



Till Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Leksand den 13.1.2011

Samordning av de statliga inköpen nödvändig – men vilken form är bäst?

Sammanfattande bedömning

- Vi delar Statskontorets allmänna bedömning att det är viktigt att få till stånd en förbättring och kvalitetshöjning av den statliga upphandlingen och dess stödfunktioner med följd att organisationen för detta måste ses över. Hur staten organiserar upphandlingen får av olika skäl även stora effekter för hur kommuner och landsting organiserar och genomför sin del av den offentliga upphandlingen
- I stort finner vi att Statskontorets utredningsrapport innehåller ett väsentligt bidrag till hur man på olika sätt kan lösa frågan om hur de upphandlingsstödjande verksamheterna kan organiseras
- SmåKom har dock funnit att Statskontorets förslag till lösning – en ny statlig upphandlingsmyndighet – är förenat med så många seriösa frågetecken att det inte kan läggas till grund för ett statligt beslut
- SmåKom menar att det är svårt och näst intill omöjligt att enbart lösa organisationsfrågorna bakom den statliga upphandlingsverksamheten utan att grundligt studera hur den faktiska inköpsprocessen fungerar i praktiken
- SmåKom förordar för den vidare beslutsprocessen att regeringen förordar en väsentlig förbättring av dagens system för samordning av de stödjande funktionerna bakom inköpsarbetet
- SmåKom finner Statskontorets förslag när det gäller framtagning av ny statistik för de statliga upphandlingarna samt förslaget om hur en löpande utvärdering av den statliga upphandlingsverksamheten skulle kunna utformas vettigt att realisera om än med vissa av oss påpekade förändringar
- Vår sammanfattande bedömning är att den utredning som Statskontoret författat inklusive de delutredningar som kommer fram i januari i år överförs till Anders Wijkmans upphandlingsutredning för närmare bedömning och konkreta förslag

Bakgrund

Den offentliga sektorns upphandling och som enligt de senaste analyserna kan uppgå till kanske 550 till drygt 600 miljarder kronor per år är av stor betydelse för den svenska ekonomins utveckling. Det påverkar såväl stora som små företags utveckling, konkurrensförmåga och exempelvis tekniknivå. Det påverkar också särskilt de små företagens framtidsmöjligheter och inte minst den ekonomiska utvecklingen mellan landsbygd och större städer. För hela den offentliga sektorn är den offentliga inköspolitiken ofta av avgörande betydelse när det gäller att nå viktiga välfärds mål på samtliga beslutsnivåer förutom att inköpen skall gynna en ansvarsfull ekonomisk förvaltning av stora skatteresurser.

Statskontoret har fått i uppgift att undersöka viktiga delar av den statliga upphandlingen (återfinns i rapporten *En ny upphandlingsmyndighet, Rapport 2010:23*) där man särskilt fått i uppgift att analysera följande:

1. Kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilka slags verksamheter de bedriver
2. Analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi
3. Föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp samt
4. Med beaktande av verksamhetens art och omfattning föreslå i vilken form som de upphandlingsstödjande verksamheterna ska bedrivas och finansieras.

Inom den statliga sfären finns sedan många år tillbaka en inköpssamverkan där vissa statliga organisationer har s.k. ramavtal som kan användas av övriga myndigheter. Till dessa ramavtal inbjuds ibland även landets kommuner, bl.a. vid upphandling av nya IT-lösningar. Det är sammanlagt elva myndigheter som slutit sådana avtal varav några har ett särskilt uppdrag att medverka i samordningsarbetet. Det är Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret samt Verket för högskoleservice. Från 2011 är det dock Kammarkollegiet som har ansvaret för samordningen mot tidigare Ekonomistyrningsverket. De ramavtal som har den största omsättningen är de som sköts av Kammarkollegiet, Försvarsmakten, Rikspolisstyrelsen samt Skatteverket.

De fyra utredningspunkterna ovan är enligt SmåKom viktiga att penetrera för att få den statliga politiken att fungera väl i hela landet och hos samtliga aktuella statliga organ men samtidigt finns det skäl att koppla denna översyn till hur den faktiska inköspolitiken bedrivits och numera sköts inom den statliga sfären. Det finns för- och nackdelar med en centraliserad upphandlingspolitik i större skala, där stödfunktionerna spelar en viktig roll, och SmåKom menar att det är viktigt att göra en helhetsorienterad analys av såväl organisation som konkreta upphandlingspolitik innan man tar ställning till hur en kompetensstödjande verksamhet skall utformas inom statsapparaten.

Statskontorets förslag till nya rutiner för statliga inköp

Vi finner i stort att Statskontorets utredning gjorts på ett nöjaktigt sätt med de väsentligaste frågeställningarna genomgångna. Kontoret redovisar på ett tydligt sätt fördelar och nackdelar med nuvarande system, där Kammarkollegiet från och med årsskiftet har ett särskilt samordningsansvar för den statliga upphandlingen, och fastnar slutligen för att istället för att förbättra nuvarande system med i stort bevarad organisation förordar en helt ny myndighet. Vi återkommer till denna avgörande fråga längre fram.

