

Nationella upphandlingsstrategin





Som ansvarig minister för den offentliga upphandlingen ser jag att det behövs mer vägledning för att upphandlingen ska bli det strategiska verktyg som är regeringens målsättning

De upphandlande myndigheterna och enheterna behöver ta ett större ansvar för att upphandla mer strategiskt och ansvara för att skattemedel används på bästa sätt. Här ser jag en viktig uppgift för regeringen att vara tydlig med att myndigheterna har det ansvaret. Det är regeringens förhoppning

att det som kommer till uttryck i Upphandlingsstrategin faktiskt realiseras av de upphandlande myndigheterna och enheterna. Regeringen förväntar sig resultat och kommer att följa denna utveckling noga.

Innehåll

Varför behövs en nationell upphandlingsstrategi?.....	4
Upphandlingsstrategi för vem?	7
Vilka slags inköp tar strategin sikte på?	8
Hur har strategin tagits fram?.....	8
Hur kommer strategin att följas upp?	8
Inriktningsmålen	9
Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär	10
Effektiva offentliga inköp.....	12
En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens	14
En rättssäker offentlig upphandling.....	16
En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar	18
En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling	20
Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle	22

Varför behövs en nationell upphandlingsstrategi?

Det offentliga Sverige står inför betydande utmaningar. Förändringar i vår omvärld exempelvis inom klimat, miljö, demografisk utveckling och migrationsströmmar, men även medborgarnas förändrade förväntningar på service ställer stora krav på den offentliga sektorns funktion. En väl fungerande offentlig upphandling är av avgörande betydelse för en väl fungerande samhällsservice som tillgodoser medborgarnas berättigade förväntningar.

I dag upphandlar den offentliga sektorn årligen varor och tjänster för omkring 625 miljarder kronor¹. De stora summor som den offentliga upphandlingen omsätter innebär att en mer strategisk upphandling möjliggör såväl stora besparingar som flera andra positiva effekter i samhället. Det finns mycket som tyder på att flera av de allvarliga problem som finns inom offentlig upphandling och som bl.a. Upphandlingsutredningen uppmärksammat, är direkt kopplade till frånvaron av ett tillräckligt strategiskt perspektiv inom verksamheten (SOU 2013:12).

En nationell upphandlingsstrategi behövs för att främja innovationer och skapa förnyelse inom offentlig sektor och i näringslivet. Den behövs för att uppnå regeringens mål om offentlig upphandling som ett strategiskt verktyg för väl fungerande verksamheter och ett

medel för att nå de nationella miljömålen och sociala hållbarhetsmål samt t.ex. de förvaltningspolitiska målen. Med hjälp av en väl fungerande konkurrens vill regeringen använda upphandling som ett verktyg för att öka effektivitet och kvalitet i offentlig sektor samtidigt som hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden inom såväl EU, WTO och våra frihandelsavtal.

De offentliga inköpen kommer att spela en avgörande roll för Sveriges nationella genomförande av FN:s Agenda 2030 för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling², men även Sveriges politik för global utveckling (PGU).³ Genom ett systematiskt nationellt arbete skapas trovärdighet även på det internationella planet. Det är regeringens ambition att aktivt medverka till att FN och internationella finansinstitutioner bidrar till en hållbar utveckling i sina egna upphandlingar samt verkar för modern och hållbar upphandling i sina samarbetsländer.

Strategin syftar också till att göra innovationsupphandling till en naturlig del av de upphandlande myndigheternas verksamhetsutveckling.

Strategin behövs för att ge rätt förutsättningar för mindre företag och idéburna aktörer att delta i upphandlingar av offentliga kontrakt.

Hur kan offentlig upphandling bidra till att regeringens förvaltningspolitik blir verklighet?

Den offentliga förvaltningen har en central roll i utvecklingen av Sverige. En rättsäker och effektiv förvaltning stärker demokratin. Den svenska förvaltningsmodellen med en långtgående delegering av ansvar till myndighetsledningarna bidrar till en effektiv och utvecklingsinriktad statsförvaltning. En annan viktig förutsättning är en sammanhållen förvaltning som präglas av ett helhetsperspektiv och ett gemensamt ansvarstagande för samhället som helhet.

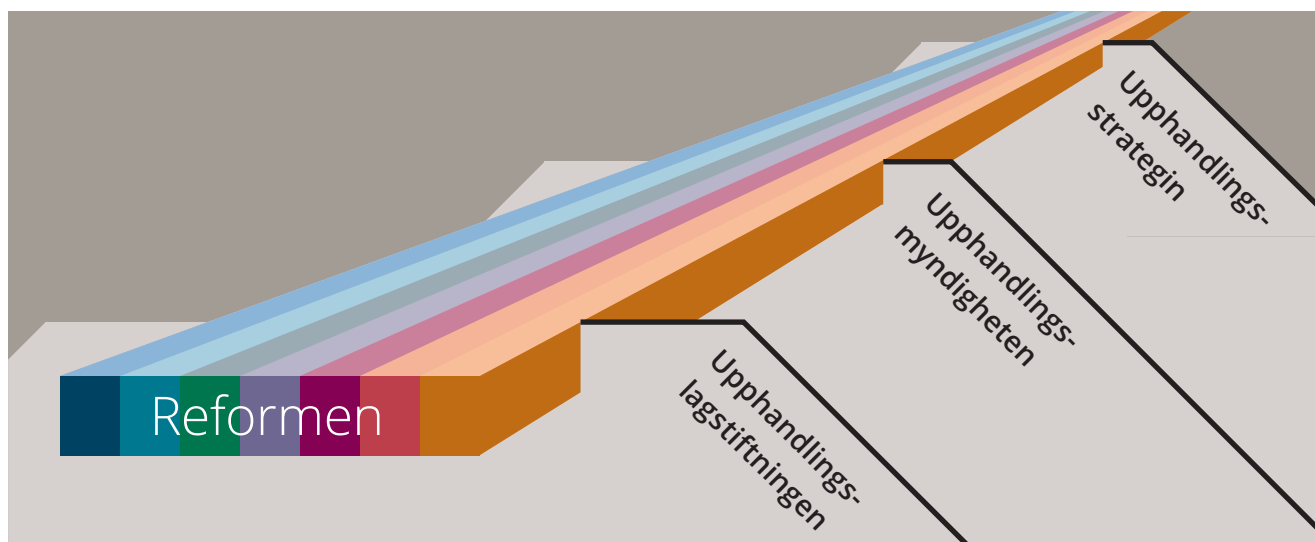
Som ett led i att utveckla den offentliga förvaltningen har regeringen tagit initiativ till en tillitsreform. Den syftar till att utveckla formerna för styrning och uppföljning av offentlig sektor, på ett sätt som balanserar behovet av kontroll med förtroendet för medarbetarnas verksamhetsnära kunskap och erfarenhet.

Offentlig upphandling är en viktig del av regeringens förvaltningspolitik och ett viktigt medel för att nå de förvaltningspolitiska målen, dvs. en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete.

¹ Uppgift hämtad från Konkurrensverket. Se bl.a. rapport 2016:4 Upphandling enligt lägsta pris behöver inte ge sämre kvalitet, april 2016.

