

REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Revisionsuppställningen

Så gott som alla industrialiserade länder har en enhet för kollektiv upphandling, som sammanför och koordinerar upphandlingen på landets offentliga sektor. I Finland är en sådan enhet det av staten till 100 % ägda Hansel Ab, som grundades år 1995 med en bolagisering av Statens upphandlingscentral, som var ett s.k. budgetbundet affärsverk. Den nytta staten-ägaren söker av Hansel Ab baserar sig inte på en maximering av bolagets vinst, utan på tanken att utnyttjande av bolaget för statsförvaltningens anskaffningar och materialförvaltning kan medföra betydande inbesparingar.

Den allmänna principen är att all upphandling inom statsförvaltningen skall konkurrensutsättas. Statens ämbetsverk och inrättningar kan göra anskaffningar från Hansel Ab utan att de själva behöver ordna i lagen förutsatta anbudstävlingar, emedan Hansel Ab redan har genomfört dem. Bolaget har emellertid till inga delar ensamrätt på inom statsförvaltningen gjorda anskaffningar. Statens ämbetsverk och inrättningar kan fritt välja, huruvida de utnyttjar Hansel Ab i sin upphandling.

Vid sidan av personalkostnader består de statliga ämbetsverkens och inrättningarnas utgifter närmast av upphandling (inköp) av lokaliteter, varor och tjänster. Trots att Hansel Ab i främsta rummet koncentrerar sig på s.k. stödanskaffningar (inköp i upphandlingsklass C), är den potentiella marknaden också för sådana stor. De statliga ämbetsverkens och inrättningarnas årliga anskaffningar av produkter i kategorin stödanskaffningar har på senare år uppgått till ca 800 - 900 miljoner euro. Av detta har Hansel Ab:s marknadsandel utgjort ca 10 procent. Hela budgetstatens alla årliga anskaffningar är totalt ca 3,7 miljarder euro. Förutom de egentliga inköpspriserna (anskaffningspriserna) ökas de totala kostnaderna av anskaffningens s.k. processkostnader¹ (konkurrensutsättning, beställning, fakturering etc.), vilka uppskattas uppgå till i genomsnitt ca en tredjedel av värdet av de egentliga anskaffningarna (= produkterna).

Hansel Ab erbjuder bl.a. följande produkter: fordon, underhållsprodukter, leasing-, tele-, säkerhets- och försäkringstjänster, storköksprodukter, hälsovårdsprodukter, informationstekniska produkter, kontorsmaskiner, kontors- och skolmaterial. Förutom dessa färdigt konkurrensutsatta produkter erbjuder Hansel Ab bl.a. sakkunnigtjänster inom konkurrensutsättning.

Statens upphandlingsfunktion har redan under flera års tid varit föremål för ett aktivt utvecklande. Som en viktig del av effektiveringen av statens upphandling har betraktats att bättre och i större utsträckning utnyttja Hansel Ab, dvs. statens upphandlingsenhet, i statens upphandling.

Vid revisionen har analyserats Hansel Ab:s rolls och ställning som en del av utvecklandet av och strategin för statens upphandling. Vid revisionen har gått igenom Hansel Ab:s strukturer och deras verkställande samt utvärderats bolagets (statens enhet för kollektiv upphandling) verksamhet förutom som affärsföretag även som en del av effektiveringen av upphandlingen inom statsförvaltningen.

¹ Processkostnaderna har beskrivits närmare i kapitel 3.4.

Huvudfrågan vid revisionen var att klarlägga, vilken strategin för statens upphandling är, och vilken Hansel Ab:s andel är i denna strategi (revisionsfråga 1). För huvudfrågan har klarlagts Hansel Ab:s bolagsstrategi och ägarstyrningen av bolaget (revisionsfråga 2), vilka förändringar och varför som har gjorts eller planeras i Hansel Ab och dess verksamhet (revisionsfråga 3), vilka i nuläget är Hansel Ab:s hot och svagheter både som bolag och som instrument för förverkligandet av statens upphandlingsstrategi (revisionsfråga 4), vilka i nuläget är bolagets starka sidor både som bolag och som instrument för förverkligandet av statens upphandlingsstrategi (revisionsfråga 5) och hur det förnyade Hansel Ab och dess verksamhet svarar mot kundernas behov och de krav som ställs av statens upphandling samt EU (revisionsfråga 6).

Därtill har vid revisionen som övriga frågor behandlats ledningen av ämbetsverkens upphandling, införande av elektronisk upphandling, centralisering av upphandlingen och Hansel Ab:s konkurrenter.

