

Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse

Redovisning av regeringsuppdrag till Nutek och VINNOVA

Diarienummer VINNOVA: 2006-01487

2006-10-16



101 58 Stockholm
Besöksadress: Mäster Samuelsgatan 56
Telefon: 08- 473 30 00
www.vinnova.se

Förord

Regeringen gav i maj 2006 Nutek och VINNOVA i uppdrag att i samråd med Nämnden för offentlig upphandling (NOU)

”utreda hur offentlig upphandling skall kunna bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Det innebär bland annat att utreda hur upphandlingar kan utformas så att de i större utsträckning driver på teknikutveckling och affärsmöjligheter.”¹

Utredningen har genomförts i nära samarbete mellan Nutek och VINNOVA. NOU har bistått med visst stöd under utredningen, men samråd har i övrigt inte genomförts.

Samstämmigheten i synen på offentlig upphandling i Sverige och vad som är viktigt för att utveckla den är betydande mellan Nutek och VINNOVA. Verkens olika myndighetsuppgifter, där VINNOVA står för forskning, utveckling och innovation för tillväxt, har dock lett fram till förslag med olika fokus när det gäller hur innovation och förnyelse kan främjas genom offentlig upphandling. Detta är VINNOVAs analys och förslag. Projektledare har varit Göran Marklund. Nina Widmark och Jennie Granat Thorslund har också deltagit i projektet.

Per Eriksson

Generaldirektör, VINNOVA

¹ Regeringsbeslut 2006-04-06 sid. 1.

Sammanfattning

Regeringen gav i maj 2006 i uppdrag till Nutek och VINNOVA att i samråd med Nämnden för offentlig upphandling (NOU) utreda hur offentlig upphandling skall kunna bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse.

För att främja innovation och förnyelse genom offentlig upphandling föreslår VINNOVA följande åtgärder:

1. Inför offentlig **innovationsupphandling**, det vill säga upphandling som innehåller FoU, som en generell upphandlingsform i Sverige, helt inom ramen för rådande regelverk för offentlig upphandling och FoU. Skapa stödjande kompetensstrukturer med hjälp av de myndigheter som har FoU-granskning som kärnverksamhet. Inför tydliga incitament för upphandlande myndigheter genom målsättningen att en procent av upphandlingsvolymen skall utgöras av innovationsupphandling samt att framgångsrika innovationsupphandlingar uppmärksammas och premieras. På detta sätt kan offentlig innovationsupphandling bli en strategisk fråga för svenska myndigheter.
2. Stärk organisationen av och förenkla procedurer för offentlig upphandling så att samordning och kritisk massa i metodkompetens och efterfrågan uppnås. Gör detta så att små- och medelstora företags innovations- och effektivitetspotential tillvaratas.
3. Skapa tillförlitlig information för uppföljning och statistik om offentliga upphandlingar. Utvärdera offentliga upphandlingars omfattning och fördelning samt dess effekter på offentliga verksamheters förnyelse och effektivitet, liksom dess effekter på innovation i näringslivet.

Innovation föregås alltid av utvecklingsarbete och ibland även av forskning, det vill säga FoU. Således innehåller offentlig upphandling som eftersträvar nya innovativa lösningar alltid FoU. Sådan offentlig upphandling bör betecknas innovationsupphandling, eftersom fokus är riktat mot nya lösningar, det vill säga innovation. Historiskt finns en rad goda exempel före avregleringarna av olika statliga monopol. Välkänt är framgångarna för utvecklingsparen Televerket – Ericsson (AXE, NMT – Nordiskt Mobil-Telefoni, etc.), Vattenfall – ASEA/ABB med flera. Offentlig innovationsupphandling kan också användas för att främja innovationsprocesser i mindre skala, till exempel i form av upphandlingar som driver fram

programvaruutveckling, nya energisparlösningar, nya telefonlösningar med mera i offentliga verksamheter.

Kvalitetsgranskningen av FoU-innehållet i innovationsupphandlingar bör kunna genomföras av myndigheter som har bedömning av FoU-finansiering som sin kärnverksamhet, såsom VINNOVA, Vetenskapsrådet, Formas, FAS, Energimyndigheten, med flera. Sådana FoU-bedömningar bör sedan ligga till grund för den upphandlande myndighetens slutgiltiga ställningstaganden kring inkomna anbud. Om så behövs kan även FoU-finansierande myndigheterna vara behjälpliga i utformandet av FoU-delarna i offentliga upphandlingar.

Incitament för och ägarskap av innehåll och processer för innovationsupphandling måste finnas hos varje enskild myndighet, eftersom sådan upphandling bör vara en integrerad del i dessa myndigheters långsiktiga verksamhetsutveckling. Därför är det kritiskt att det för alla myndigheter finns tydliga incitament att bedriva innovationsupphandling. Eftersom incitamenten för innovationsupphandling är mycket svaga, föreslås att särskilda incitament för sådan upphandling skapas. Därför föreslås att Regeringen fastslår att en målsättning bör vara att minst en procent av den totala upphandlingsvolymen i offentliga myndigheter avsätts för innovationsupphandling.

Till stöd för införandet av innovationsupphandling som en generell form för offentlig upphandling föreslås att utveckling av metoder och strukturer för samordning av processer för innovationsupphandling genomförs så att:

- kritisk massa i formulering av behov och i tillgång till metodkompetens för innovationsupphandlingar nås och
- småföretags potential för innovation och jobbskapande tas tillvara och stimuleras.

Samordning av behov och kompetens är kritisk för kvaliteten i behovsformuleringar i förfrågningsunderlag och i värderingar av inkomna anbud. Därför bör särskilda arenor utvecklas för samordning mellan offentliga myndigheter och verksamheter med liknande funktionella behov och upphandlingsprocesser. Genom den samverkan som kan skapas på sådana arenor kan kritisk massa åstadkommas i funktionellt orienterad efterfrågan och i metodkompetens.

Förslaget bör kunna omfatta alla statliga myndigheter och verk och därmed alla de sektorer i vilka dessa är en del. Nödvändig anpassning till respektive myndighets verksamhet och roll inom respektive sektor bör göras på initiativ av myndigheterna själva. Principerna i förslaget bör även kunna

användas av kommuner och landsting som en del av dessas strategier för innovation och förnyelse. I så fall bör statliga myndigheter kunna ges uppgifter som stödjer kommuner och landsting metodologiskt och ifråga om ambitioner att åstadkomma nödvändig samordning. I det sammanhanget bör finansiering via EU:s strukturfonder kunna komma ifråga.

Det är inte uppenbart att de samlade kraven på myndigheter inom ramen för deras upphandlingar har som huvudsyfte att utgå från målet att utveckla offentliga verksamheter i kvalitetsförnyande och effektiviserande riktning. Mot denna bakgrund föreslås att en allmän översyn av Sveriges nationella upphandlingspolicy genomförs. Målet bör vara att utveckla den nationella upphandlingspolicyns principer och strukturer så att offentliga myndigheters verksamhetsutveckling stärks och att positiva samhällsekonomiska effekter främjas. Tre centrala funktioner i en utvecklad nationell upphandlingspolicy bör tydliggöras:

- grundläggande målsättningar och prioriteringsprinciper för offentlig upphandling,
- tydliggörande av centrala myndigheters ansvar och deras relationer för att policyn ska få så starkt genomslag som möjligt och
- säkrande av tillräcklig kraft för utveckling av principer och metoder samt uppföljning av offentlig upphandling.

För en målinriktad, förnyelsefrämjande och effektiv offentlig upphandling är det kritiskt att det finns starka drivkrafter och ansvar för en kontinuerlig policyutveckling, metodutveckling och uppföljning. Detta måste ytterst baseras på politisk styrning och ett tydligt ledarskap som utgår från regeringen. Till stöd för dessa politiska ambitioner bör stödjande myndighetsfunktioner fördelas och tydliggöras. Det kräver en noggrann översyn av kraften i och samspelet mellan de myndighetsroller som idag råder.

Det är idag mycket svårt att få en klar bild av hur stor den totala offentliga upphandlingen är, hur stor del den utgör av olika marknader och vilket huvudsakligt innehåll den har i både verksamhetsmässiga och förnyelsemässiga termer. Ambitionsnivån för uppföljningar, statistik och effektanalyser av offentliga upphandlingars innovationsfrämjande, effektivitet och struktur bör därför höjas. Om kraven på redovisning och uppföljning av offentliga upphandlingar ökar, både vad gäller dessas allmänna effektivitet och deras innovationsfrämjande effekter, bör detta i sig påverka incitamenten för effektiv och innovationsfrämjande upphandling positivt.

Innehåll

1	Inledning	1
	Syfte och mål	2
	Avgränsningar	2
	Metod	2
	Externa uppdrag	3
	Intervjuer och seminarier	4
	Begrepp och definitioner	4
2	Bakgrund om offentlig upphandling i Sverige	6
	Offentlig upphandling och regelverket	6
	Vad är offentlig upphandling?	6
	EG-rättsliga principer måste iakttas	7
	Offentliga upphandlingar skall annonseras	7
	Undantag från LOU inom innovationsområdet	9
	Upphandlingsprocessen	10
	Upphandlingar i Sverige	12
	Bristfällig statistik om offentliga upphandlingar	12
	Uppskattningsvis 20 000 annonser årligen	12
3	Offentlig upphandling som drivkraft för innovation	16
	Innovation – drivkraft för tillväxt och nya jobb	16
	Innovation och FoU	18
	Tidsperspektiv och förnyelsegrad	19
	Privat och offentlig upphandling	21
	Internationellt och historiskt perspektiv	22
	Incitament för innovationsupphandling	26
4	Utmaningar för ökad innovation och förnyelse genom offentlig upphandling	30
	Incitament och strategisk styrning	31
	Behov av politiska visioner och en samlad nationell policy	33
	Vikten av engagemang från näringslivet	33
	Metodutveckling och effektivisering	34
	Upphandling av funktion och prestanda	35
	Samordning för kritisk massa i efterfrågan och kompetens	37
	Ansvarsstruktur inom upphandlingsområdet	39

	Tydliggörande regler	40
	Tillvarata potentialen hos SMEs	41
	Uppföljning och utvärdering	41
5	Metoder för att stimulera innovation i offentlig upphandling	42
	Metoder för innovationsupphandling	42
	Förkommersiell upphandling	43
	Teknikupphandling och tekniktävling	45
	Demonstrationsinstallationer	46
	Metoder för innovationsfrämjande upphandling	47
6	Internationella exempel	48
	Nytt belysningsystem i Hamburg (Tyskland)	48
	Elektroniskt filhanteringssystem (Österrike)	50
	Signalsystem för motorvägar (Storbritannien)	51
	Energibesparande upphandling (Italien)	52
	Elektroniskt identifikationssystem (Nederländerna)	53
	Advanced Tactical Fighter (USA)	54
7	Slutsatser	55
	Målsättningar och principer	55
	Myndighetsincitament för innovationsupphandling	57
	Effektivisering och utveckling av upphandlingsmetoder	60
	Samspel för ökad kvalitet och effektivitet i efterfrågan	60
	Organisation av funktioner för metodstöd	62
	Utveckling av metoder och verktyg	63
	Småföretags deltagande i innovationsupphandlingar	65
	Uppföljning och statistik om offentlig upphandling	66
8	Förslag	67
	Innovationsupphandling	67
	Stärk organisationen för offentlig upphandling	69
	Förenkla och stärk offentlig upphandlingspolicy	70
	Skapa tillförlitlig information och statistik	72
	Referenser	73
	Kontakter	76
	Intervjuer	76
	Seminarium	76

Bilagor

Kontaktlista

Intervjuguide

EU:s juridiska bedömning av förkommersiell upphandling.

Europeiska kommissionen (2006), *Preliminary paper on the Community Law applicable to Pre-commercial Public Procurement*

Åström, Tomas (2006), *Innovationsfrämjande offentlig upphandling. En förstudie av internationella erfarenheter* (separat)

1 Inledning

Regeringen gav i maj 2006 Nutek och VINNOVA i uppdrag att i samråd med Nämnden för offentlig upphandling (NOU)

”utreda hur offentlig upphandling skall kunna bidra till ökad innovation och kreativ förnyelse. Det innebär bland annat att utreda hur upphandlingar kan utformas så att de i större utsträckning driver på teknikutveckling och affärsmöjligheter.”²

I uppdraget ingick att bedöma:

- vilka metoder som är mest ändamålsenliga för att bedriva en innovationsfrämjande upphandling,
- inom vilka sektorer det är mest angeläget att skapa förutsättningar för att använda offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse, samt också
- i vilken utsträckning en utvecklad offentlig upphandling kan ha betydelse för genomförandet av de strategiprogram som utarbetats för svenska nyckelbranscher.

Verkens redovisning skulle utformas så att den kunde utgöra underlag för en policy med riktlinjer för offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse.

Som skäl för beslutet anger regeringen att

”regeringens strävan är, i enlighet med innovationsstrategin, att upphandlingar skall göras mer innovationsstimulerande. Det innebär bland annat ett behov av att utforma upphandlingar så att de i större utsträckning kan befrämja kreativ förnyelse och innovation samtidigt som kraven på kostnadseffektivitet inte får eftersättas.”

Innovationsstrategin, *Innovativa Sverige – en strategi för tillväxt genom förnyelse* (Ds 2004:36) är regeringens plattform för arbetet med att stärka Sveriges konkurrenskraft. En av strategins delar rör innovativa offentliga investeringar. Där framhålls bland annat att offentliga verksamheter i sin roll som upphandlare, samtidigt som de tillfredsställer samhällliga behov, mer kraftfullt måste driva på teknikutveckling och affärsmöjligheter.

² Regeringsbeslut 2006-04-06 sid. 1.

Syfte och mål

VINNOVA har tolkat uppdraget så att det i första hand syftar till att ta fram underlag och förslag som kan ligga till grund för principer i en nationell policy för hur offentlig upphandling kan utnyttjas som drivkraft för innovation och förnyelse.

Målet med en sådan nationell policy bör vara att den skall bidra till ökad användning av mer innovationsfrämjande offentliga upphandlingsprocesser, det vill säga upphandlingsprocesser som leder till:

- utveckling av nya och mer funktionella, det vill säga verksamhetsmässigt bättre, lösningar på offentliga verksamheters behov, samt
- utveckling av nya och mer internationellt konkurrenskraftiga produkter (varor och tjänster) och processer i svenskt näringsliv.

Avgränsningar

Fokus i arbetet har legat på att identifiera principer för ökad användning av offentlig upphandling som drivkraft för innovation. Det behövs ytterligare insatser i samband med utvecklingen av en nationell policy för att konkretisera hur föreslagna principer bör verkställas.

Utredningen har inte gått djupare in på generella frågeställningar om småföretags medverkan i offentlig upphandling, eftersom denna fråga behandlats utförligt i en nyligen avslutad utredning.³ Utredningen har heller inte analyserat betydelsen av standardisering och användning av e-tjänster i samband med upphandling, eftersom dessa frågor hanteras inom ramen för andra pågående utredningar.

Metod

Uppdraget har genomförts under perioden maj-oktober 2006. Rapporten bygger på tre delar; dokumentstudier i form av genomgång av svenska och utländska analyser och förslag, underlag som levererats till utredningen baserat på uppdrag till externa experter samt ett stort antal intervjuer med offentliga upphandlare och upphandlingsexperter.

Arbetet inleddes med en insamling och genomgång av aktuella rapporter, både nationellt och internationellt, på temat innovationsfrämjande offentlig

³ Se Nuteks rapport, *Småföretag och offentlig upphandling. Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, Nutek R 2005:21.

upphandling. Detta visade tydligt på att detta är ett stort, komplext och aktuellt område, där det idag pågår ett omfattande arbete på EU-nivå. Se bifogad referenslista.

Externa uppdrag

Eftersom tiden för genomförande var kort utnyttjades möjligheten att lägga ut uppdrag på fyra externa underleverantörer. Delar av underlagen har utnyttjats i rapporten.

Opic AB fick i uppdrag att göra en kartläggning av alla offentliga upphandlingar som annonserats i Sverige under 2005. Kartläggningen baserades på uppgifter ur Opics egen databas, där man i princip samlar all information om upphandlingar som publiceras i allmänt tillgängliga databaser. Underlaget har utnyttjats för att ge en bild av hur svenska upphandlingar fördelas mellan produktområden, geografiskt, vilket förfarande som utnyttjats samt hur upphandlingar fördelas mellan olika upphandlande enheter.

I uppdraget ingick även en mer detaljerad genomgång av ett antal förfrågningsunderlag, i syfte att bedöma i hur stor andel av upphandlingarna som det har funnits utrymme för innovation. Kartläggningen avsåg inledningsvis annonser inom tre produktområden: medicintekniska produkter, IT-tjänster och telekommunikationstjänster. I redovisningen har de senare två slagits samman till IT- och telekommunikationstjänster.

Faugert & co fick i uppdrag att sammanställa internationella erfarenheter av att tillämpa offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse. Studien har genomförts som en litteraturstudie, kompletterad med erfarenheter från personer från Technopolis-gruppen och svenska forskare.

Torbjörn Stenbeck, KTH, fick i uppdrag att göra en fördjupad analys av offentliga upphandlingars innovationsfrämjande inom infrastrukturområdet. Analysen baseras på de fallstudier och översikter av anläggningsområdet som Torbjörn Stenbeck genomfört inom ramen för sin licentiatavhandling och inom ramen för sin pågående doktorsavhandling.

Göran T. Andersson fick i uppdrag att belysa hur offentliga upphandlingar metodologiskt kan genomföras i praktiken för att inkludera utvecklingsarbete. Arbetet baseras på Göran T. Anderssons långa erfarenheter som upphandlare inom olika verksamheter av projekt som varit utvecklingsinriktade.

Intervjuer och seminarier

I uppdraget angavs att utredningen skulle genomföras efter samråd med Verket för förvaltningsutveckling, Ekonomistyrningsverket, Post- och telestyrelsen samt Försvarets Materialverk, Statens Energimyndighet, Vägverket, Banverket och Luftfartsverket. Vidare skulle Sveriges kommuner och landsting beredas tillfälle att lämna synpunkter. I uppdraget ingick även att samråda med aktörer från näringslivet, exempelvis Svenskt näringsliv och IT-företagen.

Förutom intervjuer med ett urval av personer inom ovanstående myndigheter och organisationer har samrådet skett i två former. Först genom tre samrådsmöten, två med representanter för näringsliv respektive myndigheter och ett med andra offentliga organisationer. Därefter har vissa personer fått möjlighet att kommentarer ett preliminärt utkast till denna rapport. Se bifogad kontaktlista.

Parallellt med detta genomfördes ett större antal intervjuer och ett par gruppdiskussioner med personer med erfarenhet av offentlig upphandling. Intervjuerna följde huvudsakligen en strukturerad intervjuguide (se bilaga), kompletterad med öppna frågeställningar. Gruppdiskussioner genomfördes vid två tillfällen. Vid första inbjöds forskare och representanter från myndigheter inom transportsektorn. Vid det senare tillfället samlades ett antal personer från Sveriges kommuner och landsting.

Begrepp och definitioner

Med **offentlig upphandling** avses, i princip, alla former av införskaffande till en myndighet, till exempel köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster.⁴ Se närmare definition i kapitel 2.

Offentlig upphandling är en av flera mekanismer som kan användas för att stimulera utveckling av nya eller förbättrade varor, tjänster eller processer som tillgodoser den offentliga sektorns behov.

Med **innovationer** avses omvandling av idéer till praktisk nytta i form av nya produkter eller nya produktions- och distributionsprocesser. En produkt utgörs av en vara eller en tjänst. Innovation är således liktydigt med att kunskap och kompetens nyttiggörs genom att kommersialiseras på en marknad eller genom användning i offentliga verksamheter. Innovationer kan vara både materiella, det vill säga tekniska och fysiska, eller immateriella, det vill säga konceptuella och organisatoriska till sin natur. Ofta förutsätter olika slags innovationer varandra för kommersiell och produktionsmässig framgång. Se kapitel 3 för en vidare diskussion.

⁴ LOU 1 kap 5 och 6 §§.

Med **förnyelse** avses de bestående effekterna på såväl företags som offentliga myndigheters verksamhet som sker i samband med innovation *eller* när nya lösningar sprids till företag och offentlig verksamhet som tidigare inte använt dessa.

Med **innovationsfrämjande upphandling** avses offentlig upphandling som stimulerar innovation, det vill säga utvecklingen av varor eller tjänster som, vid upphandlingstillfället, ännu inte existerar. Upphandlingar kan främja eller förhindra innovation utan att detta är ett uttalat syfte i upphandlingen.

Innovation kan också främjas som ett resultat av medvetna strategier för upphandlingar. **Innovationsupphandling** är en sådan form av upphandling. Med innovationsupphandling avses köp av utvecklingsverksamhet eller forskning (FoU) som leder till innovation, det vill säga till varor eller tjänster som vid upphandlingstillfället ännu inte existerar eller som behöver förbättras. Upphandlingsmetoder som ofta används i innovationsupphandling är så kallad förkommersiell upphandling eller teknikupphandling. Se kapitel 5 för en vidare diskussion.

2 Bakgrund om offentlig upphandling i Sverige

Det bärande temat i denna rapport handlar om hur offentliga aktörer, i kraft av sin storlek och marknadsdominans, kan agera för att stimulera till innovationer och nya lösningar i samband med upphandlingar. Detta kapitel syftar därför till att ge översiktlig beskrivning av den offentliga upphandlingen i Sverige: vilka regler som omgärdar en upphandling, hur en upphandling går till samt vad som upphandlas och av vilka aktörer.

Offentlig upphandling och regelverket

Vad är offentlig upphandling?

Med offentlig upphandling avses i princip alla former av införskaffande till en myndighet, till exempel köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, bygg-entreprenader eller tjänster. *Lagen om offentlig upphandling* (LOU) reglerar i princip all offentlig upphandling. Syftet med lagen är att främja effektivitet och konkurrensneutralitet i samband med myndigheters upphandling.

*"Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn."*⁵

I LOU används begreppet *upphandlande enhet* för att beskriva de organisationer som omfattas av reglerna. Förutom statliga myndigheter, kommuner och landsting omfattas även bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats för att täcka behov i det allmännas intresse och som finansieras med offentliga medel eller vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn eller där mer än halva styrelsen utses av en annan upphandlande enhet.

Särskilda regler gäller inom de så kallade *försörjningssektorerna* (bland annat vatten-, energi-, transport- och telekommunikationer). Reglerna omfattar även privata företag som bedriver verksamhet inom försörjningssektorerna med särskilda tillstånd. Exempel på organisationer inom försörjningssektorerna som omfattas av LOU är SL AB, Banverket,

⁵ 1 kap 4§ LOU.

AB Fortum Värme, Göteborgs hamn AB, Jönköpings Energi AB, Vattenfall AB och Stockholm Vatten AB.

Varje organisation måste själva bedöma om de omfattas av LOU eller inte. Frågan om en organisation är upphandlande enhet kan avgöras av domstol i samband med överprövning eller skadeståndstalan.

EG-rättsliga principer måste iakttas

LOU införlivar EG:s direktiv om offentlig upphandling. Direktiven tillåter att medlemsländerna anpassar lagens lydelse till den nationella rätten, men de väsentliga dragen i gemenskapsrätten skall bevaras.

Vid all upphandling finns en skyldighet att iaktta de grundläggande EG-principerna.⁶ Vi skall här peka på några av dessa som har betydelse i ett innovationspolitiskt sammanhang.

- *Likabehandlingsprincipen* innebär att alla leverantörer skall ges lika förutsättningar, till exempel att alla måste få samma information vid samma tillfälle.
- *Av proportionalitetsprincipen* följer att de krav som ställs måste ha ett naturligt samband med och stå i rimlig proportion till det som upphandlas.
- *Transparensprincipen* innebär bland annat att förfrågningsunderlaget måste innehålla samtliga krav på det som skall upphandlas och att de ställda kraven inte får frångås.
- *Av principen om icke-diskriminering* följer att det är förbjudet att direkt eller indirekt diskriminera leverantörer. En upphandlande enhet får till exempel inte ge ett lokalt företag företräde med anledning av dess geografiska läge.

Offentliga upphandlingar skall annonseras

Upphandlingar som överstiger ”lågt värde” omfattas av reglerna i EU:s upphandlingsdirektiv och skall annonseras i EU:s centrala databas TED. Hur annonseringen skall gå till och andra procedurregler beror på upphandlingens värde och vilken typ av upphandling det gäller. En upphandlande enhet måste därför beräkna det totala värdet av varje upphandling för att se vilka regler som gäller. Värdet skall normalt beräknas för avtalets hela löptid, inklusive eventuella optioner, och upprepade upphandlingar av

⁶ Detta gäller även upphandling under de så kallade tröskelvärdena och annan upphandling som inte styrs av EG-direktiven.

samma kategori varor och tjänster under ett budgetår skall sammanräknas vid beräkningen.

Tabell 2.1 Gällande tröskelvärden från och med den 1 januari 2006

Varor och tjänster	Euro	Kronor
Försörjningssektorerna (utom telesektorn)	400 000	3 653 000
Telesektorn	600 000	5 480 000
Statliga myndigheter	130 000	1 253 000
Övriga upphandlande enheter	200 000	1 826 000
Förhandsannonsering	750 000	6 850 000
Byggentreprenader	5 000 000	45 670 000

Källa: NOU

Beroende på upphandlingens värde talar man huvudsakligen om sex olika typer av upphandlingsförfaranden enligt LOU: förenklad upphandling, urvalsupphandling, direktupphandling, öppen upphandling, selektiv upphandling och förhandlad upphandling.

Upphandlingsförfaranden under tröskelvärdena

Det vanligaste förfarandet vid upphandlingar under tröskelvärdena kallas för *förenklad upphandling*. Förenklade upphandlingar skall annonseras i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig eller i annons i annan form som leder till effektiv konkurrens, till exempel i rikstäckande dagspress eller en branschtidning. Vid förenklad upphandling finns något större utrymme för att förhandla än vid upphandlingar över tröskelvärdet.

Vid en *urvalsupphandling* skall den upphandlande enheten genom en annons inbjuda leverantörer att ansöka om att delta i upphandlingen. Även denna ansökningsinbjudan skall annonseras i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig.

Det genomförs även ett stort antal upphandlingar i form av *direktupphandlingar*, utan föregående annonsering. Detta kräver att upphandlingen understiger ett ”lågt värde” eller att det föreligger synnerliga skäl. Ett stort problem är att det även förekommer otillåten direktupphandling.

