

Revisionsverkets ställningstaganden

Genomförande av innovationsstrategin i 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 bedöma hur innovationsstrategier kan främja innovativa offentliga upphandlingar. I revisionen har vi bedömt myndigheternas styrning och utveckling av innovationsverksamheten samt hur offentliga upphandlingar kan användas som instrument för utveckling av sådan verksamhet.

Enligt revisionsiakttagelserna finns det exempel på hur offentliga upphandlingar kan genomföras innovativt, framförallt i kommunsektorn. Problemet är att antalet innovativa upphandlingar hittills är ganska litet i den offentliga förvaltningen som helhet. En central utvecklingsutmaning är att sprida ett systematiskt innovationsvänligt tänkande i upphandlingsorganisationerna. Samtidigt behöver organisationerna förändra sina metoder så att innovation uppmuntras. Detta strategiska tänkande kan också underbygga en kvantitativ tillväxt i innovativ upphandling.

Åtgärder för att främja innovativ upphandling har vidtagits men måluppföljningen har varit översiktlig

I statens centralförvaltning är det framförallt arbets- och näringsministeriet som ansvarar för främjandet av innovativ upphandling i och med att innovationspolitiken hör till dess verksamhetsområde. Finansministeriet ansvarar för den allmänna ledningen och utvecklingen av statens upphandling.

Arbets- och näringsministeriet har angett innovativa offentliga upphandlingar som ett prioriterings- och uppföljningsområde i resultatstyrningen av Tekes under 2010-talet. Jämte styrningen av Tekes har arbets- och näringsministeriet vidtagit åtgärder för att främja innovativa upphandlingar inom ren teknik tillsammans med miljöministeriet.

Arbets- och näringsministeriet har följt upp och bedömt uppfyllelsen av målen för innovativ upphandling på en ganska allmän nivå. Finansministeriets och forsknings- och innovationsrådets uppföljning av de innovationspolitiska målen har varit tämligen begränsad. Bristen på systematisk uppföljning och bedömning kan försämma uppfyllelsen av målen.

De affärsmässiga effekterna av projekt inom innovativ upphandling är främst indirekta. Tekes bedömningsindikatorer är inte optimala för denna typ av konsekvensbedömning.

Dessutom baseras Tekes bedömningar av finansieringens effekter i huvudsak på förfrågningar till finansieringsmottagarna. En sådan bedömning ger inte nödvändigtvis tillförlitliga resultat om finansieringens effekter.

Nationella innovationsstrategier har liten betydelse i det praktiska upphandlingsarbetet

Trots att nationella innovationsstrategier anger ganska ambitiösa mål för innovativ upphandling har sådana upphandlingar hittills genomförts i relativt begränsad omfattning. I praktiken är det främst kommuner som

har gjort innovativa upphandlingar. Inom den statliga sektorn har det handlat om enstaka projekt.

Innovationspolitiska mål för offentlig upphandling samt utvecklingsbehov anges i flera strategidokument. Målformuleringarna är delvis översiktliga och i vissa dokument är det svårt att identifiera egentliga mål. Strategidokumentet definierar dessutom inte begreppet innovativ upphandling. Då är det också svårt att bedöma måluppfyllelsen. Det finns inte heller en tydligt angiven ansvarig för måluppfyllelsen vid varje mål.

Målet är att de nationella riktlinjerna även ska påverka kommunerna, som gör merparten av upphandlingarna. Trots detta har statens upphandlingsstrategi inte någon direkt styrande inverkan på kommunernas upphandlingsverksamhet.

De nationella innovationsriktlinjerna har överhuvudtaget en ganska liten betydelse i det praktiska arbetet på upphandlingsenheterna. Upphandlingsorganisationernas identifiering och tillämpning av dessa strategier är tämligen begränsad. Man kan säga att de nationella strategierna har ett matchningsproblem.

Offentliga upphandlingar kan utnyttjas effektivare genom strategisk utveckling av upphandlingsenheternas metoder

Under 2010-talet har det genomförts ganska få innovativa upphandlingar. Ett konkret sätt att utnyttja offentliga upphandlingar effektivare skulle kunna vara strategisk utveckling av upphandlingsenheternas metoder.

Ledningens stöd och upphandlingsstrategin är hjälpmedel för innovativ upphandling som samtidigt binder personalen till modellen och skapar en innovationsvänligare organisationskultur. Strategin kan även kommunicera organisationens innovationsvänlighet mot marknaden. Med strategin kan man också skapa gemensamma spelregler och en helhetssyn som blir utgångspunkt för systematisk utveckling av organisationens innovativa upphandling.

Modeller för upphandlingsförfarandet och -kontrakten, för interaktionen mellan beställare och anbudsgivare samt för användarnas och övriga intressenters delaktighet är i grunden bra verktyg för genomförandet av innovativa upphandlingar. Identifiering och hantering av riskerna i innovativ upphandling ingår i god praxis. Det är ändamålsenligt att inkludera dessa verktyg i upphandlingsenhetens upphandlingsstrategi.

Det finns skäl att ha ett strategiskt förhållningssätt till bedömningen av de innovativa upphandlingarnas effekter och oftast är det ändamålsenligt att inkludera bedömningen i organisationens upphandlingsstrategi, som i sin tur bör integreras i organisationens övergripande strategi.

Om de innovativa upphandlingarna bara blir punktvisa projekt eller isolerade öar i organisationen innebär det oftast att deras upphandlingsvolym blir begränsad. Genom spridning av ett systematiskt och innovationsvänligt strategiskt tänkande inom den offentliga sektorn kan man dels öka antalet innovativa upphandlingar och dels förbättra effekterna av den övergripande innovationspolitiken.

Kvantitativa mål för innovativ upphandling förutsätter att begreppet definieras

Enligt regeringsprogrammet är målet att fem procent av all offentlig upphandling år 2019 ska vara innovativ upphandling. För att ställa upp kvantitativa bör man i sammanhanget kunna definiera begreppet innovativ upphandling. Tvetydiga mål är svåra att mäta och verifiera.

De kvantitativa målen är upphandlingsenheternas strategiska mål. Om sådana mål ställs upp är det ändamålsenligt att målen anges i upphandlingsenhetens upphandlingsstrategi.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Uppföljningen av innovationspolitiken har hittills varit översiktlig. Arbets- och näringsministeriet samt finansministeriet bör utveckla uppföljningen av innovationspolitiken så att den blir systematisk. Begreppen och målen för innovativa offentliga upphandlingar bör definieras mer exakt i nationella innovationsstrategier.
2. De ansvariga för styrningen, uppföljningen och uppfyllelsen av målen för offentlig upphandling bör anges tydligare i nationella strategier för politiken.
3. Förvaltningsområdenas samt statens och kommunsektorns samarbete bör utvecklas så att upphandlingsorganisationerna identifierar och tillämpar de nationella strategiska riktlinjerna. Framförallt arbets- och näringsministeriet, som ansvarar för innovationspolitiken, bör utreda hur riktlinjerna i de nationella innovationsstrategierna kan förankras på ett bättre sätt i upphandlingsenheterna inom hela den offentliga förvaltningen.
4. Upphandlingsorganisationerna bör anamma ett strategiskt tänkande i bredare omfattning och antalet innovativa upphandlingar bör öka. Målet att viktiga upphandlingsenheter ska ha en innovationsvänlig upphandlingsstrategi bör anges i nationella innovationsstrategier.