2009:12

STATSKONTORET

En effektivare statlig inköpssamordning

– analys och förslag

STATSKONTORET

MISSIV

DATUM	DIARIENR
2009-06-08	2008/163-5
ERT DATUM	ER BETECKNING
2008-06-18	Fi2008/4012 (delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att se över den statliga inköpssamordningen

Regeringen gav den 18 juni 2008 Statskontoret i uppdrag att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och analysera behovet av verksamheten. Statskontoret överlämnar härmed rapporten ”En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag” (2009:12) som redovisar resultatet av Statskontorets utredningsarbete.

Statskontoret lämnar i rapporten, i enlighet med regeringens uppdrag efter samråd med Konkurrensverket, förslag som kan öka små och medelstora företags deltagande i samordnade upphandlingar. Konkurrensverket har valt att inkomma med ett samrådsyttrande som behandlar också andra delar av Statskontorets uppdrag. Konkurrensverkets yttrande biläggs rapporten.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. T.f. utredningschef Anna Karlgren och utredare Magnus Arnek, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Magnus Arnek

POSTADRESS: Box 8110, 104 20 Stockholm. BESÖKSADRESS: Fleminggatan 20. TELEFON VXL: 08-454 46 00.
FAX: 08-791 89 72. statskontoret@statskontoret.se www.statskontoret.se

Innehåll

1	**Inledning**	**7**
1.1	Bakgrund	7
1.2	Statskontorets uppdrag	7
1.3	Genomförande	9
1.4	Läsanvisning	10
2	**Utgångspunkter**	**11**
2.1	Den statliga förvaltningens verksamhet, struktur och behov	11
2.2	En effektiv statsförvaltning	12
2.3	Upphandlingslagstiftningen	14
2.4	Sammanfattning	19
3	**Den statliga inköpssamordningen**	**21**
3.1	En kort historik	21
3.2	Den nuvarande statliga inköpssamordningen	24
3.3	Statskontorets iakttagelser, bedömningar och slutsatser	34
4	**Tidigare utredningar**	**41**
4.1	Statlig inköpssamordning – en utvärdering (RRV 1988)	41
4.2	Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130)	43
4.3	Samordnade inköp (Riksrevisionen 2005)	44
4.4	Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22)	45
4.5	Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori (Konkurrensverket 2006:4)	46
4.6	Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (Konkurrensverket 2009)	47
4.7	Sammanfattande iakttagelser och bedömningar	48
5	**Empirisk analys av den statliga inköpssamordningens effekter**	**51**
5.1	Kort om upphandlingsförfarandet	51
5.2	Granskningsmetodik	53
5.3	Analys av leverantörsmarknadsstrukturen	55
5.4	Beräkningar av processbesparingar	62
5.5	Beräkningar av prisbesparingar	67
5.6	Sammanfattande iakttagelser och bedömning	76
6	**Offentlig upphandling och SME:s – en europeisk utblick**	**79**
6.1	Små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling inom EU	79
6.2	Small Business Act	80
6.3	Frivillig kod för bästa praxis	81
6.4	Samordnad upphandling inom EU	88

7 Diskussion 95
7.1 Finns det behov av en statlig inköpssamordning? 95
7.2 Fungerar den statliga inköpssamordningen på ett tillfredsställande sätt? 100
7.3 Hur kan den statliga inköpssamordningen effektiviseras? 105
7.4 Hur kan möjligheterna för små- och medelstora företag att delta i samordnade upphandlingar främjas? 120

8 Övergripande slutsatser och förslag 125
8.1 Slutsatser 125
8.2 Förslag 128

9 Referenser 133

Bilagor

1 Uppdraget 135

2 Förteckning över s.k. stående fullmakter för deltagande i den statliga inköpssamordningen 143

3 SME:s andel av tilldelade kontrakt respektive omsättning fördelade per ramavtalsområde 145

4 Förslag till förordning om statlig inköpssamordning 149

5 Konkurrensverkets samrådsyttrande 151

1 Inledning

1.1 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.

