

BÄTTRE OFFENTLIGA IT-AFFÄRER

*– 10 förslag till förbättrad
offentlig upphandling*

INNEHÅLL

Förord	5
Inledning	6
Vad tycker företagen?	8
<i>Vilka är problemen?</i>	9
<i>Vad beror det på?</i>	11
<i>Vad blir konsekvenserna?</i>	12
10 förslag till förbättringar	13
Avslutande kommentar	16
Kontakt/Om oss	17
Redovisning av enkätsvaren	19



FÖRORD

Den offentliga upphandlingen omfattar enligt uppskattningar över 600 miljarder kronor per år. Det är därför av största vikt att dessa pengar används på bästa sätt för såväl köpare som leverantörer. Helt enkelt att det blir ”en bra affär” för båda parter.

IT- och telekombranschen har dock under en längre tid påpekat att det finns stora brister i upphandlingsprocessen. Detta har lett till att allt fler potentiella leverantörer – inte minst små och mellanstora företag - avstår från att lämna anbud, vilket är synnerligen olyckligt. Det leder till en sämre konkurrens, färre alternativ för köparna, färre och mindre affärer för de viktiga SME-företagen och risk för att upphandlaren inte har tillgång till de bästa leverantörerna.

IT&Telekomföretagen har i en tidigare rapport (genomförd under 2008) belyst problemet. I den nu aktuella rapporten har vi frågat medlemsföretagen om deras syn på hur den offentliga upphandlingen har utvecklats. Med bland annat detta som underlag lämnas tio förslag för att åstadkomma förbättringar.

Vi vill betona att vi har den största respekt för det kvalificerade arbete som upphandlare utför. Det handlar om komplexa avvägningar mellan juridiska krav (främst Lagen om offentlig upphandling), affärsmässighet, lyhördhet för alternativ och vad den tekniska utvecklingen kan medföra. Dessutom förväntas hänsyn tas till olika politiska viljor att använda upphandlingsinstrumentet på andra sätt än de rent kommersiellt relevanta. Men vi ser samtidigt mycket allvarligt på att situationen, enligt våra medlemsföretag, snarast försämrats.

Vi hoppas därför att denna rapport ska kunna vara underlag för ett förbättringsarbete både hos upphandlare och hos leverantörer, men också i ett gemensamt arbete för att utveckla upphandlingsprocessen till det bättre.

*Anne-Marie Fransson
Förbundsdirektör
IT&Telekomföretagen inom Almega*

Stockholm maj 2013

INLEDNING

IT- och telekombranschen omsätter, enligt Dagens Samhälles¹ beräkningar, över 50 miljarder kronor per år på den offentliga marknaden. Bara byggsektorn omsätter mer. Vi kan också förvänta oss att upphandlingsvolymen inom IT och telekom kommer att öka till följd av regeringens mål om en utvecklad användning av IT i offentlig förvaltning. Det råder alltså ingen tvekan om vikten av en väl fungerande offentlig upphandling för IT&Telekomföretagens medlemmar. Tyvärr har många av våra medlemmar under längre tid upplevt att det inte fungerar.

Under 2008 genomförde vi en undersökning som resulterade i rapporten "Offentlig upphandling och IT-branschen" som visade att medlemsföretagen hade omfattande klagomål på den offentliga upphandlingen. Jämför vi företagens problembild från denna undersökning med den förra finner vi tyvärr att kritiken i många avseenden är densamma. I första hand är det grundläggande och generella problem som inte är specifika för IT- och telekomupphandling utan känns igen från andra branscher. Exempel på problem som företagen upplever är:

- Brister i dialogen inför upphandlingar leder till svaga relationer och lågt förtroende mellan leverantörer och upphandlande myndighet.
- Osäkra volymer innebär ökad risk och därmed högre priser samt att mindre företag får svårt att delta.
- I alltför hög grad förekommer orimliga eller irrelevanta krav som saknar koppling till verksamhetens behov.
- Upplevelsen att vissa krav i upphandlingar riktas för att passa en specifik leverantör.
- Otydliga eller felaktiga utvärderingsmodeller leder till att pris blir avgörande alternativt motverkar nya lösningar.
- Majoriteten av avtalen följs inte upp vilket kan leda till att man som leverantör tappar respekten för de krav som ställs i upphandlingen.
- Avrop från ramavtal där nya krav förs in sänker förtroendet för ramavtalet i sig.

Till följd av de stora problem som den förra undersökningen visade bildade vi i början av 2009 Upphandlingsrådet², för intresserade medlemsföretag. Upphandlingsrådet har formulerat ett antal förslag på förändringar, som skulle förenkla och öka kvaliteten i upphandlingar. Vi har också genomfört en webbenkät bland medlemsföretagen för att få ytterligare underlag. Enkäten var öppen mellan 5-15 februari 2013 och gav 152 svar från lika många medlemsföretag.

1. "Den offentliga marknaden 2012", Dagens Samhälle, 2012

2. Upphandlingsrådets syfte är att utgöra ett forum där medlemmarna kan identifiera samt föreslå lösningar på återkommande problem som är gemensamma för branschen. Ett mål är att utveckla ett positivt samarbete med aktörer i den offentliga sektorn för att gemensamt kunna agera för en förbättring som gynnar båda parter.

Offentlig upphandling regleras genom lagen om offentlig upphandling (LOU) som bygger på ett EU-direktiv. Syftet med det bakomliggande direktivet är att säkerställa fri rörlighet på EU:s inre marknad och utnyttja konkurrensen inom hela EU. LOU är alltså i grunden en skyddslagstiftning för leverantörer som ska underlätta för företag att göra affärer med offentlig sektor, undanröja åtgärder som begränsar konkurrens, säkerställa att de företag som erbjuder de mest förmånliga villkoren vinner samt främja en god hushållning med offentliga medel.

Vi har medvetet valt att inte leta fel i lagstiftningen. Istället förhåller vi oss till den. Särskilt de grundläggande principer som enligt lagen ska gälla för all upphandling; icke-diskriminering, likabehandling, transparens (öppenhet och förutsebarhet), proportionalitet och ömsesidigt erkännande³. Våra 10 förslag till förbättringar handlar i första hand om att förändra processerna kring upphandling och inköp - inte att förändra lagen i sig.

En ändring av lagen är dock på gång. I mars 2013 presenterade Upphandlingsutredningen⁴ sitt resultat och från EU väntas nya upphandlingsdirektiv. Vi hoppas inte detta innebär att enbart de juridiska frågorna kring upphandling får mer utrymme. Istället hoppas vi att det finns ett verkligt intresse av att ta ett helhetsgrepp på de offentliga inköpen där affären ska stå i centrum.



3: Konkurrensverket, http://www.kkv.se/t/Process____2231.aspx, Besökt: 2013-03-26

4: "Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling", SOU 2013:12

Vad tycker företagen?

Erfarenheterna som redovisades i vår rapport "Offentlig upphandling och IT-branschen" gällde tiden innan den nuvarande LOU trädde i kraft den 1 januari 2008. Sedan dess har även ett antal ytterligare ändringar av lagen skett och tillsynsmyndigheten Konkurrentverket har fått nya möjligheter till sanktioner mot upphandlande myndigheter som gör fel.

Trots lagändringar och ökad tillsyn kan vi konstatera att ca 45 % av de svarande fortfarande anser att de upphandlingar man deltagit i inte fungerat på ett godtagbart sätt. Liknande resultat fick vi även när frågan specifikt gällde de nationellt samordnade ramavtalsupphandlingarna.

Förutom att många tycker att det inte fungerar verkar det dessutom gå åt fel håll. Endast 6 % upplever att det blivit enklare att delta i offentlig upphandling och hela 45 % att det blivit mer komplext.

Vilka är problemen?

