

Sammanfattning

Bakgrund

Den statliga sektorns inköp av varor och tjänster uppgår varje år till betydande belopp. Sedan år 1998 finns förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning som anger att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna av varor och tjänster som myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.

Syftet med den statliga inköpssamordningen är att åstadkomma besparingar för staten genom att reducera myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor. Inköpssamordningen är en form av samverkan över myndighetsgränser där de statliga myndigheterna får stöd i sina inköp av elva s.k. ramavtalsansvariga myndigheters upphandling av statliga ramavtal.¹ Uppgiften att samordna de ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsverksamhet ligger på Ekonomistyrningsverket (ESV).

Ramavtal finns för närvarande inom ett 100-tal produktområden. Försäljningen på dessa avtal uppgick under år 2008 till 7,5 miljarder kronor, vilket utgör knappt 10 procent av de totala statliga inköpen som skulle kunna omfattas av statlig inköpssamordning.^{2,3} Knappt 2000 företag inklusive återförsäljare stod för denna försäljning.

De ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsverksamhet finansieras för närvarande med avgifter som tas ut av leverantörerna i samband med utnyttjandet av de för staten gemensamma ramavtalen. Avgifterna tas vanligtvis ut som en viss procentsats på leverantörernas försäljning.

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på uppdrag av regeringen sett över och behovsprövat den statliga inköpssamordningen. Översynen har bl.a. omfattat följande frågor:

- hur inköpssamordningen ska organiseras och styras
- vilka uppgifter den ska ha
- hur den bör drivas och effektiviseras.

¹ De ramavtalsupphandlande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriet, Riksgälden, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Kammarkollegiet samt Verket för högskole-service.

² Källa ESV, PM Analys, statlig upphandling 2008.

³ Siffran 7,5 miljarder kronor exkluderar kommunernas avrop av IKT-produkter från Kammarkollegiets statliga ramavtal. Inkluderas dessa avrop omsatte ramavtalen totalt ca 10 miljarder kronor.

Vidare ingår i uppdraget att

- beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under år 2007 med anledningen av de statliga ramavtalen.
- kartlägga leverantörsstrukturer och öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar
- analysera hur de statliga ramavtalen påverkar marknaderna för ett par för ramavtalen typiska varor eller tjänster
- kartlägga och beskriva hur andra jämförbara europeiska länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar.

Resultat

Den statliga inköpssamordningen medför sannolikt betydande besparingar för staten som helhet

De undersökningar som Statskontoret gjort för att avgöra om den statliga inköpssamordningen ger upphov till besparingar för staten indikerar att betydande belopp sparas. Uppskattningsvis reducerar statförvaltningen kostnaderna för sina inköp av vissa varor och tjänster med knappt 1,5 miljarder kronor per år till följd av den nuvarande statliga inköpssamordningen. Av denna dryga miljard svarar processuella besparingar i själva upphandlingsprocessen för knappt 500 miljoner kronor och prisbesparingar för ca 1000 miljoner kronor.

Det ska betonas att dessa uppskattningar bygger på antaganden om bland annat kontrafaktiska förhållanden som kan diskuteras. Den redovisade siffran ska därför behandlas med försiktighet. Att besparingarna uppgår till betydande belopp anser vi dock vara sannolikt.

Statskontoret bedömer med andra ord att den statliga inköpssamordningen når sitt syfte att effektivisera statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster och åstadkomma statsfinansiella besparingar. Därför finns det också ett behov av verksamheten.

Små och medelstora företag är i majoritet bland inköpssamordningens leverantörer

Vid den typ samordnade upphandlingar som görs inom ramen för den statliga inköpssamordningen där efterfrågan från många mindre beställare aggregeras finns alltid risken att mindre företag stängs ute. Så är inte fallet när det gäller den statliga inköpssamordningen. Av de knappt 700 företag som har ramavtal med någon av de ramavtalsansvariga myndigheterna som deltar i den statliga inköpssamordningen är drygt 500 att betrakta som små eller medelstora företag, dvs. de har mindre än 250 anställda. En betydande andel av leverantörerna har till och med färre än 50 anställda.

Det föreligger emellertid stora variationer mellan olika produktområden. För vissa produktområden är dominansen av mindre företag närmast total medan motsatsen gäller för andra områden. De senare ramavtalsområdena är potentiellt problematiska från ett perspektiv där mindre företags deltagande i offentlig upphandling bör främjas. Det är emellertid svårt att avgöra vad den låga andelen små och medelstora företag inom vissa områden beror på. Det finns flera möjliga förklaringar.