Upphandlingsförfaranden över tröskelvärdena

Öppen upphandling är det vanligaste förfarandet vid inköp över tröskelvärdena och innebär att annonsen måste publiceras i EU:s databas för

annonser om offentlig upphandling. Även *sektiv upphandling* förekommer bara vid upphandlingar över tröskelvärdena och innebär ett tvåstegsförfarande där leverantörerna först får ansöka om att lämna anbud.

Över tröskelvärdet kan *förhandlad upphandling* användas i alla situationer inom försörjningssektorerna men ytterst restriktivt för övriga upphandlande enheter. Förfarandet kan delas upp i två typer: med respektive utan föregående annonsering.

Undantag från LOU inom innovationsområdet

LOU innehåller vissa undantag som anger när lagen inte är tillämplig som varierar mellan olika sektorer och beror på om upphandlingen avser varor, tjänster eller byggtreprenader. Ett exempel gäller undantag för kontrakt om *forsknings- och utvecklingstjänster*, där direktiven anger undantag för:

”...kontrakt avseende forsknings- och utvecklingstjänster, med undantag av sådana som uteslutande är till nytta för den upphandlande myndighetens egen verksamhet, förutsatt att den tillhandahållna tjänsten betalas uteslutande av den upphandlande myndigheten.”(5 kapi. 1 § LOU)

Detta innebär ett undantag för forsknings- och utvecklingstjänster där nyttan helt eller delvis tillfaller *någon annan* än den upphandlande enheten eller *finansieras* till mer eller mindre del av en utomstående aktör.

I EG-direktiven ges följande motivering till undantaget:

”Enligt artikel 163 i fördraget är stimulans av forskning och teknisk utveckling ett sätt att stärka den vetenskapliga och teknologiska grunden för gemenskapens industri, och öppnandet av den offentliga upphandlingen av tjänster kommer att bidra till att detta mål uppnås. Medfinansiering av forskningsprogram bör inte omfattas av detta direktiv.”(beaktandesats 23 i direktiv 2004/18/EG)

För upphandling av *varor och byggtreprenader* finns inget motsvarande undantag för LOU för kontrakt gällande forskning och utveckling. Däremot ges vissa möjligheter till förhandlad upphandling. En upphandlande enhet får då avstå från annonsering vid upphandling av varor och så kallade B-tjänster, samt under tröskelvärdena, i följande situationer:

1. det som upphandlas avser forskning, utveckling, studier eller experiment, under förutsättning att upphandlingen inte sker i vinstsyfte eller i syfte att täcka forsknings- och utvecklingskostnader eller försämrar möjligheterna till konkurrens vid senare upphandling som har något sådant syfte och

2. det som upphandlas av tekniska eller konstnärliga skäl eller på grund av ensamrätt endast kan tillhandahållas av endast en viss leverantör.

Inom de så kallade *försörjningssektorerna* innehåller reglerna särskilda bestämmelser och motsvarande undantag från annonseringskrav.

Det första undantaget anses tillämpligt endast om anskaffningen är begränsad till utveckling av en ren prototyp som inte är avsedd för kommersiell drift. Det andra undantaget kan vara tillämpligt om upphandlande enhet söker en sakkunskap eller teknik som bevisligen endast innehas av en viss leverantör.

Även om upphandlingen inte behöver annonseras gäller att förfrågningsunderlaget skall upprättas, kvalificering och anbudsprövning skall ske och upphandlingskontrakt tecknas. Andra leverantörer som får kännedom om upphandlingen kan ha rätt att få inkomma med anbud eller anbudsansökan och få dessa prövade.

För byggtreprenader får ovanstående undantag användas som motiv för att tillämpa förhandlad upphandling med föregående annonsering.

Upphandlingsprocessen

Själva genomförandet av en upphandling kan beskrivas som en process i flera steg.

Förarbete

En avgörande princip i upphandlingslagstiftningen är att en upphandlande enhet som avser att göra ett inköp först måste identifiera och formulera sina inköpsbehov. Särskilt inför större upphandlingar kan detta innebära ett omfattande förarbete, bland annat för att skaffa information om den aktuella marknaden och för att involvera olika intressen inom verksamheten i arbetet. De flesta större myndigheter har särskilda experter på upphandlingsfrågor, och i expertrollen ligger att bedöma om upphandlingen går att göra med hjälp av befintliga ramavtal eller om det krävs en ny upphandling, och i så fall vilket upphandlingsförfarande som är lämpligast.

Formulera förfrågningsunderlag

Nästa steg är att formulera ett skriftligt förfrågningsunderlag. I förfrågningsunderlaget skall det framgå vad som skall upphandlas, vilka krav som ställs och hur värderingen av anbuderna kommer att gå till. De villkor som anges i förfrågningsunderlaget skall i princip gälla under hela avtalsperioden, inklusive eventuella möjligheter till förlängningar. Om en upphandlande enhet under upphandlingen finner det nödvändigt att ändra kraven måste

upphandlingen normalt göras om från början. Ett väl formulerat förfrågningsunderlag är därför väsentligt för kvalitén i den fortsatta upphandlingsprocessen.

Annonsering

I normalfallet skall upphandlingen sedan annonseras (se ovan). Beroende på vilket upphandlingsförfarande som väljs gäller olika regler för var annonsen skall offentliggöras och hur lång tid som måste gå från att annonsen offentliggjorts till dess att anbudstiden går ut.

Prövning av anbud

När anbudstiden gått ut öppnas de inkomna anbuden. Ofta förs protokoll vid öppningen och den följande hanteringen för att undvika oklarheter om någon leverantör senare överklagar beslutet. Därefter går de inkomna anbuden igenom för att kontrollera att de uppfyller de krav som ställs i förfrågningsunderlagen. Om något anbud inte uppfyller samtliga krav underkänns det, det finns ingen möjlighet att komplettera eller justera anbuden i efterhand.

Slutligen skall de återstående anbuden värderas. Värderingen kan ske på två sätt, antingen antas det anbud som är det *ekonomiskt mest fördelaktiga* med hänsyn till de utvärderingskriterier som har angetts, såsom pris, driftskostnader, kvalitet, estetiska och funktionella egenskaper, service och underhåll, miljöpåverkan m.m. eller så antas de som har *lägst pris*. Ett erbjudande som inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget får inte vägas in vid valet av leverantör.

Tilldelningsbeslut och kontrakt

Efter värderingen fattar den upphandlande enheten ett *tilldelningsbeslut* om att den avser anta det anbud som vunnit budgivningen. Den upphandlande enheten måste vänta minst tio dagar med att sluta upphandlingskontrakt från den tidpunkt information om tilldelningsbeslutet sänts ut till deltagande anbudsgivare.

Om någon leverantör överklagar inom tidsfristen kan länsrätten besluta att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse gjorts. Länsrätten kan även omedelbart besluta att upphandlingen inte får avslutas i avvaktan på rättens prövning. När upphandlingen är avslutad kan en leverantör som anser sig ha lidit skada föra talan om skadestånd mot den upphandlande enheten vid tingsrätt.

Uppföljning

När leveranserna har börjat är det viktigt att det sker en löpande uppföljning så att leverantören verkligen uppfyller vad som överenskommit i kontraktet.

Upphandlingar i Sverige

Bristfällig statistik om offentliga upphandlingar

Trots att den offentliga upphandlingen omfattar oerhört stora belopp och därför har stora konsekvenser för både näringsliv och offentlig sektor saknas det i hög utsträckning grundläggande information om omfattningen. Som exempel kan nämnas att det inte ens finns en sammanställning av vilka organisationer som omfattas av lagstiftningen. Det saknas också tillförlitliga data om såväl vad och hur mycket som upphandlas som vilka företag som levererar.

Enligt SCBs nationalräkenskaper köpte den offentliga sektorn varor och tjänster för 279 miljarder kronor och gjorde investeringar för 80 miljarder kronor under år 2005, vilket sammantaget blir omkring 359 miljarder kronor eller motsvarande 13,4 procent av BNP. I denna siffra ingår dock inte inköp av affärsverk och statliga och kommunala bolag, trots att de omfattas av LOU. Däremot ingår vissa upphandlingar som inte omfattas av LOU, till exempel hyror för lokaler och vissa försvarsprodukter.

SCB samlar på uppdrag av NOU in statistik om upphandlingar i Sverige. De upphandlingar som inkluderas i NOU:s statistik omslöt närmare 128 miljarder kr under 2004. Statistiken omfattar dock endast upphandlingar som genomförts av statliga myndigheter och upphandlingar inom försörjningssektorerna samt upphandlingar över tröskelvärdena som genomförts av kommuner och landsting med flera och till dem knutna bolag. En ofta citerad uppgift från Europeiska Kommissionen innebär att de offentliga upphandlingarna i Sverige år 2002 uppgick till 20,5 procent av BNP. Det framgår inte vad som ligger bakom beräkningen. År 2005 motsvarade 20,5 procent av BNP omkring 550 miljarder kronor. Sammantaget talar mycket för att Kommissionens uppgift kan vara en överskattning.

Uppskattningsvis 20 000 annonser årligen

Opic AB har på uppdrag av Nutek gjort en kartläggning av annonser om offentliga upphandlingar som publicerades i Sverige under 2005. Direktupphandling – tillåten eller otillåten – omfattas därmed inte. Kartläggningen presenteras i en bilaga till rapporten.

Enligt Opics kartläggning publicerades omkring 20 000 annonser om offentliga upphandlingar under 2005. Beräkning tar inte hänsyn till att upphandlande enheter kan göra samordnade upphandlingar, vilket innebär att de utformar ett gemensamt förfrågningsunderlag och en gemensam annons, men att var och en av de upphandlande enheterna fattar egna tilldelningsbeslut. En annons kan således leda till flera upphandlingar. I vissa fall kan fler än 100 upphandlande enheter stå bakom en enda annons.

Av tabellen nedan framgår att 82 procent av annonserna om upphandlingar avser förenklad upphandling eller urvalsupphandling. Dessa två upphandlingsförfaranden är endast möjliga för upphandlingar som inte överstiger EU:s tröskelvärden och omfattas därmed inte av EU:s upphandlingsdirektiv. Förfarandereglerna beror främst beror Sveriges nationella regler, även om de grundläggande EG-rättsliga principerna skall följas.

Endast 15 procent av annonserna avser öppna upphandlingar, det vill säga huvudregeln i EU:s upphandlingsregler.

Tabell 2.2: Upphandlingsförfarande för annonserade upphandlingar under år 2005

Upphandlingsförfarande	Andel	Antal
Öppen upphandling	15 %	
Selektiv upphandling	1 %	
Förenklad upphandling	78 %	
Urvalsupphandling	4 %	
Förhandlad upphandling	2 %	
Samtliga	100 %	19 544

Källa: Opic AB

Kommuner och landsting svarar för 75 procent av upphandlingarna
Kommun- och landstingssektorn är dominerande när det gäller offentliga upphandlingar. Kommuner står bakom 43 procent av alla annonser om offentliga upphandlingar och kommunala bolag för ytterligare 20 procent. Upphandlande enheter inom kommun- och landstingssektorn (det vill säga kommuner, kommunala bolag och stiftelser, landsting, landstings- och kommunförbund och landstingsägda bolag och stiftelser) står bakom omkring 75 procent av alla annonser om offentliga upphandlingar.

Det är dessutom, som ovan nämnts, vanligt att kommuner gör samordnade upphandlingar, det vill säga att man utformar en gemensam annons men fattar egna tilldelningsbeslut. Detta innebär att kommunerna troligen står för än ännu högre andel av det totala antalet upphandlingar.

Tabell 2.3: Vanligast förekommande upphandlande enheter år 2005

Typ av upphandlande enhet	Andel av samtliga annonser	Antal annonser
Kommuner	43 %	8 471
Kommunala bolag	20 %	3 991
Statliga myndigheter	18 %	3 595
Landsting	9 %	1 704
Universitet/högskola	2 %	458
Statliga bolag	2 %	434

Källa: Opic AB

Även enligt NOU:s statistik står kommunerna och landstingen för huvuddelen av alla upphandlingar, såväl till antal som till värde. Kommuner och landsting står för 60 procent av antalet upphandlingar över tröskelvärdena och för 54 procent av värdet.

Vägverket annonserade flest upphandlingar

Enligt Opics kartläggning har totalt 1 205 olika upphandlande enheter annonserat minst en offentlig upphandling under 2005. Vägverket är den upphandlande enhet som står bakom flest annonser, 673 stycken, följt av Göteborgs stad och Banverket. Av tabellen framgår att vissa upphandlande enheter står bakom ett stort antal upphandlingar. 24 upphandlande enheter annonserade fler än 100 annonser om offentliga upphandlingar under 2005.

Andra upphandlande enheter gör endast ett fåtal upphandlingar. Hälften av alla upphandlande enheter som annonserade upphandlingar under 2005 annonserade endast 1-4 upphandlingar under hela året. Av dessa 600 enheter är över hälften kommunala bolag, stiftelser eller föreningar.

Tabell 2.4: Flest annonserade offentliga upphandlingar år 2005

Upphandlande enhet	Andel	Antal
Vägverket	%	673
Göteborgs stad	%	505
Banverket	%	447
Länsarbetsnämnden	%	386
Stockholms stad	%	370
Fortifikationsverket	%	352
Region Skåne		213

Källa: Opic AB

42 procent av annonserna avsåg anläggningsarbete

För att kunna beskriva vad som upphandlas har man inom EU skapat en lista med koder för olika produktområden, så kallade CPV-koder (Common Procurement Vocabulary). Det är den upphandlande enheten som anger vilka koder som är relevanta. Ofta anges fler än en kod.

Resultaten visar att den dominerande produktkategorin var ”Anläggningsarbeten”, som uppgivits i 42 procent av alla upphandlingar. På andra plats, med 18 procent, kom ”Tjänster rörande arkitektur, ingenjörsvksamhet, bygg- och anläggning, juridik och redovisning samt andra tjänster utförda av fackmän”. Se nedanstående tabell.

Tabell 2.5: De tio vanligaste CPV-koderna i annonser om offentliga upphandlingar år 2005

Huvudkod	Benämning	Antal förekomster i annonser	Andel av samtliga annonser
45	Anläggningsarbete	8 108	42 %
74	Tjänster rörande arkitektur, ingenjörsvksamhet, bygg- och anläggning, juridik och redovisning samt andra tjänster utförda av fackmän	3 521	18 %
29	Maskiner, utrustning, redskap, apparater och tillhörande produkter	1 913	10 %
28	Industriframställda produkter och material	1 454	7 %
50	Reparationer, underhåll och installationstjänster	1 360	7 %
33	Medicinsk apparatur och laboratorieapparatur, optisk apparatur och precisionsapparatur, ur, farmaceutiska produkter och tillhörande medicinska förbrukningsartiklar	1 173	6 %
31	Elektriska maskiner, apparater och förbrukningsvaror samt elektrisk utrustning	1 024	5 %
80	Undervisning	817	4 %
90	Avlopps- och avfallshantering, sanering och miljövårdstjänster	748	4 %
34	Motorfordon, släpvagnar och fordonsdelar	683	3 %

Källa: Opic AB 2006. (Observera att varje annons kan ha flera CPV-koder och att procenttalen därför summerar till mer än 100 %)

3 Offentlig upphandling som drivkraft för innovation

Med *innovationer* avses praktiskt nyttiggörande av kunskap och kompetens i form av nya affärsmodeller, nya produkter (varor eller tjänster) och nya processer. Nya affärsmodeller handlar om hur ekonomiskt värde eller verksamhetsmässig nytta skapas. Produktinnovation handlar om det som produceras, det vill säga nya materiella varor eller immateriella tjänster. Processinnovationer handlar om hur varor och tjänster produceras, till exempel en ny eller förbättrad produktions- eller distributionsprocess.

Innovationshöjd, eller nyhetsvärdet, i en innovation är en viktig aspekt på innovationens kommersiella betydelse. Man skiljer ofta mellan radikala och inkrementella innovationer.

- En radikal innovation, det vill säga en innovation med högt nyhetsvärde, kan utgöra grund för konkurrensfördelar under en längre period, eftersom den är svår att kopiera. Sådana innovationer kräver ofta ett stort inslag av utveckling och ofta även forskningsinsatser. Osäkerheten beträffande framtida resultat är i utgångsläget stort.
- Inkrementella, eller gradvisa, innovationer kan röra sig om en förbättring eller effektivisering av en affärsmodell, produkt eller process. Detta åstadkoms främst genom olika utvecklingsinsatser och osäkerheten beträffande resultatet är mer begränsad.

Med *förnyelse* avses i denna rapport effekterna på såväl kunders som leverantörers verksamhet i samband med innovationer eller när befintliga affärsmodeller, produkter eller processer får spridning till kunder som tidigare inte känt till eller efterfrågat dessa.

Innovation – drivkraft för tillväxt och nya jobb

Den förnyelse som innovation genererar i näringsliv och offentlig verksamhet är avgörande för företags affärsutveckling och utvecklingen av offentliga verksamheters kvalitet och effektivitet. Innovativiteten i näringsliv och offentlig verksamhet är därför av fundamental betydelse för långsiktig produktivitetens utveckling, vilket leder till förbättrad konkurrenskraft och i förlängningen till ekonomisk tillväxt. Förutsättningarna för innovation och innovationsverksamhet är således en av de viktigaste ekonomisk-politiska frågorna för länder och regioner. Innovationsklimatet, eller

effektiviteten i innovationssystem, har blivit en central del i de flesta länders långsiktiga tillväxtpolitik. I Sverige har detta bland annat manifesterats i den nationella innovationsstrategin *Innovativa Sverige*.

Många olika faktorer är betydelsefulla för effektiviteten i ett innovationssystem. Att ensidigt fokusera på enskilda drivkrafter, resurser eller aktörer är därför inte tillräckligt. Både kvalitet och samspel mellan olika aktörer, resurser och drivkrafter måste beaktas i ett sammanhang. En viktig faktor, som dock ofta förbises i innovationspolitiska sammanhang är betydelsen av efterfrågan, eller marknadens utveckling, för innovation. Marknadens utveckling utgör den mest grundläggande ekonomiska drivkraften, eller incitamentet, för innovation och entreprenörskap.

Innovationsforskningen visar att samspelet mellan kunder/ användare och leverantörer/ producenter, oftast är den enskilt viktigaste faktorn både för volymen och framgången i innovationsprocesser.⁷ Blivande kunder är i många fall avgörande för en innovations inriktning och karaktär. Samtidigt som de utgör de första köparna och användarna, kan de även bilda en bas för en större marknadspotential. Vissa ledande forskare hävdar till och med att kunderna, snarare än producenterna, ofta är den viktigaste källan till innovationer.⁸

Mot denna bakgrund är offentliga behov av varor och tjänster av stor betydelse för innovationsklimatet i alla innovationssystem. Behoven och efterfrågan i offentliga verksamheter utgör inom många områden en viktig marknad för företag. Inom vissa områden dominerar till och med offentliga kunder den totala efterfrågan. Beroende på hur dessa behov omsätts i efterfrågan kan de antingen utgöra en drivkraft för innovation och förnyelse, eller verka i konserverande riktning. Den offentliga efterfrågans innovationsstimulerande eller konserverande effekter är särskilt betydelsefull i ekonomier där den offentliga sektorn är stor, som i Sverige och EU.

Ett positivt samspel mellan offentliga behov och efterfrågan, samt kreativitet och innovativitet i näringslivet, kan starkt bidra till förnyelse i offentlig verksamhet och innovation och internationell konkurrenskraft i näringslivet. Sådana dynamiska utvecklingsblock har historiskt visat sig vara av stor betydelse för länders utveckling.⁹ En offentlig efterfrågan som enbart riktas mot befintliga varor och tjänster genererar inga drivkrafter för utveckling eller innovation. Den leder också till en låg grad av utveckling och förnyelse i offentliga verksamheter.

⁷ Lundvall (1985), "Product innovation and user-producer interaction".

⁸ Von Hippel (1988), *The sources of innovation* och Sörlin och Törnqvist (2000), *Kunskap för välförstånd - Universiteten och omvandlingen av Sverige*.

⁹ IVA (2005), *Utmaningar för staten, näringslivet och forskningen. Om kunskap, strategier och tillväxtfrämjande aktiviteter på avreglerade marknader*.

Mot denna bakgrund är det viktigt, för både den långsiktiga kvaliteten i offentliga verksamheter och för den långsiktiga utvecklingen av svenskt näringslivs konkurrenskraft, att följa hur offentliga verksamheter bedriver sitt förnyelsearbete och hur detta påverkar efterfrågan på varor och tjänster. Kontinuerliga analyser, uppföljningar och utvärderingar av ovan är nödvändiga underlag för en ambitiös innovationspolitik.

Innovation och FoU

Innovation innebär utveckling och kommersialisering av varor och tjänster eller produktions- och distributionsprocesser som tidigare inte existerat. Det är därför viktigt att betona att för att innovationer skall komma till stånd krävs alltid ett visst mått av utvecklingsarbete. Vid inkrementell innovation är andelen utvecklingsarbete ofta begränsat. Vid mer radikal innovation krävs vanligen betydande utvecklingsarbete och ofta även forskning. Innovationer förutsätter således utvecklingsarbete eller forskning, ofta båda. Detta brukar vanligen betecknas forskning och utveckling, FoU.

Det bör understrykas att den officiella FoU-statistiken, både i Sverige och internationellt, underskattar det totala utvecklingsarbete som bedrivs i näringsliv och offentlig verksamhet. Det finns flera orsaker till detta. Den viktigaste är att FoU är en verksamhet som främst genererar immateriella tillgångar i form av kunskap och kompetens. Det innebär att den vanligtvis är svår att kvantifiera. Därför är det primärt den FoU-verksamhet som formaliseras i organisatoriska termer, såsom särskilda FoU-enheter eller FoU-processer som fångas i statistiken.

Mot denna bakgrund ger FoU-statistiken en alltför begränsad bild av det utvecklingsarbete som investeras i innovationsprocesser. FoU-statistiken utgör dock en viktig indikator på innovationsinvesteringar, eftersom de organisatoriskt formaliserade FoU-processerna ofta spelar en särskilt viktig roll i innovationsprocesser och innovationssystem.

Offentliga behov som uttrycks i efterfrågan genom offentliga upphandlingar kan främja innovation genom att stimulera utvecklings- eller forskningsinvesteringar som syftar till att skapa innovationer. När så sker innebär det att offentliga verksamheter efterfrågar ännu icke existerande lösningar på offentliga behov.

Införandet av nya lösningar, innovationer, i olika organisationer förutsätter i allmänhet kompletterande förändringar i organisationernas verksamhet. Sådana förnyelseprocesser kräver betydande beslutskraft och kreativitet. För att tekniska innovationer skall ge en positiv effekt på verksamheter krävs exempelvis ofta såväl organisatorisk som processuell förnyelse. Även leverantörer av nya lösningar måste vanligen genomföra process- och

organisationsförändringar för att effektivt kunna producera nya varor eller tjänster.

Tidsperspektiv och förnyelsegrad

Alla organisationer har både kortsiktiga och långsiktiga behov. De kortsiktiga handlar ofta om att öka *effektiviteten* i en relativt tydligt definierad verksamhet. De långsiktiga behoven handlar i högre utsträckning om omprövningar av *det kvalitativa innehållet* i olika verksamheter.

Alla organisationer, privata såväl som offentliga, och de människor som verkar inom dessa, har så gott som alltid betydligt lättare att identifiera och precisera de omedelbara, eller kortsiktiga, behoven än de långsiktiga. På kommersiella marknader innebär detta att etablerade affärsverksamheter ständigt förnyas genom att de omvandlas eller ersätts av andra. Detta sker i huvudsak genom konkurrens mellan olika företag, men även i form av konkurrens mellan olika affärsverksamheter inom olika företag. En viktig konsekvens av detta är att en del företag etableras och växer medan andra kontraherar eller slås ut. Det är denna dynamiska konkurrens och kontinuerliga förnyelse av det ekonomiska värdeskapandet som är grunden till långsiktig tillväxt.

Offentliga verksamheter är inte konkurrensutsatta på samma sätt som privata företag. Det innebär att andra mekanismer för långsiktig förnyelse av verksamhetens innehåll och kvalitet än marknadskonkurrens måste etableras i offentliga verksamheter. Om inte sådana mekanismer finns och fungerar effektivt kommer förnyelsen att bli låg, med risk för att den långsiktiga verksamhetskvaliteten stagnerar. De varor och tjänster som köps av offentliga verksamheter är en del av balansen mellan dessa verksamheters kortsiktiga och långsiktiga funktioner och behov.

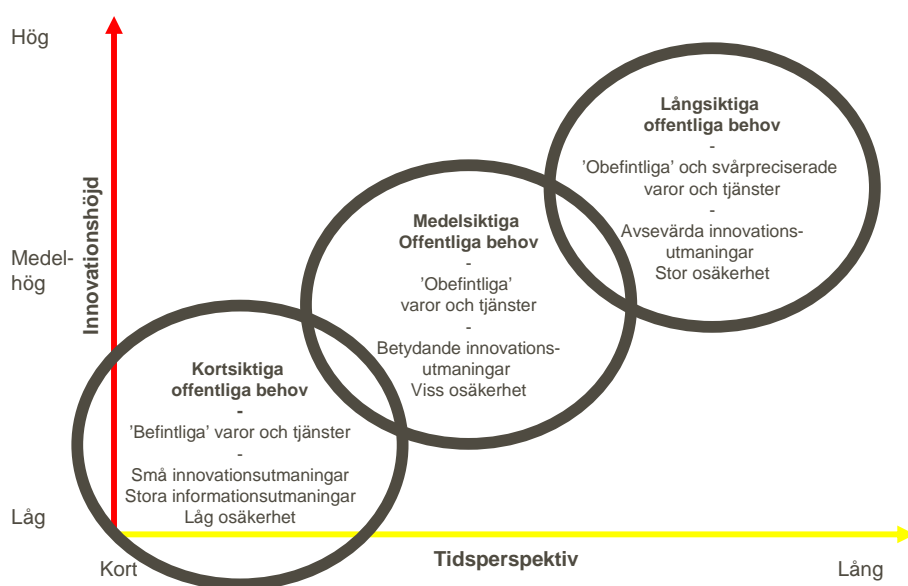
En fundamental faktor i alla mänskliga aktiviteter och i all mänsklig utveckling är de drivkrafter som finns för mänskligt skapande. Dessa brukar i ekonomiska sammanhang betecknas som incitament. I organisationer och samhällen finns ofta många typer av incitament, som bildar olika mönster. Mönstren brukar ofta betecknas som incitamentsstrukturer. Ibland samspelar olika slags incitament så att de kraftfullt påverkar mänskligt och organisatoriskt handlande i vissa riktningar. Ibland motverkar olika incitament varandra.