Strategin för statens upphandling och Hansel Ab:s andel i denna strategi (revisionsfråga 1)

Projektet för utvecklande av statens upphandling sammanfattade år 2000 fyra allmänna huvudprinciper för statens upphandling: upphandlingen bör vara enkel, ekonomisk, i konkurrenshänseende neutral och i den bör beaktas de förpliktelser lagstiftningen uppställer för en offentlig upphandlingsenhet.

I 2001 års projekt för utvecklande av upphandlingen definierades för statens upphandling ett strategiprogram, som i början av år 2004 i den av Delegationen för statens upphandling uppgjorda strategin för statens upphandling på koncernnivå har uppdaterats som ett centralt utvecklingsområde för de närmaste åren.

Tabell 1: Programpunkterna i 2001 års strategi för statens upphandling och de i 2004 års strategi för upphandlingen på koncernnivå definierade centrala utvecklingsområdena

PROGRAMPUNKTERNA I 2001 ÅRS STRATEGI FÖR STATENS UPPHANDLING	CENTRALA UTVECKLINGSOMRÅDEN I 2004 ÅRS STRATEGI FÖR UPPHANDLINGEN PÅ KONCERNNIVÅ
ordnande av den allmänna styrningen av statens upphandling påbörjande av ett ministeriespecifikt strategiarbete styrning och ledning av upphandlingen på förvaltningsområdet	styrning av upphandlingen organisering av upphandlingen
utnyttjande av möjligheterna vid elektronisk handel	utnyttjande av informationsteknik
utnyttjande av statens enhet för kollektiv upphandling (Hansel Ab) utnyttjande av övriga inbesparingsmöjligheter i statens upphandling och materialfunktioner	upphandlingssamarbete och centraliserad upphandling

(samarbete och gemensam konkurrensutsättning)	
åtgärder till stöd för utvecklande av serviceupphandling	utvecklande av serviceupphandlingen
förnyelse av utbildningen inom den offentliga förvaltningens upphandling	utvecklande av kunnandet på området för upphandling
utvecklande av ett planerings- och uppföljningssystem för statens upphandling	ett effektivt genomförande av övervakningen av upphandlingen
utvecklande av lagstiftningen om statens upphandling	förnyande och utvecklande av lagstiftningen om statens upphandling
	utökad information med anknytning till upphandlingen

Statens strategi på koncernnivå förverkligas av ministerierna och dem underställda ämbetsverk och inrättningar när dessa gör upphandlingar.

I början av år 2001 knöts den allmänna styrningen av statens upphandling till att vara en del av statens resursstyrning, och finansministeriet ålades ansvaret för den allmänna strategin, styrningen och metodutvecklingen i statens upphandling. I den av finansministeriet utfärdade instruktionen för verksamhets- och ekonomiplanering (den s.k. TTS-instruktionen) för år 2003 konstateras, att som bilaga till ettvarvt förvaltningsområdes verksamhets- och ekonomiplan bör ingå ett sammandrag av förvaltningsområdets upphandlingsstrategi, i vilket presenteras grunderna för klassificeringen av anskaffningarna, de viktigaste produkterna i klasserna A och B, upphandling som föreslås att genomföras centraliserat, möjligheterna till utläggning av upphandlingen, upphandlingens resurser och utvecklandet av dem samt en tabell över stora investeringsprojekt.

I de upphandlingsstrategier som ingår i förvaltningsområdenas verksamhets- och ekonomiplaner för år 2003 har möjligheten att utnyttja Hansel Ab i allmänhet knutits till stödanskaffningarna, med vilka avses närmast upphandling av massprodukter (produkter i strategiklass C). Vid revisionen konstaterades, att i de olika förvaltningsområdenas upphandlingsstrategier utnyttjandet eller ett planerat utnyttjande av Hansel Ab varierar, och bolaget har inte omnämnts i alla ministeriers upphandlingsstrategi.

