

Kommittédirektiv

Förutsättningar och åtgärder för ökad tillämpning av innovationsupphandling i Sverige



Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2009

Sammanfattning

Utredaren ska utreda förutsättningarna för offentlig innovationsupphandling i Sverige samt lämna förslag till åtgärder för att öka tillämpningen av innovationsupphandling.

De åtgärder som föreslås ska syfta till att stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet i bred bemärkelse och effektivitet med stöd av innovationsupphandling. Detta kan även främja innovationsförmågan och förutsättningarna för strukturomvandling i näringslivet.

Regeringen redovisade i propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) sin avsikt att låta utreda förutsättningarna för hur offentliga aktörers investeringar i samband med upphandling i ökad utsträckning kan bidra till utvecklingen av kunskapsintensiva företag. Mot bakgrund av detta ska en särskild utredare få i uppdrag att utreda förutsättningarna för offentlig innovationsupphandling i Sverige samt föreslå åtgärder för att öka tillämpningen av innovationsupphandling.

De åtgärder eller modeller som föreslås ska kunna tillämpas i stora delar av den offentliga sektorn. Utredaren ska därför samverka med kommuner och landsting för att förbättra förutsättningarna för att nå ökad innovationsupphandling.

Möjligheterna att främja innovation som kan stödja omställningen till ett hållbart samhälle ska utredas.

Frågan om små och medelstora företags möjlighet att delta i innovationsupphandling ska särskilt uppmärksammas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2010.

Bakgrund till uppdraget

Inledning

I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) konstaterade regeringen att nya produkter och processer behöver utvecklas för att offentlig verksamhet ska kunna leverera offentliga tjänster som är mer effektiva utan att förlora i kvalitet. Regeringen pekade på att upphandling av forsknings- och utvecklingsprocesser (så kallad förkommersiell upphandling) respektive innovation utifrån specifikationer av mål, behov och funktioner i stället för av befintliga produkter och processer kan vara ett sätt att åstadkomma detta. Genom en sådan ansats kan upphandlande myndigheter och enheter bidra till en ökad innovationsverksamhet och innovationsförmåga i både offentlig sektor och näringslivet.

En kompetens som varit relativt förbisedd i den innovationspolitiska debatten, i såväl Sverige som andra länder, är den kompetens som en användare eller beställare har om sina egna behov eller, som fallet är för upphandlande myndigheter och enheter, behoven inom den samhällssektor som de ansvarar för. När t.ex. ny kunskap, som växt fram genom forskning, utvecklas i kombination med att en användare formulerar sina behov kan innovation uppstå. Detta bidrar till förnyelse i näringsliv och offentlig sektor, till effektivitet, ökad kvalitet och stärkt konkurrenskraft. I förlängningen stärks förutsättningarna för att skapa tillväxt.

Innovationsförmågan i näringslivet är central för att företag i Sverige på längre sikt ska kunna konkurrera med företag i andra länder. Sveriges näringslivsstruktur bygger på en stark kunskapsbaserad tradition. Ny kunskap måste utvecklas och omvandlas till affärer i nya och befintliga företag för att skapa goda förutsättningar för framtida tillväxt och välfärd.

Förnyelse, kvalitet och effektivitet i de offentliga tjänsterna i form av såväl nya produkter och processer som organisatoriska lösningar är nödvändig, bl.a. till följd av det ökade efterfrågetryck och de utmaningar som kommer av bland annat en allt äldre befolkning och klimatförändringarna. Förnyelse, kvalitet och effektivitet är också angeläget i den offentliga sektorns planering och styrning.

Offentlig upphandling finansieras med skattemedel och ska genomföras så att största möjliga samhällsekonomiska nytta skapas. Utgångspunkten för offentlig upphandling är ett behov som identifierats av offentliga aktörer, för vilket en offentlig satsning – inköp eller investering – planeras eller för vilket en viss samhällelig utveckling bedöms önskvärd. I dagens tillämpning av offentlig upphandling begränsar sig beställaren av olika skäl ofta till att endast efterfråga varor och tjänster som han eller hon definierat på förhand. Detta försvårar att innovativa lösningar på behoven kan utvecklas.