1.2 Statskontorets uppdrag

Riksrevisionen granskade år 2005 den statliga inköpssamordningen. Det fanns flera motiv för granskningen:

[1] De ramavtalsupphandlande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriet, Riksgälden, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Kammarkollegiet samt Verket för högskoleservice.
[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.

- verksamheten hade inte utvärderats sedan förordningens tillkomst 1998 och omsatte betydande belopp
- vissa problem med verksamheten som Kammarkollegiet tidigare påtalat.

I rapporten Samordnade inköp (RiR 2005:10) riktade Riksrevisionen skarp kritik mot den statliga inköpssamordningen. Bland annat menade Riksrevisionen att det inte går att fastställa om verksamheten är tillräckligt relevant och effektiv. Kritik fördes också fram mot styrningen och finansieringen av verksamheten, den rådande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan de involverade myndigheterna, samt uppföljningen av verksamheten. Slutligen ifrågasatte Riksrevisionen det faktum att kommuner och landsting deltar i den statliga inköpssamordningen. Riksrevisionen rekommenderade en översyn av den statliga inköpssamordningen i sin helhet.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1, bil.1, s.35), just med anledning av Riksrevisionens granskning, en översyn av den statliga inköpssamordningen. Översynen skulle särskilt fokusera på vilka ytterligare insatser som borde vidtas för att förbättra styrning och effektivisera verksamheten.

Stabsutredningen anförde i betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22) att staten troligtvis kan spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet och föreslog att frågan om ansvar och organisation för statliga inköp och upphandlingar ses över i ett helhetsperspektiv.

Mot denna bakgrund har regeringen bedömt att det finns ett tydligt behov av att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och givit Statskontoret i uppdrag att göra detta. I uppdraget till Statskontoret framför regeringen uppfattningen att inköpssamverkan kan medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning. Det finns dock, anser man, en risk att en alltför omfattande inköpssamverkan försvårar för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Därför innebär en effektiv statlig inköpssamordning att arbetet ska bedrivas så att sunda marknader bevaras och utvecklas.

Statskontorets uppdrag är att se över och behovspröva den statliga inköpssamordningen. För det fall Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bl.a. omfatta:

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

Vidare ingår i uppdraget att

- beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under år 2007 med anledningen av de statliga ramavtalen. Därvid ska de särskilt anpassade lönsamhetsmodeller som ESV tagit fram användas. Statskontoret ska vidare i samråd med de ramavtalsansvariga myndigheterna välja ut en vara eller tjänst per ramavtalsansvarig myndighet för att sedan beräkna en eventuell prisbesparing.
- 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 jämförliga europeiska länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar.

Vidare ska Statskontoret lämna föreslag på hur den statliga inköpssamordningen bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna. Förslagen ska balansera intresset av att öka dessa företags deltagande och myndigheternas behov av en kostnadseffektiv offentlig upphandling och tas fram efter samråd med Konkurrensverket.

Slutligen ska Statskontoret utreda behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler i svensk upphandlingslagstiftning.

Uppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

Den 19 november 2008 lämnade Statskontoret en skriftlig delredovisning i form av promemorian Offentliga inköpscentraler i Sverige? avseende frågan rörande bestämmelser om inköpscentraler. Uppdraget ska efter överenskommelse med Finansdepartementet slutredovisas senast den 12 juni 2009. Detta görs i föreliggande rapport.

1.3 Genomförande

I arbetet med översynen har Statskontoret studerat tidigare utredningar, intervjuat företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna samt en rad leverantörer till den statliga inköpssamordningen.

När det gäller den europeiska kartläggningen har Statskontoret bistått av regeringens upphandlingsråd vid ständiga representationen i Bryssel.

Statskontoret har gjort studiebesök i Danmark och Finland för att på plats studera dessa båda länders nationella inköpscentraler, Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) respektive Hansel OY.

