillgodose små myndigheters behov på ett mer ändamålsenligt sätt.

Upphandlingsmyndighetens rekommendation är att en organisation bör arbeta tvärfunktionellt med inköpsfrågor för att mer effektivt kunna tillgodose organisationens olika behov. Det sker genom att arbetsgrupper med olika

funktioner och från olika verksamheter samarbetar kring frågor som gäller nutida och framtida behov, leverantörsdialog, kravställning samt strategiska beslut kring exempelvis val av upphandlingsförfarande. Genom att olika roller och funktioner samarbetar ökar även möjligheterna för att bland annat stimulera innovationer och därmed bidra till utveckling av verksamheten. Det är få statliga myndigheter som hittills har utvecklat ett tvärfunktionellt arbetssätt fullt ut.

8.3 Mål 3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens

Enligt nollmätningen anser inköps- och upphandlingscheferna i hög utsträckning att konkurrensen i upphandlingar fungerar, denna gavs värde 3,7 på den femgradiga skalan. Samma fråga ställdes i en av Upphandlingsmyndigheten genomförd undersökning riktad till företag och dessa skattade konkurrensen i offentlig sektor till värde 2,8. Detta anser Upphandlingsmyndigheten är intressant att studera vidare.

Det är angeläget att upphandlande myndigheter och enheter fortsätter att arbeta för att fler organisationer, såväl större som mindre, ska bli intresserade av offentliga upphandlingar. När fler företag och organisationer kan och vill lämna anbud vid offentliga upphandlingar stärks konkurrensen.

8.4 Mål 4 En rättssäker offentlig upphandling

Den kanske mest aktuella frågan som kopplar till mål 4 är överprövningsproblematiken. Resultatet av Upphandlingsmyndighetens regeringsuppdrag kommer att ligga till grund för en djupare analys av denna aspekt i inriktningsmålet. Som nämnts tidigare kan Upphandlingsmyndigheten konstatera att det är den oftast uppmärksammade frågan hos de generaldirektörer som besökts, eftersom återkommande överprövningar i många fall innebär att verksamhet inte kan bedrivas.

Enligt nollmätningen har de flesta upphandlande myndigheter och enheter i sina styrdokument tydliggjort hur organisationen ska arbeta för att undvika korrupktion i sina inköp. Detta är en betydelsefull del i arbetet med att förebygga korrupktion specifikt kopplat till inköp. Det är dock viktigt att denna ansats även tydliggörs i inköpsprocessen så att styrdokumentet får genomslag i praktiken.

Upphandlingsmyndigheten har uppmärksammat att det finns ett behov av stöd i detta avseende och därför pågår ett sådant arbete. Detta stöd kommer att innefatta förslag på hur upphandlande myndigheter och enheter kan arbeta med att förebygga, identifiera och avhjälpa korrupktion på såväl strategisk nivå som i olika faser i inköpsprocessen.

8.5 Mål 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

Upphandlingsmyndigheten upplever att intresset för utveckling av den offentliga upphandlingen, i form av en öppenhet inför nya lösningar från leverantörsmarknaden, är stort i de olika upphandlande myndigheterna och enheterna. Dock nämns att begreppet innovation kan uppfattas som hämmande. Därför har myndighetens insatser till stora delar fokuserats på att avdramatisera samt bredda synen på, och möjligheterna med, innovationsupphandling.

Det finns dock en förståelse för och incitament hos upphandlande myndigheter för att koppla ihop verksamhetsutveckling och innovationsupphandling.

Flera organisationer har kommit långt i arbetet med innovationsupphandling, men det är företrädesvis de större som har mer resurser samt verksamhetsområden där det kan finnas incitament för att arbeta mer långsiktigt.

Beslutsfattare och högre tjänstemän i de upphandlande myndigheterna och enheterna behöver i större utsträckning nås för att uppmärksammas på möjligheterna med innovationsupphandling och användning av tidig dialog.

8.6 Mål 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

Som tidigare nämnts har många upphandlande myndigheter och enheter arbetat med att utveckla arbetssätt och kravnivåer inom målområdet under tiotalet år. Dock uppvisar de statliga myndigheterna som grupp låga värden inom hela målområdet. Ett försiktigt antagande om anledningen till det kan vara att kommuner och landsting och regioner ofta, och under en lång tid, har haft en tydligare och nära politisk styrning gällande inköpsfrågorna. Detta har inte i samma utsträckning varit fallet i de statliga myndigheterna.