På marknaden där offentliga aktörer är viktiga beställare och köpare kan företagens beredskap att utveckla ny kunskap för att vinna upphandlingar bli högre med ett ökat inslag av innovationsupphandling. Detta kan i sin tur leda till att företagen utvecklar nya varor och tjänster som kan lanseras på en större internationell marknad, samtidigt som möjligheterna till förnyelse i den offentliga verksamheten ökar. Ett exempel på område där Sverige, andra länder och EU under många år stimulerat offentlig upphandling är grön upphandling. Kriterier har utvecklats, goda exempel finns inom de flesta teknikområden och allt fler offentliga aktörer tillämpar grön upphandling.

Att identifiera och formulera behov så att innovation och förnyelse kan uppstå kräver en särskild kompetens hos de offentliga aktörerna. För att bedöma samhällsekonomiska kostnader och vinster av en upphandling på lång sikt kan också alternativa värderingsmodeller behöva utvecklas.

Storleken på den offentliga upphandlingen i Sverige är ungefär 500 miljarder kronor per år. I EU uppgår den annonserade offentliga upphandlingen över tröskelvärdena till ca

1 500 miljarder euro årligen, vilket motsvarar 16 procent av EU:s BNP (2002).

Definitioner

Med *innovation* avses i dessa direktiv en nyskapande kombination av olika resurser som tar formen av ett värdehöjande erbjudande som svarar mot en efterfrågan på en marknad. Med resurser avses bl.a. kompetens, såväl forskningsbaserad som erfarenhetsbaserad kompetens.

Resurserna avser också ny kunskap och gjorda erfarenheter utifrån bl.a. ett samspel mellan individer och organisationer. Detta innebär att innovation kan bygga på kompetens inom vetenskap, teknik, design, affärsmodeller, organisation, tjänsteproduktion, immaterialrätt m.m. Innovation kan med andra ord vara såväl forsknings- som erfarenhetsbaserad och inrymma såväl tekniska som icke-tekniska innovationer. Forskningsbaserade bidrag till innovation kan komma från alla vetenskapsområden. Andra resurser som är viktiga för att innovation ska uppstå är finansiering, infrastruktur och förtroende. De marknader som avses kan vara såväl privata som offentliga, det vill säga finansierade med allmänna medel (skatter och avgifter).

Med *innovationsupphandling* avses i dessa direktiv upphandling av i förväg okända lösningar på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad.

Innovationsupphandling kan sägas vara ett uttryck för en efterfrågestyrd innovationsprocess, eftersom utgångspunkten för innovationsupphandling är en analys av behov, problem eller utmaningar hos en eller flera offentliga aktörer eller för samhällsområden. Om denna behovsanalys i kombination med en marknadsanalys för att identifiera tillgängliga, existerande lösningar visar att lösningar som motsvarar behoven saknas, kan det strategiska beslutet att genomföra en innovationsupphandling bli konsekvensen.

Innovationsupphandling kan innebära så kallad *förkommersiell upphandling*. Med detta begrepp avses en metod för

upphandling som presenterades i kommissionens meddelande Förkommersiell upphandling: Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa (KOM(2007)799). Förkommersiell upphandling är en metod för upphandling före kommersialiseringen av en slutlig produkt. Den förkommersiella upphandlingen kännetecknas av att

- den enbart omfattar tjänster som utgörs av forskning och utveckling (FoU) (t.ex. design eller andra förslag på problemlösning, framtagande av prototyper fram till utvecklingen av en begränsad volym första produkter eller tjänster i form av en testserie),
- upphandlande enhet och leverantörer delar risker och fördelar, bl.a. genom att den offentliga upphandlaren inte reserverar FoU-resultaten enbart för egen användning,
- processen utgörs av upphandling i konkurrens utan inslag av statligt stöd genom att upphandlingsprocessen utformas för att maximera konkurrens, insyn, öppenhet och rättvisa. En prissättning på marknadsvillkor gör att den offentlige upphandlaren kan få en bild av bästa möjliga lösningar på marknaden.