Incitamentsstrukturer är lika viktigt i offentliga verksamheter som i privata. Utan tydliga incitament som driver en verksamhet är sannolikheten låg för att den skall röra sig i önskad riktning. Om man vill att offentliga myndigheter skall förnya sin verksamhet är det därför viktigt att de ges tydliga incitament för detta. Om man dessutom vill att offentliga

verksamheter skall bedriva sitt förnyelsearbete så att det främjar innovation och förnyelse i näringslivet, så bör även det tydliggöras i deras incitamentsstrukturer.

En policy som önskar främja förnyelse i offentliga verksamheter och i näringslivet genom offentlig upphandling bör baseras på förståelse för hur myndigheters incitamentsstrukturer påverkar deras förnyelseprocesser. Dessa skiljer sig vanligen åt mellan olika sektorer och myndighetstyper, men vissa dimensioner i incitamentsstrukturerna är gemensamma. Den ena av dessa handlar om innovationshöjd och den andra handlar om tidsperspektiv. Generellt gäller, liksom i de flesta innovationsprocesser, att ju högre nyhetsvärde, det vill säga ju radikalare innovation, desto mer avancerat utvecklingsarbete krävs. Samtidigt gäller att ju längre tidshorisont som ges för verksamhetsutvecklingen, desto större blir vanligen osäkerheten om viktiga kvalitetsvariabler. Se figur 3.1.

Figur 3.1: Generella dimensioner ifråga om analys och policy för innovationsfrämjande offentlig upphandling



Källa: Göran Marklund, VINNOVA

Samtidigt som verksamheter vanligen genomgår stor förnyelse över längre sikt, så är svårigheterna att i förväg föreställa sig hur dessa kan och bör gestalta sig. Generellt sett ökar oförutsägbarheten ju längre tidsperspektiv på verksamheten man eftersträvar. En effektiv förnyelseverksamhet kan således inte vila på förutsägelser om framtiden, eller på linjära framskrivningar av verksamheten i enlighet med hur befintliga verksamheter ser ut. Istället bör en rimlig balans mellan kortsiktig effektivitet och satsningar på verksamhetsförnyelse sökas.

Normalt sett är incitamenten till att tillfredsställa omedelbara eller kort-siktiga behov starkt dominerande i alla mänskliga verksamheter. Detta gäller även i offentliga verksamheter och i synnerhet i dessa verksamheters anskaffning av varor och tjänster. För behov på lite längre sikt är det ofta svårt för en organisation att exakt definiera sin efterfrågan. Kunskapen är vanligen större om vilken funktion som skall lösas än om hur det skall gå till. Produkten som behöver köpas in kanske inte finns tillgänglig, eller kräver utvecklingsarbete. Detta gör att det i allmänhet är förenat med betydande osäkerheter att upphandla varor och tjänster som behövs för att tillfredsställa långsiktiga behov. Risken för felinvesteringar ökar inom ramen för svårförutsebara förnyelseprocesser i offentliga verksamheter.

Även om vetskapen finns om att förnyelseprocesser, kopplat till innovationer, är nödvändiga för långsiktig kvalitet i offentliga verksamheter så är incitamenten för sådana investeringar vanligen svaga. Med andra ord så är oftast riskerna för ledning och medarbetare betydligt större än de belöningar som kan förväntas om förnyelsearbetet blir lyckosamt.

På ännu längre sikt kan behoven vara genuint svåra att förutsäga. Det är komplicerat att konkret formulera hur nya lösningar skall se ut. I processer för att utveckla sådana lösningar är risken stor för att nya lösningar inte skall komma till användning.

Privat och offentlig upphandling

I en modern marknadsinriktad ekonomi pågår många försök till innovationer samtidigt och att de mest ekonomiskt lönsamma lösningarna sållas fram genom konkurrens. I dessa processer finns det viktiga skillnader mellan hur sållningen bland lösningar går till hos privata företag och hos offentliga myndigheter.

Privata företags inköp regleras inte av de procedurregler som omger offentliga myndigheters verksamhet. Däremot möter privata företag normalt konkurrens på de marknader som deras produkter befinner sig. Produkterna utsätts ständigt för konkurrenstryck. För att de långsiktigt skall vara konkurrenskraft krävs att företagen bedriver produktförnyelse, det vill säga kontinuerliga förbättringar och introduktion av helt nya produkter eller processer i form av innovationer.

Företag kan, i princip, byta leverantör när de vill, men de kan också välja att odla långsiktiga relationer med kunder och leverantörer när de anser att det är bra för företaget. Framgångsrika innovationsprocesser kräver ofta långsiktiga investeringar, varvid det blir betydelsefullt med likaledes långsiktiga utvecklingsrelationer mellan kunder och leverantörer. Det utvecklas mönster av sådana relationer mellan olika aktörer, som förstärker

varandra och möjliggör kraftfulla satsningar på innovation och förnyelse. Sådana utvecklingsrelationer kallas ibland utvecklingsblock.¹⁰

Offentliga myndigheter kan också, i princip, byta leverantörer när de vill. De kan dock inte på samma sätt som privata företag ingå i långsiktiga relationer med enskilda privata företag. Sådana relationer är av konkurrensskäl otillåtna, enligt de regelsystem som omger offentliga myndigheters verksamhet. Detta gäller särskilt de relationer som innehåller upphandling av varor och tjänster, vilka regleras i LOU, lagen om offentlig upphandling.

När det gäller produkter som främst efterfrågas av offentliga myndigheter saknas ofta den dynamiska konkurrens som finns på de flesta marknader som präglas av stark privat efterfrågan och utbud. Därför förutsätter innovation och förnyelse av produkter som främst efterfrågas av offentliga sektorn att myndigheterna själva driver på utvecklingen. Det krävs att myndigheter inte enbart efterfrågar produkter som redan existerar och att upphandlingsprocesser utformas så att de ger utrymme för leverantörer att vara innovativa.

Innovation förutsätter dynamisk konkurrens. En annan förutsättning är att det finns köpare till de nya lösningar som utvecklas. Från leverantörernas synpunkt är förekomsten av en första köpare kritisk för den initiala introduktionen av en innovation. Samtidigt spelar möjligheterna för att hitta fler köpare efter den första introduktionen också en viktig roll för företagets incitament att genomföra nödvändigt utvecklingsarbete. En sådan utveckling av marknader för innovativa lösningar är grunden för det ekonomiska värde- och jobbskapande som kan genereras i näringslivet.

Om offentliga myndigheter enbart upphandlar produkter som redan existerar och inte efterfrågar nya innovativa lösningar så blir drivkrafterna för innovation och förnyelse inom stora delar av offentligt dominerade samhällssektorer svaga. Det kan leda till stagnation i kvalitet och effektivitet i myndigheternas verksamhet. Därmed hämmas också en viktig potentiell marknadsdrivkraft för innovation i näringslivet, vilket i sin tur begränsar näringslivets konkurrenskraft, tillväxt och jobbskapande.

Internationellt och historiskt perspektiv

Många studier visar att offentlig efterfrågan kan ha mycket stor inverkan på innovationer och teknisk utveckling i företag, och att denna inverkan kan vara viktigare för framväxten av innovationer än olika former av FoU-stöd. Flera förklaringar till detta har pekats ut:

¹⁰ Dahmén (1950), *Svensk industriell företagarverksamhet 1919-1939*.

- offentliga verksamheter är ofta en krävande kund, inte sällan mer krävande än privata kunder,
- offentliga verksamheter är i vissa sammanhang beredda att betala de högre priser som ofta gäller i början av en innovationscykel,
- offentlig efterfrågan kan snabbt leda till en kritisk massa i efterfrågan, om nya lösningar sprids till flera myndigheter,
- offentlig efterfrågan kan förmedla starka användarimpulser av demonstrationskaraktär till privata användare,
- offentlig efterfrågan leder, till skillnad från rena FOU-subventioner, direkt till efterfråge- och marknadskopplingar.

Sammantaget har offentlig upphandling en betydande potential att främja innovation. Offentlig upphandling är ett marknadsorienterat verktyg som kan användas som komplement till andra former av offentliga forsknings- och utvecklingsinvesteringar.

Offentlig efterfrågan som drivkraft för innovation och förnyelse är en typ av efterfrågeorienterat innovationsfrämjande som historiskt spelat stor roll för den ekonomiska förnyelsen i Sverige och Europa. Denna typ av innovationsfrämjande har dock minskat i betydelse i Sverige i takt med att de tidigare offentligt-privata utvecklingsblocken omreglerats inom ramen för EU-medlemskapet.

En viktig faktor i Sveriges framgångsrika tekniskt-industriella ekonomiska historia är att offentliga efterfrågan inom sektorer som telekommunikation, elektricitet och kraftöverföring har givit upphov till export, goda tillväxt-effekter och bättre offentlig tjänstleverans till medborgarna.¹¹ Det finns dock indikationer på att den lagstiftning om offentliga upphandlingar som infördes 1994 och de beställar-utförar-modeller som blev vanliga under 1990-talet har lett till att innovationer och teknisk utveckling som en följd av myndigheters upphandling har minskat betydligt.

I en studie av Stenbeck (2004) undersöks incitamenten till innovation inom ramen för modellen med beställare-utförare. När Vägverket år 1992 införde beställar-utförar-modellen för drift och underhåll var ett motiv att införa funktionsentreprenader och därigenom frigöra kreativitet. Tio år senare hade priset för utförandet av drift och underhåll av vägar och järnvägar minskat med 22-27 procent. Vinster och besparingar verkar dock ha uppnåtts med omorganisation snarare än teknisk utveckling. Beställare och utförare har

¹¹ IVA (2005), *Utmaningar för staten, näringslivet och forskningen. Om kunskap, strategier och tillväxtfrämjande aktiviteter på avreglerade marknader* och Marklund m.fl., (2004), *The Swedish National Innovation System 1970-2003*.

därför uttryckt besvikelse över resultaten i tekniska termer, och uttrycker viss maktlöshet när det gäller att åstadkomma innovation och förnyelse i branschen.

Förändringen kan bero på att den nya modellen i större utsträckning fokuserar på relativt kortsiktiga effektivitetsmål, vilket ger litet utrymme för utveckling av nya produkter och processer. Under begränsade perioder leder det till besparingar, men i ett längre perspektiv konserveras de offentliga myndigheternas verksamhet och näringslivets konkurrenskraft.

I Innovationsfrämjande offentlig upphandling - En förstudie av internationella erfarenheter beskrivs hur användningen av upphandling i innovationsfrämjande syfte börjat diskuteras på senare år.¹² Akademisk litteratur om ämnet började dyka upp under 1980-talet, men offentlig europeisk debatt dröjde längre. Under det senaste året (sedan halvårsskiftet år 2005) har dock en betydande politisk diskussion dykt upp. Som ett led i diskussionen har flera ambitiösa rapporter producerats och internationella workshops ägt rum, både på EU-nivå, men även inom några enskilda länder.¹³

Dessa rapporter pekar alla åt samma håll, att offentliga upphandlingar utgör en idag i stort outnyttjad möjlighet för att främja innovation i det privata näringslivet och därmed stärka den europeiska konkurrenskraften. Enligt rapporterna utgör offentlig upphandling 16% av EU:s BNP, varför myndigheterna såsom stora kunder bör ha goda möjligheter att stimulera FoU och innovation i näringslivet.

Generellt anses Europa svagt på upphandling av innovationer i jämförelse med USA, Japan och Sydkorea. Europa anses traditionellt ha förlitat sig på utbudssidan för innovationsfrämjande, det vill säga att stora satsningar har gjorts i form av direkta offentliga investeringar i forskning och utveckling eller i form av subventioneringar av industriella FoU-projekt.¹⁴

USA, Japan och Sydkorea nämns som goda exempel på innovationsfrämjande offentlig upphandling. Av dessa förefaller USA vara världsledande. I USA genomförs sådana upphandlingar på såväl federal som

¹² Åström (2006), *Innovationsfrämjande offentlig upphandling. En förstudie av internationella erfarenheter*. Resterande del av avsnittet bygger på denna studie.

¹³ Bland de viktigaste rapporterna kan nämnas *More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach*, COM(2005) 488 final, 2005, *Public Procurement for Research and Innovation – Developing Procurement Practices Favourable to R&D and Innovation*, Expert Group Report, European Commission, 2005, *Pre-commercial Procurement of Innovation: A Missing Link in the Innovation Cycle*, report by an ad-hoc National IST Directors Forum Working Group, 2006 och Jakob Edler et al., *Innovation and Public Procurement – Review of Issues at Stake*, Fraunhofer ISI, 2005.

¹⁴ *Pre-commercial procurement – Public sector needs as a driver of innovation*.

delstatlig nivå. På federal nivå dominerar försvarsdepartementet, men även delstaterna gör stora upphandlingar av innovationer. Alla delstater har en central upphandlingsfunktion och samordningen mellan upphandlare i USA är generellt sett stor. På policysidan finns ett regelverk för alla federala myndigheter om hur anskaffning får gå till: *Federal Acquisition Regulation*. Där specificeras bland annat att små och medelstora företag skall särbehandlas positivt. Även företag ägda av kvinnor och minoritetsgrupper ges utrymme för viss särbehandling. Innovation i sig framställs inte som ett egenvärde, men uppmuntras för att uppnå sociala mål.

I Japan har ministeriet för ekonomi, handel och industri (METI, tidigare MITI) utvecklat en integrerad och horisontell upphandlingsstrategi, med vilken flera teknikupphandlingar genomförts (exempelvis 3G, introduktion av internet, introduktion av bränsleceller). I Sydkorea finns en liknande funktion hos ministeriet för vetenskap och teknik. Alla tre länderna använder så kallad förkommersiell upphandling av innovationer som ett strategiskt instrument för att inom nationella styrkeområden skapa en stark hemmamarknad för inhemska leverantörer.

Storbritannien ses som något av ett undantag bland EU-länderna, då man systematiskt använder innovationsfrämjande upphandling. I Department of Trade and Industry's (DTI) innovationsstrategi ses upphandling som ett instrument. DTI fastställer även att upphandlingar skall baseras på värde ("value for money"), definierat som den optimala kombinationen av livscykelkostnad och kvalitet. Storbritannien har också ett centraliserat upphandlingssystem, som anses modellskapande på ett europeiskt plan. Den brittiska ansatsen runt innovationsfrämjande offentlig upphandling har bara funnits några år, men resultat kan redan ses, även om dessa inte är av samma dignitet som förväntats.

Det finns flera orsaker till varför Storbritanniens upphandlingspolicy anses lyckad ur innovations- och förnyelseperspektiv¹⁵:

- stöd från högsta nivå (näringsministern),
- all offentlig upphandling ses också som policyinstrument för innovationspolitik,
- aktiviteter koordineras på högsta nivå mellan ministerier,
- integration av OGCs och DTIs aktiviteter,
- det finns en koppling mellan strategiska och operativa aktiviteter samt tydliga genomförandeplaner,
- upphandlare fortbildas kontinuerligt och

¹⁵ Åström (2006), *Innovationsfrämjande offentlig upphandling. En förstudie av internationella erfarenheter*.

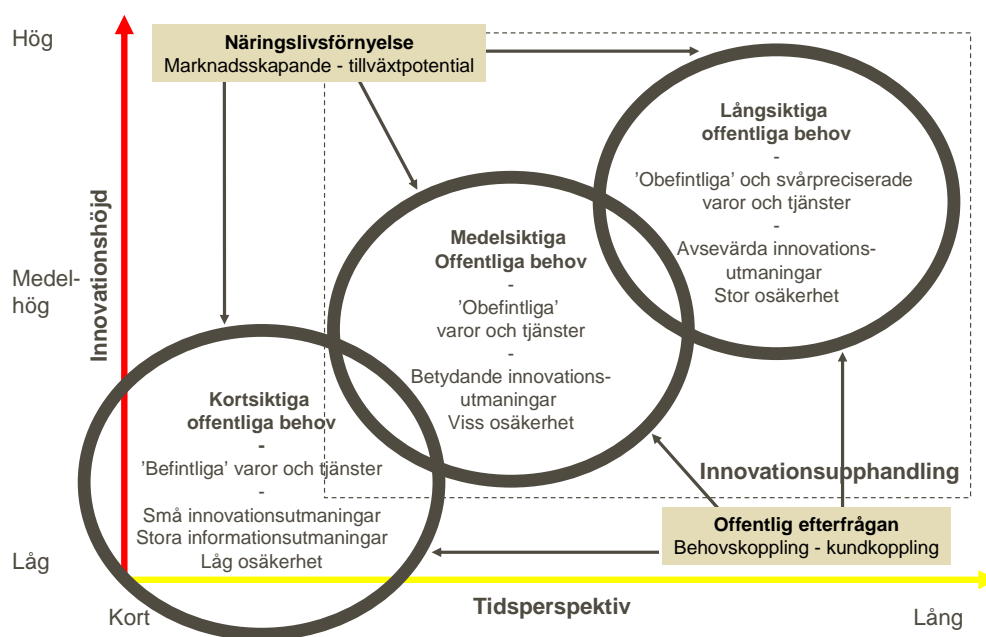
- användande av illustrativa pilotfall.

I Europa för övrigt visar Tyskland och Nederländerna vissa tecken på att vilja röra sig i samma riktning som Storbritannien. Exempel på innovativa policyinstrument som framgångsrikt använts beskrivs närmare i kapitel 6.

Incitament för innovationsupphandling

Innovation föregås alltid av utvecklingsarbete och ibland även av forskning, det vill säga FoU. Således innehåller offentlig upphandling som eftersträvar nya innovativa lösningar alltid FoU. Sådan offentlig upphandling bör betecknas ”innovationsupphandling”, eftersom fokus är riktat mot nya lösningar. Innovationsupphandling bör användas för offentlig verksamhet som kräver nya innovativa lösningar för att höja effekterna av, kvaliteten på eller effektiviteten i sina funktioner, se figur 3.2.

Figur 3.2: Innovationsupphandling för samspel mellan offentliga myndigheters verksamhetsutveckling och innovation i näringslivet



Källa: Göran Marklund, VINNOVA

Som konstaterats ovan innebär innovationsupphandling högre osäkerhet och risk än att köpa befintliga varor och tjänster, där det är förhållandevis lätt att jämföra och utvärdera värdet av olika produkter. Samtidigt är innovationsprocesser nödvändiga för utveckling av verksamheter, om de inte långsiktigt skall stagnera ifråga om kvalitet och effektivitet. Upphandlingar är nämligen till sin natur sådana att de antingen främjar innovation och förnyelse, eller

tenderar att stärka befintliga strukturer. Detta gäller oavsett om en organisation uppmärksammat sambandet eller ej. Organisationer behöver således hitta en balans mellan att dels effektivt tillgodose omedelbara behov genom effektiv upphandling av befintliga varor och tjänster och dels efterfråga och upphandla processer för utveckling av varor och tjänster som uppfyller framtidens behov.

För att kunna uppnå detta krävs att upphandling behandlas som en strategisk fråga. Idag sker detta sällan i offentliga verksamheter: Upphandling har därför ofta begränsad betydelse i offentliga myndigheters verksamhetsutveckling, både på kort och på längre sikt. Effekterna är starkast ifråga om de investeringar som krävs för långsiktig utveckling. Upphandling behöver alltså prioriteras med utgångspunkt från ledningens strategier för verksamhetsutveckling.

Det faktum att strategier och beslut om upphandlingar sällan behandlas och avgörs i offentliga myndigheters ledning, samt att det är ovanligt att de som leder myndigheters upphandlingsprocesser ingår i ledningen på olika nivåer, står i skarp kontrast till det privata näringslivet. Där ingår ofta inköpschefen i företagsledningen och upphandlingar utgör en integrerad del i verksamhetsstrategierna för såväl kortsiktig effektivitet som långsiktig förnyelse.

Om upphandling skall få samma effekter på offentliga myndigheters verksamhetsutveckling så måste offentliga upphandlingsprocesser öka i organisatorisk status och bli en central ledningsfråga. Med det följer också att statusen på dem som leder processer för upphandling måste höjas. Idag är statusen i många fall låg, särskilt i jämförelse med motsvarigheter i det privata näringslivet. Det är nödvändigt att en ökad grad av ledningskompetens tillförs upphandlingsprocesserna i offentliga myndigheter.


Även kompetensen hos upphandlare kan behöva ökas. Idag är incitamenten mycket svaga för att engagera resurser och kompetens i utveckling som präglas av ökad osäkerhet och risk. Det finns en rädsla att begå formella fel i upphandlingar, i relation till vad som ofta anses vara ett komplicerat regelverk. Offentliga upphandlingsprocesser domineras därför i betydande utsträckning av kompetens kring formerna och regelverket kring upphandlingar, en kompetens som ofta är juridisk till sin karaktär. Kombinationen av ett vanligen svagt strategiskt fokus på upphandlingars innehåll och en stark betoning på dess formella procedurer är sannolikt starkt hämmande för offentliga myndigheters innovations- och förnyelsegrad. Offentliga upphandlingar blir därför ofta defensiva till sin karaktär.

Om ett starkare inslag av innovationsupphandling skall åstadkommas måste incitamentsstrukturerna för myndigheters upphandling förändras i grunden. Detta behöver baseras på tydliga markeringar och ett tydligt engagemang

från regering och riksdag, såsom huvudmän för offentliga verksamheter. Inriktningen måste uttryckas i instruktioner och uppföljningar av enskilda myndigheters verksamhet. Offentliga upphandlingars innovationsfrämjande behöver bli en tydlig uppgift för de myndigheter som utför uppdrag för samhällets räkning.

Incitament som påverkar upphandlingars innehåll och processer finns på alla nivåer i offentliga myndigheter. Individens drivkrafter sammanfaller inte alltid med de som styr organisationen och dessa skiljer sig, i sin tur, vanligen beroende på organisationsnivå. I figuren nedan görs en schematisk beskrivning av olika typer av faktorer som styr incitamentsstrukturerna på olika nivåer i en organisation.

Figur 3.3: Samspel mellan incitament på olika nivåer

		Upphandlande sida påverkas bl.a. av	Leverantörssida påverkas bl.a. av
	Nation/ EU	Utvecklingsstrategier (för att uppnå politiska mål)	
	Central ledning	Verksamhetsutveckling, omvärldsp parametrar, nationella regelsystem	Verksamhetsutveckling, omvärldsp parametrar
	Central enhet	Efterfråga från underavdelningar, regler, organisationens strategi	Efterfråga från underavdelningar, regler, organisationens strategi
	Lokal enhet	Regler, organisationskultur	Regler, organisationskultur
	Individ	Regler, organisationskultur, karriärshänsyn, egna visioner	Regler, organisationskultur, karriärshänsyn, egna visioner

Källa: Nina Widmark, VINNOVA

Den faktiska upphandlingen styrs, i princip, av de prioriteringar och styr-signalerna som utformats på högre nivåer i organisationer. Om dessa signaler är svaga så får enskilda individers drivkrafter större genomslag. Faktorer som upplevs som viktiga i dessa individers omvärldsanalys får då större effekter på prioriteringar och processer. Ju högre organisatorisk nivå som dessa prioriteringar görs, desto större strategiskt innehåll kan förväntas.

Idag är svårt för ledningar på alla nivåer att utnyttja den potential som finns att använda upphandlingar som ett strategiskt verktyg. Det finns ett stort kunskapsunderskott när det gäller offentliga upphandlingar: upphandlingar följs inte upp och statistiken är undermålig. Det är vanligt att offentliga organisationer inte systematiskt undersöker ens de direkta ekonomiska verkningarna av upphandlingar (till exempel i termer av ROI, return on

investment). Än mer sällan värderas de långsiktiga effekterna på verksamhetens utveckling.

4 Utmaningar för ökad innovation och förnyelse genom offentlig upphandling

Såväl nationellt som internationellt har man under senare år uppmärksammat frågan om hur man i ökad utsträckning kan utnyttja potentialen i den omfattande upphandling som sker inom offentlig sektor som en drivkraft för innovation och förnyelse, såväl inom offentlig sektor som i näringslivet.

VINNOVA har inom ramen för föreliggande utredning identifierat tre nära sammanhängande problemkomplex för innovationsfrämjande offentlig upphandling:

- incitament och strategisk styrning,
- metodutveckling och metodkompetens och
- redovisning och statistik

Inom vart och ett av dessa områden finns idag brister som inte bara hämmar upphandlingars innovationsfrämjande utan även inverkar negativt på offentlig upphandlings allmänna effektivitet och effekter.

Incitamenten för innovationsfrämjande offentlig upphandling är mycket svaga i allmänhet och för direkt innovationsupphandling i synnerhet. Offentlig innovationsupphandling är offentlig upphandling som innehåller utvecklingsarbete eller forskning, det vill säga FoU. Offentlig upphandling hanteras sällan som en strategisk fråga inom ramen för offentliga myndigheters verksamhetsutveckling. Eftersom innovation och innovationsprocesser handlar om nya lösningar för behov kopplade till verksamhetsutveckling är bristen på strategiskt fokus ett allvarligt hinder för innovationsfrämjande upphandlingar.

De brister som finns inom de tre områdena ovan påverkar varandra inbördes i och med att kvaliteten i vart och ett av dem är beroende av kvaliteten i de andra. För det första förklaras brister i strategisk styrning av offentliga upphandlingar ofta av bristande incitament för sådan styrning och av otillräcklig metodkompetens. För det andra hämmas såväl strategisk styrning som metodutveckling av att effektiva rutiner för redovisning och uppföljning ofta saknas. Det finns, kort sagt, ett ömsesidigt samspel mellan att vilja, att kunna och att följa. För offentliga innovationsupphandlingar är

samspelet mellan dessa problemkomplex av en särskild karaktär och i flera avseenden särskilt starkt.

Resultaten kan i huvudsak grupperas inom tre utmaningar.

- *Att stärka incitamenten för innovationsfrämjande offentlig upphandling och arbeta för strategisk styrning inom området.*
Detta kommer att öka intresset för innovation på upphandlingsområdet inom offentlig sektor. Utmaningen innebär bland annat att skapa en politisk vision (i form av en nationell policy) och att öka engagemanget från näringslivet.
- *Att utveckla metoder för att öka effektiviteten i innovationsfrämjande offentlig upphandling.*
Detta kommer stärka organisationen av och förenkla procedurer för innovationsfrämjande offentlig upphandling så att samordning i efterfråga och kritisk massa i metodkompetens uppnås. Utmaningen innebär bland annat att utveckla metoder och kompetens genom att tillämpa funktionsupphandling, att öka samordningen i inköp, att se över den offentliga ansvarsstrukturen inom området, att tydliggöra regelverk samt att ta tillvara på innovativitetspotentialen hos små- och medelstora företag.
- *Att följa upp och utvärdera resultat av innovationsfrämjande offentlig upphandling.*
Detta kommer att ge ledningen i offentliga myndigheter beslutsunderlag och utgöra återföring på policy inom området. Utmaningen innebär bland annat att skapa tillförlitlig statistik och information, samt metodik för hur den kan användas för att öka lärandet.