En sådan är att de större företagens dominans förklaras av att det handlar om produktområden där grundläggande ekonomiska förhållanden som förekomsten av stor- och samproduktionsfördelar i produktion, distribution, samt försäljning ger stora företag konkurrensfördelar. Vi bedömer att denna förklaring är giltig i flera fall, t.ex. datorer. En annan förklaring är att de ramavtalsansvariga myndigheterna inte i tillräcklig grad, genom t.ex. uppdelning av upphandlingar i delkontrakt, vinnlagt sig om att göra det möjligt för mindre företag att delta i upphandlingarna. Det finns enligt vår uppfattning indikationer på att så är fallet i några upphandlingar.

Vår slutsats är att den upphandling som bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen inte generellt sett utestänger små och medelstora företag från att delta. Tvärtom är de mindre företagen relativt väl representerade. Det finns emellertid ett antal ramavtalsområden där de små och medelstora företagen är i klar minoritet, vilket är potentiellt problematiskt.

Dagens organisering av den statliga ramavtalsinköpssamordningen är inte längre ändamålsenlig

Den statliga inköpssamordningen är uppbyggd kring ett system där statsförvaltningens största förbrukare av vissa varor och tjänster, som många andra myndigheterna behöver, tecknar ett antal statliga ramavtal. För att samordna de ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingsaktiviteter finns det en samordnad myndighet. Detta system har varit i bruk sedan åtminstone början av 1970-talet. Över tid har dock kopplingen mellan storleken på den egna förbrukningen och ramavtalsansvaret försvagats avsevärt. Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna har en mycket liten egen förbrukning och är mer att betrakta som rena upphandlingsspecialister och serviceenheter åt resten av statsförvaltningen.

Vår översyn av verksamheten visar att den decentraliserade strukturen där ansvaret för verksamheten är fördelad på elva olika myndigheter och där flertalet helt saknar uppdrag och styrning från regeringen har flera svagheter och brister. Detta hindrar verksamheten från att nå sin verkliga potential och åstadkommer därför sannolikt mindre besparingar för staten än som skulle vara möjligt. Nedan listas några av de mest betydande bristerna och dess konsekvenser:

- Den samordningsansvariga myndigheten ESV har otillräckliga resurser och mandat för att styra och utveckla verksamheten.

- Den decentraliserade strukturen resulterar i avtal och processer som inte är enhetliga. Detta skapar problem både för myndigheterna och för leverantörerna.
- Myndigheterna får svårt att hitta bland avtalen och göra avrop. Bristen på tydlighet och enhetlighet försvårar vidare sannolikt företagens deltagande i inköpssamordningen.
- Det är alltför slumpmässigt vilka myndigheter som blir ramavtalsansvariga för olika områden – det finns inga garantier för att den mest lämpade myndigheten för ett visst område blir ramavtalsansvarig.
- Systemet blir sårbart när deltagandet bygger på frivillighet.

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organiseringen av den statliga inköpssamordningen har spelat ut sin roll och att den hindrar verksamheten från att utvecklas ytterligare.

Vår europeiska utblick visar att den svenska lösningen är något av en anomali i sammanhanget. Flera andra länder har organiserat sin samordnade upphandling av ramavtal för IKT-produkter, kontorsmateriel, resetjänster m.m., dvs. samma typ av produkter som upphandlas inom ramen för den svenska statliga inköpssamordningen, i form av offentligt ägda, icke-vinstdrivande upphandlingsbolag. Dessa bolag ger ett professionellt och effektivt intryck och verkar dessutom ligga längre fram än den svenska inköpssamordningen vad gäller elektroniska stödsystem etc.

Ekonomisk uppföljning och kontroll är bristfällig

Den statliga inköpssamordningen finansieras i huvudsak med avgifter som grundas på leverantörernas försäljning på ramavtalen. De ramavtalsansvariga myndigheterna lägger fast avgifter i form av procentsatser som sedan multipliceras med leverantörernas redovisade försäljning på de olika ramavtalen för att bestämma myndigheternas intäkter. Enligt avgiftsförordningen ska avgifternas storlek bestämmas utifrån målet om full kostnads-täckning. Vi kan konstatera att detta finansieringssystem har ett flertal brister.

För det första förefaller verksamheten att gå med överskott. Perioden 2005–2008 översteg avgiftsintäkterna myndigheternas beräknade kostnader för ramavtalsverksamheten med knappt 12 miljoner kronor per år. Detta är enligt vår uppfattning inte förenligt med avgiftsförordningens bestämmelser. Det är också otillfredsställande eftersom det kan innebära att intäkter från deltagande i den statliga inköpssamordningen finansierar annan verksamhet i de ramavtalsansvariga myndigheterna.