Nationellt samordnade ramavtal

Med ramavtal menas ett avtal, ingånget mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer, som fastställer ramvillkoren för kommande köp (avrop). Avrop kan exempelvis göras enligt en fastställd rangordning eller genom så kallad förnyad konkurrensutsättning. Nationellt samordnade ramavtal upphandlas framförallt av den statliga inköpscentralen vid Kammarkollegiet⁵ och SKL Kommentus inköpscentral⁶. Enligt vår undersökning utgör nationella ramavtal ett av företagens största problemområden. Över hälften av de IT-företag som deltar i denna typ av ramavtalsupphandlingar ser hellre att de enskilda myndigheterna gör egna upphandlingar. Företagen ser till exempel följande problem med nationella ramavtal:

- Ramavtalsupphandlingar garanterar i regel inte några volymer vilket gör det svårt som leverantör att bedöma risken och räkna på pris.
- Ofta saknas kunskap om avroparnas (slutkundens) verkliga behov vilket leder till orimliga kravspecifikationer där man försöker tillgodose alla.
- Nya krav läggs till vid avrop som ändrar förutsättningarna. Anledningen upplevs vara att avropare använder ramavtalen även om de inte passar i syfte att slippa upphandla själva.
- De samordnade ramavtalen tenderar att bli urvattnade då kvalificeringskraven sänks, samtidigt som affärsrisken ökar då leveransvolymen är osäker.
- Stora avtal som måste vinnas leder till extremt fokus på pris istället för kvalitet.
- Ingen eller begränsad uppföljning och kontroll gällande hur ramavtalen används av avropsberättigade.

5. Se <http://www.avropa.se>

6. Se <http://www.sklkommentus.se/inkopscentral>



En fördel med samordnade ramavtal som ofta lyfts fram är att avrop är enklare och mindre resurskrävande än en egen upphandling. Företagen upplever inte att så är fallet och om ingen förbättring sker kommer sannolikt många leverantörers intresse för de nationella ramavtalen minska drastiskt.

Bristande dialog

Endast en dryg fjärdedel av företagen tycker att dialogen fungerar bra. Nästan var tredje svarande tycker att det finns uppenbara brister och flera nämner att dialogen sällan rör det faktiska behovet som verksamheten har utan snarare handlar om hur själva upphandlingen bör genomföras. I de fall företagen haft dialog med de som är beställare ute i verksamheten, alltså inte de som genomför själva upphandlingen, tycker man att det behov som de gett uttryck för inte får något genomslag i upphandlingen.

Orimliga eller irrelevanta krav och avtalsvillkor

Endast drygt 20 % av företagen tycker att kraven i förfrågningsunderlagen är rimliga och relevanta. De problem som anges är alltför detaljerade specifikationer där kraven inte speglar kundens verkliga behov, inte har en koppling till det som upphandlas eller är omöjliga att följa upp. Dessutom nämner flera företag i sina kommentarer att man upplever krav som riktas för att passa en specifik leverantör.

När det gäller avtalsvillkor tycker endast drygt 30 % att de är rimliga. De villkor som företagen framförallt nämner som problematiska är skadestånd och viten utan tak samt ansvar för indirekt skada.

Otydlighet i utvärderingsmodeller

Nästan 30 % av företagen tycker att utvärderingsmodellerna är otydliga och obegripliga. I kommentarerna framkommer att det både är otydligt gällande vilka kriterier som kommer att utvärderas och hur beräkningen kommer göras. Otydliga eller rentav felaktiga utvärderingsmodeller i kombination med lågt ställda utvärderingskriterier förekommer, vilket leder till att pris ändå blir avgörande för tilldelningen. I andra fall kan det vara otydliga utvärderingsmodeller i kombination med mängder av detaljerade krav. Det senare leder till att leverantörerna inte ges något utrymme att utforma den lösning som bäst uppfyller behovet.

Upphandlingar följs sällan upp

Endast 11 % av företagen anser att avtalsuppföljning är vanligt förekommande. Detta är på många sätt ett grundproblem, eftersom krav och utvärderingskriterier förlorar sitt värde om de inte följs upp. Utan uppföljning vet inte den upphandlande myndigheten om den kvalitet som upphandlats också är den som levereras. Möjligheten att dra lärdomar till nästa upphandling går också förlorad. Om risken för att bli granskad är liten kan dessutom en leverantör förlora respekten för kraven och lockas till att svara ja på krav man egentligen inte uppfyller.



→ Vad beror det på?

Denna undersökning visar inte något tydligt missnöje bland företagen med själva regelverket. Det kan säkerligen finnas behov av att se över delar av lagstiftningen, men i första hand måste inköpsfrågorna få en högre prioritet internt hos de upphandlande myndigheterna och fokus bör ligga på en förbättrad inköpsprocess. Då menar vi inköpsprocessen som helhet, enkelt beskriven som bestående av:

- Behovs- och marknadsanalys
- Upphandling och avtal
- Leverans och uppföljning

Länge har fokus varit på upphandlingsfasen som påbörjas vid annonsering av förfrågningsunderlaget och avslutas med att avtal tecknas. Det är också denna fas som LOU i huvudsak reglerar. Många av de problem vi ser beror på brister i de övriga faserna och det borde således vara fullt möjligt att åstadkomma väsentliga förbättringar inom rådande lagstiftning.

Alltför mycket kraft och resurser läggs på att förstå vad man inte får göra enligt lag istället för att göra det bästa utifrån vad man får göra. Företagen vill förstå de offentliga kundernas behov för att kunna erbjuda de bästa lösningarna och förtroende mellan parterna är viktigt. Som leverantör vill man känna att man fått möjlighet att föra fram sina synpunkter tidigt i processen samt att upphandlande myndighet verkligen tagit till sig dessa. Även om det inte leder till att några krav eller villkor ändras är det av yttersta vikt för förtroendet att upphandlande myndighet förklarar varför ett visst krav är ställt. Många upplever att det verkliga behovet inte framgår av upphandlingsunderlagen och att man inte heller får någon förklaring trots att man ställer frågor. Detta leder till frustration och sänker förtroendet.

Det vi konstaterar ovan har diskuterats länge, dock utan påtagliga förbättringar. Diskussionerna har intensifierats efter att den senaste Upphandlingsutredningen presenterades. Utredningen betonar bland annat att fokuseringen på lagtillämpning måste brytas till förmån för ett mer strategiskt förhållningssätt. Vår förhoppning är att det denna gång kommer leda till handling och att vi får se faktiska förbättringar.



→ Vad blir konsekvenserna?

Dialogen inför upphandling är ofta bristfällig. Detta innebär att det är först när anbudsförfrågan har annonserats som företagen har möjlighet att komma med synpunkter. I de fall företagen upplever felaktigheter i en pågående upphandling svarar majoriteten att de försöker förklara problemet för den upphandlande myndigheten. Sällan upplever man att det leder till någon förändring vilket innebär att valet står mellan att avstå från att lämna anbud eller ta höjd för eventuell risk i prissättningen. Följderna blir således antingen färre anbud eller högre priser. Få anbud kan i sig innebära både lägre kvalitet och högre priser då konkurrensen minskar.

Fokuseringen på upphandlingsreglernas upplevda begränsningar kan bidra till att skrämma bort företag då de inte känner att de behärskar området och det verkar alltför krångligt. Sannolikt gäller detta särskilt för mindre företag, vilket kan förklara varför 40 % av de som inte deltar idag svarar att det beror på att det är för komplext. Ungefär hälften av dessa svarar dessutom att de är intresserade av att delta i framtiden om det till exempel blir större säkerhet kring volymer, mer fokus på kvalitet och bättre dialog med upphandlande myndigheter. Den offentliga sektorn riskerar alltså att gå miste om en ökad konkurrens och de positiva effekter den skulle medföra.

Men överprövar inte alla företag? Följer man debatten om offentlig upphandling kan man lätt få intrycket av att så är fallet. Detta är en felaktig bild. Nästan 60 % av företagen i denna undersökning svarade nej på frågan om de någon gång överprövat en upphandling. Cirka 30 % svarade att de överprövat någon enstaka gång. Dessutom visar statistik från Konkurrensverket att endast 7 % av alla genomförda annonserade upphandlingar överprövas⁷. Företagen upplever att de förlorar oavsett om de får rätt i domstol eller inte. Sällan leder en dom till att man tilldelas kontraktet utan upphandlingen får oftast göras om. Att överpröva är också dyrt då de flesta anlitar extern juridisk expertis.