² FN:s generalförsamling antog i september 2015 resolutionen Förändra vår värld: Agenda 2030 för hållbar utveckling (Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development), A/RES/70/1, som innehåller en 15-årig agenda för långsiktigt hållbar ekonomisk, social och miljömässig utveckling kopplat till fattigdomsbekämpning.

³ Proposition 2002/03:133 – Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling.



Vad har regeringen hitintills gjort?

För att skapa en god grund för en strategisk offentlig upphandling har regeringen påbörjat ett omfattande reformarbete inom upphandlingsområdet. Reformen består av tre delar: upphandlingslagstiftningen, den nationella upphandlingsstrategin och Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingslagstiftningen

Ett av de mest omfattande lagstiftningsarbetena under regeringens mandatperiod handlar om att genomföra EU:s tre upphandlingsdirektiv och få den nya nationella lagstiftningen på plats.

Större delen av bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling (2007:1091), LOU rör upphandlingar över de s.k. tröskelvärdena. Även om antalet direktivstyrda upphandlingar har ökat kraftigt under senare år omfattas endast ungefär en tredjedel av de nationella upphandlingarna av upphandlingsdirektiven. Huvuddelen av alla upphandlingar är därmed sådana som inte faller under EU-direktivens tillämpningsområde, eller som endast omfattas av

ett fåtal regler i direktiven, dvs. upphandlingar som understiger tröskelvärdena eller som avser sociala tjänster eller andra särskilda tjänster. Översynen av de nationella reglerna syftar till att förenkla regelverket och skapa mer flexibla bestämmelser för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

Upphandlingsmyndigheten

I september 2015 inrättades Upphandlingsmyndigheten. Regeringen har valt att placera upphandlingsstödet i en fristående myndighet för att synliggöra det och ge myndigheten organisatoriska förutsättningar för att kunna ge ett så effektivt stöd som möjligt. Upphandlingsmyndigheten har ett bredare uppdrag än det tidigare upphandlingsstödet vid Konkurrensverket. Myndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter.

Nationella upphandlingsstrategin

Regeringens arbete med att ta fram en nationell upphandlings-

strategi har syftat till att möjliggöra för upphandlande myndigheter och enheter i Sverige att utveckla sitt strategiska arbete med upphandling. I strategin presenteras förslag på konkreta åtgärder som kan vidtas i de upphandlande myndigheternas och enheternas organisationer. De åtgärder som föreslås i strategin är relevanta oavsett vilken offentlig verksamhet det rör sig om. Med upphandlingsstrategin vill regeringen visa på de positiva effekter som kan uppnås genom ett strategiskt förhållningssätt till inköp. Regeringen vill också konkretisera hur det förhållningssätt till inköp som lyfts fram i strategin kan realiseras i den enskilda verksamheten.

Exemplet Valfärdsutredningen

Ett exempel på regeringens arbete för att verka för mer flexibla bestämmelser för upphandling av sociala tjänster och andra särskilda tjänster är uppdraget till Valfärdsutredningen att föreslå hur regelverket som styr upphandling av välfärdstjänster kan förenklas och göras mer flexibelt (dir. 2015:22).

³ D.v.s. upphandlingar som understiger tröskelvärdena eller som avser sociala tjänster och andra särskilda tjänster.

Vad är regeringens mål med den offentliga upphandlingen?

Målet för politikområdet Offentlig upphandling är att offentlig upphandling ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden. Den ska också främja innovativa lösningar och ha miljöhänsyn och sociala hänsyn i beaktande.

En strategisk användning av offentlig upphandling är ett ef-

fektivt instrument för att uppnå målet och samtidigt åstadkomma flera positiva effekter i samhället. I detta ingår att främja en ökad tillväxt och sysselsättning samt en hållbar utveckling med hänsyn till miljömässiga, sociala och etiska aspekter. Upphandlande myndigheter och enheter ska vara ett föredöme i hanteringen av sina resurser. Hållbarhetskrav,

som exempelvis arbetsrättsliga- eller miljömässiga krav, ska ställas i offentliga upphandlingar där det är motiverat. Att ställa krav som främjar miljöhänsyn och sociala hänsyn gör skillnad och innebär samtidigt att den offentliga sektorn utnyttjar skattemedel på ett effektivt sätt.



Utifrån det övergripande målet har regeringen tagit fram sju inriktningsmål för upphandlingsstrategin.

- 1 Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
- 2 Effektiva offentliga inköp.
- 3 En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens.
- 4 En rättssäker offentlig upphandling.
- 5 En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
- 6 En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
- 7 Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Regeringen har prioriterat reformeringen av den offentliga upphandlingen. Det är dock de upphandlande myndigheternas och enheternas agerande som avgör om regeringens mål med den offentliga upphandlingen kan uppnås. Det verkliga arbetet börjar när inriktningsmålen faktiskt ska förverkligas.

Upphandlingsstrategi för vem?

Upphandlingsstrategin vänder sig främst till företrädare för de statliga myndigheterna. Det är regeringens önskan och avsikt att dessa aktörer genomför strategin. Det är de statliga myndigheterna som genom ett strategiskt perspektiv på sin myndighets inköp kan ligga före och utveckla den offentliga upphandlingen.

Det är emellertid kommuner och landsting som står för huvuddelen av de offentliga inköpen i Sverige. Med hjälp av upphandlingsstrategin vill regeringen därför även verka för att företrädare för kommuner och landsting, samt andra upphandlande myndigheter och enheter, tar fram styrande dokument för att förverkliga inriktningsmålen och regeringens mål med den offentliga upphandlingen i sina verksamheter. Det är av central betydelse att statliga myndigheter har ett nära samarbete med kommuner och landsting i implementering och uppföljning av strategin. Exempelvis kan statliga myndigheter samarbeta med kommuner och landsting kring innovationsupphandlingar.

En förutsättning för att målen med den offentliga upphandlingen ska kunna förverkligas är att de upphandlande myndigheterna och enheterna ser värdet i att ha motsvarande mål i sina verksamheter. Det är endast då som det går att få till stånd en förändring.

Även andra aktörer spelar en avgörande roll i hur den offentliga upphandlingen utvecklas i Sverige. Leverantörer, näringslivets organisationer och det ci-

vila samhällets organisationer har alla ett ansvar för att förbättra den offentliga upphandlingen. Upphandlingsstrategin innehåller delar som berör var och en av dessa målgrupper, och ger vägledning för valet av prioriteringar för att nå målen för den offentliga upphandlingen.

Gruppen upphandlande myndigheter och enheter i Sverige inkluderar organisationer med alltifrån ett fåtal till tiotusentals anställda. De upphandlar allt från nya sjukhus och järnvägar till pennor och kopieringspapper. På samma sätt finns bland leverantörerna allt från små idéburna organisationer till stora multinationella koncerner. Den politik som förs på upphandlingsområdet omfattar många olika och vitt skilda verksamheter. Upphandlingsstrategin berör samtliga upphandlande myndigheter och enheter.