En annan anledning till att de statliga myndigheterna ligger lågt i självskattning, i jämförelse med de andra organisationstyperna, kan vara den problematik med att ställa krav i förnyad konkurrensutsättning i de statliga ramavtalen som de statliga myndigheterna vi besökt ger uttryck för.

8.7 Mål 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

Nollmätningen visar att det mål som upphandlande myndigheter och enheter har arbetat minst med hittills är inriktningsmål 7. Samma antagande, att det har saknats politisk styrning, skulle kanske kunna göras när det gäller inriktningsmål 7 som vi gjort ovan gällande mål 6, även om antagandet här gäller för samtliga organisationstyper. Detta är ett område som kommit i fokus bara under de senaste

åren, vilket kan vara anledningen till att det ofta saknas arbetssätt och praktisk erfarenhet.

Erfarenheterna av att ställa sysselsättningsfrämjande krav är fortfarande begränsad. Området är komplext och nya metoder behöver utvecklas för att kunna ställa krav på ett bra sätt enligt upphandlingsreglerna och där kraven leder till såväl samhällsnytta som nytta för berörda individer.

Upphandlingsmyndigheten har påbörjat arbetet i ett metodutvecklingsprojekt om sysselsättningskrav i offentlig upphandling som är finansierat av Europeiska Sociala Fonden (ESF). Syftet med projektet i sin helhet är att utveckla metoder som kan användas för att ställa sysselsättningskrav i offentlig upphandling. Detta bedöms leda till att fler upphandlande myndigheter kommer att kunna tillämpa sådana krav. Målsättningen är att fler individer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden, med fokus på nyanlända personer, ska erbjudas en anställning eller praktikplats i offentligt upphandlade kontrakt.

9. Tre tips till en generaldirektör

Upphandlingsmyndigheten har genomfört ett antal aktiviteter riktade till statliga myndigheter. En av anledningarna har varit att bidra till att minska glappet mellan beslutsfattare och inköpsfunktionen som nämns i strategin. Utifrån resultatet av mötena och analyserna som presenterats ovan har vi avslutningsvis tagit fram tre tips på vilka de första åtgärderna är för att ta ett större ansvar för att upphandla mer strategiskt. Som en avslutning på redogörelsen för uppföljningen av den nationella upphandlingsstrategin vill Upphandlingsmyndigheten rikta de tre tipsen till generaldirektörerna i de statliga myndigheterna.

1. Sätt inköp på ledningens agenda

Låt de strategiska inköpsfrågorna ta plats på ledningens agenda. Säkerställ att ledningen informerar sig om innehållet i den nationella upphandlingsstrategin. Säkerställ att ledningsgruppen utifrån målen i strategin ser över sin inköpsverksamhet. Fundera i ledningsgruppen hur inköp ska mätas och följas upp inom ramen för den ordinarie verksamhetsuppföljningen. Uppmärksamma de goda exempel på strategiskt inköpsarbete som finns i den offentliga sektorn idag och stjäla från dessa med stolthet.

2. Våga välja fokus

Våga tro på att verksamheten utvecklas och blir bättre genom att satsa på inköpsfunktionen och på att lyfta inköpet till en strategisk nivå. Våga välja detta fokus. Är roller och ansvar för inköp i organisationen tydliga och finns de resurser för inköpsverksamheten som behövs? Ta reda på fakta, ta reda på vilka inköp som görs och ta strategiska beslut om vad som ska upphandlas och vad som ska

genomförs i egen regi. Ta reda på vilka risker som olika alternativ innebär och bestäm er för vilka risker ni är beredda att ta. Använd Skatteverkets modell för strategiska beslut så att rätt kompetens finns med vid beslutsfattandet.

3. Fatta medvetna beslut

Använd de fakta och riskanalyser som arbetats fram som underlag vid planering av den verksamhet som ska genomföras. Alla organisationer kan välja ut ett eller par områden för prioriterade satsningar. Medvetna beslut, till skillnad från omedvetna, tas med alla fakta på bordet. Ingen organisation kan göra allt på en gång, och vilka åtgärder inom inköpsområdet som är aktuella för den enskilda organisationen beror av dess utgångsläge.