



2010/139-5

Genomförande av dynamiska inköpssystem





MISSIV

DATUM
2010-09-17
ERT DATUM
2010-07-02

DIARIENR
2010/139-5
ER BETECKNING
Fi2010/1230

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Genomförande av dynamiska inköpssystem

Den 2 juli 2010 fick Statskontoret genom en överenskommelse med Regeringskansliet i uppdrag att göra en undersökning. Syftet var att bistå Regeringskansliet med ett underlag inför ett beslut om huruvida bestämmelser om dynamiska inköpssystem ska införas i lagstiftningen.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av överenskommelsen i promemorian *Genomförande av dynamiska inköpssystem*.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Annika Nordlander Finn, administrativ chef Ulf Ållebrand och utredare Björn Stålpets, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Björn Stålpets

**Innehåll**

1	Inledning	3
1.1	Sammanfattning	3
1.2	Bakgrund och uppdraget	3
1.3	Genomförande	4
2	Undersökningens resultat	5
2.1	Inledning	5
2.2	Ett fåtal av de intervjuade ser något behov av dynamiska inköpssystem för egen del...	5
2.3	... men de förespråkar ändå att reglerna införs	5
2.4	Skäl för och emot dynamiska inköpssystem	6
2.4.1	Ökad konkurrens	6
2.4.2	Effektiviseringar eller betungande administration?	6
2.5	Övriga synpunkter	7
2.5.1	I dag är kunskaperna om dynamiska inköpssystem begränsade	7
2.5.2	Effektiva tekniska lösningar efterfrågas	7
2.5.3	Det är inte klart i vilka situationer dynamiska inköpssystem kan användas	7
2.5.4	Utbildning och upphandlingsstöd	8
3	Intervjuförteckning	9



1 Inledning

1.1 Sammanfattning

I början av juli 2010 fick Statskontoret genom en överenskommelse med Regeringskansliet i uppdrag att göra en undersökning. Syftet var att bistå Regeringskansliet med ett underlag inför ett beslut om huruvida bestämmelser om dynamiska inköpssystem ska införas i lagstiftningen. Undersökningen genomfördes genom telefonintervjuer med företrädare för ett urval myndigheter och organisationer inom fyra kategorier.

- kommuner
- landsting
- statliga myndigheter
- övriga organisationer (arbetsgivarorganisationer, intresseorganisationer med flera)

Undersökningen visar att endast ett fåtal av de som har intervjuats i dagsläget ser ett behov av att använda dynamiska inköpssystem i sin egen inköpsverksamhet. Detta gäller i synnerhet representanterna för de statliga myndigheterna, men även för de flesta deltagarna från kommuner. För landsting är behovet av dynamiska inköpssystem något större.

Trots att endast ett fåtal av de intervjuade uppger att de har behov av att använda dynamiska inköpssystem är de flesta positiva till att införa regler om sådana inköpssystem i lagstiftningen. Det främsta skälet uppges vara att dynamiska inköpssystem antas leda till ökad konkurrens och pressade priser. Undersökningen visar dock även att det finns farhågor om att dynamiska inköpssystem samtidigt kan innebära en tyngre administrativ börda. Det skulle sannolikt innebära att ramavtal kommer användas i stället för dynamiska inköpssystem även fortsättningsvis.

I övrigt kan Statskontoret konstatera att kunskaperna om dynamiska inköpssystem är mycket begränsade. Deltagarna i undersökningen uppger många gånger att viktiga detaljer kring dynamiska inköpssystem först måste klargöras innan de säkert kan avgöra hur stort behovet av sådana inköpssystem är.

1.2 Bakgrund och uppdraget

Kortfattat är ett dynamiskt inköpssystem en helt genom elektronisk process för köp av sådant som vanligen används av den upphandlande myndigheten. Systemet är under hela dess löptid öppet för varje ekonomisk aktör som uppfyller urvalskriterierna och som har lämnat ett preliminärt anbud som överensstämmer med förfrågningsunderlaget.

Upphandlingsutredningen 2004 föreslog i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28) bland annat nya regler om dynamiska inköpssystem för att införa bestämmelserna i direktiv 2004/17/EG och 2004/18/EG. Även Innovationsupphandlingsutredningen föreslog i sitt betänkande Innovationsupphandling (SOU 2010:56) att regler om dynamiska inköpssystem införs i lagstiftningen. Utredningen menade att dynamiska inköpssystem i vissa sammanhang kan vara en fördelaktig metod för upphandling.

I början av juli 2010 fick Statskontoret genom en överenskommelse med Regeringskansliet i uppdrag att göra en undersökning. Syftet var att bistå Regeringskansliet med ett underlag inför ett beslut om huruvida bestämmelser om dynamiska inköpssystem ska införas i lagstiftningen.