10 förslag till förbättringar

Bättre dialog före upphandling

För att en upphandling ska nå önskat resultat behöver både den upphandlande myndigheten och leverantörerna förstå hur verksamhetens behov ser ut. För det krävs en ökad och mer öppen dialog mellan upphandlare och leverantörer innan upphandling, som en del i den marknadsanalys som alltid bör genomföras. Även internt, inom den upphandlande myndigheten, behövs en ökad dialog mellan verksamheten (beställarna) och de som utför upphandlingen i syfte att förstå de egna behoven.

Skicka preliminära förfrågningsunderlag på remiss

Att publicera preliminära förfrågningsunderlag för extern remiss är ett bra komplement till dialog. Detta innebär att potentiella leverantörer får möjlighet att lämna synpunkter innan det slutliga förfrågningsunderlaget fastställs. På så sätt kan underlaget rensas från direkt felaktiga och orimliga krav, vilket bör leda till färre frågor under anbudstiden och minskad risk för överprövningar. Det finns goda exempel där metoden använts inom bland annat Stockholms läns landsting⁸ och även från ”Statens og Kommunernes Indkøbs Service”⁹ i Danmark.

Ställ krav på funktion istället för detaljerade kravspecifikationer

Det är möjligt att i en upphandling ställa funktionella krav, vilket ger företagen möjlighet att föreslå innovativa och kostnadseffektiva lösningar. Istället för att i detalj specificera den vara eller tjänst som ska handlas upp, kan man specificera det resultat som ska åstadkommas. Detaljerade kravspecifikationer kan begränsa konkurrensen och upphandlande myndighet kanske inte får den bästa lösningen. Att öppna för innovativa lösningar kan även särskilt öka mindre företags möjlighet att delta i offentlig upphandling.

Ställ rimliga avtalsvillkor

I förfrågningsunderlagen anges vilka avtalsvillkor som ska gälla. Den som inte godtar villkoren diskvalificeras i upphandlingen. Villkoren innebär i många fall att företagen måste ta större del av den samlade risken i affären än vad som kan vara rimligt. Det gäller exempelvis utökad skadeståndsansvar, ansvar för indirekt skada, obegränsade eller otydligt begränsade viten. Det kan också finnas villkor som leder till intrång i leverantörens upphovsrätt eller intellektuella kapital. Denna typ av villkor är svåra eller omöjliga att acceptera och kan leda till att företag tvingas avstå från att lämna anbud, alternativt ta höjd för risken i prissättningen. Även när det gäller avtalsvillkor krävs ökad dialog inför upphandling, gärna kompletterat med att även avtalen publiceras för ”extern remiss”. Ett alternativ är att använda branschens standardavtal som bas i upphandlingen.

8: SLL, <http://www.sll.se/sll/templates/NormalPage.aspx?id=62469>, Besökt: 2013-04-09
9: Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S, www.ski.dk, Besökt: 2013-04-09

Ställ enbart krav som kan följas upp

Det är ovanligt att upphandlande myndigheter följer upp vad som levereras efter det att upphandlingen är avslutad. Detta gäller inte minst vid ramavtalsupphandlingar. När beställarna tar över måste det finnas en plan för att följa upp att det som avtalats faktiskt också är det som både efterfrågas och levereras.

Uppföljning av avtalen är också viktig för att förhindra att företag lockas till att lova mer än vad de kan leverera. Krav som inte kan följas upp ska inte ställas. Dessutom skulle bättre avtalsuppföljningar ge värdefull information till upphandlade myndigheter hur avtalen fungerat i praktiken och ge möjlighet till förbättrade processer.

Enskilda upphandlingar istället för nationella ramavtal

Förtroendet för de nationella samordnade ramavtalen är lågt. Över hälften av de som svarat att de deltar ser hellre att enskilda myndigheter gör egna upphandlingar. Vid avrop genom förnyad konkurrensutsättning upplever företagen att det görs en mängd avsteg från ramavtalets villkor och trots att företagen påpekar detta åtgärdas inte felaktigheterna. Ramavtalsförvaltande myndighet måste ha mandat att kontrollera avrop så de görs i enlighet med ramavtalets villkor och ges möjlighet till sanktioner för de som gör fel.

När de nationella inköpscentralerna vid Kammarkollegiet och SKL Kommentus upphandlar ramavtal upplever företagen ofta en osäkerhet kring vilka som faktiskt avser att avropa från ramavtalet. Oavsett om de som anges som avropsberättigade har lämnat intresseanmälan, fullmakt eller är anslutna genom förordning måste det vid upphandlingstillfället framgå vilka som verkligen avser att använda ramavtalet.

För att öka förtroendet för de nationella ramavtalen bör även inköpscentralerna öppet och löpande redovisa analyser som visar att de skapar tillräcklig konkurrens samt vilka besparingar de bidrar till. I syfte att undvika spekulationer och återigen öka förtroendet bör även en öppen och detaljerad redovisning publiceras avseende de avgifter som tas ut från leverantörerna. Hur beräknas de och hur används de?

Publicera samtliga inköp på webben

Upphandlande myndigheter bör öppet och detaljerat publicera samtliga inköp, förslagsvis på sin webbplats. Det som blir synligt blir också viktigt och det kommer att bli enklare för de professionella upphandlarna att få genomslag för sitt arbete inom den egna organisationen. Otillåtna direktupphandlingar kommer sannolikt minska när de synliggörs. Dessutom kommer det bidra till att såväl leverantörers som allmänhetens förtroende för den offentliga sektorn ökar. Ett exempel att lära av är City of Fort Collins¹⁰ i USA som publicerar sina utgifter öppet på webben. Även i Storbritannien¹¹ finns goda exempel att lära av.

10: City of Fort Collins, USA, <http://www.fcgov.com/openbook/>, Besökt: 2013-03-18

11: Cabinet Office spend data, <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-office-spend-data>, Besökt: 2013-03-18

Låt upphandling bli en ledningsfråga

E-förvaltning är idag en strategisk fråga och IT-upphandlingar är en central del av denna. IT-upphandling handlar om att utveckla nya tjänster, att öka tillgängligheten, kvaliteten och produktiviteten i offentlig verksamhet. Upphandling är ett strategiskt verktyg för att säkerställa att verksamhetens behov tillgodoses. Detta medför att upphandlingens status måste höjas och att den kompetens som krävs för att vara upphandlare måste ses över. Det räcker inte längre med enbart kunskap om LOU, utan det kommer ställas nya krav på inköpskompetens. Med ett ökat strategiskt perspektiv kommer det även krävas ökade resurser och en bredare förståelse för upphandling genom hela den upphandlande myndigheten. Även ledning och beställare måste förstå och inte minst acceptera sin roll i upphandlingsarbetet.

Undvik att använda upphandling för att nå generella politiska mål

På senare tid har man från politiskt håll identifierat offentlig upphandling som en outnyttjad resurs för att driva politik, framförallt när det gäller miljö- och sociala hänsyn. Dessa politiska mål förvandlas till instruktioner för upphandlande myndigheter om att föra in krav i upphandlingarna utan att de har en koppling till det som upphandlas. Ofta upplever företagen att det saknas kompetens på dessa områden vilket gör att kraven är felaktigt ställda och inte sällan omöjliga att följa upp. Risker är att upphandlarna tvingas till att ta andra hänsyn än det bästa anbudet, vilket gör att skattemedlen inte används på bästa sätt. Offentlig upphandling ska handla om att göra bra affärer och om det finns andra politiska mål bör de i så fall uttryckas i andra regelverk.

Offentlig upphandling behöver mer positiv uppmärksamhet

Det är alltför många som slentrianmässigt uttalar sig negativt när offentlig upphandling kommer på tal och det har blivit legitimt att enbart skylla på lagen. Detta gäller oavsett om det är representanter för upphandlande myndigheter, leverantörer, politiker eller andra.