Statsrådet tillsatte delegationen för statens upphandling i september 2002. Delegationen är ett sakkunnig- och stödorgan vid finansministeriet, och till den hör numera nio medlemmar från sju ministerier och Helsingfors handelshögskola. Delegationen har till uppgift att:

- utveckla upphandlingssamarbetet mellan ministerierna och ämbetsverkan
- främja uppgifter med anknytning till centraliserad konkurrensutsättning och annat samarbete mellan upphandlingsenheterna
- följa upp och utvärdera statens upphandlingsenhet (Hansel Ab) verksamhet samt ställa förslag till målsättningar för service och annan verksamhet vid enheten för kollektiv upphandling
- utveckla upphandlingens planerings- och uppföljningssystem samt annan infrastruktur inom upphandling
- följa med utvecklandet av lagstiftningen om upphandling samt ta initiativ rörande detta
- ställa även övriga till utvecklandet av upphandlingen anknutna förslag till finansministeriet och handels- och industriministeriet

På basis av revisionen bedömer revisionsverket, att Hansel Ab inte ensamt kan göra statens upphandling effektivare eller övertyga statens ämbetsverk och inrättningar om vikten av att upphandlingen effektiveras. Grunden för ett effektivare utnyttjande av Hansel Ab har nu lagts på ett adekvat sätt genom att bolaget har intagits som en del av strategin för statens upphandling. Samtidigt har också lagts grunden till en ägarstrategi och ägarstyrning.

Bolagets verksamhet stöder i mån av möjlighet de övriga utvecklingsområdena i strategin för statens upphandling, varvid framskridande på andra utvecklingsområden förbättrar och skapar förutsättningarna för utveckling av bolagets verksamhet och en framgångsrik affärsrörelse. Bolagets framtid och framgång är samtidigt både på gott och ont knutet allt närmare till statens upphandling och dess strategier samt de statliga kunderna.

Bolagsstrategi och ägarstyrning (revisionsfråga 2)

En uppgift för delegationen för statens upphandling är att följa upp och utvärdera Hansel Ab:s verksamhet samt ställa förslag till målsättningar för service och annan verksamhet vid enheten för kollektiv upphandling. I fråga om Hansel Ab har som viktiga frågor för den närmaste tiden i utvecklandet av upphandlingssamarbetet lyfts fram bl.a.

- åtgärder med anknytning till Hansel Ab:s ställning
- Hansel Ab:s förvärvslogik och prissättningsprinciper
- definieringen av produktgrupper på Hansel Ab:s ansvar

I den av delegationen uppgjorda strategin för statens upphandling på koncernnivå har som kärnområden i Hansel Ab:s verksamhet konstaterats de för statsförvaltningen övergripande ramavtal² som gäller produkter och tjänster. Tjänster vid konkurrensutsättning samt förenhetligande av upphandlingsprocesserna. Hansel Ab:s nya strategi och planen för dess affärsverksamhet behandlades vid delegationens sammanträde i december 2003.

På basis av revisionen betonar revisionsverket, att det med tanke på utnyttjandet av Hansel Ab och bolagets verksamhetsstrategi är viktigt att delegationen på ett så konkret sätt som möjligt för egen del tar ställning till, vad man önskar av Hansel Ab. Hansel Ab:s utbud, dvs. bolagets urval av produkter och sakkunnigtjänster, borde så väl som möjligt motsvara de statliga kundernas behov, så att värvandet av kunder kan fås i gång och bolagets verksamhet kan svara på de förväntningar som ställs på den.

Revisionsverket konstaterar att svarandet på förväntningarna från Hansel Ab:s synpunkt försvåras av att den slutliga köparen befinner sig i slutändan av en synnerligen lång kedja. I kedjan ingår med sina egna krav, rekommendationer och förväntningar delegationen för statens upphandling som saknar självständig behörighet, handels- och industriministeriet som ansvarar för den offentliga

² Hansel Ab (enheten för kollektiv upphandling) konkurrensutsätter och ingår med en eller flera leverantörer ett ramavtal, i vilket avtalas om de för de statliga kunderna gällande priserna, volymerna och övriga villkor, vilka tillämpas på upphandling som genomförs under en viss tid. När ämbetsverket eller inrättningen (upphandlingsenheten) gör en beställning hos avtalsleverantören, är det inte längre fråga om konkurrensutsättning, utan beställningen innebär förverkligande av det gjorda valet och ingångna avtalet.

förvaltningens normstyrning, finansministeriet som styr och koordinerar den statliga upphandlingens allmänna strategi, förvaltningsområdets ministerium som strategiskt styr förvaltningsområdet, och slutligen det ämbetsverk eller den inrättning (upphandlingsenhet) som fattar beslut om anskaffningen inom ramen för sina till buds stående anslag och de riktlinjer som anges av ministeriet på förvaltningsområdet. Det är svårt att entydigt fastställa, vem som i verkligheten "äger" ämbetsverkets upphandlingsprocess och vilka alla som kan fatta beslut med anknytning till den.