Genom att handla upp FoU-tjänster från flera leverantörer investerar den upphandlande myndigheten i alternativa lösningar på det ursprungliga behovet.

Eftersom FoU inte omfattar möjliga innovationsdrivande verksamheter som t.ex. integration, kundanpassning eller stegvis anpassning och förbättringar av befintliga produkter eller processer finns en potential också i kommersiell upphandling. Det kan innebära att upphandlande myndigheter och enheter upphandlar mer innovativt genom *förändrade rutiner i samband med kommersiell upphandling*. Detta kan t.ex. innebära prestandabaserade kravspecifikationer som öppnar för anbudsgivarna att erbjuda ett bredare urval av lösningar. Att utvärdera kostnaderna för hela varans eller tjänstens livstid i stället för att begränsa sig till inköpskostnaden är ett annat exempel på en förändrad rutin som kan leda till innovationsupphandling.

Tidigare erfarenheter

Innovationsupphandling i form av teknikupphandling har historiskt sett varit ett viktigt instrument för innovation och i förlängningen för konkurrenskraft i Sverige. Genom innovationsupphandling har behov och kunskap ofta kombinerats på framgångsrika sätt. Många av de produkter och system som utvecklats har haft goda resultat även på internationella marknader. Detta har starkt bidragit till framväxten av många av de multinationella högteknologiska och kunskapsintensiva koncerner som i dag utgör en stor del av det svenska näringslivet.

Förutsättningarna för staten att via myndigheter och affärsverk använda innovationsupphandling som förnyelsedrivande instrument har förändrats under de senaste decennierna. I Teknikupphandlingsutredningens betänkande *Upphandling för utveckling* (SOU 1997:88) angavs bolagisering och privatisering av de tidigare affärsverken, omprövning av försvarets upphandlingsmönster samt Sveriges inträde i EU som begränsande faktorer.

Myndigheter som Statens energimyndighet och Vägverket använder sig redan i dag av upphandling som ligger nära den ansats som uppdraget gäller. Konkurrensverket uppmärksammar innovationsfrämjande upphandling i sin strategi för upphandlingsfrågor från 2007. År 2006 lade dåvarande Verket för näringslivsutveckling (Nutek) och Verket för innovationssystem (Vinnova) fram rapporter om hur offentlig upphandling kan bidra till ökad innovation (Nuteks rapport *Offentlig upphandling för drivkraft för innovation och förnyelse* (2006:21) och Vinnovas rapport *Offentlig upphandling som drivkraft för innovation och förnyelse* (2006-01487)). Vinnova inledde också 2008 arbetet med ett pilotprogram för att studera olika varianter av innovationsupphandling. Hösten 2009 hade två projekt lanserats inom ramen för detta program: *Mat för äldre* och *Gifffria blodpåsar*. Rådet för arkitektur, form och design (RAFD, verksamt till och med 2008) har i en rapport diskuterat kvalitetsbegreppet och designprocessens strategiska betydelse för att, med användarens och samhällets behov i

fokus, stärka utvecklingen av offentlig verksamhet och bidra till ökad innovation i näringslivet. (Kvalitet i offentlig upphandling när medborgarnas behov styr och staten handlar, RAFD 2008:3). I uppdraget till Kammarkollegiet att inrätta ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd slår regeringen fast att de metoder och hjälpmedel som utvecklas inom ramen för upphandlingsstödet bör syfta till att upphandlande myndigheter och enheter bl.a. uppmuntras till innovationsfrämjande upphandling.

Gällande rätt

Regelverket för den offentliga upphandlingen bygger på EG-direktiv och omfattar lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Företagen ska ha lika förutsättningar att konkurrera och ageranden som begränsar konkurrensen ska undanröjas. Avsikten är att det företag som säljer de efterfrågade varorna och tjänsterna mest förmånligt ska vinna en upphandling.

Lagstiftningen ger utrymme för innovationsupphandling.