Statskontorets undersökning har skett genom telefonintervjuer. På grund av undersökningens tidsram har det inte funnits möjlighet att genomföra en enkätundersökning med ett representativt urval. I stället har ändamålet med undersökningen varit att ta reda på vad representanter inom ett antal olika myndigheter och andra organisationer ser för behov av att införa regler om dynamiska inköpssystem, vilka skäl som anges för och emot, samt vad det i övrigt finns för åsikter om sådana inköpssystem.

1.3 Genomförande

Telefonintervjuer har genomförts med företrädare för vissa myndigheter och organisationer, enligt bilagd intervjuförteckning. Urvalet av myndigheter och organisationer har skett i samråd med Finansdepartementet. Statskontoret har som regel intervjuat cheferna inom området offentlig upphandling. I vissa fall har det visat sig vara mer lämpligt att intervjuva andra tjänstemän, som sakkunniga på upphandlingsområdet eller upphandlare. I dessa fall har intervjuerna i stället skett med dessa personer.

Undersökningen har omfattat fyra kategorier myndigheter och organisationer.

- kommuner
- landsting
- statliga myndigheter
- övriga organisationer (arbetsgivarorganisationer, intresseorganisationer med flera)

Sammanlagt har Statskontoret genomfört 47 intervjuer. Undersökningen har genomförts av Björn Stålpets.

2 Undersökningens resultat

2.1 Inledning

Statskontoret har kunnat konstatera att många av de som myndigheten har kontaktat för att intervjua har relativt begränsade kunskaper om vad dynamiska inköpssystem är, trots att de arbetar med upphandling. Det är nödvändigt att läsa resultatet av undersökningen mot denna bakgrund.

2.2 Ett fåtal av de intervjuade ser något behov av dynamiska inköpssystem för egen del...

Det är endast ett fåtal av de som har intervjuats som i dag ser ett behov av att använda dynamiska inköpssystem för den egna inköpsverksamheten. De flesta uppger att de, såvitt de kan bedöma nu, även framöver kommer att använda ramavtal för att köpa sådana produkter som de eventuellt hade kunnat köpa genom dynamiska inköpssystem. Detta gäller i synnerhet representanterna för de statliga myndigheterna, men även för de flesta deltagarna från kommuner. För landstingen är behovet av dynamiska inköpssystem något större. Flera deltagare ur den kategorin ser ett visst behov av sådana inköpssystem för sin verksamhet. Även Varuförsörjningsnämnden (en samverkansorganisation på upphandlingsområdet för fem landsting) ser ett sådant behov. Övriga organisationer uttalade sig inte om behovet för egen del eftersom de inte intervjuades i egenskap av upphandlande enhet.

2.3 ... men de förespråkar ändå att reglerna införs

Trots att endast ett fåtal av de intervjuade ser ett behov av att använda dynamiska inköpssystem inom sina respektive organisationer är de flesta positiva till att införa sådana regler. Detta gäller undersökningens samtliga målgrupper. Deltagarna anser att upphandlande myndigheter och enheter bör ha möjlighet att använda samtliga upphandlingsförfaranden som behandlas i EG-direktiven. Om det visar sig att de upphandlande myndigheterna eller enheterna inte har någon nytta av de nya reglerna om dynamiska inköpssystem, kommer de inte att använda sig av förfarandet. Risken för att de dynamiska inköpssystemen blir en pappersprodukt som inte används är inte skäl nog att avstå från att införa reglerna.

2.4 Skäl för och emot dynamiska inköpssystem

2.4.1 Ökad konkurrens

De flesta deltagare i Statskontorets undersökning tror att dynamiska inköpssystem är en upphandlingsform som leder till bättre konkurrens och pressade priser för vissa typer av inköp. De tror att det ökade antalet leverantörer i jämförelse med ramavtal sannolikt kommer att leda till bättre konkurrens. Detsamma gäller möjligheten till nya prissättningar under hela inköpssystemets löptid. Ett mindre antal deltagare anser att den andra konkurrensutsättningen inom ramavtalen i tillräcklig utsträckning tillgodoser konkurrensbehovet för den här typen av inköp.

2.4.2 Effektiviseringar eller betungande administration?

Många av de intervjuade tror att dynamiska inköpssystem kan innebära ökad konkurrens och pressade priser, men att de samtidigt kan medföra tyngre administrativ börda. I det här sammanhanget går åsikterna isär om huruvida den ökade kostnaden för administrationen kommer att vägas upp av de potentiella besparingarna.