Om bolagen med statligt ägande

Upphandlingsstrategin vänder sig även till företrädare för bolag med statligt ägande. Regeringen anser att staten, i egenskap av bolagsägare, måste säkerställa att bolag med statligt ägande agerar ansvarsfullt och föredömligt vid sina inköp. Regeringen vill framhålla att det i statens ägarpolicy för företag med statligt ägande framgår att dessa bolag ska agera föredömligt inom området hållbart företagande och i övrigt på ett sätt så att de åtnjuter offentligt förtroende. En integriering av hållbarhetsfrågor i verksamheten ska vara en självklar del i en långsiktig affärsstrategi och af-

färsutveckling. Bolagen ska arbeta strategiskt, agera transparent, samarbeta med andra bolag och intressenter och följa internationella riktlinjer på området. Anti-korruption ingår i regeringens definition av hållbart företagande.

Upphandlande myndigheter och upphandlande enheter

Upphandlande myndigheter:

Statliga och kommunala myndigheter, såsom beslutande församlingar i kommuner och landsting och vissa offentligt styrda organ (t.ex. flertalet kommunala och en del statliga bolag). Även samman slutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ utgör upphandlande myndigheter.

Upphandlande enheter:

Upphandlande myndigheter och företag som bedriver verksamhet inom något av områdena energi, vatten, transporter eller posttjänster med stöd av särskild rättighet eller ensamrätt.

Vilka slags inköpar strategin sikte på?

Upphandlingsstrategin bör tillämpas vid alla offentliga inköp, dvs. all anskaffning av varor, tjänster och entreprenader med offentlig medel. Även om det är en strategi för upphandling är strategin relevant även vid offentliga inköp som inte är upphandlingspliktiga. Syftet är alltså att strategin dels ska kunna tillämpas vid köp som omfattas av upphandlingsreglerna (dvs. LOU, lagen om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (2007:1092) och lagen om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (2011:1029), reglerna om valfrihetssystem, dvs. lagen valfrihetssystem (2008:962), dels vid köp som faller utanför upphandlingslagstiftningen, t.ex. vid anskaffning av forsknings- och utvecklingstjänster. Strategin är även avsedd att kunna tillämpas vid avrop från ramavtal.

Upphandlingsstrategin är aktuell för bolag med statligt ägande som tillämpar upphandlingslagstiftningen när de genomför inköp.

Särskilt om ramavtal

Statliga myndigheters inköp sker ofta genom avrop från något av de ramavtal som Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet (SIC) ingått. SIC har i uppdrag att erbjuda ramavtal för varor och tjänster som de statliga myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. SIC ger stöd och vägledning till såväl avropande myndigheter som leverantörer genom att t.ex. erbjuda seminarier och nyhetsbrev.

Hur har strategin tagits fram?

Upphandlingsstrategin är verkningslös om den inte kommer till praktisk användning. I arbetet med att ta fram strategin har det varit viktigt att ge intressenter möjlighet att lämna synpunkter på strategins innehåll, bl.a. genom hearings. Aktörer som Sveriges Kommuner och Landsting, Konkurrensverket samt Upphandlingsmyndigheten har varit delaktiga när strategin har tagits fram.

Hur kommer strategin att följas upp?

Det är angeläget att upphandlingsstrategin leder till resultat hos de upphandlande myndigheterna och enheterna.

Upphandlingsmyndigheten har ett särskilt uppdrag att genomföra och följa upp strategin utifrån de sju inriktningsmålen. Baserat på resultatet av Upphandlingsmyndighetens uppföljning kommer de upphandlande myndigheternas arbete med strategin även att på olika sätt följas upp av regeringen. För de statliga myndigheterna kan detta t.ex. ske i myndighetsdialoger eller, vid behov, genom särskilda uppdrag.



Inriktningssmålen





1

Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär

Ta tillvara på upphandlingens strategiska betydelse i syfte att utveckla verksamheten samtidigt som en väl fungerande samhällsservice tillhandahålls.

Beslutsfattare måste bli medvetna om att en strategisk användning av upphandling är en förutsättning för att myndigheten eller enheten ska kunna nå sina verksamhetsmål och göra goda affärer (se SOU 2013:12 s.19) och därigenom bidra till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Betydande vinster kan göras genom en mer ändamålsenlig organisation och en målinriktad upphandlingsprocess. Upphandlingsverksamheten

har potential som ett medel för att uppnå olika mål för de offentliga verksamheterna och kan avse både ekonomiska, kvalitativa, sociala och miljömässiga mål.

Gör upphandlingsfrågor till en del av verksamhetsutvecklingen

Glappet mellan strategiska beslutsfattare och ansvariga för upphandlingsarbetet behöver minska.

⁴Vi tillämpande av begreppet "god affär" hänvisas till Upphandlingsutredningens slutbetänkande Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling, SOU 2013:12.

Inköp är en viktig del av verksamhetsutvecklingen där exempelvis inköpsstrategier behöver utgå från verksamhetens mål och behov, samt säkerställa att varor och tjänster som levereras uppfyller ställda kvalitetskrav, till rätt pris utifrån marknaden.

I synnerhet kan upphandling vara ett medel i den digitala omställning som offentlig förvaltning i sin helhet står inför. Digitaliseringen är ett verktyg för att uppnå det förvaltningspolitiska målet om en rättssäker och effektiv förvaltning med väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet. I samband med kravställning bör hänsyn tas till att den information som lagras i systemet så enkelt som möjligt ska kunna utnyttjas vidare.

Försörjningsstrategi för en bättre krisberedskap

En inköpsstrategi bör innehålla en s.k. försörjningsstrategi. Denna ökar myndighetens beredskap för hur inköp ska ske vid olika krissituationer: Vilka varor och tjänster behövs för att nå myndighetens mål? Vilka tjänster kan utföras i egen regi? Är det möjligt att avropa från befintligt ramavtal? Kan inköp samordnas med annan myndighet? Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), ger stöd när en allvarlig olycka eller kris inträffar. Regeringen har bl.a. gett Försvarsmakten och MSB i uppdrag att lämna förslag till en grundsyn för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Den föreslagna grundsynen ska inkludera en beskrivning av hur arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret ska bedrivas och vara ett stöd för samtliga berörda myndigheters planeringsarbete. Uppdraget ska redovisas i juni 2016.

Se värdet i att ta fram en inköpsstrategi

En inköpsstrategi ger ökade möjligheter till professionalisering, nytänkande och innovation samt en tydligare anknytning till organisationens övriga mål och strategier. Genom en inköpsstrategi får ledningen möjlighet att formulera en tydlig ambition för hur organisationens inköp kan bli ett verktyg för att nå övergripande mål.

För statistik över inköpen

Statistiken på upphandlingsområdet är i dag bristfällig, vilket bl.a. medför en osäkerhet om hur mycket den offentliga upphandlingen årligen omsätter i Sverige. Bristande statistik innebär också svårigheter när det gäller utvärdering och uppföljning på upphandlingsområdet. Statistik saknas även vad gäller miljömässig offentlig upphandling, hur hänsyn tas till sociala krav, däribland statistik med kön som indelningsgrund, samt i vilken utsträckning som upphandling används för att driva innovation. Det krävs även en bättre överblick över de upphandlande myndigheternas och enheternas utgifter för att skapa bättre förutsättningar att göra goda affärer. Förutsättningarna för att få fram bättre statistik ökar redan genom att upphandlingsdokumenten innehåller fullständiga uppgifter och att efterannonsering genomförs. En bättre överblick över inköpen kan t.ex. uppnås genom att inköp och avtal kopplas samman i en avtalsdatabas eller liknande så att utbetalningar med anknytning till offentliga upphandlingar kan identifieras.