Incitament och strategisk styrning

Organisationers inköp av varor och tjänster påverkar i betydande utsträckning deras verksamhetsutveckling, både på kort och på lång sikt. Inköps- och upphandlingsfunktioner bör därför vara en viktig ledningsfråga. Det är det också i allmänhet i privata företag. Det är dock mer sällan fallet i offentliga myndigheter. Det handlar om insikt, attityder och vilja att avsätta resurser för upphandling.

De intervjuer som genomförts inom utredningens ram pekar mot att upphandling primärt betraktas som en förvaltningsfunktion, snarare än som en av flera strategiska funktioner för den offentliga sektorns verksamhetsutveckling. I jämförelse med privat näringsliv ingår en upphandlingschef inom offentlig sektor sällan i ledningen. Ett skäl som framförs är att

myndigheter inte haft samma syn på betydelsen av kostnader som privata aktörer. Så länge offentlig upphandling inte betraktas som en strategisk fråga inom den egna verksamheten är steget troligen långt till att bli en drivkraft för näringslivsutveckling.

Upphandlingsprocessen skiljer sig avsevärt mellan olika typer av offentliga aktörer och mellan sektorer. Den svenska förvaltningsstrukturen är relativt fragmentiserad, framför allt inom kommuner och landsting, men även för vissa förvaltningsfrågor där det saknas central aktör med en dominerande roll. Detta innebär att upphandling inom till exempel vård, omsorg och avfallshantering, är uppdelad på ett stort antal enheter där ingen är tillräckligt stor för att ha ta något större ansvar för utveckling och innovation inom området. I dessa fall är utrymmet för att ta de kostnader och risker som är förenade med att utveckla och pröva nya och innovativa lösningar begränsat.

Situationen är annorlunda för de myndigheter som har en dominerande roll inom en sektor. Myndigheter och andra upphandlande enheter som är stora kunder på en marknad har ett eget intresse av att bedriva produktutveckling och stödja innovationer. Som exempel kan nämnas Affärsverket Svenska Kraftnät som vill utveckla elkrafttekniska innovationer och produkter eftersom de ansvarar för drift och underhåll av högspänningsnätet i Sverige. Andra exempel är Vägverket och Banverket. I de flesta fall har dessa myndigheter också ett uttryckligt utvecklingsuppdrag inskrivet i sin instruktion.

Detta innebär att förutsättningarna för att tillämpa olika verktyg och metoder för innovationsbefrämjande upphandling varierar mellan olika myndigheter. Det behövs sannolikt även olika typer av styrsignaler. Vissa svenska myndigheter har redan idag regleringsbrev eller förordningar som ställer krav på att man skall ägna sig åt någon form av innovationsfrämjande verksamhet. Ett exempel är Energimyndigheten, vars förordning om marknadsintroduktion och teknikupphandling innebär att man skall tillhandahålla specifikt teknikupphandlingsstöd, stöd till miljöteknik och stöd till marknadsintroduktion och introduktion av ny teknik på marknaden i enlighet med villkoren för EU:s statsstödsregler.¹⁶

En annan viktig aspekt handlar om att minska de negativa konsekvenserna av ett eventuellt misslyckande i samband med offentlig upphandling av innovationer. Några metoder som diskuterats gäller bland annat innovationsfonder, försäkringslösningar eller riskdelning.

¹⁶ Intervju med Anna Forsberg, Statens Energimyndighet, 2006-09-01.

Behov av politiska visioner och en samlad nationell policy

Det finns idag ingen samlad nationell policy för upphandling i Sverige, vilket kan bero på att det saknas en tydlig vision för frågan på politisk nivå. Idag ställer statsmakterna en rad olika politiska – delvis motstridiga - krav på upphandlingsprocessen. Den skall samspela med kravet på värde för pengarna, regleringen av den offentliga upphandlingen samt därutöver bidra till ökad integration, miljömedvetenhet, småföretagande, innovation och andra politiska ambitioner.

Idag finns även ambitioner att öka betydelsen av offentlig upphandling som drivkraft för innovation. I innovationsstrategin *Innovativa Sverige* lyfts innovativa offentliga investeringar fram som ett av flera prioriterade områden. En konsekvens av detta är bland annat denna utredning, som syftar till att utgöra underlag för utformning av en policy inom området. Denna bör sedan ligga till grund för utformningen av en tydlig strategi för hur regeringen skall tydliggöra värdet av innovation och skapa de styr-signalerna som krävs för att öka intresset för upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse bland upphandlande enheter.

Det finns en risk för att alla politiska krav som ställs på offentlig upphandlingsprocessen blir kostnadsdrivande när mål för innovation, miljö, integration och så vidare skall jämkas samman. Ökade kostnader tillsammans med oklarheter kring regelverkets tolkning minskar utrymmet för innovation. Det är därför viktigt att se hur olika politiska mål kan samordnas i en gemensam policy.

Vikten av engagemang från näringslivet

Det är viktigt att inte bara titta på de offentliga myndigheterna, utan även att ta hänsyn till potentiella leverantörer om man önskar öka innovation och förnyelse genom offentlig upphandling. Det är därför nödvändigt att även analysera näringslivets incitament till att delta i innovationsfrämjande offentliga upphandlingar. Flera utmaningar relaterar till detta.

Potentiell marknadsstorlek

För att företag ska vara intresserade av att satsa på utveckling av innovationer är det viktigt att de har möjlighet att sälja dem till flera köpare. Den decentraliserade förvaltningen i Sverige innebär att kommuner och statliga myndigheter är organiserade på olika sätt och har olika tekniska lösningar för administrativa system etc. De utformar också sina egna förfrågningsunderlag. Detta betyder att kraven och utvärderingskriterierna varierar och företagets möjligheter att sälja en produkt till flera myndigheter är begränsade. Trots att flera myndigheter har liknande verksamheter och

efterfrågar liknande produkter kan det krävas anpassning eller utveckling för att sälja den nya produkten till fler köpare.

Om myndigheter med liknande verksamheter samordnar sina upphandlingar och utformar förfrågningsunderlag på ett mer likartat sätt ökar möjligheten för leverantörerna att uppnå den kritisk massa som krävs för att täcka kostnader för utveckling och anpassning.

Behovet av rättsliga skydd

Det är viktigt att det finns olika former av samarbete mellan offentliga beställare och näringslivet som ökar företagens intresse för att erbjuda nya, innovativa produkter och lösningar. Områden som idag diskuteras handlar bland annat om att utveckla regelsystemet för så kallade PPP-lösningar (Public Private Partnerships) och undersöka konsekvenser av olika metoder för riskdelning mellan uppdragsgivare och leverantör. Detta kräver bland annat bättre avtal om intellektuella rättigheter (IPR) samt att konsekvenserna av en ökad användning av olika former av valfrihetssystem undersöks. Idag saknas tydligt regler kring bland annat certifiering, ersättning, etc.

När det gäller lösningar där företag ser effektivare sätt att organisera offentliga verksamheter kan de behöva beskriva sina lösningar i anbudet. Eftersom det är svårt att *skydda* sådana innovationer kan beställaren använda lösningen i sin verksamhet utan att anlita företaget som gjort innovationen, och företaget får således inte betalt för sitt utvecklingsarbete. En utveckling av metodik för att säkerställa att innovationer inte sprids till konkurrenter vore ett positivt incitament för företag.

Enligt tidigare studier menar många entreprenörer att de presenterat sidoanbud eller innovativa förslag för beställaren, men att de, kort efter att de föreslagit den, fått se sin innovation erbjudas till konkurrenter eller finnas med i upphandlingsunderlag så att alla kan ge anbud. En förklaring kan vara att innovationerna inte varit så fantastiska som anbudsgivaren själv tyckte, utan att deras idé snarare var en effekt av en allmän strömning som innebär att samma idé uppstått på flera ställen ungefär samtidigt. Å andra sidan kan det inte uteslutas att beställaren haft för höga förväntningar på vad en innovation är och därmed varit överkritisk, eller överskattat sin egen kreativitet.

Metodutveckling och effektivisering

För att hantera den stora osäkerhet som präglar offentlig upphandling går trenden idag mot en mer centraliserad upphandling inom respektive myndighet och mer välutbildade upphandlare. Kompetens ligger framför allt inom

juridik och ekonomi, för att kunna hantera de juridiska konsekvenserna av regelsystemet.

Däremot saknas ofta kompetens om strategisk affärsutveckling. Man har sällan de metoder eller kontaktnät som skulle behövas för att nå ut bland användare och leverantörer för fånga upp nya möjligheter och potential för innovation i framtida upphandlingar.

”Det gäller att återerövra utrymmet för den ’goda affären’ för både kund och leverantör i offentlig upphandling. Idag överskuggas denna möjlighet av fokus på krav och regelverk. Istället behövs känsla för behov och marknader”

För att minska osäkerheten, arbetsbelastningen och öka möjligheterna att avsätta resurser för mer strategiskt upphandlingsarbete efterlyser många upphandlare exempelvis bättre information om möjliga lösningar, stöd och rådgivning i konkreta situationer, kvalitetssäkrade mallar och checklistor och kompetensutveckling för ökad affärsmässighet.

Upphandling av funktion och prestanda

Det finns en stor enighet om att ett ökat fokus mot upphandling av funktion och prestanda vore bra, men att det i praktiken är svårt och ställer krav på mer resurser och kompetensutveckling av alla berörda, bland annat användare, upphandlare, ledningen för myndigheter, leverantörer och politiker.

”I samband med beslut från politikerhåll om konkurrensutsättning av kommunernas verksamhet konstaterade man att detta var svårt. Man hade ambitioner om att upphandla ett antal funktioner (till exempel skolmat) men det slutade ofta i en beskrivning av hela lösningen.”

En förklaring till att upphandlingar inte stimulerar till innovationer kan vara att den myndighet som avser att göra ett inköp redan i förfrågningsunderlaget måste definiera sina inköpsbehov och att dessa villkor i princip gäller under hela kontraktperioden. Om förfrågningsunderlaget bygger på tidigare upphandlingar eller kunskaper hos upphandlaren är risken stor för att utrymmet för innovation och förändringar under avtalstiden begränsas. Om tidigare underlag kopieras eller specificerade krav ställs blir det i realiteten svårt för leverantören att erbjuda något annat än befintliga lösningar

En stor innovationspotential ligger därför i att göra bättre *förarbeten* inför en kommande upphandling. Genom att systematiskt kartlägga behov hos användarna och leverantörernas kompetens kan upphandlingsfunktionen utforma bättre förfrågningsunderlag med utgångspunkt i önskvärda funk-

tioner och prestanda, som stimulerar kreativitet och innovation hos leverantörer. Detta kräver ofta en direkt dialog och utveckling av relationer med leverantörerna. Idag är många upphandlare oroliga för vad som är tillåtet enligt regelsystemet.

Samtidigt finns flera exempel på myndigheter som använder olika lösningar för att öka direktkontakterna med användare och leverantörer. Ett alternativ handlar om att bilda referensgrupper i samband med en upphandling, ett annat om att ha långsiktiga beställargrupper med användare för att identifiera framtida behov.

Energimyndigheten har varit en föregångare inom det senare området, genom sin systematiska tillämpning av teknikupphandling. Myndigheten arrangerar löpande träffar för att identifiera och diskutera behov och omvärldstrender med olika beställargrupper (till exempel lokalägare, representanter för flerbostadshus, villaägare och dagligvaruhandeln.) För att stärka beställarnas roll i upphandling får deltagarna tillfälle att besöka och lära av varandra, göra studiebesök, med mera. Energimyndigheten menar att detta uppskattas, eftersom många beställare är ensamma i sina roller. Man försöker även påverka och samverka genom olika branschorganisationer.

För att utveckling och förbättra de statliga ramavtalen har bland annat ESV och Verva arrangerat olika seminarier med mera för att skapa dialog mellan upphandlare och leverantörer. Inom landstingen förekommer liknande dialoger kring medicinsk teknik och IT-lösningar.

I samband med upphandling av skolskjutsar i Huddinge kommun konstaterade man att det var svårt att få en tydlig beställning från skolan. Upphandlingsavdelningen gick då in och formulerade krav som innebar tillämpning av nya tekniska lösningar avseende bland annat miljö och säkerhet. Inledningsvis fördes en dialog med ett antal leverantörer om hur man skulle kunna maximera miljövänligheten och introducera alkollås. Därefter genomfördes en enkät till alla leverantörer i Stockholmsområdet om deras möjligheter att hantera vissa behov. Man gjorde studiebesök och förde diskussioner med olika organisationer (bland annat Vägverket och miljöorganisationer) för att säkra att kraven i förfrågningsunderlagen blev realistiska. Utifrån detta kunde man klassificera olika typer av lösningar och definiera krav till förfrågningsunderlaget. Ett problem som framfördes från upphandlingsavdelningen var att man inte orkar göra detta inom alla områden, eftersom man saknar marknads- och teknisk kompetens.

En ökad användning av funktions- och prestandakrav ställer även högre krav på kompetens för *utvärdering* av inkomna anbud. Om teknisk kompetens inte finns inom den egna organisationen är det viktigt att ta in detta från annat håll, till exempel från konsulter, forskare, andra myndigheter eller

beställargrupper. Internationellt diskuterar man möjligheten att i högre grad gå mot en utvärdering enligt livscykelprincipen, det vill säga ekonomisk mest fördelaktigt anbud över hela produktens livscykel. Detta innebär att en vara som i inköpstillfället har en låg inköpskostnad kan bli mindre fördelaktig om den kräver högre kostnader för drift och underhåll än andra alternativ.

Samordning för kritisk massa i efterfrågan och kompetens

Den svenska strukturen, med många statliga myndigheter, självständiga kommuner och landsting, samt ett stort antal kommunala och landstingsägda bolag, innebär att upphandlingsfunktionen är splittrad. Många små upphandlande enheter får svårigheter att bygga upp kompetens för att göra en innovationsdrivande upphandlingar inom berörda sektorer.

Inom vård- och omsorgssektorn har upphandling alltid varit problematisk. Beslutsfattandet är decentraliserat till ett stort antal upphandlande enheter, vilket resulterat i fragmentisering och bristande samordning. Ett exempel på detta är det stora antalet olika journalsystem inom vårdsektorn. Det finns ofta en bristande kompetens om upphandling och företagsekonomi. Man saknar dessutom kontinuerlig bevakning av teknik- och politikutveckling, vilket innebär att man ofta har svårt att formulera kravspecifikationer. Det finns inte heller något gemensamt forskningsinstitut, delvis beroende på att området är diversifierat. Även frågan om personligt ansvar kan påverka viljan hos beslutsfattare att ta den risk som utveckling av nya produkter innebär.

Vissa kommuner har på frivillig basis skapat gemensamma upphandlingsfunktioner för att samordna sina inköp och därigenom uppnå ökad professionalitet i upphandlingsfunktionen. Även inom vård och omsorg har flera aktörer gått ihop för samordnande utveckling och upphandling. Ett par exempel på detta är bland annat Carelink och LFTP (Landstingets fond för teknikupphandling och produktutveckling). Tidigare har även föregångarna till Sveriges kommuner och landsting haft ambitioner att samordna upphandling inom vissa sektorer, men idag gäller detta främst medicinsk teknik. Andra aktörer som arbetar på detta sätt är till exempel Verva, ESV och EKV. I praktiken måste det ske som ett erbjudande där olika aktörer erbjuds att delta aktivt i arbetet och där resultaten blir frivilliga att tillämpa.

Det finns många fördelar med ökad samordning. Samordningen kan bland annat handla om att ta fram gemensamma verktyg, råd och elektroniska plattformar, som underlättar för den enskilde upphandlaren. Det kan också gälla möjligheterna att göra gemensamma marknadskartläggningar för att definiera lämpliga krav på funktion och prestanda i förfrågningsunderlag. En annan metod kan vara ett erbjuda upphandlarna tillgång till en databas

med formuleringar och definitioner som erfarenhetsmässigt fungerat bra vid upphandlingar. Standardisering och gemensamma definitioner underlättar även användningen av elektroniska inköpssystem och vissa typer av upphandlingsmetoder, som till exempel kombinatorisk upphandling. Arbetet med att standardisera förutsätter att det finns en central aktör som känner ett ansvar för att samla statliga och kommunala aktörer.

Samordning kan även underlätta för leverantörer, som inte behöver anpassa sina anbud inför varje enskild upphandling. Samtidigt framförs från näringslivshåll vissa farhågor mot att ökad samordning och större upphandlingar, till exempel genom de statliga ramavtalen, riskerar att fungera konserverande och utesluta småföretag. ESV har därför beslutat att inte teckna ramavtal inom vissa sektorer som präglas av många småföretag, till exempel resebyråbranschen, för att inte riskera att hämma konkurrensen. Det är därför viktigt att öka förståelsen för i vilka situationer samordning kan vara lämpligt.

Ett problem idag är att ett upphandlingsförfarande innebär en *administrativ börda* för både företag och offentliga upphandlare. Vissa upphandlare efterlyser en bättre överensstämmelse mellan arbetsinsatsen för att hantera en upphandling och upphandlingens värde.

”Ett problem är att en så stor del av alla uppköp som genomförs ligger under tröskelvärden och att de svenska reglerna för upphandling under tröskelvärden är för strikta. Idag lägger man oproportionerligt mycket tid/administration på små upphandlingar i förhållande till det upphandlade värdet. Detta tar tid och resurser från stora upphandlingar och möjligheten att utveckla relationer till leverantörer. Resultatet blir att man väljer trygga/säkra lösningar, snarare än testa nya lösningar.”

Strävan att effektivisera upphandlingsarbetet och uppnå *stordriftsfördelar* kan innebära risker för ”inlåsnings” som inte är förnyande. Upphandlande enheter upphandlar inte sällan i så stora volymer som möjligt, vilket kan hämma förnyelse och minska möjligheterna för nya aktörer, till exempel små och medelstora företag, att komma ifråga. Detta kan ske på flera nivåer:

- genom samordning av inköpsbehoven inom en myndighet, (till exempel ramavtal) som innebär att alla inköp riktas till en eller ett fåtal leverantörer
- genom att flera myndigheter gör samordnade upphandlingar med gemensamma förfrågningsunderlag men där varje enhet tecknar egna tilldelningsbeslut, eller

- genom centrala ramavtal där flera myndigheter ges möjlighet att göra avrop från ett kontrakt som tecknats av en myndighet.

Upphandlingsprocessen tar tid och att många myndigheter därför strävar att göra upphandlingar relativt sällan. Även centrala ramavtal, som den statliga inköpssamordningen, eller de centralt samordnade upphandlingar som koordineras av Kommentus, innebär att upphandlingar på varje produktområde görs relativt sällan, till exempel vart tredje år.

För företagen kan samordnade upphandlingar innebära hinder för möjligheterna att föreslå innovativa lösningar, särskilt när det gäller teknik som tidigare inte prövats i full skala. Först och främst kan villkoren i förfrågningsunderlagen helt enkelt innebära att företaget inte har kapacitet (eller hinner bygga upp kapacitet) att leverera de volymer som krävs. Vid samordnade upphandlingar finns en risk att företag inte törs lämna flera anbud, eftersom de måste vara beredda att leverera de volymer som efterfrågas. Om anbuden hade varit utspridda över en större tidsrymd hade företaget kanske kunnat lämna fler anbud.

Ansvarsstruktur inom upphandlingsområdet

På *nationell nivå* finns idag flera myndigheter med olika uppdrag som rör offentlig upphandling. ESV har ansvaret för samordning av de statliga ramavtalen, där Verva genom särskilt uppdrag samordnar hela den offentliga sektorns upphandling och användning av produkter och tjänster inom IT, NOU har ett uppdrag som gäller tillsyn, information och regeringsstöd och Konkurrensverket hanterar konkurrensfrågor. Dessutom finns det ytterligare en rad myndigheter med olika uppdrag till exempel inom rättsväsendet och bland sektorsmyndigheter.

Samtidigt tycks resurserna för upphandlingsfrågor inom respektive organisation vara otillräckliga, rollerna delvis otydliga och samordningen begränsad. Det förekommer viss samverkan, exempelvis diskussioner om tolkningar av nya EU-regler, men det saknas en systematisk samordning. Det finns heller ingen utpekad aktör med ett bredare ansvar för stödjande funktioner för praktisk upphandling, till exempel kompetensförsörjning, metodutveckling, rådgivning, information och uppföljning.

Även på det rättsliga området konstateras ett ökat behov av samordning, tydliga spelregler och spridning av gällande rättspraxis. För att samla kompetens, skapa kritisk massa och snabba på hanteringsprocessen för *överklaganden* har möjligheten att låta vissa länsrätter specialisera sig på upphandlingsfrågor diskuterats. Ett annat alternativ som diskuterats har varit en nämnd för förhandsgranskning.

Tydliggörande regler

Den grundläggande principen för lagen om offentlig upphandling (LOU) handlar om icke-diskriminering, objektivitet, öppenhet med mera, för att säkerställa konkurrens på lika villkor. Samtidigt framgår det i intervjuerna att *regelverket inte är tydligt*. Vissa typer av handling är otillåtna, andra godkända, men däremellan finns en gråzon som lämnar utrymme för tolkningar. Detta skapar en osäkerhet både hos upphandlare och hos leverantörer. Här behövs mer information om vilka spelregler som gäller.

Samtidigt finns det stora möjligheter för företag att överklaga om de anser att formella fel skett i upphandlingen, till exempel om kontrakt tilldelas ett företag som inte uppfyller förfrågningsunderlagets samtliga krav eller om hänsyn tas till faktor som inte framgår av förfrågningsunderlaget. Även om domstolarna oftast avslår överklagandena så kan rättsprocesserna innebära både avsevärda förseningar och merarbete för de upphandlande enheterna. Under den senare år har antalet inkomna överprövningar till Länsrätten ökat från 343 under 2002 till 1 280 under 2005.¹⁷

Det finns anledning att anta att upphandlingsexperternas syn på vad som är en lyckad upphandling i hög grad färgas av detta, det vill säga att det viktigaste är att besluten inte överklagas. När tiden för överklaganden har löpt ut kan upphandlingsexperten andas ut och ägna sig åt andra ärenden. Eftersom ansvaret för att kontrollera att leveranser sker i enlighet med avtalet i de flesta fall inte ligger på upphandlingsexperterna, utan på verksamhetsansvarig, finns det anledning att anta att det sällan sker en återkoppling om vilka krav och villkor som visade sig ge goda incitament och vilka som kan upplevas som hinder för en utveckling av verksamheterna.

Detta tycks skapa en *osäkerhet* både hos upphandlare och hos leverantörer. I princip innebär alla förändringar i upphandlingsarbetet eller användning av andra utvärderingskriterier än pris (till exempel kvalitet, funktion eller prestanda) en ökad risk för överprövningar. Detta resulterar ofta i överarbetade anbud, rädsla för att föra dialoger med leverantörer samt att lägsta pris i kombination med obligatoriska krav används.

”Många begränsningar ligger snarare i vad man vågar göra än i vad man får göra. ’Försiktighet är en dygd’ i upphandlingskretsar. Man vågar inte lita till sunt förnuft på grund av regler och byråkrati både i innovationsfasen och i dialogen med leverantören. Idag ligger fokus ofta på att säkra en korrekt, transparent process, som inte styr mot någon specifik leverantör, snarare än på innovation och förnyelse.”

¹⁷ Intervju med Carina Johansson, Domstolsverket.

Tillvarata potentialen hos SMEs

Små företag kan ofta vara innovativa och utgöra en källa till nya lösningar. Det är därför av största vikt att även små företag deltar i offentliga upphandlingar. Detta är nödvändigt för att åstadkomma en väl fungerande konkurrens mellan leverantörer och för att upphandlande enheter skall få tillgång till ett brett utbud av möjliga lösningar på sina behov.

Om offentliga myndigheter i ökad utsträckning efterfrågar innovativa lösningar som inte levereras inom ramen för befintliga utbud av varor och tjänster är det sannolikt att just små företag kan få särskilda möjligheter att leverera till offentliga verksamheter. Eftersom små företags tillväxt oftast har en stark koppling till sysselsättningstillväxt, på ett sätt som inte gäller i större företag, så kan detta vara en viktig källa till skapandet av nya jobb. För ett litet företag kan ett offentligt kontrakt vara startskottet för att våga växa och anställa flera medarbetare.

Samtidigt uppger många små företag att de har svårigheter att delta i offentliga upphandlingar. Några av skälen till detta är stora kontrakt med långa löptider, krångliga krav kopplade till administrativa processer, kostnader förenade med att ta fram anbud, oförutsebarhet i ramavtalskonstruktioner samt svårigheter att uppfylla ofta långtgående krav på kvalitetsledningssystem. För att uppnå de positiva effekterna på tillväxt och sysselsättning som små företags medverkan skulle kunna ge, krävs att regler, villkor och rutiner inte diskriminerar dessa.

Uppföljning och utvärdering

Idag saknas ofta rutiner för att en upphandlande enhet ska kunna avgöra om en upphandlad innovation innebär en förbättring eller effektivisering av verksamheten. För att göra detta behövs tillståndsbeskrivningar där resultatet kan mätas och dokumenteras före och efter, gärna regelbundet och löpande.

En annan komplikation gäller möjligheterna att göra uppföljningar av vilka volymer och produkter som upphandlas och vilka metoder som används av de upphandlande enheterna. Skälet är att det idag saknas grundläggande redovisning och statistik om svenska upphandlingar, till exempel avseende vilka upphandlande enheter som gör upphandlingar, vad som upphandlas och för vilka belopp. Utan tydliga krav är intresset för ändrade redovisningsrutiner troligen begränsad hos berörda myndigheter.

5 Metoder för att stimulera innovation i offentlig upphandling

I detta avsnitt diskuteras olika metoder för offentlig upphandling och deras användbarhet när det gäller att främja innovation och förnyelse. Kapitlet fokuserar på metoder som är särskilt relevanta för ”*innovationsupphandling*”, det vill säga offentlig upphandling som omfattar FoU. I slutet av kapitlet listas även metoder som generellt kan användas för ökad målstyrning och effektivitet i offentliga upphandlingar och som därmed kan medföra innovationsfrämjande effekter.

Vi vill betona att detta inte är en komplett genomgång och att åsikterna om vissa metoder ibland går isär. Vår bedömning, som dock inte grundar sig på en djupgående juridisk analys, är att metoderna rymms inom de ekonomiska och riskmässiga ramar som gäller för offentliga upphandlingar.