Enligt 1 kap. 6 § punkt 6 LOU ska lagen inte gälla för kontrakt som avser ”forsknings- och utvecklingstjänster, med undantag för sådana vilkas resultat endast tillkommer en upphandlande myndighet i den egna verksamheten och betalas av myndigheten”.

Ett eventuellt införande av upphandlingsförfarandet ”konkurrenspräglad dialog” i svensk lagstiftning bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Innovationsupphandling i EU:s innovationsstrategi

I Europeiska kommissionens innovationsstrategi Kunskap i praktiken: en brett upplagd innovationsstrategi för EU (KOM(2006)502) framhålls betydelsen av innovationsinriktad upphandling. Kommissionen slår fast att denna form av upphandling ryms inom upphandlingsdirektiven från 2004. Medlemsstaterna uppmanas att vidta konkreta åtgärder för att

stimulera innovation och forskning genom förbättrad upphandlingspraxis. Kommissionen utvecklade dessa skrivningar i meddelandet Att driva på innovation för att få offentliga tjänster av hög kvalitet i Europa (KOM (2007)799). I detta meddelande presenterades en metod för upphandling av FoU-tjänster före kommersialiseringsfasen av en slutlig produkt, s.k. förkommersiell upphandling. I pionjärmarknadsinitiativet, som presenterades i meddelandet Ett pionjärmarknadsinitiativ för Europa (KOM (2007)860) framhölls också innovationsupphandling som en metod för att etablera nya och snabbt expanderande marknader.

Utredningsuppdraget

Utredaren ska utreda förutsättningarna för offentlig innovationsupphandling i Sverige samt lämna förslag till åtgärder för att öka tillämpningen av innovationsupphandling. Innovationsupphandling kan vara aktuellt om en behovsanalys i kombination med en marknadsanalys visar att tillgängliga och existerande lösningar som motsvarar behoven saknas.

De åtgärder som föreslås ska syfta till att stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet och effektivitet med stöd av innovationsupphandling, samtidigt som innovationsförmågan och förutsättningarna för strukturomvandling i näringslivet stärks. I uppdraget ingår att analysera i vilken utsträckning och i vilka former innovationsupphandling redan tillämpas i Sverige i förhållande till de möjligheter som ryms inom gällande rätt. Frågan om små och medelstora företags möjlighet att delta i innovationsupphandling ska särskilt uppmärksammas.

Uppdraget ska omfatta såväl förkommersiell upphandling som möjligheterna till innovativa ansatser vid kommersiell upphandling. Utredaren ska identifiera hinder för innovationsupphandling och lämna förslag till hur dessa kan minskas eller elimineras. Detta inkluderar frågan om i vilken utsträckning de olika upphandlingsförfarandena respektive metoder som funktionsupphandling kan användas. Vidare ska en analys av eventuella behov av incitament för de upphandlande enheterna att genomföra innovationsupphandlingar göras. Om utredaren

finner att behov av incitament finns ska förslag till utformning av sådana incitament lämnas. Frågor om riskhantering och immaterialrätt ska beaktas.

Utredaren ska göra en bedömning av eventuellt behov av ny kompetens inom innovationsområdet i bred bemärkelse, dvs. innovation i varor, tjänster, organisation, system med flera former, hos berörda aktörer. Tillgång till och behov av metodik och kompetens hos näringslivet, särskilt små och medelstora företag, för att kunna delta i innovationsupphandling ska belysas. Om utredaren finner det påkallat ska han eller hon presentera en struktur för hur nödvändig kompetens inom innovationsområdet kan tillhandahållas och utvecklas utan att snedvrída konkurrensen på marknaden. Om utredaren finner det påkallat ska också förslag lämnas till en struktur för metodstöd till upphandlande myndigheter och leverantörer. Denna fråga inkluderar vilken roll det nationella upphandlingsstödet hos Kammarkollegiet kan spela.

Utredaren ska också föreslå insatser för att följa upp och utvärdera resultat av offentlig innovationsupphandling.