Statskontoret har funnit ett antal fördelar med att samla allt upphandlingsstöd i en organisatorisk enhet – en ny statlig myndighet. De säger ordagrant följande i sin utredningsrapport:

- ”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”.

Utredningsansvariga säger också att de ser en del nackdelar och risker med att skapa en helt ny organisation för stöd i upphandlingsprocessen:

- ”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”.

Utifrån dessa utgångspunkter skisserar Statskontoret fyra olika principiella lösningar för att om möjligt kunna förbättra det statliga stödet för att förbättra inköpsrutinerna och inköpsresultaten. Dessa alternativ är:

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.

Efter analysen i utredningsarbetet kommer man fram till att en ny statlig myndighet är den bästa lösningen. Den sägs få de fördelar som skisseras ovan men slipper väsentliga nackdelar mer än andra modeller.

Ett viktigt avsnitt med tillhörande förslag är utredarnas förslag om ny statistik och löpande utvärderingar av den statliga inköpsverksamheten. Där föreslår Statskontoret av SmåKom efterlängttade insatser som regelbunden mätning/kartläggning av myndigheternas inköp, val av leverantörer av varor och tjänster, tillämpade upphandlingsformer samt typ av inköpta varor och tjänster. Detta förslag stödjer SmåKom.

Samma inställning till kontorets förslag har vi beträffande en löpande utvärdering av statens inköpsverksamhet. Förslagen, vars realiserande ökar genom bättre statistik, om vilken nytta som både upphandlare och leverantörer haft (eller kommer att få) av det förbättrade upphandlingsstödet, hur miljökrav och sociala krav tillgodosätts och hur man nyttjat olika former av innovationsupphandling har fullt stöd av SmåKom.

Däremot sätter vi ett frågetecken för förslaget att man gör denna analys först vart tredje år. Vi menar att man i vissa fall bör kunna göra utvärderingar efter kortare perioder eftersom de rutiner och överenskommelser som skapas i början av en upphandlingsprocess och vid förverkligande av nya kontrakt tenderar att styra verksamheten på längre sikt. Detta kan missgynna särskilt små leverantörer och om myndigheter och leverantörer upptäcker problem i början av en upphandlingsperiod bör detta kunna granskas redan det första året. Därför föreslår vi ett mer kundorienterat utvärderingssystem när det gäller tidpunkter och önskemål från fältet.

SmåKoms invändningar mot den valda modellen

Som SmåKoms medlemskommuner ofta påpekat som svårigheter och särskilda handikapp i den offentliga upphandlingen finns det ett antal punkter där önskemålen om förändringar är stort. För egen del önskar kommunledningarna en kraftigt förstärkt kompetens i upphandlingsfrågor för att kunna hantera den allt större specialistkompetensen hos särskilt stora leverantörer och det alltmer komplicerade och svåröverskådliga regelverket. Kompetensen behövs både i varje kommun samt i skilda samarbetsorgan för en grupp av kommuner upp till den centrala enheten SKL.

Andra svårigheter och önskemål om förändringar handlar bl.a. om:

- Att kommunerna önskar en procedur för inköp av varor och tjänster som inte på något sätt diskriminerar små leverantörsföretag
- Att samma kommuner vill ha lättare att göra inköp av främst lokalt odlade livsmedel av miljö-, kvalitets- samt kontrollskäl
- Att göra upphandlingsprocessen mindre omfattande när det gäller olika ”skallkrav”, mindre ekonomiskt krävande för små leverantörer samt mer realistisk när det exempelvis gäller de tider då olika företag är bundna av givna leveranslöften
- Att priset i praktiken tillåts spela en alltför dominerande roll framför olika kvalitetskrav på varor och tjänster. På denna punkt upplever kommunerna att de inte riktigt vet hur man skall utforma kvalitetskraven inom alla varu- och tjänsteområden och hur långt man kan utveckla underlagsmaterialet för att stärka kvalitetskraven
- Att alltför stor andel av inköp av varor och tjänster sker i stora upphandlingsomgångar som direkt leder till att små leverantörer ofrånkomligt diskrimineras
- Att de beloppsbaserade gränserna för direktupphandling generellt sett bör förflyttas väsentligt uppåt eftersom nuvarande gränser inte bara skapar en omfattande byråkrati och stora merkostnader utan även en illusorisk rättvisa

- Att det saknas ett bra kunskapsunderlag för att kunna utveckla olika upphandlingstekniker där det dock börjar finnas en del intressanta modeller i landets kommuner och lokala bygg- och energibolag
- Bristen på statistik över de lokala, regionala och nationella upphandlingarna samt av goda och intressanta exempel från olika offentliga aktörer.

På utredningens konkreta och huvudsakliga förslag – en ny statlig myndighet för upphandlingsstödjande verksamheter inom statsapparaten - har SmåKom enligt oss väsentliga invändningar att föra fram. Ett av våra huvudskäl är att centraliserade system för offentliga inköp, där en ny samlad myndighet för processtöd kan komma att bidra till en ytterligare centralisering av upphandlingsarbetet, utan tvivel medför en rad olika nackdelar och risker utöver vad utredningen själv haft som tvivelsmål.