Metoder för innovationsupphandling

Med ”*innovationsupphandling*” avses, som diskuterats i kapitel 3, sådan offentlig upphandling som innehåller FoU.¹⁸ Innovationsupphandling fokuserar alltid på funktioner i offentlig verksamhet som kräver nya innovativa lösningar för att höja effekterna av, kvaliteten på eller effektiviteten i dessa verksamhetsfunktioner. Därför är de grundläggande metodutmaningarna när det gäller ”*innovationsupphandling*” att kombinera:

- fokus på och precisering av funktionella behov i offentliga verksamheter, där dessa motsvarar prestanda eller effekter som den offentliga myndigheten vill uppnå inom ramen för verksamheten och
- utvecklingsarbete och ibland även forskning, det vill säga FoU, i offentliga upphandlingsprocesser så att processen mot lösningar som tillfredsställer de funktionella behoven får hög kvalitet och effektiv.

Eftersom sådana lösningar inte existerar vid det tillfälle då upphandlingsprocessen inleds så handlar detta om upphandling av verksamhet som före-

¹⁸ I Sverige gäller detta idag i första hand myndigheter som har ett uttalat uppdrag att verka för utveckling och kommersialisering av ny teknik eller innovationer (till exempel Energimyndigheten och VINNOVA) eller som har ett sektorsansvar och behov av utveckling av den egna verksamheten (till exempel FMV, Vägverket, Banverket eller Affärsverket Svenska Kraftnät). Dessa upphandlingsformer utgör i många fall undantag från LOU, eftersom en stor andel av investeringen ligger på forskning och utveckling.

går kommersialisering. Det går i sådana processer oftast inte i förväg att fastställa vilka lösningar som bäst uppfyller de funktionella behoven. Därför är det i allmänhet lämpligt att genomföra processer som genererar konkurrens mellan olika utvecklingsspår och som därmed successivt tydliggör vilka av dessa som förefaller mest ändamålsenliga. I sådana processer kan upphandling av utvecklingsarbete och forskning göras i stegvisa förfaranden, som stegvis sällar fram alternativa lösningar.

Förkommersiell upphandling

Målet med ”förkommersiell upphandling” är att generera nya, innovativa, lösningar på områden där inga befintliga lösningar finns idag. Detta kräver att den upphandlande enheten är medveten om sina långsiktiga behov och kan driva en utvecklingsprocess som blandar in flera möjliga leverantörer, i syfte att säkra att en eller flera av de färdiga lösningarna kan leva upp till myndighetens funktionella behov. Eftersom utveckling av nya lösningar är förenat med osäkerhet om det framtida resultatet kan kostnaderna för utvecklingsprocessen bli höga. Att vara första kund kan bli dyrbart och beställaren riskerar att den färdiga produkten inte uppfyller förväntningarna. Risken för beställaren är alltså stor både när det gäller användbarhet och ekonomi. Även för leverantören är risken hög, men detta kan balanseras om det finns en marknad för produkten efter utvecklingsfasen.

I internationella sammanhang används beteckningen ”förkommersiell upphandling” vanligen för stegvisa processer för offentlig upphandling som omfattar FoU. Metoder för sådana processer har sedan länge använts i USA, men även i Asien. Liknande metoder har även använts i Europa och Sverige, då ofta under beteckningen ”teknikupphandling”. Ett aktuellt svenskt exempel på en myndighet som använder sig av teknikupphandling med stegvisa konkurrenspräglade faser där FoU är grunden är Energi-myndigheten (STEM).¹⁹

Under de senaste åren har en stor process drivits inom EU-kommissionen för att stärka drivkrafterna för innovation och förnyelse genom offentlig upphandling. Detta har lett till att ”förkommersiell upphandling”, det vill säga vad som i denna utredning betecknas som ”innovationsupphandling” blivit en viktig del i kommissionens nya innovationsstrategi.²⁰ I det sammanhanget har metodologiska principer för sådan upphandling utarbetats, vilka i stor utsträckning bygger på de metodprinciper som används i sådana upphandlingsprocesser i USA.²¹ Denna process kommer inom kort att följas

¹⁹ Intervju med Anna Forsberg, Statens Energimyndighet, 2006-09-01.

²⁰ Europeiska kommissionen (2006:4), *Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU*.

²¹ Europeiska kommissionen (2006:2), *Pre-Commercial Procurement - Public sector needs as a driver of innovation*.

av en kommunikation från EU-kommissionen och en handbok avseende ”förkommersiell upphandling”.²²

Den huvudmetod som diskuteras på ett principiellt plan bygger på ett trestegsförfarande. I den första, explorativa fasen, görs ett urval bland konkurrerande leverantörer som inkommit med förslag på möjliga lösningar. Därefter följer en prototypfas, där utvalda leverantörer får möjlighet att utveckla parallella prototyper. Dessa utvärderas stegvis och antalet leverantörer reduceras. I den slutliga fasen bör minst två konkurrerande leverantörer finans kvar, för att säkra framtida konkurrens på marknaden.²³

Det bör betonas att den trestegsmodell som ofta är den principiella utgångspunkten närmast bör ses som en slags ”idealmodell” och därför inte är avsedd att användas slaviskt. Grundprincipen kan istället anpassas efter lämplighet i de specifika processer i vilka de skall användas. Till exempel kan det i vissa fall vara lämpligare med ett tvåstegsförfarande om kunskaperna om möjliga lösningar är större än i de fall där sådana kunskaper är små eller obefintliga. Det kan också tänkas att det i vissa fall är möjligt med ett enda FoU-steg, där den utvecklingsutmaning som återstår innan en funktionell lösning kan nås är inom räckhåll med mer gradvisa FoU-investeringar. Processen måste dock alltid baseras på öppen konkurrens, vilket både är en rättvisefråga och en förutsättning för att de bästa lösningarna skall utvecklas. Denna process innebär i sig en viktig lärandeprocess för både kunderna, det vill säga de upphandlande myndigheterna, och leverantörerna.

Inom ramen för EU-kommissionens process för att fokusera på och utveckla metoder för ”förkommersiell upphandling” har en juridisk analys genomförts. Denna analys tydliggör hur de metoder som föreslås kan användas så att de inte står i strid med EG:s upphandlingsdirektiv respektive med WTO:s statsstödsregler. Dessa regelverk är i sin tur grunden för LOU respektive för statsstödsreglerna. Slutsatserna är att förkommersiella upphandlingsprocesser för att utveckla innovation och förnyelse inte möter några hinder i gällande regelverk, under förutsättning att processerna är baserade på öppen och fri konkurrens, transparens och likabehandling av aktörer och anbud.²⁴

Processer för ”förkommersiell upphandling” kan användas i samverkan mellan olika myndigheter inom olika regioner och länder, men även över nationsgränserna. I det sammanhanget kan EU:s strukturfonder vara ett

²² Väntas komma ut i december 2006.

²³ Europeiska kommissionen (2006:2), *Pre-Commercial Procurement - Public sector needs as a driver of innovation*.

²⁴ Europeiska kommissionen, 2006:3, *Preliminary paper on the Community Law applicable to Pre-commercial Public Procurement*. Se bilaga.

viktigt instrument. Ett exempel på sådant transnationellt regionalt partnerskap är ett nyligen inlett samarbete mellan Köpenhamnsregionen och Region Skåne avseende sjukvårdsområdet.²⁵ Samverkan mellan olika myndigheter och regioner kan minska fragmentiseringen på upphandlar-sidan och skapa kritisk massa i efterfrågetryck och kompetens ifråga om marknader, tekniska lösningar och upphandlingsmetoder.

I ett längre perspektiv kan samverkan om ”förkommersiella upphandlingar” på EU-nivå mellan likartade myndigheter i olika EU-länder initieras.²⁶ Därigenom kan till exempel stora konkurrenskraftsdrivande utvecklingsprocesser för infrastrukturinvesteringar möjliggöras. Genom bred samverkan i sådana ”innovativa offentliga upphandlingar” skapas grund för standardiseringsprocesser, som kan främja både offentliga verksamheter och näringslivets utveckling.

Teknikupphandling och tekniktävling

Teknikupphandling är en anbudsprocess som skall stimulera och skynda på utveckling av ny teknik. Meningen med teknikupphandling är att få fram nya produkter, system eller processer som tillgodoser köparnas krav bättre än de produkter som redan finns på marknaden. Det räcker dock inte med att ta fram ny teknik. Utvecklingen måste följas av en rad olika åtgärder för spridning och användning av de nya produkterna, systemen eller processerna, och det krävs att den som driver teknikupphandlingen har god marknadskänedom och goda marknadskontakter.

Statens energimyndighet, som sedan början av 1990-talet initierat, delfinansierat och deltagit i närmare sextio olika teknikupphandlingar i syfte att påskynda utvecklingen mot mer energieffektiva produkter och system, lyfts i internationella sammanhang fram som ett framgångsexempel inom området. Enligt EU:s regelverk räknas detta inte som en upphandling, utan som stöd till enskilt företag och beloppet maximeras till 100 000 Euro per företag under en treårsperiod.

Energimyndigheten har utvecklat ett systematiskt tillvägagångssätt för teknikupphandling, baserat på sju faser. Inledningsvis genomförs en förstudie för att undersöka marknaden och se vilken potential till förbättring som finns. Därefter bildas beställargrupper som formulerar de krav som de vill att produkten eller systemet skall uppfylla. Kraven används för att utveckla kravspecifikationer. Sedan vidtar anbuds förfarandet, där de tillverkare som anses uppfylla kraven får ytterligare en tid på sig att utveckla

²⁵ "European Week of Regions and Cities" Brussels 9-12 October 2006, http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/documentation.cfm?nu=5#.

²⁶ Ibid.

en prototyp som sedan utvärderas och provas. En eller flera tillverkare kan utses som vinnare. I vissa fall betalar Energimyndigheten ett investeringsstöd till de första upphandlade enheterna för att öka intresset. Beställargruppen och tillverkarna sprider information om teknikupphandlingen för att fler beställare skall efterfråga den nya tekniken. Många produkter, system etc. behöver vidareutvecklas även efter upphandlingen och inte minst kan de tillverkare som inte uppfyllde alla kraven behöva förbättra sina produkter för att hänga med i utvecklingen. I de allra flesta fall leder teknikupphandlingen till effektivare lösningar.

En närliggande metod är tekniktävlingar, som dock avslutas efter framtagande av prototypen och inte ställer krav på efterföljande marknadsintroduktion.

Demonstrationsinstallationer

Ett viktigt steg i utvecklingen av nya produkter är demonstration av den nya tekniken som samtidigt fungerar som långtidstest. Det är inte ovanligt att modifieringar måste göras efter installationen för att åtgärda brister och barnsjukdomar. Ett demonstrationsprojekt med ny teknik kan ofta betraktas som en långtidstest av en prototyp i representativt stor skala och ofta med kortare livslängd än den framtida färdiga kommersiella produkten. Det som är typiskt för en demonstrationsinstallation är att:

- det finns konventionell utrustning eller system som klarar systemets basbehov,
- installationen kräver normalt betydligt fler avbrott och modifieringar i jämförelse med kommersiella produkter och
- installationer ofta har högre teknisk eller ekonomisk risk och kortare livslängd än den framtida kommersiella produkten.²⁷

Ett demonstrationsprojekt föregås normalt av en forskningsfas och en utvecklingsfas.

Även om demonstrationsprojektet inte är en fullvärdig kommersiell produkt skall det användas i normal drift i systemet. Detta innebär att det undantag i LOU som avser prototyper därför inte är tillämpligt. Det andra undantaget kan dock vara tillämpligt om en viss sakkunskap eller egenskaper hos en apparat (system) bevisligen bara finns hos en leverantör.

Svenska Kraftnät, som på regeringens uppdrag utrett i vilken omfattning och på vilket sätt de har möjlighet att medverka i och stödja teknisk forskning,

²⁷ Svenska Kraftnät nr. 3:2005 sid. 55.

utveckling och innovation, drar slutsatsen att när ny teknik skall demonstreras i normal drift är det, eftersom det rör sig om ny teknik, sannolikt att endast en leverantör kan erbjuda en färdig lösning som är mogen för demonstration. Har man faktisk kunskap om att det endast finns en leverantör så är det andra undantaget från annonseringsplikt tillämpligt. Finns det osäkerhet rekommenderas att upphandling sker med föregående annonsering för att utröna huruvida det finns andra leverantörer. Om annonseringen endast resulterar i en anbudsansökan (förhandlad upphandling) från endast en leverantör kan upphandlingen slutföras med denne ensam. Svenska Kraftnät konstaterar således att LOU inte utgör ett hinder för ett ökat engagemang från deras sida i FOU-verksamhet med denna inriktning.²⁸

Metoder för innovationsfrämjande upphandling

Nedan listas ett antal metoder som kan tillämpas av aktörer inom offentlig sektor som önskar främja innovation även då syftet i första hand är att upphandla produkter för löpande verksamhet. Det kan gälla såväl för aktörernas egen verksamhet, till exempel kommuner, landsting och myndigheter, som offentliga aktörer med uppdrag att samordna upphandlingar för andras verksamhet, till exempel Verva eller ESV.²⁹

- Förhandlad upphandling
- Alternativa anbud eller sidoanbud
- Formgivningstävlingar
- Funktionsupphandling
- Parterskapslösningar och koncessioner
- Kombinatorisk upphandling
- Uppdelning av upphandlingar
- Teknisk och konkurrenspräglad dialog

²⁸ Svenska Kraftnät nr. 3:2005 sid. 56.

²⁹ Metoderna har i olika rapporter eller intervjuer lyfts fram som användbara för att stimulera eller ta tillvara innovationer vid offentliga upphandlingar.

6 Internationella exempel

I detta kapitel presenteras några exempel på hur offentlig upphandling använts som drivkraft för innovation, inklusive de huvudsakliga lärdomar som kan dras av respektive fall. Fallen har sammanställts av Faugert & co och baseras huvudsakligen på information i rapporten *Innovation and Public Procurement*, utom i fallet avseende ett exempel på förkommersiell upphandling i USA. Huruvida dessa exempel ryms inom rådande regelverk är ännu inte klarlagt.

Nytt belysningsssystem i Hamburg (Tyskland)

Staden och staten Hamburg upphandlade ny belysning för samtliga 1 500 offentliga byggnader till en kostnad av €19 miljoner för att spara energi, förbättra arbetsmiljön och reducera livscykelkostnaderna. Upphandlingen kunde luta sig mot statens politiska beslut att sträva efter energi- och resurseffektivitet i sin verksamhet och specifikt att varje investering i energiförbrukande utrustning skall vara kostnadseffektiv i det långa loppet, det vill säga livscykelkostnaden skall avgöra. Upphandlingen syftade till att sprida en i stort sett befintlig, men likväl relativt ny, teknologi, men leverantören tvingades ändå bedriva viss produktutveckling för att uppfylla kravspecifikationerna.

Genom ett pilotförsök med liknande teknik tio år tidigare var myndigheten väl medveten om energibesparingspotentialen och den kände väl till de potentiella leverantörerna. Eftersom användare inte behövde konsulteras och den ansvariga myndigheten hade en egen budget för ändamålet, organiserades kravspecifikationsarbetet av myndigheten själv. För att försäkra sig om en innovativ och kostnadseffektiv lösning förde myndigheten informella samtal med samtliga potentiella leverantörer för att informera dem om stadens/statens behov och i synnerhet för att diskutera olika möjligheter till kostnadsreduktioner. Myndigheten använde sig härvid delvis av extern teknisk kompetens, bland annat underlättades leverantörskontakterna av dess egen elleverantörs kunskap, kontakter och erfarenhet. Dessa samtal genomfördes sex månader före den formella upphandlingens början, i första hand för att försäkra sig om att omfattningen och komplexiteten av upphandlingen var hanterbar och i andra hand för att tydligt avgränsa samtalen från den formella upphandlingen, för att därmed reducera risken för kritik om favorisering av någon enskild leverantör.

Myndigheten var under de preliminära samtalen fullständigt öppen mot alla parter avseende problem och lösningar, men tillämpade strikt sekretess för pris och eventuella särskilda egenskaper hos enskilda leverantörers produkter. Upphandlingen, som genomfördes på EU-nivå tillämpades MEAT³⁰-kriterier, delades upp i flera delar (bland annat projektering, logistik, belysningsystem, återvinning etc.) för att reducera risk och kostnad. Eftersom upphandlingen syftade till att sprida (snarare än att utveckla) ny teknologi med förutbestämda tekniska krav på systemet vägde kostnaden tyngst. Kostnaden beräknades dock ur ett livscykelperspektiv med hänsyn tagen till kostnad för inköp, installation, underhåll och energiförbrukning.

För varje del av upphandlingen valdes flera leverantörer för att erhålla spridning av risk och nytta, vilket ledde till att många tämligen små företag engagerades vilket i sin tur ställde krav på professionell projektledning. Kombinationen av global upphandling av belysningsystemet ledde till att man utnyttjade den globala marknadens effektivitet, samtidigt som installation och underhåll huvudsakligen utfördes av lokala tjänsteföretag, vilket innebar stimulans av det lokala näringslivet. Att installation och underhåll huvudsakligen skulle komma att utföras av lokala tjänsteföretag (trots att upphandlingen genomfördes på EU-nivå) var dock varken något man förutsett eller planerat.

Projektet kritiserades av både opinionen och regionens näringsliv, eftersom initialkostnaderna var höga (och dåvarande elpriser låga) och för att kontraktet för belysningsystemet inte gick till en regional leverantör. Det första problemet löstes genom en tydlig investeringsplan och det andra desamrerades genom dominansen av lokala tjänsteföretag för installation och underhåll.

Bytet av belysningsystem tillsammans med andra offentliga aktiviteter till förmån för energi- och resurseffektivitet har påverkat det privata näringslivet i Hamburg. Många företag har följt statens och stadens exempel och satsat på att öka sin energi- och resurseffektivitet – till del lockade av subsidier. Privata företag erbjöds också införskaffa nya belysningsystem på samma villkor som staten och staden, samtidigt som den lokala elleverantören erbjöd investerings kredit med amortering på elräkningen. Staden initierade sedan ett ”miljöpartnerskap” för att ytterligare stimulera energi- och resurseffektivitet. Företag som bidrar till dylik effektivitet kan få investeringsstöd om €1 000–50 000 och kraftig rabatt när de investerar i belysningsystem av liknande slag som staden upphandlat. Kostnaden för systemet nära halveras och €1 per glödlampa subventioneras av staden. Staden erbjuder vidare gratis genomgång av energibesparingspotentialen

³⁰ Most Economically Advantageous Tender.

hos företag som deltar i miljöpartnerskapet. Genom dessa aktiviteter skapades en betydligt större marknad, vilket gjorde att leverantörerna kunde erbjuda mycket konkurrenskraftiga priser.

Lärdomar

- Värdet av ett klart politiskt stöd för miljö- och livscykel-tänkande
- Värdet av professionell och centraliserad projektledning
- Värdet av intern expertis hos upphandlande myndighet
- Värdet av återkommande industrikontakter före och under utarbetandet av kravspecifikationen
- Värdet av möjligheten att få nyttja ett lokalt storföretags (den egna eller leverantören) kunskap, kontakter och erfarenhet
- Horisontell samordning av behov skapar kritisk massa och skalfördelar
- Uppdelning av en komplex och omfattande upphandling i flera mindre delar (med klara gränssnitt mellan leverantörer) reducerar riskerna för både myndigheten och leverantörerna
- Det är möjligt både att utnyttja den globala marknadens effektivitet och att gynna den lokala tjänstesektorn
- En myndighet kan via riktade initiativ utveckla och konsolidera en marknad till förmån för privata företag samtidigt som man gynnar energi- och resurseffektivitet i näringslivet
-

Elektroniskt filhanteringssystem (Österrike)

Det elektroniska filhanteringssystemet ELAK har gett Österrikes samtliga tolv departement med cirka 8 500 användare ett gemensamt och webb-baserat system för alla dokument. Systemet är innovativt såväl vad avser mjukvara som vad avser funktionalitet och är kompatibelt med flera standarder. Upphandlingen hade sin grund i regeringsdeklarationen 2001 i vilken behovet av ett elektroniskt filhanteringssystem fastställdes som högprioriterat av både interna effektivitetsskäl och för att tillgodose tillgänglighet för medborgarna.

Eftersom målet var ett gemensamt system var en centralt organiserad upphandling nödvändig, vilken kom att ledas av regeringens informationsdirektör, som för den formella upphandlingsadministrationen assisterades av den centrala upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsprocessen, särskilt utarbetandet av en gemensam kravspecifikation och beslutsprocessen, leddes av en arbetsgrupp med en teknisk expert och en organisationsexpert från varje departement. Arbetsgruppen leddes av de tekniska experterna och beslut fattades genom enkel majoritet.

När kravspecifikationen var klar tog den centrala upphandlingsmyndigheten över upphandlingen, vilken genomfördes i två steg med sex återkopplingstillfällen, delvis för att göra det bästa av den stelbenta österrikiska upphandlingslagstiftningen. Denna komplexa process, som gradvis ledde till bästa möjliga lösning, anses dock ha varit värd besväret eftersom man fått igen detta i sparad tid och kostnad under implementeringsfasen. Framgången med ELAK har skapat en ny marknad för elektroniska filhanteringssystem i offentliga sammanhang och har därmed klargjort för leverantörer att efterfrågan finns och för myndigheter att konceptet fungerar.

Lärdomar

- Politiskt högnivåstöd underlättar upphandling av radikalt innovativ teknik
- Tekniska experter och användare bör involveras på ett tidigt stadium
- Låt professionella experter på teknik, upphandling och projektledning sköta processen, men låt inte upphandlingsexperterna dominera (utom för att säkerställa att lagstiftningar efterlevs)
- Samordning av flera myndigheters behov kan:
- Skapa kritisk massa och skalfördelar
- Reducera myndigheters riskobenägenhet
- Reducera myndigheters riskexponering
- Reducera leverantörers riskexponering
- En framgångsrik upphandling av innovativ teknik kan skapa en ny marknad

Signalsystem för motorvägar (Storbritannien)

The Highways Agency (HA) organiserade först en begränsad tekniktävling med mycket öppen kravspecifikation för en ny generation variabla skyltar längs motorvägar, inklusive drift under första året. Två företag deltog och den vinnande designen var innovativ främst så till vida att den var grafik- och inte textbaserad.

Steg 2 i upphandlingen inleddes med en enkät till potentiella leverantörer för att klartlägga deras kvalifikationer samt den finansiella betydelsen för företaget av ett eventuellt kontrakt med HA. I steg 2, som skulle resultera i en komplett design för skyltarna, deltog två potentiella leverantörer vars utvecklingsarbete finansierades av HA.

Eftersom HA finansierade detta utvecklingsarbete tillföll de intellektuella rättigheterna HA och leverantören betalar ett nominellt belopp i licensavgift. En anledning till denna lösning är att HA tidigare haft problem med leverantörer som behållit de intellektuella rättigheterna och sedan gått i

konkurs. Skyltdesignen har fått designpriser och leverantören har sedermera exporterat samma teknik, främst genom offentliga upphandlingar.

Lärdomar

- Tekniktävlingar med betalt utvecklingsarbete kan användas för att öka myndighetens teknikinsikt och för att verifiera ny teknik
- Leverantörsdominans och risk för myndigheten kan hanteras genom kontroll över de intellektuella rättigheterna
- En framgångsrik upphandling av innovativ teknik kan skapa en ny marknad

Energibesparande upphandling (Italien)

Det statsägda bolaget Consip har som uppgift att implementera rationaliseringsprogram för varor och tjänster och har därvid möjlighet att samordna inköp för myndigheter inom förvaltning, sjukvård och utbildning. Consip såg en stor rationaliseringspotential inom uppvärmning av offentliga byggnader och föreslog därför en funktionsupphandling som kom att omfatta alla departement och lokala myndigheter och som var frivillig för resten av den offentliga sektorn.

Consip hade bra överblick över nuvarande energibehov baserat på historiska data. Som del av en marknadsstudie tillkännagav Consip sina planer för den kommande upphandlingens omfattning till alla intresserade potentiella leverantörer, vilka bjöds in att delta i processen. Genom denna process fick Consip god kännedom om existerande tekniska lösningar på de nationella och internationella marknaderna, vilken möjliggjorde fastställande av kravspecifikationen. Upphandlingen delades upp i tolv delar motsvarande olika geografiska områden med ett bestämt antal leverantörer för varje område.

För utvärdering av MEAT fastställdes endast funktionaliteten för uppvärmningssystemen (temperatur, uppvärmningsvolym och antal timmar per dag systemen skulle vara i bruk). Innovation var inte ett utvärderingskriterium, men eftersom ingen specifik teknisk lösning specificerades uppmuntrades innovation likväl. Kontrakten tecknades mellan leverantörerna och Consip på uppdrag av myndigheterna och inkluderade driften under fem år, vilket gav leverantörerna ytterligare incitament till innovativa lösningar. När de till fullo genomförts uppgår de sammanlagda upphandlingarna till €855 miljoner och omfattar nära 5 000 byggnader.

Lärdomar

- Värdet av ett klart politiskt mandat

- En funktionsupphandling med belöningsystem för funktionalitet ger utrymme för innovationer
- En funktionsupphandling kan användas vid stor marknadskomplexitet och när myndigheten har bristande teknikinsikt
- Värdet av återkommande industrikontakter före och under utarbetandet av kravspecifikationen
- En horisontell samordning av ett stort antal myndigheters behov administrerad av en central upphandlingsmyndighet skapar kritisk massa och skalfördelar
- Uppdelning av en omfattande upphandling i flera mindre delar reducerar riskerna för både myndigheten och leverantörerna

Elektroniskt identifikationssystem (Nederländerna)

Det nu införda elektroniska identifikationssystemet ger varje medborgare och myndighet certifikat och elektroniska signaturer. Upphandlingen om €760 000 omfattade utveckling, installation och drift av systemet under sex år. När upphandlingen genomfördes existerade redan den grundläggande tekniken, innovationen låg i anpassningen till europeiska och internationella standarder samt i vidden av införandet.

Kravspecifikationen arbetades fram under lång tid genom behovsanalys i den offentliga sektorn och med säkerställande av full kompatibilitet med standarder som ett absolut krav. I slutförandet av kravspecifikationen anlätades externa experter. En arbetsgrupp genomförde marknadsundersökningar och samarbetade med industrin för att lösa tekniska och juridiska frågeställningar. Upphandlingen förbereddes under nio månader av såväl interna som externa experter och detta arbete fokuserades främst på juridiska frågor eftersom den tekniska specifikationen redan var fastställd. Upphandlingen genomfördes på EU-nivå. Det tyngst vägande utvärderingskriteriet var säkerhetsgarantierna i systemet, inte kostnadseffektivitet.