För det andra föreligger det enligt vår uppfattning en viss tveksamhet om flertalet av de deltagande myndigheterna överhuvudtaget får ta ut avgifter på det sätt som sker i dag. De sex ramavtalsansvariga myndigheter som saknar formellt uppdrag från regeringen att medverka i den statliga inköps-

samordningen tar ut avgifter med stöd i avgiftsförordningens fjärde paragraf. Denna är dock endast tillämplig för verksamheter som är av tillfällig karaktär eller är av begränsat värde. Inget av dessa kriterier kan sägas föreligga när det gäller myndigheternas ramavtalsverksamhet.

För det tredje sker enligt vår uppfattning för lite kontroll och uppföljning av leverantörernas omsättningsredovisning. I och med att systemet bygger på en form av egenrapportering från leverantörernas sida och det finns ett incitament att redovisa en omsättning lägre än den faktiska är det viktigt med en fungerande kontroll- och uppföljningsverksamhet. Annars finns en uppenbar risk för fusk. Åtgärder har den senaste tiden vidtagits för att förbättra intäktsuppföljningen. Bland annat upphandlas för närvarande en revisionstjänst som ska kunna användas för uppföljning och kontroll av hur leverantörerna lever upp till villkoren i de tecknade ramavtalen.

För det fjärde finns det brister i de ramavtalsansvariga myndigheternas kostnadsuppföljning. Vissa av myndigheterna har haft svårt att beräkna vilka kostnader deltagande i den statliga inköpssamordningen har fört med sig. Mot bakgrund av att kostnaderna ska ligga till grund för storleken på de avgifter som ska tas ut för att finansiera verksamheten är detta givetvis problematiskt. Även på denna punkt har dock vissa förbättringar ägt rum de senaste åren. Detta är till del en följd av att ESV har utformat riktlinjer för beräkningar av direkta och indirekta kostnader, något som sannolikt bidragit till mer enhetliga beräkningsprinciper m.m.

Förslag

En ny myndighet för samordnad upphandling i staten inrättas

För att åtgärda de brister som finns i den nuvarande statliga inköpssamordningen och skapa förutsättningar för en utveckling och effektivisering av statens samordnade upphandling föreslår Statskontoret att nuvarande system med ramavtalsansvariga myndigheter och en samordningsansvarig myndighet avvecklas. I stället inrättas en ny myndighet för samordnad statlig upphandling.

Alternativa verksamhetsformer såsom ett statligt icke-vinstdrivande upphandlingsbolag eller en enhet inom en befintlig myndighet har övervägts. Efter en samlad bedömning har vi funnit alternativet med en ny myndighet mest ändamålsenligt.

Inrättandet av myndigheten kommer enligt Statskontorets bedömning medföra en rad fördelar som kan sammanfattas i följande punkter:

- Ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet kommer sannolikt att både öka viljan att använda avtalen och göra det enklare och mer attraktivt att bli ramavtalsleverantör
- Förutsättningar för en effektiv upphandlingsverksamhet.

- Förutsättningar för en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten.
- Förutsättningar för ökad kompetensutveckling och kompetensförsörjning.
- Större möjligheter att vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande.

Sammantaget kan dessa fördelar leda till både mer förmånliga inköpsvillkor för statsförvaltningen och en mer kostnadseffektiv upphandlingsprocess.

Den nya myndighetens uppgift bör vara att upphandla och förvalta ramavtal för statsförvaltningens räkning

Den nya upphandlingsmyndighet som Statskontoret föreslår kommer att vara en inköpscentral enligt EG-direktivens mening.

Myndighetens uppgift ska vara att svara för upphandling och förvaltning av ramavtal eller andra gemensamma avtal för statsförvaltningens räkning.

Målet för verksamheten ska vara att åstadkomma besparingar för staten genom en effektivare upphandlingsprocess.

Myndighetens verksamhet bör avgränsas till den statliga sektorn och upphandling för de statliga myndigheternas räkning. Kommunerna bör med andra ord inte längre få avropa från de statliga ramavtalen.

Det är av central betydelse att myndigheten inte bedriver konkurrensutsatt verksamhet där det finns privata alternativ att tillgå. Myndigheten bör därför inte bedriva konsultativ verksamhet för enskilda myndigheters räkning utan uteslutande ägna sig åt att den för statsförvaltningen gemensamma ramavtalsverksamheten. Inom ramen för denna bör dock myndigheten kunna bistå enskilda myndigheter med avropsstöd, avtalsutbildning, informations-spridning etc.

Myndigheten ska beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i de samordnade upphandlingarna.

Myndigheten ska årligen rapportera till regeringen resultatet av upphandlingsverksamheten

Myndigheten ska årligen redovisa till regeringen hur leverantörsmarknadsstrukturen ser ut och utvecklas samt vilka process- och prisbesparingar som görs till följd av ramavtalsverksamheten.