Diskussionen behöver lyftas från att endast behandla vilka begränsningar LOU medför, till att acceptera lagen för vad den är. En lag som ska säkerställa affärsmässighet. Sedan bör fokus ligga på att utveckla inköpsarbetet på liknande sätt som i privat sektor.





Avslutande kommentarer

Dåligt fungerande upphandling innebär att färre leverantörer lämnar anbud. Detta leder till sämre konkurrens, sannolikt högre priser och dessutom riskerar de upphandlande myndigheterna att gå miste om de lösningar som bäst passar deras behov.

IT- och telekombranschen befinner sig i ständig och snabb utveckling, både när det gäller pris och teknik. För en lyckad IT-upphandling krävs därför en strukturerad upphandlingsprocess. Mer resurser måste läggas på det förberedande arbetet och frågor som rör verksamhetens behov, hur man säkerställer att kostnaden inte blir onödigt hög på lång sikt och/eller att tekniken anses föråldrad redan under avtalsperioden. Först och främst krävs dock att man kommer tillrätta med de grundläggande och generella problem som tas upp i denna rapport.

Regeringen måste inta ett mer strategiskt förhållningssätt och vara mer aktiv i arbetet med att förbättra den offentliga upphandlingen. De kan via regleringsbrev styra de statliga myndigheterna och visa vägen för den övriga offentliga sektorn. Ett bra exempel på detta är hur den brittiska regeringen, genom sin "Procurement Pledge"¹², formaliserat sitt åtagande att ta ett mer strategiskt grepp på sättet den offentliga sektorn gör affärer på.

Vi är medvetna om att det på många håll i den offentliga sektorn pågår arbete med att förbättra den offentliga upphandlingen. Denna rapport visar den problembild som våra medlemmar gett uttryck för och vi vill gärna jämföra den med de upphandlande myndigheternas problembild för att se hur vi gemensamt kan åstadkomma förbättringar.

Även på leverantörssidan kan det behövas en bättre förståelse för hur den offentliga sektorn fungerar i allmänhet och offentlig upphandling i synnerhet. Vi tror att en ökad förståelse för varandras verklighet stärker förtroendet mellan upphandlande myndigheter och leverantörer. Förhoppningen är att denna rapport kan bidra till att få igång en konstruktiv dialog kring detta, de upphandlande parterna emellan.

¹²: Se <https://www.gov.uk/government/publications/our-procurement-pledge>

Kontakt

Niklas Fyhr

Näringspolitisk expert
IT&Telekomföretagen

E-post: niklas.fyhr@almega.se

Telefon: +46 (0)72 725 70 51

Om oss

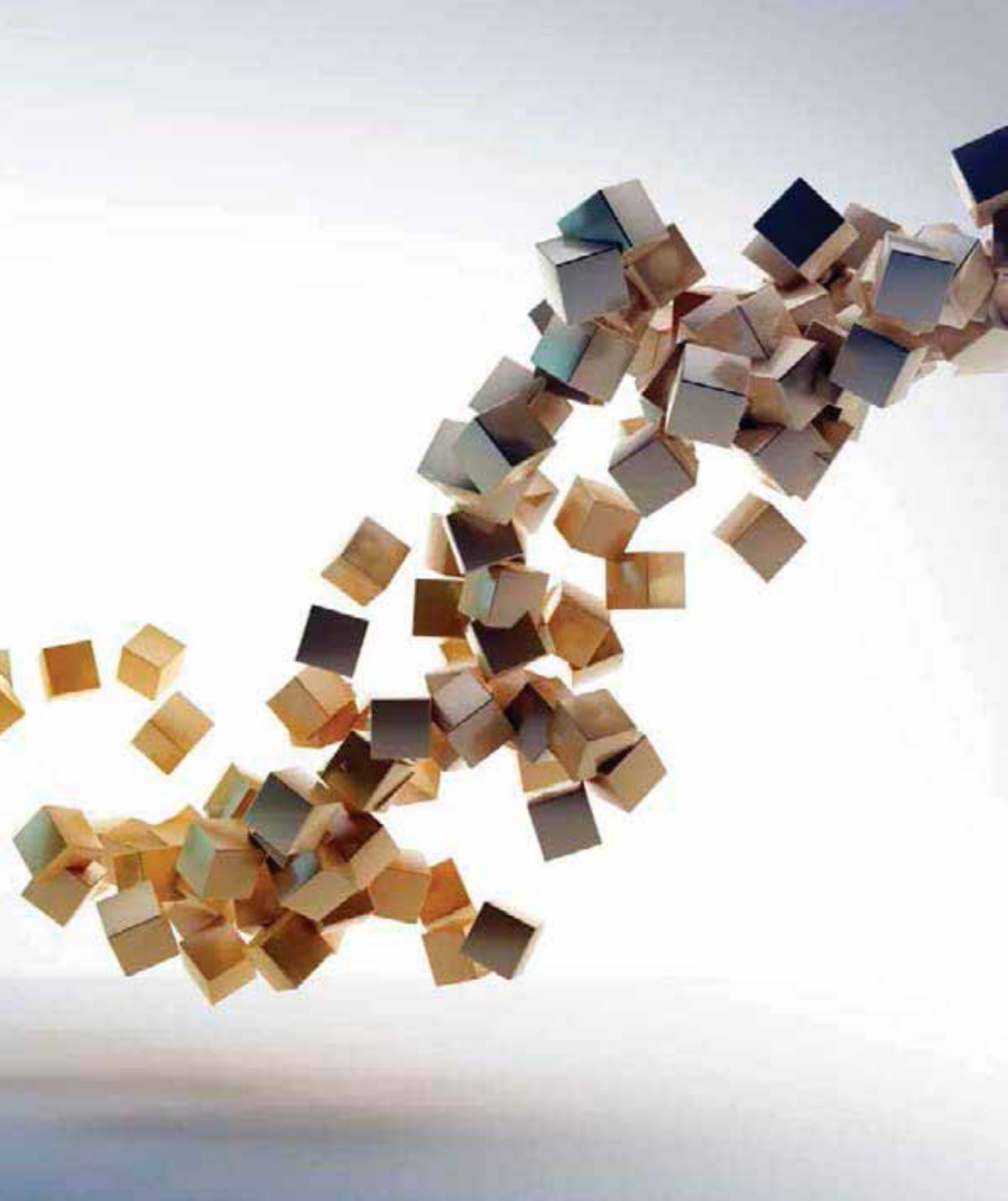
IT&Telekomföretagen är en medlemsorganisation för alla företag inom IT- och telekomsektorn. Tillsammans med våra medlemmar driver och utvecklar vi marknaden för IT och telekom. Detta gör vi med två huvudfokus:

- Tydliggöra nyttan av IT och telekom och stödja användningen i samhället.
- Förenkla för IT- och telekomföretag och stimulera tillväxt i branschen.

Vi är ca 1100 medlemsföretag som tillsammans har närmare 100 000 medarbetare. IT&Telekomföretagen är en av sju samverkande bransch- och arbetsgivarorganisationer inom förbundsgruppen Almega.