Vissa menar att marginalerna i pris vid en upphandling enligt dagens regelverk i regel är små för enklare produkter. En del andra ser stora besparingsmöjligheter med dynamiska inköpssystem. En slutsats är att möjligheterna till besparingar beror på vilka typer av varor och tjänster som kan komma att upphandlas i ett dynamiskt inköpssystem.

När det gäller en eventuell ökad administration befarar en del av de intervjuade att upphandlingen kommer omfatta fler moment och att den fortlöpande administrationen därför kommer öka. Det finns dessutom en viss osäkerhet kring vilka kommunikationskrav och överprövningsmöjligheter som kommer att förknippas med dynamiska inköpssystem. Undersökningen visar att hur smidiga (eller tungrodda) systemen är i dessa avseenden till stor del kommer att vara avgörande för viljan att använda förfarandet. Ska till exempel varje beslut att lägga till nya leverantörer i ett befintligt inköpssystem behöva kommuniceras med alla leverantörer som vid tidpunkten redan är upptagna i det systemet? Ska varje sådant beslut dessutom kunna överklagas av de som redan är med i systemet?

Flera deltagare menar att de befintliga reglerna om en andra konkurrensutsättning på ett ramavtal innebär mycket administration och är en relativt krävande process. Vid dessa konkurrensutsättningar begås inte sällan misstag vilka kan leda till överklagningar som är tids- och resurskrävande. De menar att om dynamiska inköpssystem visar sig vara lättare att hantera och innebär mindre administration talar goda skäl för att byta metod för vissa särskilda typer av inköp. Om dessa fördelar uteblir är det sannolikt att ramavtal kommer användas även fortsättningsvis.

2.5 Övriga synpunkter

2.5.1 I dag är kunskaperna om dynamiska inköpssystem begränsade

Som redan har nämnts har de intervjuade personerna mycket olika kunskapsnivåer avseende dynamiska inköpssystem. Några få har mycket djupa kunskaper och bestämda åsikter om för- och nackdelar med inköpssystemen. De flesta har dock mycket begränsade kunskaper. Många av de positiva reaktioner som framkom under intervjuerna har inte haft sin grund i ett på förhand upplevt behov av att använda just dynamiska inköpssystem inom deltagarnas organisationer, utan i den information om systemen som Statskontoret förmedlade i samband med intervjun.

2.5.2 Effektiva tekniska lösningar efterfrågas

De flesta deltagarna betonar att de dynamiska inköpssystemen bör vara så användarvänliga och enkla som möjligt. Många deltagare, bland annat representanten för Svenskt Näringsliv, framhåller att det framförallt skulle vara önskvärt med en standardisering av den programvara och de övriga tekniska lösningarna som ingår i de dynamiska inköpssystemen. Det skulle i så fall möjliggöra för leverantörerna att inte tvingas hantera anbudslämnanden i vitt skilda format och systemtyper beroende på upphandlande enhet. Det skulle även underlätta för upphandlarna och minska riskerna för misstag i handläggningen.

2.5.3 Det är inte klart i vilka situationer dynamiska inköpssystem kan användas

De flesta som har medverkat i Statskontorets undersökning menar att användningsområdena för dynamiska inköpssystem behöver klargöras på ett tydligare sätt än vad som går att utläsa av EU-direktivet. En fråga som uppkommer är bland annat hur pass komplicerade varor och tjänster som kan komma att upphandlas genom dynamiska inköpssystem.

Många deltagare spekulerade kring om anbuden som ingår i ett dynamiskt inköpssystem bör avse produkter som är helt och hållet jämförbara mellan leverantörerna. De påpekade att inköpssystemen då endast kommer att kunna avse mycket väl definierade standardprodukter.

Flera deltagare var tveksamma till om systemen skulle kunna användas för upphandlingar av icke-standardiserade tjänster, samtidigt som de uppger att den typen av upphandlingar blir allt vanligare. Denna utveckling är bland annat en följd av att många verksamheter inom den offentliga sektorn har konkurrensutsatts. Vissa av de intervjuade uppger att det finns en farhåga för att behovet av dynamiska inköpssystem inte är så stort, i synnerhet om

dessa inköpssystem begränsas till att endast omfatta inköp av standardprodukter.

Flera av de intervjuade ser dock en potentiell nytta med dynamiska inköpssystem på upphandlingsområden med snabb prisutveckling. Dynamiska inköpssystem möjliggör prisjusteringar vid varje inköpstillfälle under hela dess löptid, vilket kan leda till att inköpspriserna i högre grad kommer att stämma överens med de gällande marknadspriserna. Om motsvarande inköp görs genom avrop på ramavtal riskerar priserna bli fixerade över en längre tidsperiod. Dynamiken i inköpssystemen kan innebära fördelar i sådana upphandlingar, både ur ett upphandlar- och leverantörsperspektiv i jämförelse med ramavtal.