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... verksamhetsföreträdare och strategiska beslutsfattare tar del av det stöd som t.ex. Upphandlingsmyndigheten erbjuder för att öka er kunskap om hur upphandling kan användas som ett strategiskt utvecklingsverktyg för verksamheten.

... efter avslutad upphandling, publicera upphandlingsunderlaget som öppna data.

... er myndighets ledning, med utgångspunkt i strategin, utvecklar tydliga och väldefinierade inköpsmål- och att målen kommuniceras ut i organisationen.

... er myndighets inköpsmål inkluderas i interna riktlinjer, policy- och styrdokument, alternativt i dokumenterade rutiner och processer.

... er myndighet t.ex. tar fram en intern inköpsstrategi som är förankrad på ledningsnivå.

... er myndighet tar fram interna riktlinjer om affärsetik som bl.a. beskriver arbetet med att skapa förtroende och ta tillvara på konkurrensen.

... er myndighet medverkar till Upphandlingsmyndighetens statistikinsamling på upphandlingsområdet, särskilt om vilka miljömässiga och sociala krav som ställs och hur de efterlevs. Även statistik om hur upphandling används för att driva innovation behövs.

... er myndighet skaffar en god överblick över inköpen kan uppgifterna ligga till grund för nationell statistikinsamling.



2

Effektiva offentliga inköp

En offentlig upphandling som karaktäriseras av effektiva inköps- och upphandlingsförfaranden som ger mer värde för pengarna.

Genom effektiva inköp kan den bästa affären uppnås utifrån behov, kostnad, kvalitet och andra krav såsom exempelvis miljökrav. Eftersom det handlar om stora belopp kan en förhållandevis måttlig prissänkning med bibehållen kvalitet leda till besparingar, t.ex. genom bättre samordning eller mer noggrant genomförd avtalsuppföljning och utvärdering.

Den offentliga sektorn behöver säkerställa att det som köps in blir ekonomiskt fördelaktigt ur ett totalkostnadsperspektiv. Man bör t.ex. inte bara se till anskaffningskostnaden utan även ta hänsyn till den totala kostnaden över tid för användandet av varan eller tjänsten.

God inköpskompetens är en förutsättning för goda affärer

Inköparna är nyckelpersoner för att möjliggöra effektiva inköp, men god inköpskompetens behövs i hela organisationen.

Den upphandlande myndigheten eller enheten behöver en kompetens som omfattar hela inköpsprocessen. Behovs- och marknadsanalysen, de lagkrav som ställs, hur anbudet utvärderas, samt kontraktens utformning och uppföljning är väsentliga inslag för att få önskad kvalitet i inköpen. Det handlar även om hur leverantörerna kan motiveras till ständig kvalitetsförbättring, t.ex. genom olika typer av ersättningsformer eller förlängningsoptioner. Effektiva inköp kräver också en väl fungerande uppföljning. Uppföljning behövs dels för att säkerställa att den upphandlande myndigheten eller enheten får den kvalitet och kvantitet som avtalats, dels för att kontrollera att leverantörer uppfyller kraven i de ingångna avtalen och för att utveckla arbetet inför kommande upphandlingar. En väl fungerande uppföljning är också en viktig del i arbetet med att bygga förtroende för upphandlingsmarknader. För att behålla rätt kompetens krävs kontinuerlig vidareutbildning av medarbetarna.

Beakta och bidra till forskning på upphandlingsområdet

Forskningen på upphandlingsområdet utgör ett viktigt underlag för utvecklingen av upphandlingsarbetet. På övergripande nivå kan forskningen bidra till en saklig debatt och välgrundade beslut. På en mer tillämpad nivå kan forskningen bidra till att skapa verktyg och metoder för en mer effektiv offentlig upphandling. Forskningsresultat i form av analyser och slutsatser kan bidra till att föra utvecklingen av den offentliga upphandlingen framåt.

Konkurrensverket har ett forskningsanslag och ett råd för forskningsfrågor som bl.a. ska bistå med att stimulera forskning på upphandlingsområdet. Rådet ska tillföra Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten sådana resultat från utvecklingen främst inom de ekonomiska och juridiska vetenskaperna, som kan ha betydelse för verkets och myndighetens verksamhet. Rådet för forskningsfrågor utses av Konkurrensverket efter samråd med Upphandlingsmyndigheten.

Systematiska jämförelser

Utredningen Systematiska jämförelser - För lärande i staten (SOU 2015:36) konstaterar att statliga myndigheter har förhållandevis goda möjligheter att jämföra sig sinsemellan när det gäller upphandlingsverksamhet, särskilt avseende kostnader. Systematiska jämförelser mellan statliga myndigheter kan användas för att utveckla metoder för kontroll och bedömning av verksamheten, men även för att effektivisera myndigheternas inköp. Systematiska jämförelser kan även användas av andra upphandlande myndigheter och enheter, såsom kommuner och landsting.

Beakta kostnader brett ur ett livscykelperspektiv

Bristande helhetsperspektiv i upphandling kan innebära att kostnader och värden för andra verksamheter som berörs av upphandlingen inte tas med i kalkylen och inte heller kostnadsskillnader som uppstår under produktens livscykel. Det kan leda till oönskad övervältringseffekter och till en suboptimering av resurser totalt sett. Det är därför viktigt att beakta detta i inköpsarbetet.

Livscykelkostnadsperspektivet är viktigt och ska beaktas i offentlig upphandling. Bristande helhetsperspektiv leder alltför ofta till att produkter med lågt inköpspris väljs, trots att kvalitets- och hållbarhetsskillnader leder till att kostnaden för driften på längre sikt blir högre. I upphandlingar som omfattar såväl produkter och material som investeringar, drift och underhåll, bör det finnas en drivkraft att effektivisera och stimulera nytänkande och att utveckla kvalitativa perspektiv, samt miljö, sociala och etiska aspekter.

Säkerställ övergång till en elektronisk inköpsprocess

Användningen av befintliga och nya elektroniska verktyg måste öka för att utveckla, effektivisera och kvalitetssäkra den offentliga upphandlingen och den efterföljande beställningsprocessen. De statliga myndigheterna behöver föregå med gott exempel. En ökad användning av elektroniska verktyg i inköpsprocessen kan också underlätta statistikinsamlingen (se sida 10).

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... er myndighet ser till att medarbetarna har de förutsättningar som krävs för att uppnå de inköpsstrategiska målen, där ni även säkerställer kunskap i att ställa kvalitetskrav.

... er myndighet tar hjälp av det stöd som finns att tillgå. Upphandlingsmyndigheten, som har regeringens uppdrag att ge stöd och vägledning för strategisk upphandling, har en nyckelroll i att ge er nödvändigt stöd.

... offentlig upphandling, med betoning på det strategiska perspektivet, utgör en del av kompetensutvecklingen av personer i ledande befattningar i staten.