För den egentliga styrningen av Hansel Ab svarar finansministeriet och framför allt bolagets styrelse. De synpunkter som bolaget och dess styrelse delges av delegationen är viktiga och förmedlas smidigt via bolagets styrelseordförande, som fungerar som delegationens sekreterare. Delegationen kan emellertid till inga delar fungera som den som egentligen styr bolaget, utan dess inflytande är indirekt. Delegationens riktlinjer och rekommendationer formar Hansel Ab:s verksamhetsmiljö. Bolagets styrelse och ledning har till uppgift att anpassa Hansel Ab:s affärsverksamhet till denna verksamhetsmiljö.

Vid revisionen konstaterades, att bolaget allt klarare har gjorts till ett instrument för att effektivisera statens ämbetsverks och inrättnings upphandling. Av kunderna befinner sig den övriga offentliga sektorn förutom staten tills vidare på sidan, och en expansion till den privata sektorn kommer inte på fråga. Bolaget innehar inte längre rollen som utvecklare och säljare av sitt eget elektroniska upphandlingssystem. Hansel Ab har förändrats från en systeminriktad systemsäljare till ett kundorienterat serviceföretag.

Vid revisionen konstaterades, att om bolagets strukturella arrangemang informerades på ett adekvat sätt, och det ekonomisk-politiska ministerutskottets godkännande inhämtades i enlighet med principerna för den statliga ägarpolitiken. Finansministeriet tog ett fast grepp om ägarstyrningen av Hansel Ab genom att utse tjänstemän vid ministeriet till ordförande och vice ordförande för bolagets styrelse. Bolagets styrelse har agerat målmedvetet i syfte att genomföra strukturomvandlingen och omforma bolaget till ett av staten-ägaren önskat i statens upphandlingsstrategi ingående bolag för kollektiv upphandling.

I de nu gjorda strukturarrangemangen och omvandlingsprocessen har emellertid först den "enklaste" delen avklarats. Att nå en vidare kundkrets och en större verksamhetsvolym är en krävande uppgift, som inte realiserats under de föregående åtta verksamhetsåren på ett sätt som hade tillfredsställt staten-ägaren. För att uppgiften skall ha framgång är det möjligt att i verksamhetens initialskede av ägaren krävs förutom styrning också en finansiell kapitalinsats för stärkande av bolagets resurser.

Bolagets styrelse är medveten om att mycket arbete ännu återstår att göra. Den nya verkställande direktören har satt sig in i situationen och konkreta åtgärder för utvecklande av bolaget har påbörjats. Styrelsen har en realistisk bild av den nuvarande situationen och en med verkställande direktören samstämmig uppfattning om vikten av en förtrolig och långsiktig samt kundorienterad verksamhet i utvecklande av bolaget. Till denna del kan ägarstyrningen anses vara i ordning.

Förändringar i bolaget och dess verksamhet (revisionsfråga 3)

Som en del av omläggningen av bolagets verksamhet genomfördes i Hansel Ab mot slutet av år 2002 och i början av år 2003 betydande förändringar i struktur och verksamhetssätt. Det av bolaget utvecklade elektroniska upphandlingssystemet och dess utvecklande och underhåll övergick vid en försäljning av systemet till Posten i Finland Abp, av vilken Hansel Ab köper de behövliga tjänsterna. Lagerfunktionerna lades ut på ett dotterbolag till Posten i Finland Abp. Också bolagets finansieringstillgångar minskade betydligt, när staten lyfte synnerligen höga dividender från bolaget.

Den verkställande direktör som lett bolaget allt sedan dess grundande avgick i december 2002 och den nya verkställande direktören inträdde i tjänst från början av juni 2003.

Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen var det största behovet av förändring från statsfinansiell synpunkt, att Hansel Ab inte under dess första åtta verksamhetsår (1995 - 2002) kunnat fås att innebära en från statsekonomins synpunkt viktig effektivisering av statens upphandling och inbesparingar i upphandlingskostnaderna. Bolaget har under sin existens varit en synnerligen liten faktor i statens upphandling och materialfunktion och dess effektivisering.

Det av bolaget utvecklade systemet för elektronisk upphandling svarade inte på önskat sätt mot kundernas behov. Trots att Hansel Ab och dess elektroniska upphandlingssystem (Sentteri) också globalt har ansetts vara en föregångare i elektroniska business-to-business -lösningar, och intresset för det har varit stort under årens lopp både i hemlandet och utomlands, kunde systemet inte i stor utsträckning säljas till de statliga kunderna. Inte heller till utlandet har systemet eller licensrättigheter till det sålts.

