



KUNGL. INGENJÖRSVETENSKAPSAKADEMIEN
Royal Swedish Academy of Engineering Sciences

24 juni 2010

Innovation för tillväxt – Förslag från arbetsgruppen ”Offentlig innovationsupphandling”

Arbetsgruppen

Arbetsgruppen ”Offentlig innovationsupphandling” lämnar härmed sitt reviderade förslag till styrgruppen för Innovation för tillväxt. Gruppen består av Charlotte Brogren (VINNOVA) ordförande, Mårten Armgarth (Acreo), Tomas Berggren (Energimyndigheten), Ann-Mari Fineman (VINNOVA), Maria Laxvik (Stockholms stad), Carola Lemne (Praktikertjänst), Fredrik Mossberg (Attendo), Emilie Ankarcrona Smith (Swedish Medtech) och Arvid Söderhäll (IVA) projektledare.

Bakgrund

I debatten har offentlig upphandlings påverkan på innovation uppmärksamats. De stora offentliga inköpsvolymerna – i Sverige ca. 450-600 miljarder kr/ år – gör att offentlig efterfrågan har stor betydelse för utvecklingen på befintliga och nya marknader. Beroende på hur efterfrågan uttrycks, kan offentlig upphandling antingen utgöra en viktig drivkraft, eller bli till ett hinder, för tillväxtskapande innovation och förnyelse. Det är därför viktigt att innovationsaspekten noga beaktas vid offentlig upphandling.

Offentliga verksamheter har sällan ett uttalat uppdrag att främja innovation. I vissa fall finns motsättningar mellan deras uppdrag och köp av innovationer (exempelvis skall svenska kommuner inte ta på sig risk, vilken oftast uppkommer vid innovationsupphandling).

Konkreta initiativ för att stärka offentlig innovationsupphandling måste därför utgå från samhällets, och offentliga organisationers, reella behov, snarare än att försöka förmå offentliga organisationer att upphandla ”innovation” i allmänhet. En process behövs för att stödja identifiering av offentliga behov, samt för hur efterfrågan formuleras.

Behov av initiativ

För att dra nytta av potentialen i offentliga upphandlingar i Sverige – vår bedömning är att 1-3 procent av dessa bör kunna ske som innovationsupphandling - behövs initiativ som:

- *Definierar viktiga samhälleliga utmaningar på riksnivå.*

- *Skapar incitament för ledningar i offentliga verksamheter att arbeta medvetet och strukturerat med verksamhetens långsiktiga/strategiska behov.*
- *Erbjuder konkreta processer för att identifiera dessa behov och hur de kan uppfyllas med hjälp av offentlig upphandling.*
- *Stöder offentliga upphandlare i hanteringen av innovationsupphandlingar.*

Initiativen bör vara en del av en nationell dialog som tydliggör ambitionerna för innovation inom offentlig verksamhet, samt när och hur dessa behov kan tillfredsställas genom upphandling. Dialogen är en förutsättning för samarbete mellan de aktörer som är verksamma inom innovationsupphandling.

Initiativen skall utgå från gällande regler för upphandling och konkurrens i Sverige och inom EU. Forskning visar att regelverken i sig själva inte är hindrande. Det är främst *tolkningar och tillämpningar* av upphandlings- och konkurrensregler som hämmar innovationsupphandling. Initiativen vi diskuterar bör också omfatta denna problematik.

Våra förslag

Arbetsgruppens lämnar förslag inom tre områden. Kring förslag 2 b har arbetsgruppen *Offentlig innovationsupphandling* samarbetat med arbetsgruppen *Stimulans av FoU i små och medelstora företag*.

1. Tillsätt en delegation för offentlig innovationsupphandling

Arbetsgruppen föreslår att:

- *Regeringen tillsätter en delegation för offentlig innovationsupphandling. Delegationen skall identifiera praktiska åtgärder som kan genomföras omgående för att stärka innovationsupphandling. Arbetet skall tidsbegränsas till tre år och därefter utvärderas.*
- *Delegationens uppdrag skall också innefatta uppföljning och utvärdering av åtgärderna för att stärka innovationsupphandling*
- *Infrastrukturupphandlingar kommer att med stor säkerhet bli centrala i delegationens arbete. Men också frågeställningar kring tjänsteupphandlingar kommer att bli viktiga.*
- *Delegationen deltar i dialogen kring tillämpningen av LOU, LUF och LOV*

Förslaget är inspirerat av "Delegationen för samverkan inom den kliniska forskningen", som verkade under tre år och avslutade sitt arbete år 2009. Uppgiften var att förbättra förutsättningarna för samarbete mellan aktörer inom klinisk forskning. Arbetet var inriktat på praktiska projekt och åtgärder som var möjliga att genomföra omgående.