Läs mer om oss på www.itotelekomforetagen.se

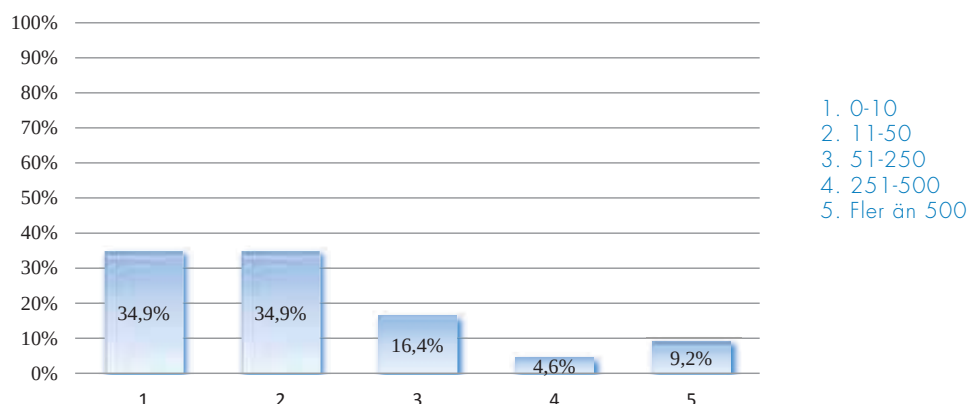




Redovisning av enkätsvaren

Som framgår av diagrammet nedan var majoriteten av de som svarade på enkäten, ca 70 %, mindre företag med färre än 50 anställda. Detta överensstämmer i princip med den totala fördelningen bland IT& Telekomföretagens medlemmar när det gäller antalet anställda.

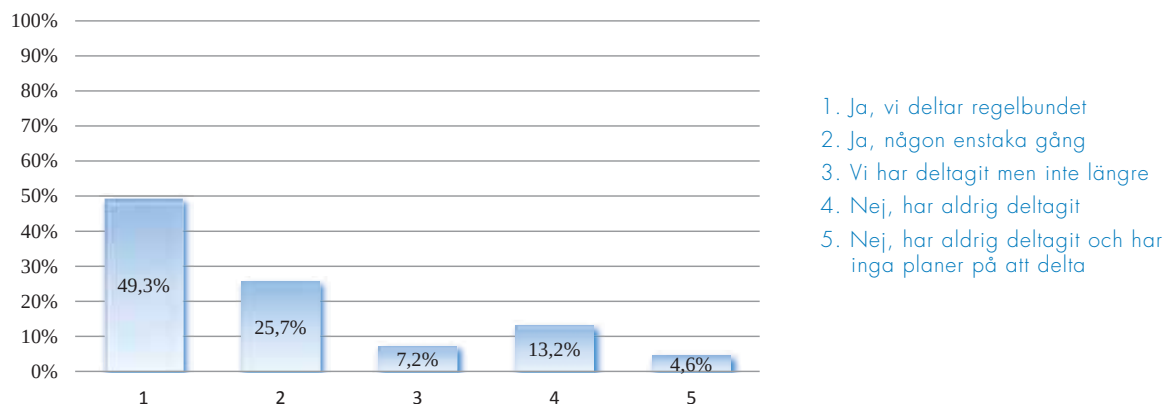
Hur många anställda har ni i Sverige



Deltar företagen i offentlig upphandling?

Av det totala antalet svarande deltar nästan hälften i offentlig upphandling regelbundet. Lägger man till de som deltagit någon enstaka gång så visar det att tre av fyra deltar i offentlig upphandling.

Deltar ert företag i offentlig upphandling?

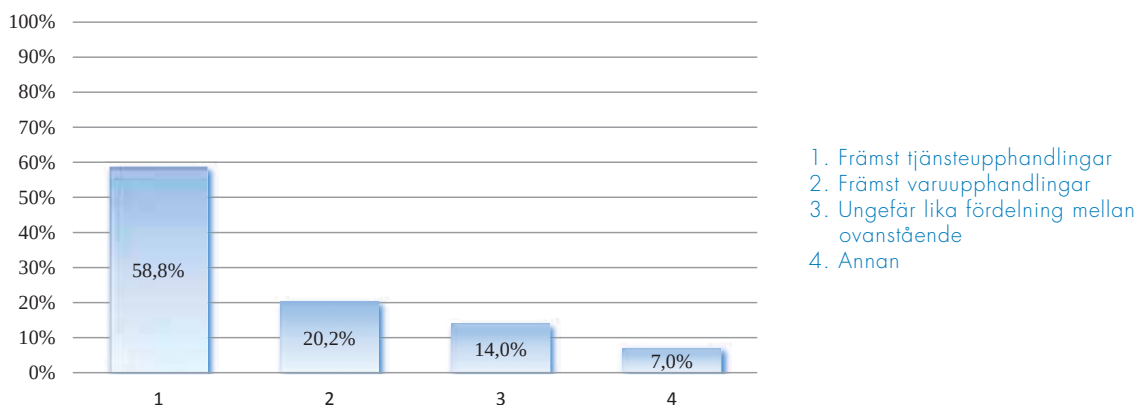


Ser vi endast till svarande företag med färre än 50 anställda så visar undersökningen att de deltar mer sällan. Knappt 36 % av de företagen deltar regelbundet jämfört med 80 % för företag med fler än 50 anställda. .

Vilka upphandlingar deltar företagen i?

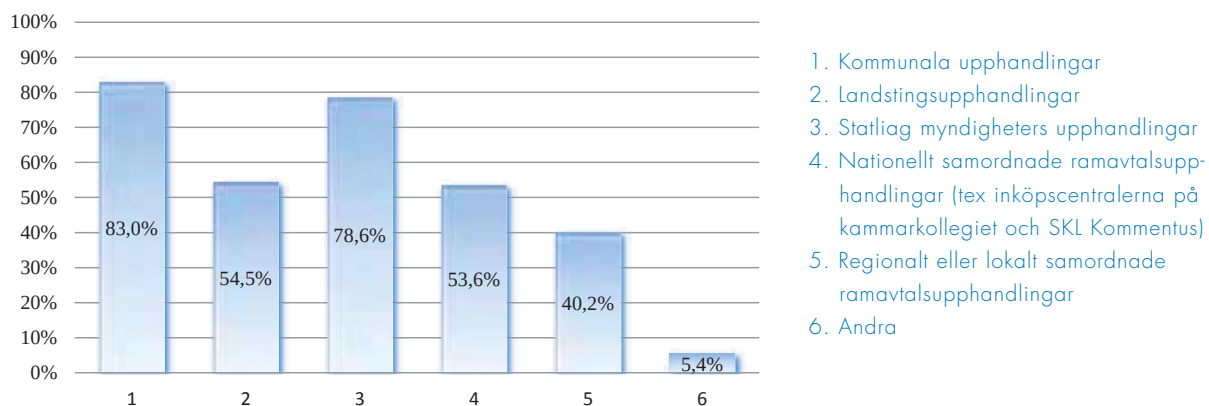
När det gäller vilken typ av upphandlingar som företagen deltar i visar undersökningen att det framförallt är tjänsteupphandlingar. Nästan 60 % i jämförelse med endast ca 20 % som främst deltar i varuupphandlingar.

Vilken typ av upphandling deltar ni främst i?



Det är framförallt enskilda kommuners och myndigheters upphandlingar som lockar företagen, kring 80 % anger dessa alternativ. Drygt 50 % anger att de deltar i enskilda landstings upphandlingar och i nationellt samordnade ramavtalsupphandlingar.

Vilka upphandlingar deltar ni i? (Flera alternativ kan väljas.)

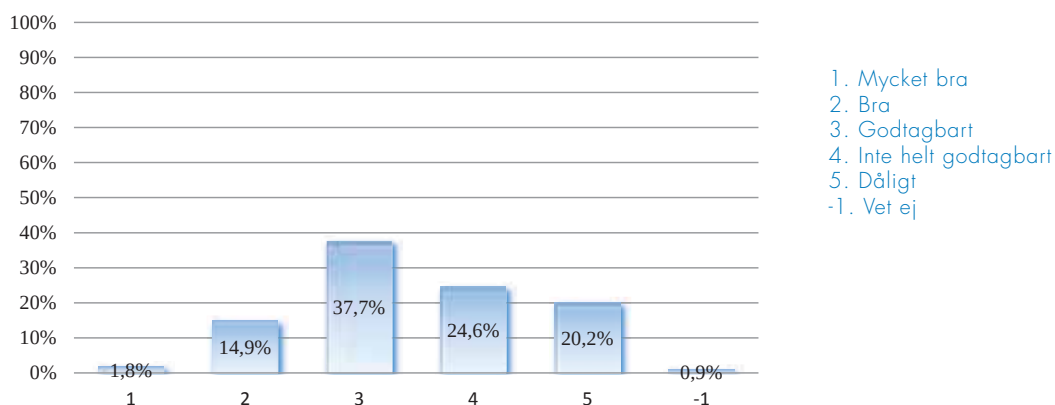


Av de som deltar i nationellt samordnade ramavtalsupphandlingar svarar drygt 86 % att de deltagit i inköpscentralen vid Kammarkollegiets upphandlingar och knappt 63 % att de deltagit i SKL Kommentus inköpscentrals upphandlingar.