Kompetens

En viktig förutsättning för att kunna uppnå förmånliga inköpsvillkor med avseende på produktkvalitet och pris till nytta för det allmänna, medborgare och konsumenter och en kostnadseffektiv upphandlingsprocess är att

myndigheten utmärks av en hög beställarkompetens. Med det sistnämnda avser vi att den nya upphandlingsmyndigheten har:

- djupgående kunskap om aktuella regelverk (främst upphandlingslagstiftningen),
- god kännedom om berörda marknader och produkter samt förutsättningarna för en väl fungerande konkurrens vid upphandlingen.

Dimensionering

Med ledning i motsvarande verksamheter i Finland och Danmark, som i bolagsform bedriver i princip samma typ av verksamhet som vi anser att den nya upphandlingsmyndigheten ska göra, bedömer vi att den nya myndigheten fullt utbyggd bör vara i storleksordningen 60 årsarbetskrafter.

Statskontoret förordar en successiv utbyggnad av den nya upphandlingsverksamheten. I ett initialskede bör upphandlingsverksamheterna vid Kammarkollegiets IKT-upphandling, Verket för högskoleservice och Ekonomistyrningsverkets samordningsfunktion föras samman och utgöra kärnan i den nya myndigheten. Dessa verksamheter har redan i dag en inriktning, en kompetens och ett arbetssätt som påminner om de professionella inköpscentraler som t.ex. Hansel i Finland och SKI i Danmark är.

Övriga ramavtalsverksamheter föreslås under en övergångsperiod ligga kvar vid respektive ramavtalsmyndighet till dess att aktuella avtal löpt ut. Därmed säkras en smidig övergång utan negativa konsekvenser för den löpande verksamheten. I takt med att avtalen löper ut är det upp till den nya myndigheten att bedöma om ramavtalsområdet ska finnas kvar och, i så fall, ta över uppgiften att upphandla nya ramavtal.

Den ramavtalsverksamhet som bedrivs vid Riksgäldskontoret bör inte övertas av den nya myndigheten utan även fortsättningsvis vara ett ansvar för Riksgälden. Statskontoret bedömer att den del av Riksgäldens ramavtalsverksamhet som rör det statliga betalningssystemet är så integrerad med myndighetens övriga verksamhet att det från ett verksamhetsmässigt perspektiv är olämpligt att flytta verksamheten.

Finansieringen av den nya myndigheten bör ske enligt samma princip som i dag men med en väsentligt stärkt ekonomisk uppföljning och kontroll

Den nya upphandlingsmyndigheten bör vara avgiftsfinansierad och ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Vi föreslår att nuvarande finansieringsform med avgifter som grundas på leverantörernas omsättning bibehålls. De brister som uppenbarligen finns beror, menar vi, inte primärt på finansieringsmodellen i sig utan på avsaknaden av ekonomisk uppföljning och kontroll. Det faktum att inköpscentralerna i våra grannländer inte förefaller ha samma överskottsproblematik trots att de i grunden har samma finansieringslösning är en indikation på detta. Vidare bör så långt det är

praktiskt möjligt utgångspunkten för avgiftssättningen vara att de olika ramavtalsområdena ska bära sina egna kostnader.

Nuvarande ordning där myndigheterna ska använda de statliga ramavtalen men kan göra avsteg bibehålls...

Enligt nuvarande förordning om statlig inköpssamordning ska de statliga myndigheterna använda de statliga ramavtalen. Avsteg kan dock göras om myndigheten finner att enskild upphandling är sammantaget bättre för myndigheten. Vi har övervägt alternativet att göra de statliga ramavtalen obligatoriska för myndigheterna men funnit detta sammantaget sämre. Den begränsade valfrihet som nuvarande ordning innebär för myndigheterna är sannolikt viktig både för upphandlingsmyndigheten och för de enskilda myndigheterna. Den förra får en drivkraft att underlätta andra myndigheters upphandling och åstadkomma förmånliga villkor. De senare kan agera affärsmässigt och välja det mest förmånliga upphandlingsalternativet.

... men kompletteras med en skärpt avstegsrapporteringen och uppföljning

Vi föreslår att avstegsrapporteringen skärps och görs mer utförlig. Myndigheter som avser att göra avsteg från att utnyttja tillgängliga ramavtal bör motivera detta på ett mer utförligt sätt än vad som nu är fallet. Myndigheten ska tydligt ange om det är lägre pris, bättre kvalitet, lägre administrativa kostnader eller något annat skäl som gör att man väljer ett alternativt upphandlingssätt. Vi föreslår också att myndigheternas avsteg ska kunna följas upp i efterhand.