Vår delvis dyrköpta erfarenhet är att centraliserade system för med sig eller riskerar att understödja upphandlingsrutiner som gynnar större företag till förfång för alla mindre leverantörer oavsett om de finns på landsbygden, i Sverige eller inom EU som helhet. Detta har vi inte bara sett inom den statliga organisationen utan även inom kommuner och landsting, d.v.s. på våra egna hemmaarenor. Utredarna själva säger något oväntat i rapporten att en ny samlad statlig myndighet skulle ha större möjligheter än dagens organisation att ...*”vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande, bland annat i ramavtalsverksamheten”*.

Vi har från SmåKoms sida svårt att förstå resonemanget på denna punkt och saknar argument i rapporten för en sådan slutsats. Det tycks som om det bara är ett lösryckt påstående som möjligen har sin grund i en rädsla för att en centraliserad lösning just tenderar att ha just de av oss påtalade nackdelarna.

SmåKoms huvudförslag

Till skillnad från Statskontoret anser vi att nuvarande organisation inom staten för att underlätta en bättre och mer genomtänkt upphandlingspraktik på flera punkter väsentligt kan förbättras i syfte att nå de mål som regeringen stipulerat för utredningsarbetet. Vi menar för det första att det är en kvalitet i sig att upphandlande statliga myndigheter har en egen välutvecklad kompetens i samband med upphandlingar. Att exempelvis inte låta Miljöstylningsrådet få fortsätta att utveckla en miljöstyrd upphandlingspolicy torde vara ett stort misstag.

En mångfaldsorganisation som dagens organisationsmodell främjar ett kreativt klimat, mångsidighet och framtagning av fler utvecklingsmoment, att man på varje myndighet noga måste tänka igenom vad man inhandlar och hur detta påverkar både leverantörsmarknaden och det egna arbetets inriktning och effektivitet. Miljöstylningsrådets bidrag till en smartare och mer hållbar upphandlingsprocess är ett bevis på fördelen med att fler aktörer inom staten har ansvar för såväl upphandling som kunskapsstödjande verksamheter till övriga statliga organ.

Ytterligare skäl till att i ett huvudalternativ satsa på en mer kvalificerad samordning av befintliga upphandlingsstödjande verksamheter inom staten är att LOU-lagstiftningen är i ständig utveckling och bör så vara. Detta visar också erfarenheterna från andra EU-länder, vilket Statskontorets utredning inte har beaktat. Vi har ju nyligen skärpt lagstiftningen när det gäller miljöaspekter och sociala kriterier och det mesta talar för att länderna inom EU även

kommer att vilja utveckla nya kriterier allteftersom praktiken visar på systemets självklara ofullkomligheter.

Vi noterar också i marginalen att det inom statsförvaltningen sedan lång tid tillbaka i Sverige finns någon slags övertro på att långt centraliserade organisationslösningar enbart eller huvudsakligen lägger grunden till de bästa lösningarna i hela systemet från central till lokal nivå. Detta sker samtidigt som vi runt om i världen inklusive Sverige ser att motsatt organisationsfilosofi skördar allt större framgångar – t.o.m. inom de näringslivsgrenar där man alltid tagit för givet att allt större skalor garanterar allt bättre produkter och tjänster.

Den av oss föreslagna linjen stimulerar till att allmänt sett skapa en bättre genomtänkt statlig upphandling där det finns en utspridd kompetens på flera olika händer. Därför vill SmåKom förorda en ökad grad av samverkan mellan olika myndigheter som förstahandsalternativ för att förbättra den statliga upphandlingen. Om detta inte skulle leda till uppsatta mål kan andra modeller prövas där Statskontorets förslag är ett alternativ.

Ett ytterligare skäl till att inte skapa en helt ny myndighet är att det löpande arbetet på att förbättra den statliga upphandlingsverksamheten skulle tappa fart och förlora ett par år alldeles i onödan under den nya myndighetens uppbyggnadsperiod. Detta skulle dessutom ske i ett skede då det är viktigt att staten snabbt utvecklar sin verksamhet med tanke på alla nya krav som idag ställs av i första hand medborgarna och deras organisationer samt den stora mängden av småskaliga leverantörer i hela landet.

Skäl att vänta med avgörande beslut

Trots att Statskontorets förslag innehåller flera bra förslag – speciellt vad gäller ny statistik och en löpande utvärdering av den statliga inköspolitiken – finns det skäl att låta den statliga utredning som Anders Wijkman satts att leda avgöra de frågor som Statskontorets utredning fokuseras mot. Wijkmans utredning har ett brett perspektiv på upphandlingsfrågorna och organisationsfrågor bör enligt SmåKom alltid underordnas formerna för hur de viktiga kärnfrågorna i LOU skall lösas.

SmåKoms styrelse i januari 2011

Ordf. Peter Lindroth

gm sekr. Ronny Svensson