Delegationen skapade förutsättningar för dialoger och bättre förståelse över branschgränser. Den genomförde också ett antal projekt som gav konkreta resultat, till exempel verktyg för att beställa eller upphandla samt följa upp det forskningsuppdrag som ingår i vårdens åtagande. Delegationens arbetsätt borde därmed passa för främjandet av innovationsupphandlingar.

Ett viktigt område för den föreslagna delegationen är att delta i dialogen kring tillämpningen av regelverket, då inkonsekvens skapar osäkerhet hos upphandlare.

En delegation för offentlig innovationsupphandling kan förslagsvis bemannas med representanter från SKL, Svenskt näringsliv, VINNOVA, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Energimyndigheten och branschföreningar (däribland föreningar med medlemsföretag verksamma mot vård och omsorg/hälso- och sjukvårdsektorn) samt forskare vid lärosäten och institut.

2. Identifiera och stötta viktiga utförare av framtida offentliga innovationsupphandlingar

Förslaget består av två delar:

2 a. Regeringen tilldelar vissa myndigheter ett tydligt ansvar för innovationsupphandling inom områden av särskild samhällig vikt, där behov finns av innovativa lösningar

Arbetsgruppen föreslår att:

- *Lämpliga existerande myndigheter som skall få ett särskilt innovationsansvar identifieras.*
- *De myndigheter som valts ut får i uppgift att ta fram underlag för de viktigaste behoven inom sitt område, samt hur dessa kan mötas inom ramen för en innovationsstrategi.*
- *Regeringen tilldelar lämpliga myndigheter ett tydligt innovationsansvar. Dessa tillförs särskilda medel för att kunna arbeta praktiskt med att påverka marknader, exempelvis genom katalytisk upphandling, certifierings- och standardiseringsarbete. Uppdragen skrivs in i myndigheternas regleringsbrev.*

Förslaget är inspirerat av Energimyndighetens uppdrag att främja energibesparing genom marknadsförändring. Dess arbete bedrivs med hjälp av flera olika typer av initiativ som FoU-stöd till informationsinsatser, certifieringar och teknikupphandlingar. Teknikupphandling är så kallade "katalytisk upphandling", genomförda av beställargrupper med syftet att tidigarelägga marknadsintroduktionen av nya energibesparande tekniker och produkter. Väl genomförda katalytiska upphandlingar har goda förutsättningar att genom spridningseffekter på marknaden ge förtjänster som vida överstiger investeringarna.

2 b. Inför ett svenskt SBIR-liknande initiativ kopplat till att vissa offentliga myndigheters uppdrag att ta fram innovationsstrategier för den egna verksamheten

Arbetsgruppen föreslår att:

- *En pilot inleds genom att ett antal lämpliga aktörer som bedöms ha behov av innovativa lösningar för den egna verksamheten identifieras. Dessa får stöd enligt förslaget ovan att ta fram innovationsstrategier och som en del av dessa föreslå möjliga innovationsupphandlingar.*
- *Näringsdepartementet inför på försök ett SBIR-liknande system i Sverige, som bygger på europeiska erfarenheter anpassade till svenska förhållanden.*

- *Finansiering av upphandlingarna sker via de upphandlande myndigheternas egen budget. Behov av incitament som exempelvis riskfonder eller försäkringslösningar, motsvarande de instrument som används i andra länder, för att förstärka initiativet bör undersökas.*
- *Försöksverksamheten föreslås pågå i 5-7 år varefter erfarenheterna från de SBIR-liknande upphandlingarna utvärderas och ligger till grund för ett mer permanent svenskt system.*

Förslaget hämtar sin inspiration från Storbritannien. Där finns krav på att vissa offentliga verksamheter skall ha en innovationsstrategi, med offentlig upphandling som ett möjligt verktyg. Detta skapar en medvetenhet i organisationerna om de långsiktiga utvecklingsbehov, vilket är fundamentalt för att deras efterfrågan skall driva innovation.

Att omvandla behov till konkret efterfrågan kräver en strukturerad process. I Storbritannien finns programmet SBRI, med vars hjälp statliga myndigheter och andra offentliga organisationer snabbare och med hanterad risk, kan upphandla nya lösningar. I USA och Holland finns liknande system, under namnet SBIR. För mer information, om systemen, se bilaga.

För att kunna införa ett SBIR-liknande initiativ behöver tre typer av stödstrukturer byggas upp:

- processtöd (hur man går till väga),
- juridiskt stöd (om lagar och regelverk) och
- tekniskt stöd (granskning av ansökningarnas höjd avseende teknik och innovation).