Hur fungerar upphandlingarna?

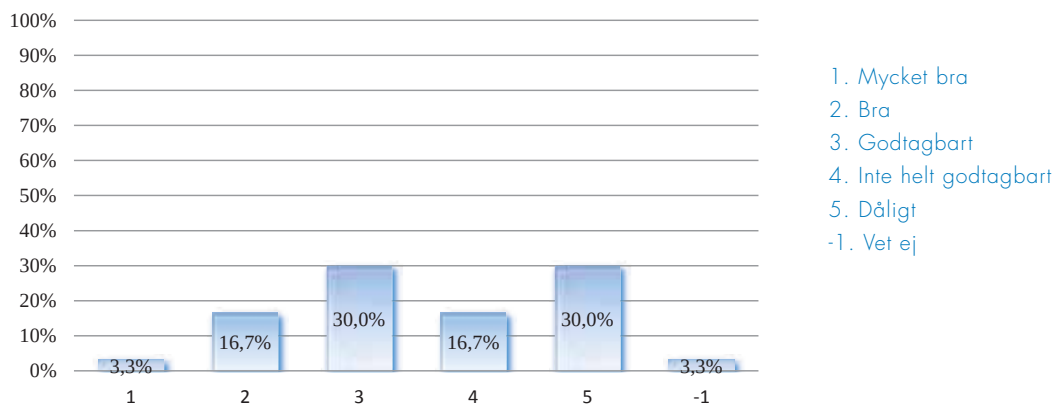
Knappt 17 % anser att upphandlingarna de deltagit i fungerar bra eller mycket bra jämfört med ca 45 % som anser att de inte fungerar helt godtagbart eller rentav dåligt.

Hur tycker ni generellt upphandlingarn ni deltagit i fungerat?



Resultatet är liknande när det gäller hur man upplever att de nationellt samordnade upphandlingarna fungerar. 20 % tycker att de fungerar bra medan ca 47 % inte tycker de fungerar helt godtagbart eller dåligt.

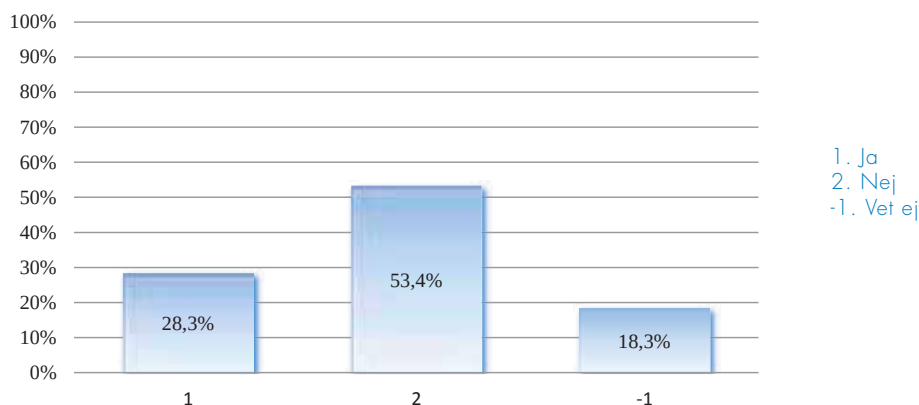
Hur tycker ni att de nationellt samordnade ramavtalsupphandlingar ni deltagit i har fungerat?



Egna upphandlingar eller nationellt samordnade?

På frågan om man ser fördelar med att enskilda organisationer ansluter sig till nationellt samordnade ramavtal svarar endast ca 28 % ”ja”. Över hälften ser hellre att de enskilda organisationerna gör egna upphandlingar.

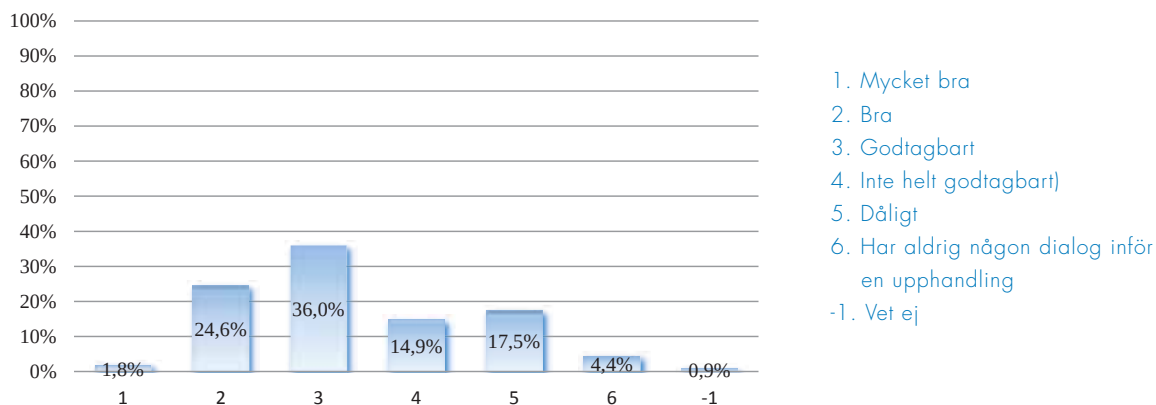
Ser ni fördelar med att enskilda organisationer ansluter sig till nationellt samordnade ramavtal framför att de göra egna upphandlingar?



Dialog?

Ökad dialog inför upphandlingar är något som under en längre tid framförts som en viktig förbättringsåtgärd av både leverantörer och upphandlare. I och med att det verkar råda samstämmighet kring detta var vår förhoppning att även företagen skulle uppleva att dialogen fungerar bra. Svaren i undersökningen visar förvisso att majoriteten upplever att dialogen inför en upphandling fungerar godtagbart eller bättre. Fortfarande är det dock ca 37 % som upplever att dialogen inte fungerar helt godtagbart, dåligt eller överhuvudtaget inte existerar.

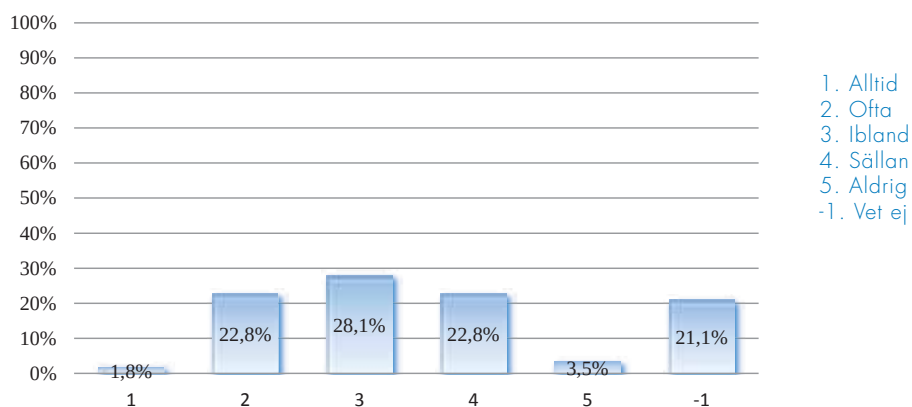
Hur upplever ni att dialogen inför en upphandling fungerar?



Uppskattade volymer

Framförallt när det gäller ramavtal, oavsett om det är samordnade ramavtal eller enskilda myndigheters, upplever företag ibland en osäkerhet kring den uppskattade volymen. Sällan garanteras några volymer vilket gör det svårt för företagen att veta vad man ska förhålla sig till vid framtagandet av sitt anbud och särskilt gäller det när man ska sätta pris. Vi ställde frågan om man tycker att den uppskattade volymen i huvudsak överensstämmer med verkligheten. Knappt 25 % svarade att de "ofta" eller "alltid" tycker volymen överensstämmer med verkligheten.