... er myndighet bidrar med uppslag och stöd till möjliga forskningsprojekt på upphandlingsområdet samt tar del av Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens arbete på forskningsområdet.

... er myndighet ser värdet i att använda befintlig forskning för att utveckla upphandlingsarbetet.

... er myndighet tar hänsyn till livscykelkostnader och genomför en livscykelanalys vid offentlig upphandling. Här finns möjlighet att ta stöd av Upphandlingsmyndigheten.

... er myndighet väljer att övergå till en helt sammanhållen elektronisk inköpsprocess.

... er myndighet tar stöd av Upphandlingsmyndigheten i frågor som rör elektroniska inköpsverktyg.



3

En mångfald av leverantörer och en väl fungerande konkurrens

En väl fungerande konkurrens är grundläggande för en god affär.

Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv och ta tillvara på konkurrensen på marknaden. En väl fungerande konkurrens med en mångfald av aktörer, varor och tjänster, är avgörande för att den offentliga upphandlingen ska kunna tillgodose samhällets behov på bästa sätt.

Fler och nya anbudsgivare i offentliga upphandlingar bidrar till att motverka anbudskarteller. När fler företag och organisationer kan och vill lämna anbud vid offentliga upphandlingar stärks konkurrensen samtidigt som nytankandet stimuleras.

Förbättra förtroendet för upphandlingsmarknaderna och förutsättningarna för konkurrens

Regeringen vill att konkurrensen i den offentliga upphandlingen förbättras med fler utländska leverantörer för att öka konkurrensen. Mindre företag och t.ex. idéburna organisationer med begränsade administrativa resurser har ofta ett behov av god information, vägledning och tydliga spelregler. Även nystartade företag behöver ges möjlighet att konkurrera om offentliga kontrakt. Tilltron till upphandlingsmarknaderna är avgörande för viljan att delta. När tilltron till upphandlingen urholkas väljer färre leverantörer att lägga anbud.

Konkurrensverket är den myndighet i Sverige som har i uppdrag att utöva tillsyn över att konkurrens- och upphandlingsregelverken efterlevs. Anbudskarteller i samband med upphandlingar och otillåtna direktupphandlingar är exempel på sådant som direkt skadar marknaderna, men även påverkar förtroendet för marknadernas funktion. En effektiv tillsyn innebär att tilltron till marknadernas funktion ökar vilket gör att fler vågar och vill vara med och lämna anbud i konkurrens med andra. Många ärenden hos Konkurrensverket initieras genom tips och klagomål.

Inkludera ett leverantörs-perspektiv i upphandlingar

En mångfald av leverantörer, varor och tjänster behövs för att skapa en väl fungerande konkurrens. För att säkerställa att leverantörer inte upplever sig uteslagna från att delta i upphandlingar behövs ett leverantörsperspektiv i upphandlingarna. Exempelvis behöver upphandlingsunderlaget formuleras på ett sätt som uppmuntrar företag och organisationer att lägga anbud och erbjuda nya och innovativa lösningar. För att möjliggöra för utländska leverantörer att delta i upphandlingar bör hänvisning göras till internationella standarder eller märkningar när så är möjligt.

Möjliggör bättre interaktion och mer dialog

En nyckelfråga för att utveckla den offentliga upphandlingen är samspelet mellan upphandlande myndigheter eller enheter och leverantörer. En god dialog före, under och efter upphandlingar kan öka förståelsen för myndighetens specifika behov – och därmed för underlagens utformning – men

även ge ökad kunskap och förståelse för vilka lösningar som marknaden kan erbjuda. Myndigheter bör även dra nytta av de lokala eller branschspecifika initiativ som finns för möten, t.ex. hos Sveriges handelskamrar, Svenskt Näringsliv, Företagarna och andra bransch- och intresseorganisationer som SKL eller intressentorganisationer, exempelvis SKL samt hos intressentorganisationer. Utmaningen är att bygga en kultur där förberedelsearbete och dialoger värdesätts. En ökad dialog – inom lagens ramar – är även ett sätt att minska hindren för de mindre företagens medverkan (se vidare nedan).

Ge rätt förutsättningar för små och medelstora företag

Mindre företag kan ofta erbjuda flexibla lösningar som svarar mot särskilda behov. Det gäller att skapa tillräckligt attraktiva upphandlingar som såväl stora som små företag vill och kan lämna anbud i. Företagens kostnader för att delta i offentliga upphandlingar vägs mot chanserna att vinna kontrakt. Det är viktigt att små och medelstora företag nås av information om hur ett upphandlings- och anbudsförfarande går till, vilka affärsmöjligheter som finns och var de kan vända sig för att få vägledning och stöd. De nya upphandlingsdirektiven innehåller både möjligheter och skyldigheter som syftar till att främja de små och medelstora företagens medverkan.

Redan genom att dela upp större upphandlingar i mindre delar kan möjligheterna öka för små och medelstora företag att konkurrera på lika villkor om offentliga kontrakt. Samtidigt måste kostnadseffektiviteten för helheten beaktas.

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

- ... er myndighet medverkar till att höja förtroendet hos marknadens aktörer för den offentliga marknaden och bidrar till sänkta inträdesbarriärer för marknadens aktörer.
- ... myndigheten tar del av det arbete som Upphandlingsmyndigheten bedriver för att verka för förbättrade förutsättningar för konkurrens i offentlig upphandling.
- ... er myndighet skapar förutsättningar för en effektiv tillsyn genom att uppmärksamma Konkurrensverket på misstänkta överträdelser av konkurrens- och upphandlingsregelverken.
- ... er myndighet har ett leverantörsperspektiv vid framtagande av upphandlingsunderlaget.
- ... er myndighet aktivt verkar för att inte utesluta leverantörer från att delta i upphandlingar, t.ex. vid utformning av upphandlingens kravspecifikation.
- ... er myndighet medverkar till att förenkla företagens gränsöverskridande verksamhet, främja konkurrens mellan leverantörer och förhindra inlåsning till en viss leverantör, t.ex. genom att i era upphandlingar hänvisa till internationella standarder. Strävan bör vara att i möjligaste mån använda sig av öppna standarder.
- ... er myndighet möjliggör en konstruktiv dialog med potentiella leverantörer, t.ex. genom att erbjuda en mötesplattform.
- ... er myndighet drar nytta av de lokala eller branschspecifika initiativ som finns för möten.
- ... er myndighet tar stöd av Upphandlingsmyndigheten avseende dialog med potentiella leverantörer.
- ... er myndighet aktivt arbetar för att mindre företag får en verklig chans att delta i offentlig upphandling, t.ex. genom att undanröja hinder såsom alltför höga krav på ekonomisk och finansiell kapacitet där det är omotiverat.
- ... er myndighet tar stöd av Upphandlingsmyndigheten i frågor om hur upphandlingar kan genomföras så att de möjliggör för mindre företag att delta.

4

En rättssäker offentlig upphandling

En väl fungerande offentlig upphandling bygger på att såväl leverantörer som medborgare har tilltro till att rättssäkerheten fungerar.