3. Utöka metodstödet till offentliga inköpare och deras leverantörer

Arbetsgruppen föreslår att:

- *Kammarkollegiets Nationella upphandlingsstöd utökas till att omfatta metoder för offentlig innovationsupphandling.*

Förslaget är inspirerat av "The Office of Government Commerce", OGC, i Storbritannien, som erbjuder metodstöd för innovationsupphandlingar, riktat till offentliga upphandlare. OGC erbjuder, specifikt för innovationsupphandling, best practice-guides, en vitbok, processbeskrivningar, FAQ, help desk, fallstudier etc.¹

Kammarkollegiets nationella upphandlingsstöd borde tilldelas mer resurser för att särskilt kunna adressera innovationsupphandling på liknande sätt som i Storbritannien. En viktig del i detta arbete är att sprida kunskap och inspirera till att fler aktörer tillvaratar de möjligheter som innovationsupphandling ger, samt att tillhandahålla verktyg för att göra detta. Stöd bör riktas både till offentliga upphandlare och deras leverantörer, med särskild hänsyn tagen till små och medelstora företag. Viktigt är att erbjuda metoder för uppföljning och utvärdering av gjorda upphandlingar.

¹ http://www.ogc.gov.uk/delivering_policy_aims_through_public_procurement_innovation.asp.

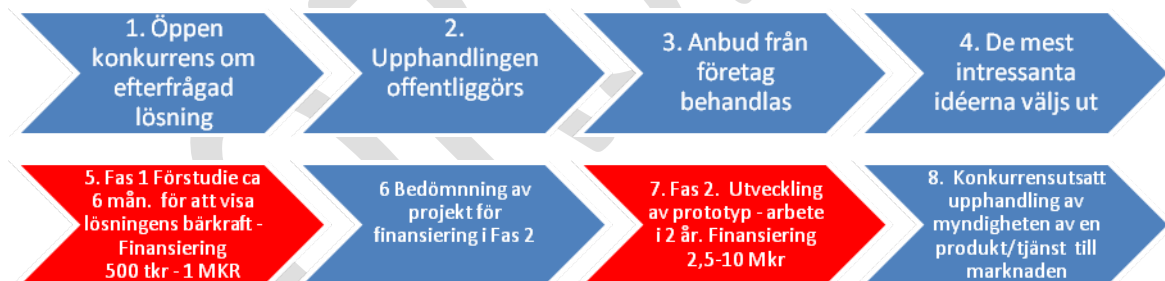
Bilaga SBIR/SBRI

Förslag 2 b som presenteras i beslutsunderlaget hämtar sin inspiration från SBRI i Storbritannien. Initiativet fungerar enligt följande. Baserat på identifierade behov ordnar offentliga organisationer upphandlingar av ny teknik/ idéer som är öppna för hela näringslivet. De mest framgångsrika uppslagen tilldelas kontrakt för att utveckla produktidéer.

Normalt finns två faser: 1) FoU med syfte att bevisa vetenskaplig, teknisk och kommersiell genomförbarhet av ett föreslaget projekt. 2) FoU med syfte är att producera en väl definierad prototyp. I slutet av fas 2 är avsikten att lyckade projekt skall leda till kommersiella varor eller tjänster som köps av myndigheterna i konkurrensutsatta upphandlingar. En central myndighet finns både för regelutformning, rådgivning och för att hjälpa upphandlande myndigheter att organisera upphandlingarna. Kontrakten betalas dock av de upphandlande myndigheterna själva.

I Storbritannien och Nederländerna är det frivilligt för myndigheterna att använda sig av SBRI/ SBIR för att lösa sina innovationsbehov. Det är därför viktigt att kunna visa nytta med systemet, samt att erbjuda fullgott stöd till upphandlande myndigheter. Det behövs flera nivåer av stöd: från att ta fram innovationsstrategier och integrera dessa med myndigheternas verksamhetsplanering, till att säkerställa att det SBIR-liknande systemet är stabilt uppbyggt och fungerar smidigt.

Processen i ett svenskt SBIR-liknande system skulle kunna konstrueras i åtta steg.



En upphandling inleds genom att en myndighet eller en annan offentlig aktör definierar ett behov (1). Det som blir föremål för en upphandlig är snarare en lösning på ett tydligt behov, än en i detalj specificerad produkt eller tjänst. Upphandlingen offentliggörs (2) och företag har möjlighet att komma med anbud (3). De mest intressanta idéerna väljs ut (4).

Under fas 1 (5) får de vinnande anbuderna normalt mellan 500 tkr och 1 Mkr för att vidareutveckla idén och visa att den är utvecklingsbar. Efter sex månader väljer [Myndigheten] ut den intressantaste av de vidareutvecklade idéerna för fortsatt finansiering i Fas 2 (6), vilket normalt innebär medel på mellan 2,5 Mkr och 10 Mkr för att utveckla en prototyp (7). Det tar i regel två år. Efter detta sker en konkurrensutsatt upphandling där företaget som fått medel kan delta på samma villkor som andra företag (8).