Tycker ni att den uppskattade volymen (värdet av kontrakten) som anges i upphandlingarna i huvudsak överensstämmer med verkligheten?



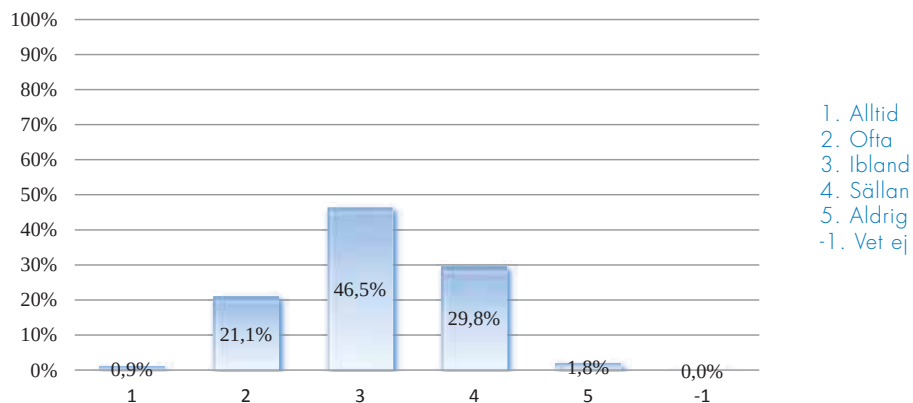
Flera nämner i sina kommentarer att det är svårt att bedöma, men att de tycker sig se en trend där man i de nationellt samordnade ramavtalen oftare än förr uppskattar en högre volym än vad som blir utfallet.

Krav och avtalsvillkor

De flesta upphandlande organisationer har någon form av handbok för vad man ska tänka på vid utformningen av ett förfrågningsunderlag. I sådana handböcker finner man ofta skrivningar som att de krav som ställs ska vara relevanta för den aktuella upphandlingen och baserade på verksamhetens behov samt att kravnivån ska vara rimlig i förhållande till det som upphandlas och vad marknaden kan erbjuda.

Tycker då de svarande företagen att kraven i förfrågningsunderlagen är rimliga och relevanta? På den frågan svarar ca 47 % "ibland", ca 30 % svarar "sällan" medan endast ca 21 % svarar "ofta".

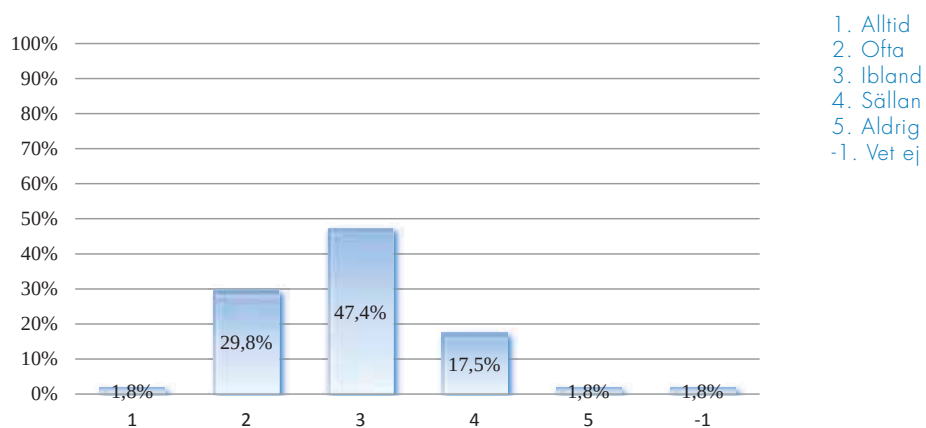
Tycker ni att kraven i förfrågningsunderlagen är rimliga och relevanta?





Liknande fråga som ovan ställdes också gällande om man tycker att avtalsvillkoren i upphandlingarna är rimliga och relevanta? Även där svarar ca 47 % "ibland", knappt 20 % "sällan" eller "aldrig" och ca 30 % svarar "ofta" eller "alltid".

Tycker ni att avtalsvillkoren i upphandlingarna är rimliga och relevanta?



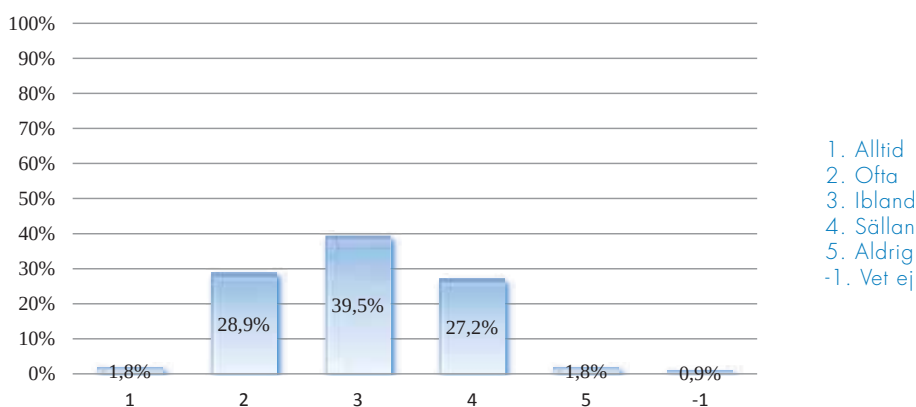
Svaren visar inte att det uteslutande är orimliga eller irrelevanta krav och avtalsvillkor i upphandlingarna, men det är ändå relativt vanligt förekommande.

Utvärderingsmodeller

I offentlig upphandling kan man välja mellan att tilldela kontrakt baserat på lägsta pris eller det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Väljer man lägsta pris så ställs bara obligatoriska krav som ska uppfyllas och den leverantör som erbjuder det lägsta priset vinner. Om man däremot tilldelar kontrakt utifrån det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet kan upphandlingen innehålla både krav som ska uppfyllas och utvärderingskriterier som kommer bedömas.

Är det en "lägsta pris"-upphandling är det oftast inga problem för leverantören att förstå hur utvärderingen kommer att göras. Om det däremot är en upphandling som även innehåller utvärderingskriterier är det av stor vikt att man som anbudsgivare förstår utvärderingsmodellen. Nästan 30 % av företagen tycker att det sällan eller aldrig används tydliga och begripliga utvärderingsmodeller.

Tycker ni att de utvärderingsmodeller som används i upphandlingarna är tydliga och begripliga?

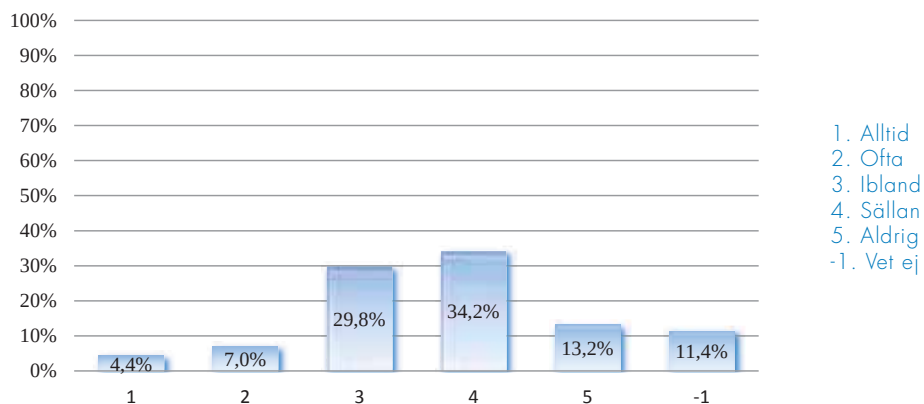


Uppföljning

Den generella bild många har är att upphandlingar sällan följs upp. Detta bekräftades när Upphandlingsutredningen presenterade sitt delbetänkande i november 2011. I delbetänkandet¹³ redovisades en enkätundersökning där endast en fjärdedel av de upphandlande myndigheterna svarade att man regelbundet följer upp de upphandlingar som gjorts.