Offentlig upphandling pekas ofta ut som ett riskområde för korruption. I och med att allt fler verksamheter konkurrensutsätts ökar också behovet av att de upphandlande myndigheterna och enheterna vidtar åtgärder för att förebygga korruption och jäv. Väl förberedda och strategiska upphandlingar förebygger osunt beteende vid inköp. Genom att aktivt arbeta för att motverka korruption och genom att planera inköp för att undvika att exempelvis

hamna i tidspress, minskar risken för exempelvis otillåtna direktupphandlingar. Upphandlande myndigheter och enheter behöver vara uppmärksamma på tecken på korruption, anbudskarteller och andra signaler om snedvriden konkurrens. Regeringen vill även betona vikten av en väl fungerande avtalsuppföljning just för att visa för övriga anbudsgivare att ingånget avtal verkligen efterföljs.



Förhindra förekomsten av korruption

Tilltron till hur de offentliga inköpen genomförs skadas allvarligt om det finns misstankar om korruption. Arbetet med att förhindra korruption handlar om att bekämpa förekomsten av mutor och andra otillbörliga förmåner.

Regeringens målsättning är att alla upphandlande myndigheter och enheter har interna riktlinjer för hur myndigheten motverkar förekomsten av oegentligheter. Genom att samtliga upphandlande myndigheter och enheter aktivt arbetar för att förebygga korruption och jäv i sina organisationer kan målet om en rättssäker och förtroendeingivande upphandling uppnås.

Genom öppenhet och kommunikation kan missförstånd och onödiga rättsprocesser undvikas

De grundläggande unionsrättsliga principerna om öppenhet och likabehandling är särskilt viktiga för att bygga upp förtroendet hos leverantörer. Principen om öppenhet ställer krav på information om upphandlingar, att den upphandlande myndigheten eller enheten tillämpar skriftliga och dokumenterade förfaranden och att tilldelningsbeslut motiveras. Ett sätt för den upphandlande myndigheten eller enheten att bidra till en ökad öppenhet är att publicera upphandlingsunderlaget öppet.

Rätten till överprövning är viktig för rättssäkerheten. Det finns dock mycket att vinna för såväl den upphandlande myndigheten eller enheten som för leverantörerna om onödiga rättsprocesser som t.ex. bygger på missförstånd

kan förebyggas. Det är regeringens bedömning att missförstånd och onödiga rättsprocesser kan undvikas genom öppenhet och kommunikation.

Höj ambitionsnivån på era uppföljningar

Genom att inte följa upp ingångna avtal riskerar de upphandlande myndigheterna och enheterna att förlora i kvalitet och effektivitet samt i sin trovärdighet som avtalspartner, och samtidigt medverka till att oseriösa leverantörer deltar om offentliga kontrakt. Det bör vara en självklarhet att alltid kontrollera att varor och tjänster som tas emot och används i verksamheten överensstämmer med det som myndigheten faktiskt kravställt, beställt och betalat för. Det strider mot såväl likabehandlingsprincipen som mot kravet på ett öppet och objektivt upphandlingsförfarande att ställa krav som inte kan kontrolleras.

Redan vid kravställandet behöver den upphandlande myndigheten eller enheten kunna redogöra för hur uppföljningen av de krav som ställs i upphandlingen kommer att ske. Detta är nödvändigt för att kraven ska vara trovärdiga gentemot leverantörerna samtidigt som de säkerställer den förväntade kvaliteten.

Uppföljningar för att säkerställa att man fått det man betalat för handlar också om att skapa tilltro till den offentliga upphandlingen och viljan att delta i konkurrensen med andra leverantörer (se även sida 14).

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... er myndighet exempelvis tar fram interna riktlinjer avseende korruption och mutor som ger medarbetarna rätt kunskap för att undvika jäv eller korruption.

... er myndighet tar stöd av aktörer såsom Institutet mot mutor och Upphandlingsmyndigheten.

... er myndighet förebygger missförstånd och onödiga rättsprocesser genom öppenhet och en god kommunikation med potentiella leverantörer.

... er myndighet genomför avtalsuppföljningar på ett rättssäkert och effektivt sätt.

... er myndighet tar hjälp av det stödmaterial och de stödverktyg som Upphandlingsmyndigheten erbjuder för avtalsuppföljning.

... er myndighet undersöker förutsättningarna att samverka med andra upphandlande myndigheter eller enheter för ett effektivare gemensamt uppföljningsarbete.



5

En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

Frigör verksamhetens innovationspotential genom offentlig upphandling.

Det finns en stor potential i att använda upphandling som ett verktyg för att främja utveckling och innovation. Genom att använda metoder för innovationsupphandling, såsom förkommersiell upphandling och innovationspartnerskap, kan den offentliga sektorn stimulera utvecklingen av helt nya

innovativa lösningar som inte existerar på marknaden i dag. Den offentliga sektorn kan även främja innovation hos leverantörer genom att den, i upphandlingar, efterfrågar funktioner snarare än färdiga lösningar. Den offentliga sektorn kan vidare, i egenskap av aktiv beställare och första kund,

driva på marknaden till att utveckla lösningar på viktiga samhällsutmaningar. Genom att i större utsträckning efterfråga s.k. transformativa lösningar kan upphandlande myndigheter exempelvis bidra till att hållbarhetsmålen nås.

Genom offentlig upphandling, och ett nära samarbete mellan upphandlande myndigheter och näringsliv, kan teknisk utveckling som stärker offentlig verksamhet främjas och som i sin tur kan leda till världsledande innovationer. När företag ges möjlighet att utveckla innovativa lösningar och nya produkter för offentlig verksamhet, kan detta även leda till hållbar tillväxt, stärkt konkurrensförmåga, nya jobb och exportmöjligheter.

En nyckel till att säkerställa ett bra resultat i upphandlingar är att involvera potentiella leverantörer, branschorganisationer, experter, brukare och andra aktörer i god tid innan kraven i upphandlingen utformas. Genom dialog med dessa aktörer uppnås en större förståelse och ökad kunskap om vilka lösningar marknaden kan erbjuda eller utveckla utifrån specifika behov. Samtidigt säkerställs att de krav som därefter ställs i upphandlingsunderlaget inte utestänger nya lösningar som finns på marknaden och att de lösningar som tas fram är användbara för den avsedda målgruppen.

Gör innovationsupphandling till en del av er verksamhetsutveckling

Sveriges innovationsförmåga är avgörande för att kunna utveckla den offentliga sektorn samt för att möta de utmaningar och möjlig-

heter som den globala ekonomin innebär. Det är därför angeläget att innovationsupphandling blir en del av myndigheternas verksamhetsutveckling. Nya tekniklösningar och innovationer är nödvändiga för att uppnå de samhälleliga målen.

Innovationsupphandling är ofta mer resurskrävande än traditionell upphandling. Genom att upphandlande myndigheter och enheter samordnar sig i beställargrupper, och genom att nyttja möjligheter till finansiellt stöd från exempelvis Vinnova, kan riskerna för den enskilda myndigheten minskas. I synnerhet mindre kommuner och landsting kan vinna på att samarbeta kring upphandlingar.

Ställ krav på funktion

Genom att ställa krav på funktion i stället för specifika krav på varor eller tjänster främjas de potentiella leverantörernas kreativitet och innovationsförmåga.