Lärdomar

- Politiskt högnivåstöd kan utgöra en kritisk framgångsfaktor för upphandling av radikalt innovativ teknik – särskilt när projektet hårt kritiseras. I detta fall var departementet berett att finansiera projektet tillräckligt länge för att tekniken skulle hinna mogna
- Bred acceptans (gärna lagstadgad) av ett nytt e-verktyg hos myndigheter är nödvändigt för att skapa en marknad
- När ett nytt e-verktyg implementeras är det viktigt att en privat marknad för tekniken kan skapas

Advanced Tactical Fighter (USA)³¹

Efter att behovet av en efterträdare till F-15 uttalats redan 1981, påbörjades 1986 arbetet med US Air Force's kommande Advanced Tactical Fighter (ATF) med fastställande av kravspecifikationerna, delvis baserade på detaljerade studier av Sovjetunionens Mig 29 och SU-27. De uppvisade imponerande prestanda som i flera avseenden överträffade F-15s prestanda.

I september 1985 gick US Air Force ut med anbudsförfrågan till ett antal flygplanstillverkare och i oktober 1986 utsågs de två konsortierna Lockheed/Boeing/General Dynamics och Northrop/McDonnell-Douglas att under 50 månader parallellt utveckla varsin flygande prototyp i två exemplar och med olika motoralternativ. För detta arbete fick vardera konsortium \$691 miljoner. De respektive prototyperna fick beteckningarna YF-22 respektive YF-23. Efter 54 månader av demonstration/validering, inklusive intensiva testflygningar av de två prototyperna, utsågs YF-22 i augusti 1991 till vinnare i denna synnerligen spektakulära förkommersiella upphandling och ett kontrakt om \$11 miljarder för design- och tillverkningsutveckling tecknades med Lockheed/Boeing/General Dynamics. Den första F-22 flög först i september 1997 efter att en serie budgetreduktioner lett till ideliga förseningar av programmet.

Delvis som resultat av det förlorade ATF-kontraktet försvagades företagen i det förlorande konsortiet och 1994 kom Northrop att slå sig samman med Grumman för att bilda Northrop Grumman, medan McDonnell-Douglas 1997 svaldes av Boeing.

Lärdomar

- Förkommersiell upphandling med funktionsspecifikation (delvis) kan leda till skarp konkurrens som genererar en hög grad av innovation
- I en så betydelsefull och prestigefylld tävling som denna kan följderna för förlorande företag bli svåra
- Många av innovationerna kommersialiseras med tiden på den privata marknaden (exempelvis utvecklade material och tillverkningsmetoder)

³¹ www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/f-22-history.htm,
www.globalsecurity.org/military/systems/aircraft/f-23.htm,
en.wikipedia.org/wiki/Northrop, en.wikipedia.org/wiki/McDonnell-Douglas.

7 Slutsatser

VINNOVA har inom ramen för föreliggande utredning identifierat tre nära sammanhängande problemkomplex för innovationsfrämjande offentlig upphandling:

- incitament och strategisk styrning,
- metodutveckling och metodkompetens och
- redovisning och statistik

Inom vart och ett av dessa områden finns idag brister som inte bara hämmar upphandlingars innovationsfrämjande utan även inverkar negativt på offentlig upphandlings allmänna effektivitet och effekter.

Incitamenten för innovationsfrämjande offentlig upphandling är mycket svaga i allmänhet och för direkt innovationsupphandling i synnerhet. Offentlig innovationsupphandling är offentlig upphandling som innehåller utvecklingsarbete eller forskning, det vill säga FoU. Offentlig upphandling hanteras sällan som en strategisk fråga inom ramen för offentliga myndigheters verksamhetsutveckling. Eftersom innovation och innovationsprocesser handlar om nya lösningar för behov kopplade till verksamhetsutveckling är bristen på strategiskt fokus ett allvarligt hinder för innovationsfrämjande upphandlingar.

De brister som finns inom de tre områdena ovan påverkar varandra inbördes i och med att kvaliteten i vart och ett av dem är beroende av kvaliteten i de andra. För det första förklaras brister i strategisk styrning av offentliga upphandlingar ofta av bristande incitament för sådan styrning och av otillräcklig metodkompetens. För det andra hämmas såväl strategisk styrning som metodutveckling av att effektiva rutiner för redovisning och uppföljning ofta saknas. Det finns, kort sagt, ett ömsesidigt samspel mellan att vilja, att kunna och att följa. För offentliga innovationsupphandlingar är samspelet mellan dessa problemkomplex av en särskild karaktär och i flera avseenden särskilt starkt.

Målsättningar och principer

Sverige behöver en nationell upphandlingspolicy som baseras på vägledande politiska signaler och ett tydligt ledarskap med bas i regeringskansliet. I det sammanhanget bör offentliga upphandlingars fokus och

effekter på innovation och förnyelse vara en viktig del, tillsammans med den allmänna effektiviteten och organisationen kring offentliga upphandlingar i Sverige.

Mot bakgrund av de analyser som genomförts inom ramen för denna utredning föreslås att följande övergripande målsättningar bör vara vägledande för utvecklingen av en nationell policy för offentlig upphandling:

1. incitament för myndigheter bör skapas som gör upphandling i allmänhet och innovationsupphandling i synnerhet till en strategisk fråga för offentliga myndigheters verksamhetsutveckling
2. processer och strukturer som ökar samordningen i offentliga upphandlingar bör eftersträvas så att myndigheters efterfrågan och metodkompetens får kritisk massa
3. ambitionsnivån för uppföljningar, statistik och effektanalyser av offentliga upphandlingars innovationsfrämjande, effektivitet och struktur bör höjas

Vår bedömning är att om dessa målsättningar kan nås kommer den allmänna effektiviteten i offentliga upphandlingar att öka och offentliga upphandlingars innovationsfrämjande att stärkas. Det kommer att bidra till ökad kvalitet och långsiktig effektivitet i offentlig verksamhet samtidigt som det gynnar ekonomisk tillväxt och skapar nya jobb.

Om offentliga myndigheter ges tydliga incitament att göra upphandlingar till en strategisk fråga för sin verksamhetsutveckling kommer detta att främja såväl kortsiktig som långsiktig kvalitet och effektivitet i dessa verksamheter. Det kommer också att stimulera strategier för kompetensförsörjning och --utveckling i myndigheter med inriktning mot att genomföra innovationsfrämjande upphandlingar. Samtidigt kommer myndigheters efterfrågan på metodutveckling och lärande kring innovations- och förnyelsefrämjande offentliga upphandlingar att öka. Större resurser kommer därmed att allokeras till sådan verksamhet i myndigheter, företag och i forskningsmiljöer.

En annan sannolik effekt av att upphandlingar blir en strategisk fråga för myndigheters verksamhetsutveckling är att det förbättrar förutsättningarna för företag att delta i offentliga upphandlingar. Det bör minska transaktionskostnaderna för både företag och myndigheter. Därmed kommer kraven på företag att bygga upp särskilda resurser för att delta i sådana upphandlingsprocesser att minska. Detta bör främja mindre och yngre företags möjlig-

heter att delta i offentliga upphandlingar, vilket i sin tur gynnar både det allmänna konkurrenstrycket och innovationspotentialen i näringslivet.

Om offentliga myndigheter kan skapa effektivare samspel sinsemellan, ibland genom direkt samordning, i upphandlingsprocesser kommer den samlade kompetensen och metodkunnandet kring offentlig upphandling till större nytta. Därigenom kan fokus åstadkommas, bättre metoder användas och ökad attraktivitet för leverantörerna åstadkommas. Delade mål och delad risk bör öka möjligheterna att ställa ambitiösa funktions- och prestandakrav i upphandlingarna. Det samlade metodkunnandet och de gemensamma finansiella resurserna bör ge utslag i form av bättre upphandlingsmetoder. Det bör slutligen innebära att kundunderlaget för upphandlingarna blir betydligt större, vilket ökar attraktiviteten för upphandlingarna.

Samtidigt som samordning i offentliga upphandlingar kan höja kvaliteten och effektiviteten i offentliga upphandlingar är det viktigt att det görs så att små och medelstora företags innovationspotential tas tillvara. Annars hämmas både konkurrenstrycket i näringslivet och förutsättningarna för förnyelse i offentlig verksamhet. Det får heller inte gå ut över grundprinciperna i LOU, det vill säga principerna om transparens, konkurrens och likabehandling.

Om kraven på redovisning och uppföljning av offentliga upphandlingar ökar, både vad gäller dessas allmänna effektivitet och deras innovationsfrämjande effekter, bör detta i sig påverka incitamenten för effektiv och innovationsfrämjande upphandling positivt. Framförallt bör det utgöra ett viktigt incitament för att upphandling i betydligt högre utsträckning än idag blir till en strategisk fråga i offentliga myndigheters verksamhetsutveckling. Samtidigt skulle en förbättrad redovisning ge en nödvändig förbättring av de underlag som krävs för att styra offentliga upphandlingar strategiskt, såväl för regering och riksdag som för enskilda myndigheter.

Myndighetsincitament för innovationsupphandling

Utredningen har visat att incitamenten för att fokusera på innovation och förnyelse i offentlig verksamhet är svaga i allmänhet och inom ramen för offentlig upphandling i synnerhet.³² Om effekter på innovation och förnyelse skall öka genom offentlig upphandling behöver därför dessa incitament stärkas.

³² Till exempel genomförs många offentliga upphandlingar med omfattande materiella eller immateriella specifikationer på produkterna. Detta hämmar sannolikt ofta den kreativa potentialen. Ett öppnare förhållningssätt och ett tydligare fokus på varor och tjänsters funktionella prestanda skulle troligen ge ökat utrymme för kreativitet och innovation.

Myndigheters incitament är, precis som för andra organisationer, av avgörande betydelse för deras verksamhet och verksamhetsutveckling. Innovation och förnyelse förutsätter kreativitet med fokus på att lösa verksamhetens utmaningar eller problem. En del av dessa är kortsiktiga och ofta relativt tydliga. Andra är mer långsiktiga och kan därför vara mindre uppenbara och svårare att precisera. Incitamenten för myndigheters upphandling måste därför:

- gynna innovation och förnyelse
- främja kortsiktig effektivitet
- tydliggöra hur dessa bör balanseras mot varandra

Den viktigaste faktorn i myndigheters incitamentsstrukturer är de instruktioner, ofta nära kopplade till myndigheternas mandat och ekonomiska anslag, som statsmakterna ger myndigheterna. Om innovation och förnyelse skall prioriteras i tillräcklig utsträckning i offentlig verksamhet är det nödvändigt att myndigheternas instruktioner är tydliga ifråga om hur detta bör prioriteras och vägas in i myndigheternas verksamhet.

Långsiktig verksamhetsutveckling, det vill säga lösningar på framtida funktionella behov, förutsätter investeringar i utvecklingsverksamhet. Ibland krävs även forskning för att lösningar skall komma till stånd. Forskning och utveckling, FoU, bör därför vara en integrerad del i varje organisation som har långsiktiga ambitioner för kvalitet och effektivitet i verksamheten. Sådan långsiktigt hållbar kvalitetsutveckling kräver kontinuerlig förnyelse av verksamheterna.

De inköp av varor och tjänster som olika organisationer görs har alltid effekter på kortsiktig effektivitet och långsiktig förnyelse. I privata företag är därför inköpsfunktionen en del av den strategiska verksamhetsutvecklingen. Det är den däremot sällan i offentliga myndigheter. Detta hämmar förnyelsen i offentlig verksamhet, samtidigt som det begränsar stimulansen som offentlig efterfrågan ger på innovation i näringslivet. En viktig faktor för att främja upphandlingsfunktionens strategiska roll för verksamhetsutveckling i offentliga verksamheter är att stärka incitamenten för innovationsupphandling. Därigenom kan FoU bli en integrerad del i alla myndigheters verksamhetsutveckling, vilket samtidigt stimulerar innovation, konkurrenskraft och nya jobb i näringslivet.

Ett sätt att stärka incitamenten för innovationsupphandling är att förutsätta att en viss andel av upphandlingsvolymen, eller av det totala anslaget, avsätts för upphandlingar som omfattar FoU. I det sammanhanget bör sådana metoder, som ofta betecknas som ”förkommersiell upphandling”

komma ifråga, varav teknikupphandling är en typ. ”Förkommersiell upphandling” fokuserar på funktion och prestanda inom ramen för myndigheters verksamhetsutveckling. Funktionsupphandling är därför alltid en naturlig förutsättning och en integrerad del av innovationsupphandlingar.

Ett annat sätt stärka incitamenten för innovativ upphandling är att kräva återrapportering av hur offentliga verksamheter främjat och bidragit till innovation i sina upphandlingar. Dessa kan sedan användas för myndighetsdialog och benchmarking mellan myndigheter. I det sammanhanget kan det vara möjligt att dela ut utmärkelser till speciellt framgångsrika myndigheter.

Upphandlingsregelverket bygger på huvudprinciper om öppenhet och anbuds konkurrens på lika villkor som medel för att få tillgång till ett brett utbud av produkter till bra priser. Det är därför inte möjligt att gynna vissa företag genom att direkt välja dem som leverantörer eller utvecklare av en viss produkt. Samtidigt finns möjligheter inom ramen för lagstiftningen att utforma upphandlingar så att de på olika sätt bidrar till att uppmuntra innovationer och skapa utrymme för nya lösningar. Det kan ske genom:

- att välja det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet ur ett livscykelperspektiv och inte enbart se till lägst pris
- att öka användningen av prestations- eller funktionskrav snarare än krav på hur varor och tjänster som levereras skall produceras
- att direkt stimulera FoU-investeringar genom innovationsupphandling, eller förkommersiell upphandling,
- att uppmuntra anbud med alternativa lösningar och utföranden samt uppmuntra vissa grupper av leverantörer att lämna anbud,
- att använda förhandlad upphandling och så kallad konkurrenspräglad dialog när så är lämpligt och förenligt med LOU och
- att använda kvalificerings-, prekvalificeringssystem och projekttävlingar när så är möjligt och lämpligt.

Mot denna bakgrund bör övervägas att genom instruktioner eller finansiell styrning av myndigheter förutsätta att en viss andel av en myndighets upphandlingsvolym, eller totala anslag, avsätts för att genomföra förkommersiell upphandling av innovationer. Med det avses stegvis upphandling i konkurrens av FoU, som successivt leder fram emot flera olika potentiella lösningar av utmaningar relaterade till offentliga verksamheters behov.

En grundprincip för processerna kring offentlig innovationsupphandling bör vara att respektive myndighet själv ansvarar och följer upp sådan upphandling. Detta är av stor betydelse för att bidra till att föra upp innovations- och förnyelseprocesser till centrala strategiska frågor i enskilda

myndigheter. Det särskilda utrymmet för sådan upphandling, inom ramen för myndigheters anslag, blir således i sig ett tydligt incitament för dess strategiska hantering i myndigheternas lednings- och styrningsprocesser.

Som kvalitetsstöd för processer kring offentlig innovationsupphandling bör statliga myndigheter som har ett särskilt ansvar för investeringar i FoU och innovation engageras. Effektivitet i metodutveckling och lärande kring mekanismer och metoder i samband med innovationsupphandling bör främjas. Arbetet bör kunna skapa grund för gemensamma innovationsupphandlingar där så befinner lämpligt och möjligt.

Det finns flera tänkbara metoder och modeller som kan användas för att skapa bra och ändamålsenliga processer kring offentlig innovationsupphandling, det vill säga förkommersiell upphandling av FoU och innovation. Dessa bör utredas vidare och anpassas efter varje enskild myndighet och dess ansvarsområde. Intressanta modeller som bör komma ifråga när det gäller att etablera de grundläggande principerna är Energimyndighetens (STEM) processer för teknikupphandling³³, de principer som ligger till grund för det amerikanska programmet för Small Business Innovation Research (SBIR)³⁴ och de principer som förs fram i EU:s kommitté för förkommersiell upphandling inom EU-kommission.³⁵

Effektivisering och utveckling av upphandlingsmetoder

Möjligheterna att bedriva innovationsfrämjande offentlig upphandling hämmas i dagsläget av faktorer som bristande samordning, begränsad metodutveckling och oklarheter i ansvar. Detta behöver åtgärdas.

Samspel för ökad kvalitet och effektivitet i efterfrågan

I innovationsprocesser är det ofta viktigt att finna en första köpare, eftersom interaktionen med leverantören ofta bidrar till utveckling och anpassning av de varor och tjänster som köps. För att innovationsprocesser skall bli framgångsrika är det också viktigt för leverantörerna att tidigt hitta en bredare kundbas, så att intäkterna så snart som möjligt balanserar de investeringskostnader som görs för att utveckla nya lösningar. Samordnade upphandlingar kan bidra till både att en första köpare kopplas till nya innovativa lösningar, samt att dessa lösningar finner bredare efterfråga.

³³ Intervju med Anna Forsberg, Statens Energimyndighet, 2006-09-01.

³⁴ Reitberger (2004), *Forskning och innovation i småföretag. SBIR – small business innovation research. Ett amerikanskt program för behovsmotiverad forskning utförd av mindre företag.*

³⁵ Europeiska kommissionen (2006:2), *Pre-Commercial Procurement - Public sector needs as a driver of innovation.*

Samarbete mellan köpare med likartade intressen torde också kunna bidra till en mer komplett bild av olika köpares behov, vilket kan leda till bättre behovsformuleringar och kravspecifikationer. En köpgrupp kan också enas om lämpliga kravspecifikationer, vilket kan underlätta för leverantören. Samordning kan också sprida risk bland de upphandlande enheterna, och erfarenheter av ”testkörningar” kan komma flera till del.

Samordning får dock inte ske på det sättet att det resulterar i stora block-upphandlingar där små företag har svårt att delta och likriktningen gör så att nya tekniker inte uppmuntras. Det finns också en risk att samordning leder till kravspecifikationer som utgör en sammanläggning av alla deltagares unika behov och leder till omfattande och fördyrande krav som får generell tillämpning istället för att kraven anpassas till just den specifika upphandlingens behov.

I syfte att effektivisera upphandlingen och minska inköpskostnaderna samordnar många offentliga aktörerna idag sina inköp med stöd av *ramavtal*. Ramavtalens utformning har betydelse för leverantörernas innovationsförmåga eftersom ett ramavtal kan få stor styrande effekt på utformningen av produkterna inom en viss sektor. Om många myndigheter använder sig av avtalet och dess kravspecifikationer istället för att göra individuella bedömningar av sina specifika behov kan utrymmet för kreativitet hos leverantören begränsas. Det är därför viktigt att ramavtalen inte utformas så att de hindrar produktutvecklingen, bland annat i mindre företag. Det kan också vara så att vissa sektorer inte lämpar sig för ramavtal utan är mer betjänta av att upphandlande enheter med likartade behov samarbetar på andra sätt, till exempel kring utformning av lämpliga krav vid utformning av förfrågningsunderlag inför en upphandling.

Samordning kan också inriktas på samarbete kring processer för att identifiera behov av upphandling och vilka lämpliga krav respektive upphandlande enhet kan ställa i sina egna upphandlingar. Detta kan leda till ett bredare perspektiv på, och en bättre förståelse för, vilka verksamhetsbehov som kan tillfredsställas med offentlig upphandling. Detta kan resultera i ökad standardisering av förfrågningsunderlagen. En fördel av sådan samordning är att leverantören får en större efterfrågan, vilket minskar risktagandet. I det kan ligga skalfördelar både för upphandlande enheter och leverantörer i att kraven är någorlunda enhetliga. Detta bör även kunna leda till snabbare domstolsavgöranden och ökade förutsättningar för att öka användningen av e-upphandling. Det bör också vara möjligt att få till stånd automatiska kontroller mot relevanta register, till exempel hos Skatteverket och Bolagsverket. Detta bör minska företagets administration, samtidigt som kontrollen av oseriösa företag effektiviseras.

En viktig förutsättning för innovation är att användare och leverantörer får tillfälle att träffas och diskutera behov och alternativa lösningar. På så sätt ökar myndigheternas möjlighet att utforma bättre förfrågningsunderlag, vilket uppmuntrar innovativa produkter och lösningar.

Det finns idag myndigheter som tagit ett ansvar för att skapa olika typer av mötesplatser, till exempel ESV, Verva och Energimyndigheten. I vissa fall har detta skett i samarbete med någon branschorganisation. Även kansliet för den ideella föreningen Sveriges offentliga inköpare har ordnat ett antal branschseminarier för uppköpare och leverantörer i samverkan med branschorganisationer, till exempel inom kontorsvaror, avfallshantering eller IT. Då kan man identifiera olika problem ur köpar- och säljarperspektiv och diskutera möjliga lösningar.

Denna metodik bör kunna utnyttjas mer allmänt för att öka andelen upphandlingar av funktion och prestanda, snarare än av specificerade lösningar. Samtidigt kräver detta ytterligare resurser och aktörer som tar ansvar för att arrangera detta. En möjlighet kan vara att ta upp dessa frågor i de så kallade branschsamtal som pågår mellan företrädare för regeringen och ledande näringslivsaktörer inom ett antal utpekade sektorer.

Organisation av funktioner för metodstöd

I en nationell upphandlingspolicy som främjar innovation och förnyelse behöver följande funktioner fungera effektivt och med hög kvalitet:

- utformning och precisering av spelregler och hur dessa formellt sett bör tolkas,
- uppföljning av konkurrensaspekter och formell hantering i enlighet med LOU och dess bakomliggande grundprinciper,
- utveckling av metoder samt arenor och processer för metodstöd och upphandlingssamordning,
- utveckling av rättsorganisationen och rättsprocesserna kring offentlig upphandling så att dessa bidrar till ökad effektivitet
- utvärdering av de samhällsekonomiska effekterna, inklusive innovations- och förnyelseeffekterna, av offentlig upphandling

Idag finns ingen tydlig struktur för styrning och stöd för att främja en effektiv och innovationsfrämjande offentlig upphandling, trots de stora värden som offentliga upphandlingar representerar och den effektivitetsförbättrande potential som ligger i ändamålsenliga upphandlingar. Det finns visserligen flera statliga myndigheter som stödjer andra myndigheter i deras

offentliga upphandlingar, men alla funktioner representeras inte och vissa intressekonflikter kan sägas förekomma.³⁶ Generellt saknas struktur och ett ”koncernperspektiv” i statens upphandlingar, vilket gör det svårt att se samordningsmöjligheter och att utbyta, sprida eller dra nytta av erfarenheter och goda exempel.

För att nå hög kvalitet och effektivitet bör ansvaret för varje funktion baseras på tydliga uppdrag och roller för olika myndigheter. Inom samtliga områden bör offentliga upphandlingars roll för att främja innovation och förnyelse beaktas. Vissa av dessa funktioner bör samordnas, medan andra bör vara separata för att inte riskera intressekonflikter eller otydlighet i ansvarsfördelning.

Det kan vara olämpligt att sammanföra arbete med regelpreciseringar med uppföljnings- och utvärderingsroller. Det kan också vara olämpligt att direkt blanda konkurrensorienterad uppföljning med bredare samhällsekonomisk utvärdering.

Metodutveckling och metodstöd bör vidare vara skild från övriga funktioner, eftersom detta stödjer upphandlares egen verksamhetsutveckling i relation till upphandlingar. Här bör övervägas om inte funktionen bör omhändertas av en partsbaserad organisation, i syfte att nå största möjliga opartiskhet i organisationen.

Rättsprocesserna ägs av domstolsväsendet och är således naturligt skild från övriga funktioner. Här bör dock övervägas om denna funktion kan centraliseras till någon enskild instans, i syfte att öka professionaliseringen och effektiviteten kring hanteringen av upphandlingsärenden.

Utveckling av metoder och verktyg

Det råder idag en ofta betydande osäkerhet bland upphandlande enheter om hur upphandlingsprocesser kan göras mer effektiv och innovativ. Det handlar bland annat om vilka krav som bör ställas i förfrågningsunderlag, vilka upphandlingsformer som är lämpliga i olika situationer och vilka utvärderingskriterier som bör användas.

Det är därför viktigt att sörja för att tillräckliga resurser satsas på metodutveckling och på att metodlärande mellan offentliga myndigheter kommer till stånd. Därför bör tydliga myndighetsansvar fördelas för olika typer av

³⁶ Nämnden för offentlig upphandling (NOU) utövar tillsyn att LOU efterlevs och ger information och regeringsstöd. Ekonomistyrningsverket (ESV) ansvarar för de statliga ramavtalen och Verket för högskoleservice (VHS) bedriver en omfattande konsultverksamhet och hjälper andra upphandlande enheter med deras upphandlingar. Även Verva, Konkurrensverket, Statens energimyndighet, med flera har åtaganden som berör offentlig upphandling.

metodutveckling inom ramen för offentlig upphandling. I detta ligger även att utfärda rekommendationer för hur olika upphandlingsmodeller kan användas. Några modeller som bör vara centrala i processer för metodutveckling är:

- innovationsupphandling, eller så kallad förkommersiell upphandling
- funktionsupphandlingar
- kombinatoriska upphandlingar
- Public Private Partnership (PPP)
- koncessioner och
- avtal med inbyggda incitament.

I detta sammanhang är det även viktigt att vägledningar tas fram om hur de regler i LOU och i de nya EG-direktiven som har relevans för innovationer och förnyelse kan användas i praktiken. Det handlar även om att aktivt delta i EU:s initiativ och arbete för att förbättra och utveckla den offentliga upphandlingen och bidra till lärandet kring detta.

För att skydda sina idéer kan en förutsättning för ett innovativt företag vara att det finns immaterialrättsligt skydd. Idag regleras detta inte alltid i kontrakt och kunskap saknas ofta både hos upphandlande enheter och mindre leverantörer. Dessutom kommer tillämpningen av nya upphandlingsformer, såsom konkurrenspräglad dialog, sannolikt leda till att nya immaterialrättsliga frågor uppstår.

Olikheterna är betydande mellan olika sektorer, både för de myndigheter som verkar inom dessa och för näringslivet i sektorn. Olika branschorganisationer bör därför inbjudas att delta i utvecklingen av principer, kriterier och metoder för offentlig upphandling inom respektive sektor. Det kan även vara lämpligt att samarbeta med – och i vissa fall även ge uppdrag till - institutioner verksamma inom forskning och utveckling inom berörda sektorer, myndigheter med erfarenhet av innovationstunga upphandlingar samt med andra intressenter som verkar för kompetenshöjning och utveckling av den offentliga upphandlingen.