2.5.4 Utbildning och upphandlingsstöd

Om regler om dynamiska inköpssystem förs in i lagstiftningen bedömer många av de intervjuade att det kommer att behöva utvecklas ett statligt upphandlingsstöd anpassat efter den nya upphandlingsformen. Flera deltagare menar att Kammarkollegiet skulle passa för den uppgiften, eftersom de redan har liknande uppdrag inom upphandlingsområdet. Det har emellertid inte ingått i Statskontorets uppdrag att föreslå former eller ansvar för ett sådant stöd.

Behovet av utbildning och stöd kommer enligt deltagarna givetvis också bero på tydligheten i regelverket och användarvänligheten i de tekniska lösningarna.

3 Intervjuförteckning

Statliga myndigheter

Arbetsförmedlingen

Hans Nolander, sektionschef på sektionen för ekonomi och upphandling i Östersund

Transportstyrelsen

Robert Alexanderson, upphandlingschef

Post- och telestyrelsen

Charlotte Murray, enhetschef på upphandlingsenheten

Fortifikationsverket

Ann Charlotte Eriksson, upphandlare

Kommerskollegium

Bengt Larsson, utredare

Konkurrensverket

Angelo Skog, utredare på upphandlingsavdelningen

Tillväxtverket

Ingrid E Ström, upphandlingsansvarig

Kammarkollegiet

Daniel Moius, Programansvarig på Kammarkollegiets upphandlingsstöd

Skatteverket

Mikael Wickström, inköpsansvarig (inköpsansvarig även på Kronofogdemyndigheten)

Ekonomistyrningsverket

Peter Norén, ansvarig för arbetet inom e-handelsområdet

Rikspolisstyrelsen

Petter Grape, upphandlingschef

Riksgäldskontoret

Jennie Alm, jurist

Försvarmakten

Maria Sedenberg, chef för upphandlingsavdelningen



Försvarets materielverk
Roger Forslund, affärschef

Lantmäteriet
Göran Persson, enhetschef

Försvarets radioanstalt
Peder Stenström, upphandlingschef

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet
Rolf Hök, ämnesföreståndare i offentlig upphandling

Luftfartsverket
Sven Göran Karlson, inköpare

Landsting

Landstinget Dalarna
Gunnar Stålberg, upphandlingschef

Västra Götalands läns landsting (västra Götalandsregionen)
Alf Oskarson, områdeschef upphandling

Skåne läns landsting
Per Dahlgren, inköps- och upphandlingsdirektör

Landstinget Sörmland
Teemu Lehtimäki, upphandlingschef

Landstinget i Östergötland
Kjell Carlsson, tf. upphandlingschef

Landstinget i Gävleborg
Petter Karlsson, avtalsdirektör

Örebro läns landsting
Agne Johansson, upphandlingschef

Varuförsörjningsnämnden
Per Erik Sjögård, förvaltningschef



Kommuner

Stockholms kommun

Stefan Nordin, verksamhetschef för upphandlingsavdelningen

Göteborgs kommun

Göran Brunberg, upphandlingschef på Upphandlingsbolaget

Norrköpings kommun

Krister Thorell, upphandlingschef

Gotlands kommun

Örjan Olsson, upphandlingschef

Skövde kommun

Hans Dahlén, upphandlingschef

Sunne kommun

Ulf Borg, IT-strateg med elektronisk handel som särskilt fokusområde

Östersunds kommun

Thomas Karlsson, enhetschef

Jönköpings kommun

Björn Isaksson, funktionschef på upphandlingsenheten

Helsingborgs stad

Annette Ahlblad, upphandlingssamordnare

Malmö kommun

Sanny Hell, upphandlingschef

Täby kommun

Ulla Hannegård, upphandlingschef

Kalmar kommun

Per-Gunnar Fransson, upphandlingschef

Tanums kommun

Paula Kellett, inköpssamordnare

Haparanda kommun

Nadja Lukin, upphandlare

Gällivare kommun

Rolf Olsson, upphandlingsansvarig



Övriga organisationer

Sveriges Kommuner och Landsting
Eva Sveman, förbundsjurist

Svensk Näringsliv
Olof Erixon, expert på handelsfrågor på näringspolitiska avdelningen

Sveriges offentliga inköpare
Lisbeth Johnson, ordförande (tillika inköpschef i Halmstad kommun)

Almega
Ted Ekman, arbetar med offentlig upphandling på näringspolitiska avdelningen

Stockholms handelskammare
Niklas Kåvius, ansvarig för offentliga upphandlingar

Företagarna
Ulrica Dyrke, sakkunnig