Att efterfråga funktioner kan främja konkurrensen i upphandlingar genom att fler företag och organisationer kan vara med och lämna anbud, något som inte minst gynnar små- och medelstora företag.

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... er myndighet på ledningsnivå identifierar utvecklings- och innovationsbehov som skulle kunna mötas med hjälp av innovationsupphandling.

... er myndighet tar fram interna riktlinjer för att främja innovation i upphandlingar.

... er myndighet säkerställer en god och tidig dialog med marknadens aktörer kring behov och förutsättningar för att utveckla innovativa lösningar. Upphandlingsmyndigheten bedriver arbete på området och kan erbjuda stöd i detta arbete.

... er myndighet ställer krav på funktion och utgår ifrån det resultat som ska uppnås i stället för specifika krav på varorna eller tjänsterna.

... er myndighet tar hjälp av de initiativ och hjälpmedel som Upphandlingsmyndigheten har tagit fram som stöd för att ställa funktionskrav i upphandlingar.



6

En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

- Den miljöanpassade offentliga upphandlingen måste öka i hela den offentliga sektorn
- Inköp kan användas som strategiskt verktyg för att nå miljömål
- Ställ krav om djurskydd

Sverige ska ligga i framkant och fortsatt vara ett föredöme när det gäller miljöanpassad offentlig upphandling. Redan i dag finns krav för hur 190 myndigheter ska genomföra sina upphandlingar i förordningen (2009:07) om miljöledning i statliga myndigheter. Med väl utformade krav på varor och tjänster kan offentlig upphandling bli en stark drivkraft för hållbar utveckling. Användningen av miljöanpassad upphandling bör därför öka, särskilt inom produktgrupper med stor miljöpåverkan. Miljöhänsyn och livscykelanalysperspektivet bör beaktas i upphandlingens olika faser. Även om priset i en enskild upphandling blir högre om miljökrav ställs kan den totala samhällskostnaden på sikt bli lägre.

Upphandling kan också användas som ett strategiskt verktyg för Sveriges omställning mot en cirkulär och biobaserad ekonomi för att nå de nationella miljömålen och för Sveriges arbete för att uppfylla de globala hållbarhetsmålen och 2030-agendan. Syftet med att använda miljökriterier i offentlig upphandling är att bidra till att nå miljö kvalitetsmålen. Den offentliga sektorn spelar här en viktig roll som ansvarsfull köpare av varor och tjänster. Genom hållbara och etiskt medvetna inköp kan den också svara upp mot ett starkt och växande engagemang bland allmänheten.

Den offentliga sektorn har också en viktig funktion för och möjlig-

het att främja innovativa och nya miljö- och energitekniklösningar. Likaså kan den ökade digitaliseringen och användningen av it bidra till att möta klimatutmaningen och nå dessa mål. Omvänt kan offentlig upphandling utgöra en viktig marknad för innovativa företag på dessa och andra områden.

Den offentliga upphandlingen av produkter och tjänster bör bättre styra mot samhällets ambitioner och motsvara den höga nivån på djurskydds- och miljöhänsyn som den svenska lagstiftningen ställer.

Öka användandet av miljökriterier

Miljöhänsyn kan beaktas i alla delar av upphandlingsprocessen. Det finns också särskilda bestämmelser för miljökrav. Lagstiftningen ger också stora möjligheter att ställa krav på miljöhänsyn, som nu i större utsträckning än tidigare kan beaktas i alla delar av upphandlingsprocessen.

Upphandlingsmyndigheten har regeringens uppdrag att verka för ökad miljöhänsyn inom upphandling och ansvarar för en omfattande kriterieverksamhet som vänder sig till upphandlande myndigheter och enheter i deras arbete med att ställa krav på exempelvis djurskydd och resurseffektivitet i sina upphandlingar. Upphandlingsmyndighetens kriterier, i form av miljökrav och sociala krav, finns på ett tiotal produktområden som omfattar 100-tals produkter. I myndighetens arbete ingår att redovisa nyckeltal som visar på interna och externa effekter av miljökriterier och sociala kriterier.

En ökad användning av miljökrav i upphandlingar möjliggör inte bara miljövinster utan även

ekonomiska vinster. Genom att ta hjälp av exempelvis Upphandlingsmyndighetens nyttokalkylatorer går det att räkna ut hur mycket pengar och energi som kan sparas och hur mycket klimatpåverkan (koldioxidutsläpp) kan minskas genom att ställa miljö- och energikrav i upphandlingar.

Ställ djurskyddskrav i livsmedelsupphandlingar

Upphandlingen av livsmedel och måltidstjänster är ett område där kraven som ställs bör återspegla medborgarnas förväntningar på att svenska djurskyddskrav uppfylls. Att upphandlande myndigheter och enheter ställer relevanta djurskyddskrav i upphandlingar bidrar till att säkerställa goda förhållanden under djurets liv oavsett produktionsland.

Statliga myndigheter fyller en viktig funktion genom att föregå med gott exempel på hur djurskydd kan – och får – säkerställas i offentliga upphandlingar och på ett icke-diskriminerande sätt.

Exemplet Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet

Statens Inköpscentral vid Kammarkollegiet (SIC) har gjort en inventering av alla miljökrav som finns i SIC:s ramavtal. Ramavtalsområdena har granskats avseende kvalificeringskrav, utvärderingskrav, kontraktsvillkor och de miljökrav som kan ställas vid avrop. I inventeringen har SIC identifierat ett antal miljökritiska sakområden samt ett antal varor och tjänster som myndigheten bedömt har en stor miljöpåverkan. De av SIC ställda miljökraven redovisas av myndighetens miljösamordnare som sedan årligen rapporterar dessa till Naturvårdsverket.

Nationella livsmedelsstrategin

Under 2016 arbetar regeringen med att ta fram en livsmedelsstrategi. I Livsmedelsstrategin kommer regeringen framhålla att Sverige bör ha höga ambitioner inom djurskydd och djurhälsa och fortsätta sitt arbete för att höja djurskyddsnivån i EU.

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... er myndighet tar hjälp av Upphandlingsmyndighetens miljökriterier och andra verktyg, såsom kriteriebiblioteket och nyttokalkylsverktygen.

... er myndighet verkar för att ställa miljökrav i era upphandlingar. SIC:s erfarenheter kan tjäna som gott exempel.

... er myndighet tar hjälp av Upphandlingsmyndighetens stödverktyg för att ställa krav på djurskydd, på icke diskriminerande grunder, i upphandlingar.

7

En ansvarsfull offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.



Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

Krav på social hänsyn bör ställas i offentliga upphandlingar när det är möjligt och lämpligt. Sociala hänsyn kan exempelvis innebära att främja möjligheter till anställning för vissa särskilt utsatta grupper, t.ex. personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. Jämställdhet är en del av social hänsyn och innebär att säkerställa lika möjligheter för kvinnor, män och barn, samt att varor, tjänster och produkter blir tillgängliga och användbara för alla i alla åldrar och oavsett funktionsvariation. Även hänsyn till förutsättningar och behov för olika grupper som de nationella minoriteterna är en del av detta. Det är viktigt att upphandlande myndigheter och enheter i ett tidigt skede av upphandlingsprocessen tillämpar principen om s.k. universell utformning, dvs. tänker strategiskt för att säkerställa att produkter och tjänster kan användas av så många som möjligt och inte på förhand utesluter vissa användare. Det kan exempelvis ske genom att genomföra en jämställdhetsanalys av de krav som ställs. Sociala krav kan även bidra till att främja fri och rättvis handel. Det är också viktigt att överväga eventuella risker i upphandlingens leverantörsled när det gäller bl.a. respekten för mänskliga rättigheter.