Diskussioner och förhandlingar om olika struktur- och ägararrangemang i Hansel Ab och till dem eventuellt hörande samarbetskonstellationer fördes med ett flertal parter under ca ett och ett halvt års tid. Ett centralt föremål för förhandlingarna var det elektroniska upphandlingssystemets framtida underhåll och utvecklande. Med beaktande av de resurser som under årens lopp offrats på systemet var det en besvikelse, hur lågt köparna till sist värderade Hansel Ab:s elektroniska upphandlingssystem.

Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen kan i och med de i bolaget genomförda förändringarna tyngdpunkten i bolagets verksamhet anses ha övergått från att vara en föregångare i elektronisk handel och logistikföretag samt säljare av sitt elektroniska upphandlingssystem till att vara ett instrument för verkställande av statens strategi för upphandlingen och en serviceinriktad sakkunnigorganisation som i sin verksamhet betonar rollen som enhet för statens kollektiva upphandling.

Hansel Ab:s hot och svagheter (revisionsfråga 4)

Potentiella hot eller svagheter, som ifall de realiseras eller fortgår försvagar bolagets ställning och affärsverksamhetens framgång, är:

- Ämbetsverkens och resultatenheternas ledning ser inte den strategiska ledningen av upphandlingen som ett arbetsredskap som främjar uppnåendet av resultatmålen. De kostnadsinbesparingar och därigenom frigjorda resurser för skötsel av kärnuppgifterna och förbättrande av resultatet som kan uppnås med en effektiverad upphandling får alltför liten uppmärksamhet. Behövt intresse för att utnyttja Hansel Ab i ämbetsverkens upphandling uppstår inte.
- Hansel Ab:s konkurrenter koncentrerar sig i sin försäljning och de statliga kunderna i sin upphandling på enskilda produkters inköpspris. Processkostnaderna blir helt eller delvis förbisedda. Grunden för kundernas upphandlingsbeslut är inte de totala kostnaderna. Effektiveringen av den egentliga upphandlingen och upphandlingsprocessen uteblir, och utnyttjandet av Hansel Ab på det sätt statens upphandlingsstrategi avser förverkligas till stor del inte.
- Statens ämbetsverk och inrättningar ser inte Hansel Ab som en samarbetspartner utan som en konkurrent, rentav ett hot mot ämbetsverkets självständiga beslutsrätt och upphandling samt mot den egna inköpsorganisationen.
- En effektiverad upphandling och sänkta inköspriser kräver stora volymer, dvs. centraliserade konkurrensutsättningar och samarbete i upphandlingarna, vilket i produkter av strategiklass C borde innebära att Hansel Ab (statens enhet för kollektiv upphandling) utnyttjas. Centraliseringen och rationaliseringen av upphandlingen hindras av att centraliseringsaspekten är främmande för statsförvaltningen. De resultatenheter som gör anskaffningar är som enskilda aktörer ofta så små, att staten i förhållande till sin storlek och de sammanlagda upphandlingsvolymerna blir en svag och oskicklig inköpare, och Hansel Ab kan inte utnyttjas tillräckligt.
- Hansel Ab:s företagsbild är dålig hos en del av kundkretsen. I kundernas föreställningar förknippas Hansel Ab alltjämt med den f.d. Statens upphandlingscentral och med negativa drag hos ett stelt monopol av ämbetsverkstyp. Å andra sidan skyggar man för bolaget som ett alltför businessorienterat företag, som driver sina egna och inte kundens intressen.
- Ett Hansel Ab som definierat sakkunnigtjänster inom upphandling som kärnan i sin verksamhet och kundorientering som sitt verksamhetssätt har inte tillräckligt med anställda som känner statsförvaltningen och bolagets olika tjänster och saluförda produkter för att höja volymen för bolagets verksamhet. Härvid är det inte möjligt att utnyttja Hansel Ab i tillräcklig omfattning i statens upphandling, och bolaget kan inte uppnå en märkbart större marknadsandel än den nuvarande.
- Hansel Ab förmår inte erbjuda kunderna tillräckliga prisfördelar i fråga om enskilda produkter.