Det finns även stora behov av metodutveckling avseende rutiner och möjligheter att följa upp och *utvärdera* resultaten av en genomförd upphandling. Idag tycks användningen av instrument vara begränsad, vilket försvårar möjligheten till utveckling och lärande på längre sikt.

Det finns bland upphandlande enheter en stor efterfrågan på råd och stöd, information och spridning av goda exempel på olika upphandlingsformer, avtalsmodeller och utvärderingsmetoder. Även om ett antal större svenska

myndigheter kommit långt i användandet av olika avtalsmodeller som främjar innovationer och teknikutveckling är behovet fortfarande stort av att sprida erfarenhet och kunskap till mindre upphandlande enheter.

Småföretags deltagande i innovationsupphandlingar

Det är av största vikt att även små företag kan delta i offentliga upphandlingar, eftersom det finns många små innovativa företag. En effektiv konkurrens mellan leverantörer kräver att även mindre företags nya lösningar deltar i upphandlingar.

Små företags deltagande i innovationsupphandlingar kan också ge positiva effekter på sysselsättningen. Innovationsfrämjande offentlig upphandling kan ge små företag speciella möjligheter att leverera till myndigheter. För ett litet företag kan ett offentligt kontrakt leda till nyanställningar på ett annat sätt än inom stora företag. Detta kan alltså vara en viktig källa till skapandet av nya jobb.

Många små företag anser dock att de har svårigheter att delta i offentliga upphandlingar, bland annat på grund av krävande administrativa processer, kostnader för att ta fram anbud, oförutsebarhet i ramavtalskonstruktioner samt höga krav på kvalitetsledningssystem. Det är viktigt att säkerställa att regler, villkor och rutiner inte diskriminerar små företag, så att potentialen för tillväxt och sysselsättning tas tillvara.

Det är bland annat viktigt att överväga eventuella ramavtals utformning så att det även blir möjligt och attraktivt för små företag att ingå, till exempel genom att bygga på en viss uppskattad leveransmängd eller på annat sätt ökar förutsebarheten i efterfrågan. Det behöver också säkerställas att upphandlingar utformas så att en god konkurrens uppnås, med låga inträdes hinder för nya aktörer och med hänsyn till mindre företagens förutsättningar. Det kan till exempel handla om ökad användning av metoder som delade anbud, eller att uppmuntra till användning av underentreprenörer eller gemensamma anbud. Det är även viktigt att kraven i förfrågningsunderlagen utformas för att stå i proportion till upphandlingens storlek och att inte ställa långtgående krav på idéskisser etc. redan i anbudet.

Frågan om hur småföretags medverkan i offentlig upphandling kan stärkas i allmänhet, samt hur deras bidrag till innovativa lösningar på offentliga verksamheters behov kan stärkas i synnerhet, bör vidareutvecklas. I det sammanhanget bör:

- ”förkommersiell upphandling” och funktionsupphandling utformas så att de främjar FoU och innovation i småföretag, till exempel genom processer liknande det amerikanska SBIR-systemet,

- samordning av upphandlingsbehov och upphandlingsprocesser mellan myndigheter utformas så att de förbättrar möjligheterna att ta tillvara småföretags särskilda potential för innovation och förnyelse och
- regler, rutiner och processer förändras så att de förenklar möjligheterna och sänker transaktionskostnaderna för småföretag att delta i offentliga upphandlingar.

Uppföljning och statistik om offentlig upphandling

Det är idag mycket svårt att få en klar bild av hur stor den totala offentliga upphandlingen är, hur stor del den utgör av olika marknader och vilket huvudsakligt innehåll den har i både verksamhetsmässiga och förnyelsemässiga termer. Detta gäller särskilt den del av de offentliga upphandlingarna som görs för belopp under de så kallade tröskelvärdena. Det gäller dock även för upphandlingar över tröskelvärdena. Därför ger befintlig statistik och myndighetsredovisningar ett mycket bristfälligt underlag för utformning och utveckling av en nationell upphandlingspolicy.

Bristen på god statistik för viktiga dimensioner i offentlig upphandling har sin yttersta grund i svaga krav på redovisning och uppföljning av offentlig upphandling. Detta bottnar, i sin tur, i att offentlig upphandling sällan ses som en strategisk funktion för verksamhetsutveckling. Det gäller såväl hos statsmakterna som i enskilda myndigheter. Därför bedrivs sällan ett systematiskt redovisnings- och uppföljningsarbete kring upphandlingar i myndigheter. Därmed saknas en viktig grund för skapandet av en god statistik. Samtidigt som redovisning och uppföljning i sig kan vara ett viktigt incitament för hög kvalitet och innovation i offentlig upphandling, så är frånvaron av hög kvalitet i detta avseende ett symptom på brister i upphandlingars status som strategisk funktion.

Vår bedömning är att det bör utformas processer för att förbättra redovisning och uppföljning av offentliga upphandlingars innehåll, processer, leverantörer och effekter. I det bör ingå att beskriva och följa hur upphandlingar påverkat/ påverkar innovation och förnyelse i myndigheters verksamhet, samt dess effekter på innovation och förnyelse i näringslivet.

8 Förslag

För att främja innovation och förnyelse genom offentlig upphandling föreslås följande åtgärder:

1. Inför offentlig **innovationsupphandling**, det vill säga upphandling som innehåller FoU, som en generell upphandlingsform i Sverige. Detta skall göras helt inom ramen för rådande regelverk för offentlig upphandling och FoU. Skapa stödjande kompetensstrukturer med hjälp av de myndigheter som har FoU-granskning som kärnverksamhet. Inför tydliga incitament för upphandlande myndighet genom målsättningen att en procent av upphandlingsvolymen bör ske som innovationsupphandling samt att framgångsrika innovationsupphandlingar uppmärksammas och premieras. På detta sätt kan offentlig innovationsupphandling bli en strategisk fråga för svenska myndigheter.
2. Stärk organisationen av och förenkla procedurer för offentlig upphandling så att samordning och kritisk massa i metodkompetens och efterfrågan uppnås. Gör detta så att små- och medelstora företags innovations- och effektivitetspotential tillvaratas.
3. Skapa tillförlitlig information för uppföljning och statistik om offentliga upphandlingar. Utvärdera offentliga upphandlingars omfattning och fördelning samt dess effekter på offentliga verksamheters förnyelse och effektivitet, liksom dess effekter på innovation i näringslivet.

Innovationsupphandling

Innovation föregås alltid av utvecklingsarbete och ibland även av forskning, det vill säga FoU. Således innehåller offentlig upphandling som eftersträvar nya innovativa lösningar alltid FoU. Sådan offentlig upphandling bör betecknas innovationsupphandling, eftersom fokus är riktat mot nya lösningar, det vill säga innovation.

Historiskt finns en rad goda exempel före avregleringarna av olika statliga monopol. Välkänt är framgångarna för utvecklingsparen Televerket – Ericsson (AXE, NMT – Nordiskt Mobil-Telefoni, etc.), Vattenfall – ASEA/ABB m.fl. För en utförligare redogörelse för dynamiken i och effekterna av samspelet inom ramen för dessa utvecklingspar, se IVA-rapporterna från projektet *Samverkan för tillväxt*. Inom EU diskuteras nu

begreppet ”Lead Market” och man tar som positiva exempel bland annat upphandlingen av NMT och den danska uppbyggnaden av vindkraftsindustrin där.

Det finns också varnande exempel på bristande utvecklingstänkande i offentlig upphandling. Ett sådant exempel efter avregleringen är upphandlingen av mobiltelefoni till ”blåljusmyndigheterna”. Skillnaden här ligger främst i beställarkompetensen och incitamenten för upphandlaren. I brist på tydliga incitament och i brist på teknisk vetenskaplig kompetens blir resultatet oftast att en enkel och säker upphandling av befintliga lösningar görs trots att bättre lösningar kan utvecklas? VINNOVA föreslog regeringen i VINNITEL-rapporten att ändra specifikationen i den så kallade ”blåljusupphandlingen” så att den kunde genomföras genom uppgradering av befintliga nät (GSM och 3G).³⁷

Ytterligare ett exempel gäller Svenska Kraftnäts upphandling av kraftnät från Hallsberg till Skåne (ersättning efter Barsebäckreaktorns stängning). Här är dock utgången ännu inte klar. Alternativen är antingen traditionell luftledning eller nedgrävd kabel. Det senare har många fördelar ifråga om miljö- och markbesparande samt i form av en ny produkt för en växande världsmarknad. Det förutsätter dock en innovationsupphandling, med betydande inslag av FoU, vilket innebär risker för misslyckande. Till detta kommer troligen en högre, kortsiktig, kostnad. VINNOVA har också här i svar på remiss föreslagit regeringen incitament för Svenska Kraftnät att välja den mer innovationsdrivande upphandlingen, det vill nedgrävd högspänningsförande likströmskabel.³⁸

Innovationsupphandling inriktas mot funktioner i offentlig verksamhet som kräver nya innovativa lösningar för att höja effekterna av, kvaliteten på, eller effektiviteten i, dessa verksamhetsfunktioner. Upphandlingen kan antingen göras i ett steg och innehålla FoU som en del i upphandlingsunderlagen, det vill säga som i exemplen ovan, eller delas upp i två eller flera steg. Eftersom lösningar inte existerar vid det tillfälle då upphandlingsprocessen inleds, kan en upphandling ofta göras i det skede som föregår kommersialisering av lösningarna. Denna innovationsupphandling är därför innehållsmässigt och metodologiskt överensstämmande med det som avses med begreppet ”förkommersiell offentlig upphandling”, som ingår i EU:s nya innovationsstrategi. Man kan naturligtvis också tänka sig flera mindre steg i den offentliga upphandlingen, även inkluderande upphandling av hur nästa steg av upphandlingen skall specificeras, till exempel hur FoU-delen skall anges och bedömas.

³⁷ VINNOVA (2002), *VINNITEL, Utvecklingsprogram för IT/telekomsektorn*.

³⁸ VINNOVA (2006), *Remissyttrande. Slutredovisning av uppdrag till Affärsverket svenska kraftnät att ta fram förslag till förstärkt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprogram inom elteknikområdet*.

Stärk organisationen för offentlig upphandling

Eftersom FoU är en nödvändig del av innovationsupphandling så är procedurer för och bedömningar av kvaliteten i FoU-verksamheten kritiskt för effekterna av sådan upphandling. Upphandlares tillgång till FoU-kompetens är således av avgörande betydelse för kvaliteten i sådana upphandlingar. I regel kan inte alla upphandlande myndigheter själv förväntas ha expertkunskap att kunna sakgranska FoU-innehållet i inkomna anbud. Det är därför viktigt att de delar av offentlig verksamhet som har sådan kunskap stödjer de som inte har det. Kvalitetsgranskningen av FoU-innehållet i innovationsupphandlingar bör kunna genomföras av myndigheter som har bedömning av FoU-finansiering som sin kärnverksamhet, såsom VINNOVA, Vetenskapsrådet, Formas, FAS, Energimyndigheten, med flera. Sådana FoU-bedömningar bör sedan ligga till grund för den upphandlande myndighetens slutgiltiga ställningstaganden kring inkomna anbud. Om så behövs kan även FoU-finansierande myndigheterna vara behjälpliga i utformandet av FoU-delarna i offentliga upphandlingar.

Incitament för och ägarskap av innehåll och processer för innovationsupphandling måste finnas hos varje enskild myndighet, eftersom sådan upphandling bör vara en integrerad del i myndigheters långsiktiga verksamhetsutveckling. Därför är det kritiskt att det för alla myndigheter finns tydliga incitament att bedriva innovationsupphandling. Då incitamenten för innovationsupphandling är mycket svaga, föreslås att särskilda incitament för sådan upphandling skapas. Därför föreslås att regeringen fastslår att en målsättning bör vara att minst 1 procent av den totala upphandlingsvolymen i offentliga myndigheter avsätts för innovationsupphandling.

Till stöd för införandet av innovationsupphandling som en generell form för offentlig upphandling föreslås att utveckling av metoder och strukturer för samordning av processer för innovationsupphandling genomförs så att:

- kritisk massa i formulering av behov och i tillgång till metodkompetens för innovationsupphandlingar nås, och
- småföretags potential för innovation och jobbskapande tas tillvara och stimuleras.

Samordning av behov och kompetens är kritisk för kvaliteten i behovsformuleringar i förfrågningsunderlag och i värderingar av inkomna anbud. Därför bör särskilda arenor utvecklas för samordning mellan offentliga myndigheter och verksamheter med liknande funktionella behov och upphandlingsprocesser. Genom den samverkan som kan skapas på sådana arenor kan kritisk massa åstadkommas i funktionellt orienterad efterfrågan och i metodkompetens.

Utveckling av nya lösningar som drivs fram av innovationsupphandling möjliggör också utveckling mot gemensamma standarder. Gemensamma standarder för olika offentliga verksamheter innehåller en viktig potential för ökad kvalitet och effektivitet i offentlig verksamhet. Samtidigt är det en viktig faktor i utvecklingen av kundbasen, det vill säga marknaderna, för de nya lösningar som utvecklas. Det är viktigt att betona att sådan samordning alltid måste göras så att det tillvaratar den särskilt stora potential som små- och medelstora företag har ifråga om innovation, tillväxt och jobbskapande.

Målet med förslaget är att det skall lägga grunden till en utveckling mot en ny allmän upphandlingsform som kraftfullt främjar innovation och förnyelse i offentlig verksamhet och svenskt näringsliv. Principerna i förslaget utgår från de goda erfarenheterna från de viktiga ”utvecklingsparen” i svensk ekonomisk historia, bland annat Televerket-Ericsson och Vattenfall-ASEA/ABB. Dessa har historiskt varit av stor betydelse för utvecklingen av FoU och innovation, tillväxt och jobbskapande i Sverige. Avsikten med principerna i förslaget är att dessa skall fungera inom ramen för de offentliga regelverk och marknadsförhållanden som råder inom ramen för EU-samarbetet och den alltmer avreglerade europeiska marknaden.

Förslaget bör kunna omfatta alla statliga myndigheter och verk och därmed alla de sektorer i vilka dessa är en del. Nödvändig anpassning till respektive myndighets verksamhet och roll inom respektive sektor bör göras på initiativ av myndigheterna själva. Principerna i förslaget bör även kunna användas av kommuner och landsting, som en del av dessas strategier för innovation och förnyelse. I så fall bör statliga myndigheter kunna ges uppgifter som stödjer kommuner och landsting metodologiskt och ifråga om ambitioner att åstadkomma nödvändig samordning. I det sammanhanget bör finansiering via EU:s strukturfonder kunna komma ifråga.

Förenkla och stärk offentlig upphandlingspolicy

Statens upphandlingspolicy karakteriseras av en rad svårförenliga krav på statliga myndigheter inom ramen för deras upphandlingar. Myndigheterna åläggs att främja en rad samhälleliga målsättningar via upphandlingar som inbördes inte sorterats med utgångspunkt från deras samlade effekter på myndigheternas verksamhet eller på samhällsutvecklingen. Exempel på sådana krav är villkor och procedurer för sociala hänsyn, miljöhänsyn, småföretagshänsyn etc. Samtidigt genererar de insatser som görs för att utveckla metodutveckling och metodstöd ofta inte kritisk massa i den metodkompetens som används i offentliga upphandlingar.

Det är inte uppenbart att de samlade kraven på myndigheter inom ramen för deras upphandlingar har som huvudsyfte att utgå från målet att utveckla offentliga verksamheter i kvalitetsförnyande och effektiviserande riktning.

Det finns därför betydande risk för att de samlade kraven kan inverka negativt både på offentliga myndigheters långsiktiga verksamhetsutveckling och på deras kortsiktiga kostnadseffektivitet.

Mot denna bakgrund föreslås att en allmän översyn av Sveriges nationella upphandlingspolicy genomförs. Huvudfokus i en sådan översyn bör vara att klarlägga hur rådande principer och regler påverkar offentliga upphandlingars roll i myndigheters verksamhetsutveckling och deras effekter på samhällsekonomi och samhällsutveckling. Målet bör vara att utveckla den nationella upphandlingspolicyns principer och strukturer så att offentliga myndigheters verksamhetsutveckling stärks och att positiva samhällsekonomiska effekter främjas.

Tre centrala funktioner i en utvecklad nationell upphandlingspolicy bör tydliggöras:

- grundläggande målsättningar och prioriteringsprinciper för offentlig upphandling,
- tydliggörande av centrala myndigheters ansvar och deras relationer för att policyn ska få så starkt genomslag som möjligt och
- säkrande av tillräcklig kraft för utveckling av principer och metoder samt uppföljning av offentlig upphandling.

För en målinriktad, förnyelsefrämjande och effektiv offentlig upphandling är det kritiskt att det finns starka drivkrafter och ansvar för en kontinuerlig policyutveckling, metodutveckling och uppföljning. Detta måste ytterst baseras på politisk styrning och ett tydligt ledarskap som utgår från *regeringen*. Till stöd för dessa politiska ambitioner bör stödjande myndighetsfunktioner fördelas och tydliggöras. Det kräver en noggrann översyn av kraften i och samspelet mellan de myndighetsroller som idag råder.

Förutom policyfunktionens kvalitet är behovet av metodutveckling och metodstöd för offentliga upphandlingar betydande. Därför är det väsentligt att, inom ramen för en nationell upphandlingspolicy, säkerställa mandat och utvecklingskraft hos myndigheter med särskilt ansvar för sådana roller. Detta är viktigt för att säkra kritisk massa och kvalitet i upphandlingar utan att alltför omfattande kompetens för alla aspekter av detta ska behöva byggas upp inom varje enskild myndighet. Ett tydligare koncernperspektiv bör genomsyra det statliga upphandlingssystemet, där olika myndigheter kan och bör stödja varandra för ökad kvalitet och effektivitet.

Skapa tillförlitlig information och statistik

Ambitionsnivån för uppföljningar, statistik och effektanalyser av offentliga upphandlingars innovationsfrämjande, effektivitet och struktur bör höjas. Om kraven på redovisning och uppföljning av offentliga upphandlingar ökar, både vad gäller dessas allmänna effektivitet och deras innovationsfrämjande effekter, bör detta i sig påverka incitamenten för effektiv och innovationsfrämjande upphandling positivt. Framförallt bör det utgöra ett viktigt incitament för att upphandling i betydligt högre utsträckning än idag blir till en strategisk fråga i offentliga myndigheters verksamhetsutveckling. Samtidigt skulle en förbättrad redovisning ge en nödvändig förbättring av de underlag som krävs för att styra offentliga upphandlingar strategiskt, såväl för regering och riksdag som för enskilda myndigheter.

Det är idag mycket svårt att få en klar bild av hur stor den totala offentliga upphandlingen är, hur stor del den utgör av olika marknader och vilket huvudsakligt innehåll den har i både verksamhetsmässiga och förnyelsemässiga termer. Detta gäller särskilt den del av de offentliga upphandlingarna som görs för belopp under de så kallade tröskelvärdena. Det gäller dock även för upphandlingar över tröskelvärdena. Därför ger befintlig statistik och myndighetsredovisningar ett mycket bristfälligt underlag för utformning och utveckling av en nationell upphandlingspolicy.

Vår bedömning är att det bör utformas processer för att förbättra redovisning och uppföljning av offentliga upphandlingars innehåll, processer, leverantörer och effekter. I det bör ingå att beskriva och följa hur upphandlingar påverkar innovation och förnyelse i myndigheters verksamhet, samt dess effekter på innovation och förnyelse i näringslivet.

Referenser

Andersson, Arne och Anders Lunander (2004), *Metoder vid utvärdering av pris och kvalitet i offentlig upphandling. En inventering och analys av utvärderingsmodeller inom offentlig upphandling*, Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2004:1.

Andersson, Fredrik och Edqvist, Charles (2002), *Innovationspolitik för Sverige – mål, skäl, problem och åtgärder*, Vinnova Forum - Innovationspolitik i Fokus – VFI 2002:2.

Dahmén, Erik (1950), *Svensk industriell företagarverksamhet 1919-1939*, Stockholm 1950.

Europeiska kommissionen (2006:1), *Pre-Commercial Procurement of Innovation. A missing link in the European Innovation Cycle*. Rapport från en arbetsgrupp ledd av Ulf Dahlsten (the National IST Research Directors Forum Working Group), mars 2006.

Europeiska kommissionen (2006:2), *Pre-Commercial Procurement - Public sector needs as a driver of innovation*. Skrift från en arbetsgrupp av Ulf Dahlsten (the National IST Research Directors Forum Working Group), september 2006.

Europeiska kommissionen (2006:3), *Preliminary paper on the Community Law applicable to Pre-commercial Public Procurement*, september 2006.

Europeiska kommissionen (2006:4), *Putting knowledge into practice: A broad-based innovation strategy for the EU*, september 2006.

Europeiska kommissionen (2005), *Public Procurement for Research and Innovation*, Export Group Report Developing procuring practices favourable to R&D and innovation, september 2005 ("Wilkinson-rapporten").

Fraunhofer Institute Systems and Innovations Research (2005), *Innovation and Public Procurement. Review of Issues at Stake*. Studie på uppdrag av Europeiska kommissionen (No ENTR/03/24), december 2005.

IVA (2005), *Utmaningar för staten, näringslivet och forskningen. Om kunskap, strategier och tillväxtfrämjande aktiviteter på avreglerade marknader*, slutrapport från IVA-projektet "Samverkan för tillväxt".

Lundvall, Bengt-Åke (1985), "Product innovation and user-producer interaction", Ålborg 1985.

Marklund, Göran, m.fl., (2004), *The Swedish National Innovation System 1970-2003*, VINNOVA, VA 2004:1, Stockholm, 2004.

Nilsson, Jan-Eric, Mats Bergman och Roger Pyddoke (2005), *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensutsättning och upphandling i offentlig sektor*, SNS förlag.

Nutek (2005), *Småföretag och offentlig upphandling. Hinder och möjligheter för små företag att delta i offentliga upphandlingar*, Nutek R 2005:21.

Nämnden för offentlig upphandling (2004), *Kort om LOU Lagen om offentlig upphandling försörjningssektorerna*, februari 2004.

Näringsdepartementet (2004), *Innovativa Sverige. En strategi för tillväxt genom förnyelse*. Ds 2004:36

Näringsdepartementet (2005), *Innovationsstimulerande offentlig upphandling*, arbetspromemoria 2005-11-01.

Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori (Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie 2006:4)

Reitberger, Göran (2004), *Forskning och innovation i småföretag. SBIR – small business innovation research. Ett amerikanskt program för behovsmotiverad forskning utförd av mindre företag*. Vinnova rapport VR 2004:10.

Riksrevisionen (2005), *Samordnade inköp*, RiR 2005:10

SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*.

Statistiska Centralbyrån (2004), *Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2004*.

Statskontoret (2004), *Årsberättelse Statlig inköpssamordning 2003*.

Stenbeck, Torbjörn (2004), *Incentives to Innovations in Road and Rail Maintenance and Operations*, Licenciate thesis, KTH Infrastructure.

Svenska Kraftnät (2005), *Elkraftteknisk samverkan. Svenska Kraftnäts regeringsuppdrag att utarbeta förslag till förstärkt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom elteknikområdet. Slutrapport 2005-10-14*, Svenska Kraftnät Nr 3:2005.

Sörlin, Sverker och Törnqvist, Gunnar (2000), *Kunskap för välstånd - Universiteten och omvandlingen av Sverige*, SNS Förlag, Kristianstad, 2000.

Tervahauta, Per och Marcus Zackrisson (2004), *Offentlig upphandling i EU och USA - hinder och möjligheter för små och medelstora företag*, ITPS A2004:027.

Wetterholm, Åsa, *En studie av hur incitamenten för forskning och utveckling i offentlig upphandling kan stärkas*, (odaterad, från VTI:s hemsida).

VINNOVA (2006), *Remissyttrande. Slutredovisning av uppdrag till Affärsverket svenska kraftnät att ta fram förslag till förstärkt forsknings-, utvecklings- och demonstrationsprogram inom elteknikområdet*, maj 2006.

VINNOVA (2002), *VINNITEL, Utvecklingsprogram för IT/telekomsektorn*, november 2002.

Von Hippel (1988), *The sources of innovation*, New York 1988.

VTI (2005), *Finansiering av vägväsendet – en internationell överblick*, VTI N49-2005.

VTI (2005), *Funktionsupphandling av väg- och banhållning- problem och möjligheter*, VTI meddelande 971.

Åström, Tomas (2006), *Innovationsfrämjande offentlig upphandling. En förstudie av internationella erfarenheter*, Faugert & Co utvärdering 2006-09-07.

Möten och hemsidadresser

"European Week of Regions and Cities" Brussels 9-12 October 2006,
http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/od2006/documentation.cfm?nmenu=5#

Kontakter

Intervjuer

Lars Johansson, VD Carelink AB
Victoria Callenmark, Ekonomistyrningsverket, enhetschef
Anna Forsberg, Statens Energimyndighet, handläggare
Berto Lindbom, Huddinge kommun, upphandlingschef
Peter Granevi, Nutek, upphandlingsansvarig
Leopold Malmqvist, Landstinget i Östergötland, upphandlingschef
Clas Thorén, Verva, handläggare
Sven-Erik Hargeskog, Verva, utvecklingsstrateg
Lena Svensson, Sveriges kommuner och landsting, handläggare
Ewa Sveman, Sveriges kommuner och landsting, förbundsjurist
Hans Ekman, Sveriges kommuner och landsting, direktör
Jan Torége, Sveriges kommuner och landsting, handläggare
Åke Matton, LFTP (Landstingets fond för teknikupphandling och produktutveckling), VD
Kalle Krall, AffärsConcept AB, VD
Fritz Sprung, Almi Företagspartner, projektledare

Seminarium

Seminarium 24 augusti 2006

Gunnar Tunkrantz, Vägverket, bitr. avdelningschef
Mats Bergman, Konkurrensverket
Bengt Jäderholm, Vägverket
Anders Lunander, Örebro universitet
Jan-Eric Nilsson, VTI
Torbjörn Stembeck, KTH
Ove Pettersson, VINNOVA

Seminarium 18 september 2006

Magnus Nilsson, NOU
Stefan Elg, Allego
Stefan Holm, Almega (f.d. IT-företagen)
Daniel Eriksson, OPIC
Ulf Lindberg, Almega
Jens Karlsson, Företagarna

Seminarium 6 oktober 2006

Magnus Nilsson, NOU
Sven-Eric Hargeskog, VERVA
Bo Svanlind, EVS
Gunnar Hult, FMV
Göran Lindgreen, FMV
Christina Wilén, FMV
Lars Jacobsson, Vägverket
Per Kyhle, Banverket

Seminarium 9 oktober 2006

Magnus Nilsson, NOU
Stefan Elg, Allego
Stefan Holm, Almega (f.d. IT-företagen)
Daniel Eriksson, OPIC

EUs juridiska bedömning av för- kommersiell upphandling

DRAFT

PRELIMINARY PAPER

**on the Community Law applicable to Pre-commercial Public
Procurement**

September 2006

Version of 29/9/2006

LEGAL NOTICE

This is a paper under preparation by the services of the Commission.
Neither the European Commission nor any person acting on its behalf is
responsible for the use which might be made of the information contained
herein. Nobody can claim any rights from the content of this document.

