

Revisionsverkets ställningstaganden

Innovativa modeller för offentlig upphandling

Det har ställts stora förväntningar på offentlig upphandling. Målet i nationella innovationspolitiska strategier är framförallt att skapa efterfrågan på innovativa lösningar. Förhoppningen är dessutom att upphandlingarna ska främja produktiviteten i den offentliga sektorn. Revisionens mål var att göra en bedömning av användbara modeller för innovativ upphandling och identifiera god praxis som ökar statsförvaltningens beredskap att stödja innovativa lösningar.

I revisionen har vi bedömt hur de granskade upphandlingarna lyckades främja utvecklingen av nya idéer och lösningar. Det handlar om innovativa modeller eller god praxis för innovativa upphandlingar.

En närmare granskning av hur innovativ upphandling utnyttjats strategiskt finns i den parallella revisionen "Genomförande av innovationsstrategin i offentlig upphandling".

Innovativ upphandling är ett tvetydigt begrepp

Innovativ upphandling är ett begrepp som kan uppfattas på många olika sätt. Det svårtolkade begreppet kan försvåra diskussionen om ämnet. Eftersom det saknas en generell definition baseras uppfattningarna om innovativ upphandling lätt på subjektiva åsikter. Det är också svårt att tolka, verifiera och mäta uppfyllelsen av mål som är baserade på ett tvetydigt begrepp. I denna revision avser begreppet innovativ upphandling en rättslig ram (upphandlingsförfarandet eller kontraktslösningen) som främjar innovation, en ny typ av operativ lösning och upphandlingarnas dynamiska effekter på marknaden eller den offentliga sektorns servicestruktur.

Upphandlingsförfarandet och -kontraktet kan uppmuntra till innovation

Upphandlingsreglerna och de avtalsrättsliga principerna utgör inte hinder för innovativ upphandling. Upphandlingsenheten måste dock genomföra upphandlingen inom den rättsliga ramen. Upphandlings- och kontraktsmässiga arrangemang kan bidra till att innovativa lösningar skapas. Möjliga incitament inom den rättsliga ramen kan utnyttjas på många olika sätt.

Flera modeller som uppmuntrar till innovation framkom under revisionen. Marknadskartläggning och dialog med marknaden uppmuntrar potentiella anbudsgivare att erbjuda lösningar som är av en ny typ eller i övrigt möter beställarens behov. Omsorgsfull planering av upphandlingen minskar resursbehovet i senare skeden av upphandlingsförfarandet. När resursbehovet bedöms behöver man oftast granska förfarandet som en helhet.

Framförallt då den upphandlade tjänsten är ny för upphandlingsenheten har ett förhandlat förfarande eller en konkurrenspräglad dialog upplevts som en användbar modell. Interaktiv förhandling ger marknadsaktörerna möjlighet att delta i upphandlingsprocessen. Offentliga upphandlingar kan även utnyttjas som instrument för användarcentrerad innovation. Användarnas delaktighet leder oftast till fler idéer och ett slutresultat som bättre motsvarar användarnas förväntningar.

Enligt revisionsiakttagelserna kan bindande villkor om samarbete och gemensamma målsättningar tas in i upphandlingskontraktet. I samarbetsbetonade modeller, som innovativa upphandlingar oftast

utgår från, omfattar parternas samverkan inte bara planeringen av upphandlingen och anbudsprocessen utan också ett samarbete under kontraktets giltighetstid, vilket ofta har mycket stor betydelse.

Enligt revisionsiakttagelserna skapas de nya lösningarna ofta i kontaktytorna mellan olika aktörer och deras nätverk. Upphandlingsförfarandet eller kontraktet kan genomföras så att man möjliggör gemensam utveckling som involverar olika intressenter. Olika typer av interaktiva relationer kan utnyttjas i olika skeden av planeringen, anbudsprocessen och kontraktsförhållandet. Modellerna kan även utformas så att de uppmuntrar olika intressenter till informationsutbyte och utveckling av nya lösningar.

För närvarande finns det bara ett fåtal upphandlingsenheter där modeller som uppmuntrar till innovation tillämpas systematiskt.

Riskerna i innovativ upphandling är hanterliga

Karakteristiskt för tester av nya lösningar är att testet kan misslyckas. Inom verksamheter i den offentliga sektorn vill man ofta undvika risker. Detta kan minska viljan att genomföra innovativa upphandlingar. Enligt revisionsiakttagelserna är stöd från organisationens ledning och en kultur som accepterar kontrollerat risktagande vanliga riskhanteringsmetoder i innovativ upphandling.

Riskhanteringsvillkor kan även tas in i upphandlingskontraktet. Kontraktmodeller baserade på samarbete och ömsesidigt förtroende förebygger intressekonflikter och binder avtalsparterna till gemensamma mål. Enligt revisionsiakttagelserna minskar riskerna överlag genom att man använder incitament för innovativ upphandling (interaktiva modeller för planering och genomförande, samarbetsbetonade kontraktslösningar).

Innovativ upphandling kan överhuvudtaget inbegripa komplexa risker och riskhanteringsmetoder. Även upphandlingens särdrag kan ha stor betydelse för hur man möter riskerna. Därmed finns det inte heller något visst urval av riskhanteringsmetoder som kan tillämpas på alla innovativa upphandlingar.

Riskhanteringen i innovativ upphandling grundar sig på sakkunskap. Kunskap om föremålet för upphandlingen och upphandlingsenhetens omvärld är väsentligt för riskhanteringen. Framgångsrik riskhantering kan sänka tröskeln till att man släpper de traditionella lösningarna och i stället genomför en innovativ upphandling.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Organisationer som genomför innovativa upphandlingar måste kunna definiera begreppet innovativ upphandling för att det ska utvecklas en gemensam syn på sådana upphandlingar och för att man ska kunna tolka, verifiera och mäta de uppställda målen för innovativa upphandlingar.
2. Modellerna för innovativ upphandling består av innovationsfrämjande modeller för upphandlingsförfarandet och -kontrakten, olika interaktiva modeller och riskhanteringsmodeller. Upphandlingsansvariga organisationer bör tillämpa dessa goda modeller mer systematiskt än i dag.