Hansel Ab:s möjligheter och starka sidor (revisionsfråga 5)

Möjligheter eller starka sidor som kan främja framgången för bolagets affärsverksamhet är:

- De största omvälvningarna är överständna och personalen kan koncentrera sig på själva affärsverksamheten.
- Komplexiteten och noggrannheten för den offentliga upphandlingsprocessen och risken för felaktiga förfaranden i upphandlingsprocessen och därav orsakade tilläggskostnader³ får kunderna att vända sig till Hansel Ab som säljer sakkunskap inom upphandling.
- Hansel Ab är känt inom statsförvaltningen.
- Hansel Ab är inte längre ensamt om att förespråka effektivisering av statens upphandling, utan utgör en del av strategin för statens upphandling.
- Den lagstadgade ställningen som enhet för kollektiv upphandling ger en stabil grund för utvecklande av bolagets verksamhet.
- Hansel Ab har nu en klar kundkrets, vars verksamhet och behov är kända hos bolaget. Kunder hos Hansel Ab är framdeles statens ämbetsverk och inrättningar (den s.k. budgetstaten) och sekundärt även andra enheter på den inhemska offentliga sektorn.
- Statens upphandlingsenheter har tillägnat sig att i offentlig upphandling råder obligatorisk konkurrensutsättning, vilket ökar intresset att vara kund hos Hansel Ab.

Svarande på de krav som ställs av kunderna, strategin för statens upphandling samt EU (revisionsfråga 6)

I lösningarna gällande bolagets struktur har på ett berömvärd sätt beaktats de bestämmelser om enheter för kollektiv upphandling som ingår i EU:s nya direktiv om offentlig upphandling, och bolaget uppfyller direktivets kriterier för enheter för kollektiv upphandling. Den kommande implementeringen av direktiven kommer således inte att föranleda behov av förändringar i bolagets organisering eller verksamhetsprinciper. Hansel Ab fungerar i framtiden som ett non-profit aktiebolag och koncentrerar sig endast på de offentliga samfundens upphandling.

På basis av revisionen drogs den slutsatsen, att även om den centrala anledningen till omläggning av Hansel Ab:s verksamhetsprincip till att inte eftersträva vinst var beredskapen inför EU:s kommande direktiv om enheter för kollektiv upphandling, lämpar sig bolagets non-profit -verksamhet väl för statens övergripande strategi för upphandlingen. Hansel Ab är ett instrument för långsiktig effektivisering av statens upphandling, och inte ett företag som maximerar sin vinst.

Principen om att inte eftersträva vinst ger bolaget goda möjligheter att bättre betjäna en bred kundkrets. Ett affärsföretag som eftersträvar vinst vore tvunget att inrikta sina ansträngningar på de från bolagets synpunkt mest lönsamma kunderna. Koncentration på statliga kunder och en verksamhet som inte eftersträvar vinst torde också öka kundernas förtroende till en skälig prissättning från bolagets sida. De statliga kunderna behöver inte frukta, att en del av den provision

³ Processkostnadernas omfattning har beskrivits närmare i kapitel 3.4.2.

Hansel Ab uppbär skulle gå till att förvärva marknadsandelar på den privata sektorn eller till att utdelas till staten-ägaren som vinst.

Hansel Ab:s verksamhet har omformats och inriktats så, att bolagets verksamhet harmonierar med strategin för statens upphandling. Bolaget är ett instrument för effektivisering av statens upphandling. Bolaget behöver och får stöd för sin verksamhet genom att statens ämbetsverk och inrättningar styrs att utveckla sin upphandling i enlighet med strategin för statens upphandling.

Förändringarna av bolaget har varit verktyg, som syftat till att omforma bolaget och dess utbud till att svara mot kundernas behov och krav. För Hansel Ab har definierats rollen att vara sakkunnigföretag på området för upphandling och en enhet för kollektiv upphandling som erbjuder högklassiga upphandlingstjänster för den offentliga förvaltningen.

Bolaget är i färd att övergå till ett allt mer kundorienterat verksamhetssätt. Att "tvinga" kunden till att använda ett övergripande elektroniskt upphandlingssystem och "lära" dem att tillägna sig upphandlingsprocessen hör till det förgångna. Att bistå kunderna vid konkurrensutsättning och erbjuda ett förmånligt produkturval har fått en framskjuten ställning. Bolaget går in för att som enhet för kollektiv upphandling erbjuda sin sakkunskap när kunderna ett steg i sänder effektiviserar sin upphandling.

Kundförhållandet och utvecklandet av det är en kärnverksamhet för så gott som alla företag. Enligt den uppfattning som fått vid revisionen är detta särskilt viktigt för Hansel Ab, som avsetts att omvandlas från systeminriktad systemsäljare till kundorienterat serviceföretag. För Hansel Ab, som valt sakkunnigtjänster inom upphandling som sitt verksamhetsområde och kundorientering som sitt verksamhetssätt är också en sakkunnig och i kundservice inkommen personal ett livsvillkor.