Upphandlingar bör också främja företagens respekt för mänskliga rättigheter i sin verksamhet enligt FN:s riktlinjer.

Det allmänna ska inte medverka till brister i respekten för mänskliga rättigheter eller till social dumpning. Detta gäller oavsett om arbetet utförs här i landet, i någon av EU:s medlemsstater

eller i något land utanför unionen. Statliga myndigheter bör vara ett föredöme och ligga i framkant när det gäller att ta social hänsyn i upphandlingar.

Utöka förekomsten av social hänsyn i upphandlingar

Genom att exempelvis ta fram en intern uppförandekod eller hållbarhetspolicy tydliggör upphandlande myndigheter och enheter vilket ansvar de tar för att säkerställa ett socialt hållbart samhälle.

Regeringen kommer att ge förutsättningar för att upphandlande myndigheter och enheter, genom Upphandlingsmyndigheten, får nödvändigt stöd för att t.ex. kunna identifiera områden där det är angeläget att sociala krav ställs och för att genom upphandling uppmärksamma eventuella risker inom detta område, även i leverantörsledet.

Ställ krav om skäliga anställningsvillkor

Konkurrensen i den offentliga upphandlingen får aldrig ske på bekostnad av en god arbetsmiljö eller skäliga anställningsvillkor. Regeringen vill stärka de möjligheter som finns att ställa krav på villkor enligt svenska kollektivavtal i offentliga upphandlingar. Krav på villkor motsvarande svenska kollektivavtal är ett viktigt sätt att motverka social dumpning inom offentlig upphandling. Genom att ställa krav på leverantörerna att de tillförsäkrar sina anställda skäliga arbetsvillkor kan de upphandlade

tjänsterna utföras med hög kvalitet samtidigt som social dumpning motverkas.

Upphandlingsmyndigheten är, tillsammans med relevanta myndigheter och arbetsmarknadens parter, en viktig aktör för att höja kompetensen och verka för att dessa hänsyn tas i upphandlingar.

Medverka till att öka sysselsättningen genom upphandlingar

Det finns goda förutsättningar för upphandlande myndigheter och enheter, som många gånger är stora beställare av tjänster och entreprenader, att vid upphandling få branschaktörer att anställa arbetslösa personer som har svårt att komma in på arbetsmarknaden. Detta kan exempelvis ske genom att ställa krav på att långtidsarbetslösa med rätt kompetens erbjuds arbete, praktik eller lärlingsplats, alternativt att praktik eller lärlingsplats erbjuds till unga arbetslösa som annars riskerar långa tider av arbetslöshet. Krav av detta slag bör utformas så att de motverkar en könssegregerad arbetsmarknad.

Regeringen har kunnat följa hur andra medlemsstater, såsom Storbritannien, på ett framgångsrikt sätt arbetat med sociala klausuler i offentliga upphandlingar för ökad sysselsättning. Regeringen eftersträvar att den offentliga sektorn i Sverige blir bättre på att öka sysselsättningen genom den offentliga upphandlingen.

Möjliggör för idéburna organisationers medverkan om offentliga kontrakt

Idéburna organisationer – sociala företag, kooperativ, samfund,

stiftelser, ideella organisationer – utgör en viktig resurs i samhället och bidrar till mångfald. För regeringen är det angeläget att underlätta för dessa organisationer att verka på välfärdsmarknaderna. De medverkar framför allt till att utveckla välfärdstjänsternas kvalitet och anpassning till brukarnas behov och önskemål. Flera av dessa idéburna organisationer är dessutom en viktig röst för grupper i samhället som annars kan ha svårt att komma till tals. Dessa frivilliga insatser innebär mervärden i form av demokratiförstärkning, gemenskap och social sammanhållning. Ett sätt att främja idéburna organisationers möjlighet att vara leverantörer till den offentliga sektorn kan vara att, med beaktande av de juridiska förutsättningar som finns för detta, inrätta s.k. Idéburet offentligt partnerskap, IOP. Även om Sverige har en livskraftig och aktiv ideell sektor är de idéburna organisationerna i hög grad frånvarande inom exempelvis områdena vård och omsorg.

Regeringen anser att en ökad dialog – inom lagens ramar – både före, under och efter upphandlingen är ett sätt att minska hindren för de idéburna organisationernas medverkan.

Exemplet Trafikverket

I juni 2015 fick Trafikverket i uppdrag av regeringen att utreda hur sysselsättningsfrämjande krav kan införas i offentliga upphandlingar, och vilka konsekvenser det kan få. Eftersom Trafikverkets redovisning tyder på att krav av detta slag kan vara effektiva verktyg för att främja ökad sysselsättning är det regeringens avsikt att fler statliga myndigheter ska verka för sysselsättningsfrämjande krav i sina upphandlingar.

Hur kan målet uppnås?

Genom att ...

... er myndighet tar fram interna rutiner där ledningens förväntningar på organisationen om ett socialt ansvarstagande i upphandlingar tydliggörs.

... er myndighet tar hjälp av Upphandlingsmyndighetens kriterier och stöd för socialt ansvarsfull offentlig upphandling.

... er myndighet aktivt arbetar för att motverka social dumpning och säkerställa skäliga anställningsvillkor i upphandlingar.

... er myndighet verkar för att ställa sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar. Trafikverkets erfarenheter kan tjäna som gott exempel⁶¹.

... er myndighet tar stöd av Upphandlingsmyndigheten vid utformandet av sysselsättningsfrämjande krav i upphandlingar.

... er myndighet är medveten om att alltför högt ställda krav på t.ex. ekonomisk och finansiell kapacitet eller för stora kontrakt kan utgöra omotiverade hinder för idéburna organisationers möjligheter att delta i upphandlingar.

... er myndighet säkerställer att idéburna organisationer, där det är motiverat, ges möjlighet att delta i upphandlingar. Var medveten om att idéburna organisationers resurser ofta är begränsade.

... er myndighet, när det finns rättsliga förutsättningar för det, samverkar med idéburna organisationer exempelvis genom partnerskap.

... er myndighet tar stöd av Upphandlingsmyndigheten för att få rätt kunskap om hur upphandlingar kan genomföras så att de möjliggör för idéburna organisationer att delta.

7

⁶¹ I Trafikverkets rapport *Krav på sysselsättning i upphandlingar, 2015-11-13*, bedömer Trafikverket att vidtagna sysselsättningsfrämjande åtgärder varje år kan ge mellan 200 och 1 500 praktikplatser och anställningar (bland annat lärlingsplatser samt anställningar subventionerade av Arbetsförmedlingen).



Regeringskansliet

Produktion: Finansdepartementet

Tel: 08-405 10 00

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se