EXECUTIVE SUMMARY

- The Commission ten point action plan for a broad-based innovation strategy for Europe⁴¹ highlights pre-commercial procurement as an untapped opportunity in Europe to use public needs as a driver for innovation.
- Pre-commercial public procurement is a process by which public authorities in Europe can steer the development of new technologically innovative solutions that can address their specific needs. It focuses on domains where no commercial solutions exist yet on the market. Pre-commercial procurement precedes commercial public procurement in the product development and procurers buying process.
- The objective of this document is to clarify the conditions under which pre-commercial procurements can be organised in compliance with the existing legal frameworks set out by the WTO Government Procurement Agreement, the Commission Public Procurement Directives, the Treaty of the European Union, competition law including state aid law and the jurisprudence of the Court of Justice.
- Legally pre-commercial procurement is a procurement of R&D services that falls under an exception of the WTO Government Procurement Agreement and the EU public procurement directives. Pre-commercial R&D services range from solution exploration, prototyping to small volume first product development in the form of test series.
- In pre-commercial procurement risk-benefit sharing between procurers and suppliers and restriction of the pre-commercial tender to bidders from the European Internal Market is allowed. These are two key legal differences with commercial procurement.
- In respect of the fundamental Treaty principles of non-discrimination, transparency and objectivity pre-commercial tenders have to be published in an 'adequate' way. Tenders have to be published as widely as potential suppliers can be expected to be located.
- In pre-commercial procurement public procurers do not prescribe a specific R&D solution to be developed, but solicit alternative solutions that could address a problem of public interest. Pooling purchasing needs with different procurers and organising the procurement in phases reduces the risk for the procurers of buying yet-to-be developed solutions.
- Practically, pre-commercial procurement can take the form of a single public procurement framework contract for R&D services managed in phases, implemented as specific contracts, matching the different stages of pre-commercial development. In the first phase a number of offers from

competing suppliers are selected. The number of suppliers developing in parallel is progressively reduced after each phase subsequent to evaluations. It is recommended that in the final phase at least two suppliers should remain to ensure a future competitive market.

- If the pre-commercial procurement contract is awarded through a tender procedure in accordance with the public procurement Directives, according to market conditions fixed in advance for each pre-commercial development phase covered by the contract, then it is assumed that no state aid is involved.

INTRODUCTION

Given the socio-economic challenges ahead – the ageing population, rising energy costs etc - there is a real need for the European public sector to innovate the way public services are operated. Addressing these challenges, while sustaining the European societal model, requires the public sector to embark on ambitious transformational journeys in sectors such as health, transport, environment, security, government operations and infrastructures. In most cases, these transformation journeys heavily rely on designing, maturing and successfully deploying new technologically innovative solutions, such as ICTs, that can enable improved delivery of public services at reasonable cost.

The European public sector represents close to half of the EU-25 economy. Public procurement represents 17% of European GDP. Lack of sufficient demand from the public sector for new technology innovative products and services significantly lowers the overall performance of Europe with regards to innovation, i.e. its capacity to valorise new R&D results into marketable products and services. In the US and Asia, public authorities have already implemented policy schemes to strongly drive innovation from the demand side. The demand of public procurers for new innovative products and services that require R&D is today 20 times higher in the US than in Europe than in the US.

As a concrete measure to improve the conditions for commercialisation and exploitation of the research results in Europe, the renewed Commission action plan on the Lisbon Partnership for Growth and Jobs³⁹ underlined explicitly the huge potential of using public procurement to encourage innovation by providing lead markets for new technologies.

The Aho Group, set-up after Hampton Court, underlined in their Report⁴⁰ the urgency to develop an explicit strategy at European level to use public procurement to drive demand for innovative goods and services: "*while at*

³⁹ Commission Communication "More Research and Innovation: Investing for growth and employment: a common approach", adopted by the Commission on 12 October 2005; COM (2005) 488 final.

⁴⁰ "Creating an innovative Europe: Report of the independent expert group on R&D and innovation appointed following the Hampton Court Summit", Aho Group, January 2006.

the same time improving the quality of public services and the productivity of Europe's large public service sector."

The Commission ten point action plan for a broad-based innovation strategy for Europe⁴¹ distinguishes for the first time between pre-commercial and commercial public procurement. Among the measures to stimulate competitive demand for innovative products and services the Communication highlights pre-commercial procurement as an untapped opportunity in Europe to use public needs as a driver for innovation.

Traditional commercial public procurement can play an important role in improving the conditions for take-up by enlarging market demand for newly developed innovative products which are commercially ready. The new 2004 public procurement Directives introduced new measures for such innovation-friendly procurement with respect to the use of functional specifications, the technical and competitive dialogue. Striking, however, is the 'missing link'⁴² in the EU public sector innovation chain at the pre-commercial stage preceding commercial public procurement in the product development and procurers buying process. Pre-commercial public procurement focuses on domains where no commercial solutions exist yet on the market. It is a process by which public authorities in Europe can steer the development of new technologically innovative solutions that can address their specific needs. In 'pre-commercial public procurement' European public procurers - as technologically demanding first buyers - can share with European suppliers the risks and benefits of valorising exploratory research up to the stage where it is ready for commercial take-up. The pre-commercial stage comprises solution exploration, prototyping to small volume first product development in the form of test series.

Stepping in more upstream in the product development process allows procurers to steer solution designs, prototypes and first product field tests, at the point when it is still possible to influence upcoming standards and supplier R&D roadmaps to best fit future public purchasing needs. Risk-benefit sharing, stepwise reducing the number of suppliers in competition and bundling of purchasing power reduces the overall costs and technological risks of public sector innovation projects. Better understanding of the technological capabilities prevents miss-specified tender specifications at commercial roll-out. This limits the risks that big commercial roll-outs do not deliver up to expectations. Pooling purchasing power among procurers at the pre-commercial stage helps consolidate

⁴¹ Commission Communication "Putting Knowledge into practice: a broad-based innovation strategy for the EU", adopted by the Commission on 13 September 2006; COM (2006) 502 final.

⁴² An independent expert report initiated by the National IST Research Directors Forum first highlighted this missing link in their report: 'Pre-commercial Procurement of Innovation: a missing link in the European innovation cycle', March 2006, http://europa.eu.int/information_society/research/key_docs/documents/procurement.pdf

market needs, facilitate inter-exchangeability and support the emergence of standards. Thus pre-commercial procurement becomes a competitive internal market mechanism where public demand and supply side work together to create a European home market for innovative products and services.

In pre-commercial procurement public procurers do not prescribe a specific R&D solution to be developed, but solicit different solution proposals to address a problem of public interest from different suppliers. Putting suppliers in competition and evaluating the pros and cons of each solution along the different pre-commercial development stages is a way of creating products and services that best fit public sector needs while avoiding single supplier lock-in.

As pre-commercial procurement of R&D services is an exception to public procurement law, no new legislation is needed to implement pre-commercial procurement projects on national and/or European scale. However, as the concept of pre-commercial procurement is largely unknown in Europe and the legal basis is rooted on a combination of legal frameworks, the purpose of this document is to clarify the possibilities and legal boundaries for pre-commercial procurement within the existing legal framework.

The Commission has committed itself to explain in greater detail the possibilities for innovation and procurement at the pre-commercial and commercial stage. In addition to this staff working paper on pre-commercial public procurement, the Commission intends to produce a handbook on procurement and innovation with examples on how to address procurement for innovation at the pre-commercial and commercial stage in conformity with Community law.

One must keep in mind, as is expressly mentioned in the Communication of 11 March 1998, that the Commission cannot, in an interpretative document such as this one, propose solutions which go beyond the existing public procurement regime. Moreover interpretation of Community law is ultimately of the sole competence of the Court of Justice.

I LEGAL FRAMEWORK

Definition of pre-commercial procurement

Pre-commercial procurement is a **public services contract in which contracting authorities procure R&D services** that can range from solution exploration, prototyping to small volume first product development in the form of test series.

The public procurement directive 2004/18/EC⁴³ defines **public service contracts** as "public contracts other than a public works or supplies contracts having as their object the provision of services referred to in Annex II". In directive 2004/17/EC⁴⁴ the list of services can be found in Annex XVII.

These Annexes classify **R&D services** as: "research and experimental development services" as well as "design and execution of research and development". Contracts providing more than only services shall still be considered as a public service contract "if the value of the services in question exceeds that of the products covered by the contract". Software development is a service.

Exclusion from the WTO GPA

Main Parties to the WTO Agreement on Government Procurement (GPA)⁴⁵, including the EC, have excluded R&D services⁴⁶ from the scope of the GPA, i.e. both from the competition and the non-discrimination obligation. The WTO GPA definition of pre-commercial R&D goes up to "original development":

"Original development of a first product or service may include limited production or supply in order to incorporate the results of field testing and to demonstrate that the product or service is suitable for production or supply in quantity to acceptable quality standards. It does not extend to quantity production or supply to establish commercial viability or to recover research and development costs."

The WTO exclusion for R&D services contracts from the competition and non-discrimination obligation means that offers from bidders from outside the European Economy Area do not have to be accepted⁴⁷.

Exclusion from the Public Procurement Directives

Article 16 (f) of the public procurement directive for public authorities (2004/18/EC) and Article 24 (e) of the public procurement directive for utilities (2004/17/EC) state: "This Directive shall not apply to public service contracts for research and development services other than those where the benefits accrue exclusively to the contracting authority for its use in the conduct of its own affairs, on condition that the service provided is wholly remunerated by the contracting authority."

⁴³ 2004/18/EC is the public procurement directive for public authorities, 2004/17/EC for utilities

⁴⁴ 2004/17/EC is the public procurement directive for utilities

⁴⁵ WTO GPA (Government Procurement Agreement)

http://www.wto.org/English/tratop_e/gropc_e/gp_gpa_e.htm

⁴⁶ Annex IV of WTO GPA.

⁴⁷ As explained later in Section II R&D products are not exempted from the non-discrimination obligation in the WTO GPA.

Risk-benefit sharing is one of the cornerstones of pre-commercial procurement. The exclusion in the public procurement directives is applicable to pre-commercial procurement as benefit sharing ensures that the contracting authority does not assume all the benefits of the R&D services performed in the contract exclusively for itself.

Examples of benefit sharing are:

- • Contributing to standards bodies where R&D results are of interest to the rest of the sector in a manner enabling other companies to reproduce the results of the R&D
- Not assigning Intellectual Property Rights exclusively to the procurers
- Allowing suppliers to commercialise new products and services resulting from the R&D

Compliance with the fundamental Treaty Principles

Even though pre-commercial procurement meets the conditions under which the procurement of R&D services are excluded from both the public procurement directives and the WTO GPA, the fundamental Treaty principles on the free movement of goods, the free movement of workers, the freedom to provide services, the freedom of establishment and the free movement of capital are applicable.

In respect of the fundamental Treaty principles of non-discrimination, transparency and objectivity pre-commercial procurement tenders have to be published in an 'adequate' way, an obligation indicating that tenders have to be published as widely as potential suppliers can be expected to be located. Adequate publication for pre-commercial procurements exploiting EC supported research demands European-wide publication. Regardless of the publication radius, procurers have to accept European-wide offers and evaluate all offers regardless of the nationality of the bidder according to the same objective criteria.

Compliance with Competition Law including State Aid law

The objective of State aid control is, as laid down in the founding Treaties of the European Communities, to ensure that government interventions do not distort competition and intra-community trade. In this respect, State aid is defined as an **advantage** in any form whatsoever conferred on a **selective** basis to **undertakings** by **national public authorities**. The Community State Aid Framework for research and development outlines under which conditions government spending on R&D, such as through public procurement, is considered as state aid and if so, for which type of R&D activities and up to which extent it is allowed.

Selectivity

According to the draft Community State Aid framework for Research, Development and Innovation⁴⁸ "Public authorities may commission R&D from companies or buy the results of R&D directly from them. If there is no open tender procedure, there might be State aid within the meaning of Article 87 (1) EC Treaty. If, on the other hand, these contracts are awarded according to market conditions, in particular after a tender procedure in accordance with Directive 2004/18/EEC⁴⁹, the Commission will normally consider that no State aid within the meaning of Article 87 (1) EC Treaty is involved." Nevertheless, attention has to be paid that firm selectivity is not introduced by very sector specific targeting of the tender.

If the pre-commercial procurement contract is awarded through a tender procedure in accordance with the public procurement Directives according to market conditions, fixed in advance for each pre-commercial development phase covered by the contract (solution design, prototype, test series), then it is assumed that no state aid is involved. However if the pre-commercial procurement includes intermediate price negotiations for different development phases covered by the contract, without the tender being reopened to suppliers that are not in the pre-commercial procurement project, then those intermediate contract/price negotiations are seen as negotiated procedures. In this situation, it has to be evaluated on a case by case basis whether state aid is involved or not. In case of doubt on state aid it is advised to notify the Commission DG Competition Services.

Transfer of advantages / benefits to suppliers

A fundamental difference between pre-commercial and commercial procurement is that pre-commercial procurement involves risk and **benefit sharing** between procurers and suppliers, this in contrast to commercial procurement where the procurer assumes **all the benefits** of the products and services which he **fully remunerates** in the procurement contract. In the context of pre-commercial procurement especially the provisions related to IPRs and risk incentives deserve careful consideration.

Intellectual Property Rights

If the conditions on IPR sharing between suppliers and procurers are fixed from the beginning in the initial pre-commercial procurement tender, following tender procedures in accordance with the public procurement Directives, then it is assumed that no state aid is involved.

Risk Incentives

The risk of working with not-yet-proven technologies turns pre-commercial procurement into a higher-risk activity for procurers than the procurement of commercially-ready products. In order to

⁴⁸ 'Community Framework for Research, Development and Innovation', draft paper, 14 September 2006,

http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/rdi_frame_en.pdf

⁴⁹ The Public Procurement Directives 2004/17/EEC (utilities) and 2004/18/EEC (public authorities) are published in the Official Journal No L 134, 30.4..2004, p.1 and 114.

encourage public procurers to take these R&D risks national or regional authorities in charge of innovation policy could be interested to provide financial incentives to encourage public procurers in their country and/or region to engage in pre-commercial procurements.

In addition, pooling purchasing power from procurers of several countries to reach big enough scale around Europe to break the economy of scale barriers in strategic areas of common European interest represents an additional level of risk for public procurers. Community incentives could be motivated to encourage procurers from different member states to tackle pre-commercial procurements in areas of common European interest together. The aim of such incentives could be to ensure coordination of efforts, effective risk and benefit sharing between private and public sector as well as interoperability of solutions across Member States.

Normally financial transfers from the Community to Member States as well as financial transfers between public authorities in Member States are not considered state aid, unless they result in benefits passed on in a selective way to private undertakings. If the pre-commercial procurement follows a tender procedure in accordance with the public procurement Directives, according to market conditions, without intermediate price negotiations for the different development phases during the pre-commercial procurement project, then it is assumed that the risk incentives do not constitute state aid.

In situations of pre-commercial procurement contracts where benefits which qualify as state aid are passed on from procurers to suppliers it has to be ensured that the sum of all those benefits is within the eligible activities and permissible aid intensities for R&D state aid. When required by the State Aid framework rules this will require that Member States notify the contracts to the European Commission, to fulfil the Treaty obligations under Article 88.3.

The draft State Aid framework for Research, Development and Innovation⁵⁰ proposed in a staff working paper by the Commission DG Competition Services, due to enter into force beginning 2007, extends the scope of R&D activities eligible to R&D state aid beyond non-commercially usable prototypes (the limit in the current state aid framework for R&D) through the new 'experimental development' R&D category. "Experimental production and testing of products, processes and services are also eligible, provided that these cannot be used or transformed to be used in industrial applications or commercially. Experimental development does not include routine or periodic changes made to products, production lines, manufacturing processes, existing services and other operations in progress

⁵⁰ 'Community Framework for Research, Development and Innovation', draft paper, 14 September 2006, http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/others/action_plan/rdi_frame_en.pdf

even if such changes may represent improvements." This state aid framework definition of experimental development is aligned with the WTO GPA definition of 'original development' which demarcates the end of the remit of pre-commercial procurement and the beginning of the commercial procurement environment. Risk-benefit-sharing between procurers and suppliers in the context of pre-commercial procurement may be compatible with the scope of R&D activities eligible for state aid under the new draft State Aid framework for R&D&I proposed by the Commission DG Competition Services, provided the aid element contained in the pre-commercial procurement is quantifiable and remains within the permissible aid intensities. When required by the state aid framework rules:

- Member States notify the proposed pre-commercial procurement contracts to the Commission
- they provide information about the R&D project concerned, and about the aid element contained in the pre-commercial contracts
- they demonstrate that the aid corresponds to the permissible eligible costs and aid intensities

Above a certain aid amount, or in case the Commission requires it, Member States may have to provide additional information as to the effects of the aid contained in the pre-commercial procurement.

Normally a pre-commercial procurement involves several suppliers. In order to ensure that there is no preferential treatment towards different suppliers the pre-commercial procurement contract between the contracting authority and each supplier should include the same risk-benefit sharing conditions. The contracting authority should also make sure that the information about the project which is shared with each supplier is the same.

Eligibility Criteria: companies and project activities that are 'European in Europe'

As the procurement of R&D services falls outside the WTO GPA and public procurement directives when it is defined and conducted as described above, the pre-commercial procurement offers can be restricted to European/EEA companies and project activities.

The condition for a company to qualify as a *European/EEA company* is that the company needs to be formed in accordance with the law of a Member State and that it has a legal entity in Europe/EEA (registered office, central administration or principal place of business).

In contrast to similar pre-commercial procurement programmes in the US and some Asian countries, it is not recommended to use eligibility criteria for the pre-commercial procurement tender which require the main bidder's necessarily operated principal place of business to be located in the European Union, nor to require 51% European ownership of the proposing firm. As such conditions have negative effect on competition and

disadvantage global firms, it is recommended instead to award pre-commercial procurement contracts only for *bids that are 'European in Europe', where the 'centre of gravity' of the relevant R&D as well as operational activities related to the pre-commercial procurement contract is located in the EEA*. EEA based R&D centre of gravity means that 80% of the R&D and 50% of the production activities related to the pre-commercial procurement contract have to be carried out in the EEA. Such a definition of 'European in Europe' project activities for pre-commercial procurement contracts would be compatible with the Internal Market rules.

II. IMPLEMENTATION

Hereafter follows a possible way of implementing pre-commercial procurement that is compliant with the legal framework.

Practically pre-commercial procurement can take the form of a single public procurement framework contract for R&D services managed in phases – implemented as specific contracts - matching the different stages of development. Such phases would normally be solution exploration, prototyping and small volume first product development up to test series.

A key characteristic of pre-commercial procurement is to solicit multiple suppliers to come up with alternative solution proposals to address a particular problem of public interest. The use of the open tendering procedures is recommended as it fosters innovation through competition amongst European bidders. The use of functional requirements specifications enables to formulate the object of the tender as a problem to be solved without prescribing a specific solution approach to be followed. The tender announces the intention to select multiple companies to start the pre-commercial procurement project in parallel.

In case of a three phase project, the R&D phases can be described as follows:

The aim of **Phase 1** is to verify the technical, economic and organisational feasibility of each supplier's proposal against the pros and cons of potential alternative solutions, as well as the ability of each supplier's solution design to solve the problem of public interest. The output of phase 1 includes a technology evaluation, a first solution design, an organisational plan (how to plan the R&D in phase 2) and a costs/benefit estimation of the proposed solution.

In **Phase 2** the research and development continues up to the realisation of a first prototype. The main outputs of phase 2 are a prototype specification, a demonstration of the tested prototype, a plan for limited first product development and testing as well as updated cost/benefit estimation.

In **Phase 3** research and development continues beyond the first prototype up to original development of a first batch of pre-

products/services (pre-commercial volume production) that are validated through field tests. The main output of phase 3 is a product/service specification, a demonstration of the field test of the first batch of pre-products/services and updated cost/benefit estimation.

It is important to carefully strike the balance between the diffusion of knowledge and the protection of IPRs. At the end of the pre-commercial procurement the main outcomes of the project can be widely published. In cases where, upon delivery of the end report, a supplier officially submits a request to delay publication for the reason of ongoing IPR filing procedure, the contracting authority can deviate from immediate publication of the end report. The supplier is responsible for making the necessary arrangements for the protection of IPRs resulting from the project. The supplier remains in this implementation owner of the IPRs obtained during the project. A possible condition for the supplier could be not to sell the ownership of the IPRs within a given time limit after the project without the consent of the procurer. The IPRs can be withheld by the procurer if the supplier does not exploit the IPRs himself within that given time limit. The procurer can request the supplier to arrange suitable license free usage of the IPR protected solution. In case of a follow-up project the procurer can request the supplier to license the IPRs to third parties based on fair and reasonable conditions.

In order to verify compliance of the pre-commercial procurement scheme with state aid rules, it should be noted that the first phase of pre-commercial procurement (exploratory research investigating the solution to address the problem posed) corresponds to 'industrial research' as defined in the state aid framework for R&D&I, the second and third phase of pre-commercial procurement (R&D up to prototype, R&D up to field tested first product) corresponds to 'experimental development'.

Having checked the suitability of suppliers in accordance with the qualitative selection criteria (chapter VII, section 2), the following MEAT (Most Economically Advantageous Tender) contract award criteria can be used to award the contracts: 'ability to address the problem posed in the tender', 'technological quality & innovativeness of the proposal', 'added value for society/economy of the proposal'. The latter criterion, which must be specified in such a way as to be readily understandable, quantifiable, verifiable and verified, is a more complete criterion compared to the classical 'lowest cost' criterion as the 'added value for society/economy' - besides plain cost aspects - also takes into account the added value the proposal brings with regards to improving public services and the associated benefits for the whole society and economy.

The framework contract can contain an agreement on the future procedure for implementing the different phases, including the format of the intermediate evaluations after the solution design and prototype development stages that progressively select suppliers with the best

competing solutions. The intermediate evaluations can make use of the same MEAT evaluation criteria used for contract award. The tender specifications however at each phase can become progressively more specific. Pre-commercial procurement is in essence a mutual learning process for the procurers and the suppliers to get firm confirmation both about the functional needs on the demand side and the capabilities and limitations of new technological developments on the supply side when it comes to tackling a concrete public sector problem. During this solution maturation process procurers refine their specifications and become more specific and firm on operational requirements such as standards and interchangeability. In the final phase of the pre-commercial procurement project at least two contractors ought to remain to ensure a future competitive market.

Normally the pre-commercial procurement starts with solution design. In cases where state-of-the art R&D in the Community has already progressed up to or beyond solution design, the pre-commercial procurement process can start with prototyping or even with first product development up to test series. In such cases it has to be closely observed that if the contracting authority wants to procure products (e.g. prototype and/or first products) resulting from the pre-commercial development work, the value of those R&D products does not exceed the value of the R&D services covered by the pre-commercial procurement contract.

Article 16(f) for R&D services contracts applies in situations where the value of the R&D services exceeds that of the products covered by the contract. It applies in situations where the contracting authority does not assume all the benefits of the R&D (as in the situation of pre-commercial procurement where risk-benefit sharing is applied) and/or does not completely remunerate the service provided.

Article 31(2)(a) for R&D supply contracts covers "products manufactured purely for the purpose of research, experimentation, study or development." This provision does not extend to quantity production to establish commercial viability or to recover research and development costs, to which the public procurement framework applies. Article 31(2)(a) for R&D supply contracts applies in situations where the value of R&D products exceeds that of the services covered by the contract. In the situation of article 31(2)(a), besides the open procedure, the negotiated procedure without publication of a contract notice can be applied. However, as R&D products are not exempted from the non-discrimination obligation in the WTO GPA, discriminating offers from other GPA Parties is not allowed.

The public procurement directives lay down procedures designed to make sure that transparency, non-discrimination and objectivity are preserved so that all bidders regardless of nationality are treated equally in the procurement process.

Pre-commercial procurement can be organised in a transparent, non-discriminatory and objective way by following the procedures of the public procurement directives:

- specific rules governing specifications and contract documents: chapter VI, article 23

The use of functional requirements specifications enables to formulate the object of the tender as a problem to be solved without prescribing a specific solution approach to be followed (Article 23b) Requiring tenderers to indicate any share of the contract they may intend to subcontract to third parties and any proposed subcontractors enables to check compliance with the EEA company eligibility criteria and provides opportunities for SMEs to take-up subcontracted parts of a bigger tender (article 25)

- procedures: chapter V

The use of the open tendering procedure fosters innovation through competition (article 28).

- rules on advertising and transparency: chapter VI

The tendering procedures related to publication, time limits, communication, information content and means of transmission ensure compliance with the Treaty principle of transparency.

Publication of the pre-commercial procurement tender can be done applying the non-mandatory publication feature (article 37).

Access to a pre-commercial procurement can be limited to EEA companies as procurement of R&D services is excluded from the WTO GPA Agreement. In the prior information and public contract notice this can be indicated by flagging that the contract is not covered by the WTO GPA Agreement (Annex VII A)

- conduct of the procedure: chapter VII

Having checked the suitability of suppliers in accordance with the qualitative selection criteria (chapter VII, section 2) pre-commercial procurement contracts can be awarded based on MEAT contract award criteria (Article 53). Contract award criteria that can be used include: 'ability to address the problem posed in the tender', 'technological quality & innovativeness', 'added value for society / economy', where the latter criterion must be specified in such a way as to be readily understandable, quantifiable, verifiable and verified. The intermediate evaluations can be conducted based on the same evaluation criteria.

At the start of a commercial procurement following a pre-commercial procurement it should be ensured that all bidders (including suppliers that have not participated in the pre-commercial procurement as well as suppliers that participated to the pre-commercial procurement process but not up to the last phase three) have equal opportunity and equal level of information to bid compared to suppliers that have participated in all three pre-commercial procurement phases. This can be ensured by publishing widely the press announcement with the main outcomes of the project after completion of the pre-commercial procurement as well as by contributing to European standards bodies wherever R&D results are of European interest. This principle does not include equal access to information protected by

Intellectual Property Rights acquired in the pre-commercial procurement process.