Bolagets omvandlingsprocess har tårt på både ledningens och personalens resurser. Att bygga upp kundrelationer och marknadsföra tjänsterna har oundvikligen råkat i skymundan, när det inte har varit helt klart hurdan bolaget kommer att vara, vilka produkter det erbjuder åt vem, och vilka personer som kommer att vara i bolagets tjänst.

Bolagets ledning står nu inför den krävande uppgiften att få den kvarvarande personalen att arbeta i enlighet med den nya verksamhetsstrategin och verksamhetssättet. Ifall Hansel Ab i enlighet med strategin för statens upphandling skall utnyttjas i vid omfattning för konkurrensutsättning och andra sakkunnigtjänster inom upphandling, och en avsevärt större marknadsandel än den nuvarande skall uppnås, behöver bolaget också flera sakkunniga anställda. De första rekryteringarna har också redan gjorts.

På basis av revisionen är det klart, att med tanke på bolagets framtid en ökad marknadsandel och affärsvolym i synnerhet bland de statliga kunderna är en kritisk faktor, som testar hur väl bolagets strukturomvandling lyckats, och avgör bolagets betydelse i statens strategi för upphandlingen. Bolaget måste förmå visa sina kunder, att som resultat av omvandlingsprocessen har uppkommit ett företag, som med sin verksamhet kan erbjuda sina kunder ett mervärde genom att bistå i effektiviseringen av upphandlingen. Bolaget måste kunna erbjuda inte bara sakkunnigtjänster inom upphandling för att effektivisera kundernas upphandlingsprocesser och sänka processkostnaderna, utan även allt klarare prisfördelar i fråga om enskilda produkter i produkturvalet. Bolagets

förvärvslogik och prissättningsprinciper kommer att vara avgörande frågor med tanke på bolagets framgång.

Även om det är viktigt att mäta de nuvarande kundernas kundbelåtenhet, anser revisionsverket ett mera brådskande behov vara att utföra en så omfattande enkät (utredning) som möjligt bland de potentiella statliga kunderna angående orsakerna till varför Hansel Ab:s tjänster inte utnyttjas, eller varför utnyttjandet är så ringa. Enligt uppgift skall bolaget även låta göra en sådan utredning.

Som en fördel med verksamhet i bolagsform betraktas uttryckligen flexibilitet och självständigt beslutsfattande, vilket möjliggör snabba reaktioner på kundernas krav. Detta förutsätter, att efter det att ägaren beslutat om sina riktlinjer, bolagets ledning ges makt och ansvar i affärsverksamheten. Staten-ägaren och bolagets styrelse, som representerar denna, bör emellertid sörja för att för bolaget uppställs konkreta målsättningar gällande målsättningar m.m., och att målsättningarnas förverkligande följs upp. Då förbättras också möjligheterna att i tillräckligt god tid göra eventuella behövliga ytterligare förändringar i bolagets verksamhet.

Övriga vid revisionen behandlade frågor

Ledningen av ämbetsverkens upphandling

Enligt den uppfattning som fåtts vid revisionen borde p.g.a. upphandlingens krävande natur och ekonomiska betydelse samt konkurrensutsättningsprocessens komplexitet ämbetsverkens upphandling, trots dess karaktär av stödfunktion, utgöra ett särskilt område för ledning. Upphandlingens samband med kärnverksamheterna dvs. ämbetsverkens centrala uppgifter har inte alltid varseblivits tillräckligt. Upphandlingen borde närmare än tidigare ingå i upphandlingsenheternas planering och styrning av ekonomi, verksamhet och resurser.

Med utnyttjande av Hansel Ab:s tjänster kan elimineras eller minskas risken för felaktiga förfaranden hos den statliga köparen och av dem orsakade extra kostnader. Extra kostnader (ökade processkostnader) kan orsakas bl.a. om upphandlingsprocessen måste rättas till (förnyas) och av betalningsgottgörelser samt skadestånd till säljarna, men också av att produktens pris stiger när säljaren påför en ”dålig” kund ett risktillägg. Avsikten med konkurrensutsättning är att ge alla möjlighet att delta i anbudet och å andra sidan att trygga ett jämställt bemötande av dem som deltar i anbudsproceduren. Risken finns emellertid, att staten blir en från säljarnas synpunkt dålig kund, när konkurrensutsättningsprocessen är utdragen och komplicerad och affären kan gå om intet p.g.a. att inköparen inte har kunskap om reglerna om upphandling. När säljaren måste beakta riskerna och kostnaderna för upphandlingsprocessen i prissättningen, kan detta innebära att produkternas priser stiger.