Förutsättningarna för ökad innovationsupphandling ska utredas för verksamheter där offentliga aktörer agerar som betydande köpare eller har ansvar för större samhällssektorer såsom infrastruktur, energi och hälso- och sjukvård. Frågan om hur innovationsupphandling kan fungera inom den statliga inköpssamordningen ska behandlas. De åtgärder eller modeller som föreslås ska kunna tillämpas i stora delar av den offentliga sektorn. Utredaren ska särskilt beakta förutsättningarna att samverka med kommuner och landsting för att främja utvecklingen av innovationsupphandlingar. De delar av upphandlingen inom försvaret som omfattas av de nya principer för materielförsörjningen som presenterades i den försvarspolitiska propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140) omfattas inte av uppdraget. Möjligheterna att främja innovation som kan stödja omställningen till ett hållbart samhälle ska utredas.

Utredaren ska identifiera ett antal offentliga aktörer inom vilka pilotverksamhet kan inledas. Om pilotverksamhet föreslås, ska utredaren även lämna förslag till hur de erfarenheter

som görs i pilotverksamheterna kan följas upp, hur modeller och metoder kan vidareutvecklas, samt hur gjorda erfarenheter och goda exempel kan spridas. Hittills gjorda erfarenheter från Statens energimyndighet, Vägverket, Miljöstyrningsrådet m.fl. ska tas till vara. De underlag som utvecklats av Vinnova, Nutek, Rådet för arkitektur, form och design m.fl. ska tas i beaktande.

Förslagen ska utformas så att de inte kommer i konflikt med LOU, LUF och LOV samt gällande EG-rätt. Utredarens förslag får inte utformas så att de begränsar förutsättningarna för konkurrens.

Om utredaren finner att det behövs särskild reglering ska författningsförslag lämnas. Frågan om hur regelverk, upphandlingar och åtgärder bör utformas för att underlätta för små och medelstora företag att delta i innovationsupphandling ska särskilt belysas.

Avvägningen mellan ett nationellt konkurrenskraftsperspektiv och det faktum att Sverige är en del av den inre marknaden, där upphandlingsreglerna syftar till att möjliggöra konkurrens mellan leverantörer oavsett nationell hemvist ska beaktas.

Utredarens förslag till åtgärder ska rymmas inom de givna statsfinansiella ramarna. Förslagen som lämnas får inte vara kostnadsdrivande.

Internationell kartläggning

Utredaren ska inhämta internationella erfarenheter av stödjande åtgärder för innovationsupphandling, i första hand från andra medlemsstater inom EU, då dessa lyder under samma upphandlingsregler som Sverige. Länder som särskilt bör belysas är Storbritannien, Nederländerna och Finland. Utredaren ska också inhämta erfarenheter från medlemsstater som infört bestämmelser om konkurrenspräglad dialog för att se i vilken utsträckning förfarandet tillämpas vid innovationsupphandling.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets påverkan på den administrativa bördan för företag ska redovisas. Vidare ska förslagets påverkan på den administrativa bördan och eventuella kostnadsökningar för myndigheter och andra offentliga upphandlande enheter redovisas och finansieras inom berörda utgiftsområden. Förslagen som lämnas får inte vara kostnadsdrivande.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska fortlöpande hålla Regeringskansliet (Näringsdepartementet) informerat om sitt arbete. Utredaren ska under arbetet samråda med Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Regelrådet (N2008:05) och ramavtalsslutande myndigheter. Samråd ska även ske med andra berörda myndigheter, som Verket för Innovationssystem (Vinnova), Tillväxtverket och Statens energimyndighet. Likaså ska utredaren samråda med Utredningen avseende uppföljning och analys av de statliga upphandlarnas åtgärder för att förbättra produktiviteten och innovationsgraden inom anläggningsbranschen (N 2009:10), Utredningen avseende genomförande av EG:s direktiv om upphandling inom försvars- och säkerhetsområdet (Fi 2009:37) och andra relevanta kommittéer. Utredaren ska vidare samråda med relevanta intresseorganisationer, inklusive Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska redovisa vilka eventuella författningsändringar som krävs till följd av utredningens förslag. Förslag till dessa författningsändringar ska lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2010.

(Näringsdepartementet)