För att se om våra medlemsföretag upplever att det blivit bättre sedan 2011 ställde vi frågan om de upplever att det sker någon avtalsuppföljning. Nästan hälften upplever att det "sällan" eller "aldrig" sker, en knapp tredjedel upplever att det sker "ibland" medan endast drygt en av tio tycker det sker "ofta" eller "alltid".

Upplever ni att det sker någon avtalsuppföljning under avtalsperioden?

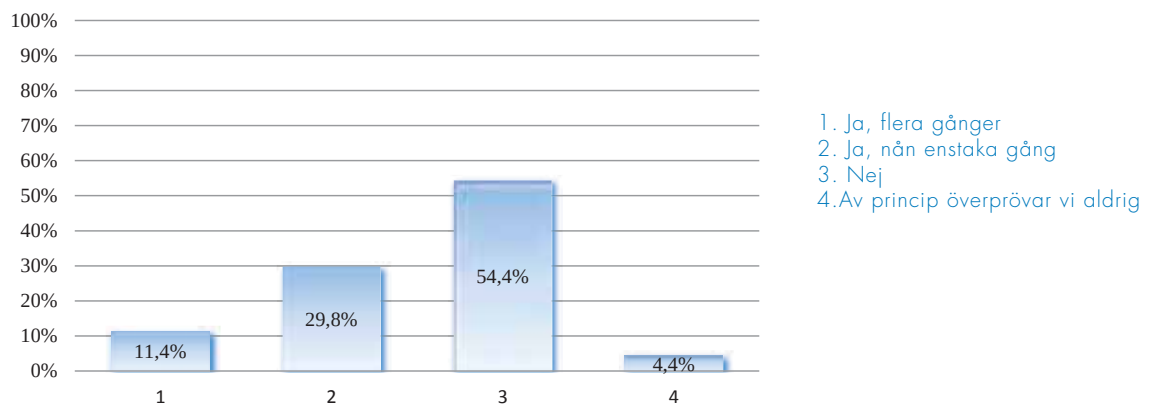


¹³"På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen", SOU 2011:73

Överprövning?

Om en upphandling inte har gått rätt till finns rätten att överpröva ett tilldelningsbeslut i förvaltningsdomstolen. En vanlig uppfattning är dock att alltför många upphandlingar överprövas. Vi ställde frågan om företagen någon gång överprövat en upphandling. Majoriteten svarade att man aldrig gjort det och endast drygt 11 % svarade att de överprövat flera gånger.

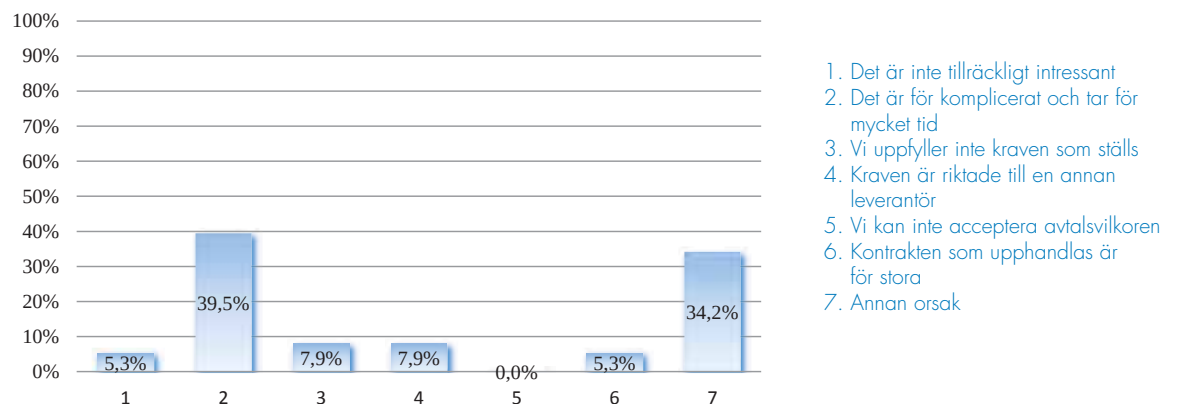
Har ni någon gång överprövat en upphandling?



Varför deltar man inte överhuvudtaget?

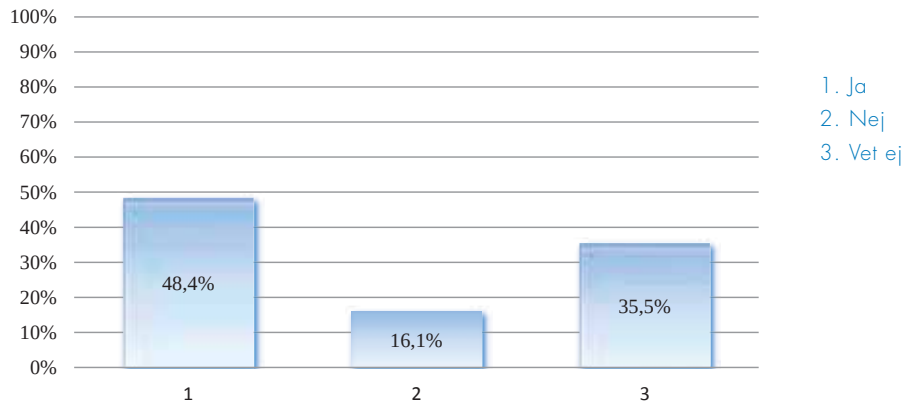
De som svarat att de inte deltar i offentlig upphandling fick frågan om vilken den vanligaste orsaken till detta är. Svaret blev tydligt då nästan 40 % angav att det är för komplicerat och tar för mycket tid.

Vilket är den vanligaste orsaken till att ni väljer att inte delta?



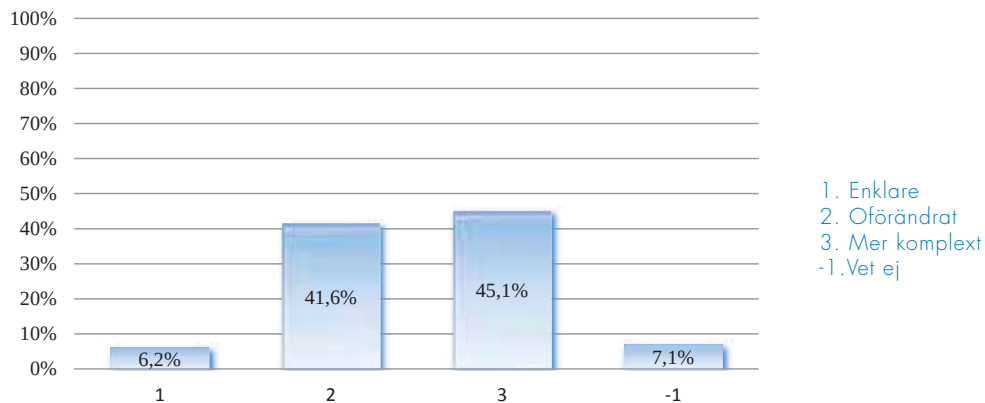
Nästan hälften svarade dock att de är intresserade av att delta i framtiden och drygt en tredjedel är osäkra. För att det ska bli aktuellt nämns t.ex. större säkerhet kring volymer, mer fokus på kvalitet och bättre relationer med upphandlarna.

Är ni intresserade av att delta i framtiden?



Tyvärr verkar det gå åt fel håll. Endast 6 % upplever att det blivit enklare att delta i offentlig upphandling och hela 45 % att det blivit mer komplext.

Upplever ni att det blivit enklare eller mer komplext att delta i offentliga upphandlingar de senaste två åren?





IT&Telekomföretagen

• almega

Box 555 45 • 102 04 Stockholm • www.itotelekomforetagen.se