Hansel Ab har till uppgift att erbjuda tjänster för en effektiv skötsel av upphandlingsenheternas upphandling och konkurrensutsättning av till den hörande anskaffningar samt för verkställande av upphandlingslösningar som svarar mot upphandlingsenheternas behov. Utnyttjande av bolaget förutsätter emellertid, att resultatensheternas ledning ser den strategiska ledningen av upphandlingen som ett instrument som främjar uppnåendet av resultatmålsättningarna. Först därefter kan Hansel Ab med framgång sälja sina tjänster till upphandlingsenheterna.

Införande av elektronisk upphandling

Revisionsverket anser, att elektronisk upphandling inte framgångsrikt bör eller kan införas och utvecklas skilt från organisationens övriga verksamhet och dess utvecklande, utan det bör ingå som en del av organisationens upphandlingsstrategi och totala strategi.

Hansel Ab erbjöd med sitt elektroniska upphandlingssystem en helhetslösning av upphandlingen via en kanal. Lösningen var emellertid måhända alltför självständig, och var enligt kundernas förmenande inte tillräckligt integrerad med övriga ekonomiska styrningssystem och finansförvaltningen.

Centralisering av upphandlingen

Enligt revisionsverkets uppfattning förblir staten en i förhållande till sin storlek och de sammanlagda upphandlingsvolymerna svag och oskicklig köpare, om den inte på ett ändamålsenligt sätt förmår centraliserat konkurrensutsätta och anskaffa de produkter den behöver. Genom att sammanföra volymerna för de produkter de statliga organisationerna använder kan uppnås förutom processlönsamhet också prisdelar.

Inköp från Hansel Ab:s produkturval garanterar för den statliga kunden att upphandlingsförfarandet är lagenligt och därigenom också upphandlingens förmånlighet i den mån lagen förutsätter. Emedan den statliga kunden inte behöver göra prisjämförelser vid inköp av produkter från Hansel Ab:s produkturval, är det från statsfinansiell synpunkt synnerligen viktigt, att det pris Hansel Ab genom konkurrensutsättningen får för de produkter bolaget erbjuder verkligen är konkurrenskraftigt. De statliga kunderna har emellertid också vid köp från Hansel Ab skäl att beakta möjligheterna till att centralisera sina inköp, för den kommission som uppbärs av kunderna sjunker när kundvolymen ökar.

Konkurrenterna

Hansel Ab är den enda aktören som fått rollen av statlig enhet för kollektiv upphandling, men bolaget har emellertid till inga delar ensamrätt till den statliga upphandlingen.

Enligt den uppfattning som fåttts vid revisionen eftersträvar Hansel Ab partnerskap med sina statliga kunder, men måste ofta konkurrera med kundens egen inköpsorganisation. Hansel Ab ses då inte som en samarbetspartner, utan som en konkurrent, rentav ett hot mot ämbetsverkets självständiga beslutsrätt och upphandlingsfunktion.

Som avtalspart och partner erbjuder Hansel Ab leverantörerna av varor och tjänster en distributionskanal till statsförvaltningen. Å andra sidan är varuleverantörerna också konkurrenter till Hansel Ab. Konkurrenterna har i allmänhet baserat sin verksamhet på ett förmånligt produktpris. Hansel Ab:s verksamhetsidé har tidigare baserats framför allt på ett helhetsprocesstänkande och inbesparingar i de totala kostnaderna, inte så mycket på den enskilda produktens pris. Revisionsverket konstaterar, att i konkurrensen om kunderna har denna verksamhetsmodell ofta inneburit en svaghet för Hansel Ab. Detta trots att ett övergripande elektroniskt upphandlingssystem och helhetsprocesstänkandet har varit Hansel Ab:s egnaste område. Bolaget har inte med sitt

verksamhet förmått övertyga sina potentiella kunder om dess verksamhetsmodells goda sidor, och inte heller enligt kundernas åsikt erbjuda tillräckliga prisfördelar i fråga om enskilda produkter.

Revisionsverket anser att problemet med det elektroniska upphandlingssystemet inte har varit konkurrerande elektroniska upphandlingssystem, utan att de potentiella kunderna inte har ansett sig ha tillräcklig nytta av ett särskilt elektroniskt upphandlingssystem. I bolagets nya verksamhetsstrategi har det elektroniska upphandlingssystemets tidigare mycket understrukna ställning lagts åt sidan, och avsikten är att de tjänster som erbjuds kunden skall vara så samstämmiga som möjligt med andra informationssystem som redan är i bruk hos kunden.