Vi har vidare haft fortlöpande kontakter med Konkurrensverket under utredningsarbetets gång.

Statskontorets projektgrupp har bestått av Magnus Arnek, projektledare, Pål Wilkens och Jonas Widell.

1.4 Läsanvisning

Rapporten är disponerad enligt följande. Kapitel 2 beskriver några utgångspunkter för översynen. I kapitel 3 beskrivs översiktligt den nuvarande statliga inköpssamordningen. Kapitel 4 sammanfattar tidigare utredningar med bäring på området. I kapitel 5 redovisas Statskontorets empiriska analys av den statliga inköpssamordningens leverantörsmarknadsstruktur och vilka process- och prisbesparingar som samordningen genererar. Kapitel 6 redovisar resultatet av Statskontorets europeiska utblick, där fokus ligger på hur övriga EU-länder arbetar med att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Kapitel 7 diskuterar med utgångspunkt från utredningsmaterialet uppdragets övergripande frågeställningar. I kapitel 8 återfinns Statskontorets slutsatser och förslag.

2 Utgångspunkter

Det här kapitlet redovisar några utgångspunkter för Statskontorets översyn av den statliga inköpssamordningen. En första utgångspunkt är den statliga förvaltningens struktur, behov och villkor. En andra utgångspunkt är strävan efter en så effektiv statsförvaltning som möjligt. En tredje utgångspunkt är det regelverk som gäller för den statliga upphandlingen.

2.1 Den statliga förvaltningens verksamhet, struktur och behov

Den statliga förvaltningen består av drygt 400 myndigheter och kostar ca 200 miljarder kronor per år att driva
Det finns för närvarande drygt 400 statliga myndigheter som lyder under regeringen.[4] Antalet myndigheter har minskat med drygt 15 procent mellan 2004 och 2007. Verksamhetsvolymen mätt i antalet årsarbetskrafter minskade under samma period med knappt tre procent, vilket illustrerar en långsiktig tendens att myndigheterna blir färre men större.

Kostnaden för att driva den statliga verksamheten uppgår till ca 200 miljarder kronor per år, vilket är knapp en femtedel av de totala statliga kostnaderna.[5] Den största kostnadsposten är personalrelaterade kostnader såsom löner, tjänstepensioner, utbildning m.m. som svarar för drygt hälften av de totala kostnaderna. Driftskostnader i form av köp av olika varor och tjänster står för ca en tredjedel av kostnaderna. Lokalkostnader och finansiella kostnader står för den resterande femtedelen.

De statliga myndigheterna är inte någon homogen skara
De statliga myndigheterna skiljer sig åt i flera avseenden. För det första skiljer sig myndigheterna volymmässigt (antal anställda) en hel del. De 10 största myndigheterna sett till antalet anställda har alla en personalstyrka som överstiger 6000 årsarbetskrafter. Merparten av de statliga myndigheterna är emellertid väsentligt mindre. Vidare är sysselsättningen i statsförvaltningen ojämnt fördelad över landet. Över 50 procent av de statligt anställda arbetar i något av de tre storstadslänen.

För det andra bedriver de statliga myndigheterna många olika typer av verksamhet och har därför olika behov. Försvarsmakten och de militära stödmyndigheternas verksamhet är exempelvis inriktad på att tillhandahålla ett militärt och civilt försvar, vilket innebär en mängd verksamhetsspecifika krav och behov. Inom området görs t.ex. stora inköp av militärt relaterade varor och tjänster. En annan grupp statliga myndigheter med specifika

[4] SOU 2008:118, Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning
[5] Den absoluta merparten av statens kostnader utgörs av olika former av transfereringar.

behov är statens museer som kräver speciella lokaler. Samma sak gäller högskolor och universitet. De stora transportmyndigheternas, Vägverket och Banverket, verksamhet kännetecknas av höga investeringsutgifter samt stora inköp av drift- och underhållsrelaterade varor och tjänster. En grupp myndigheter med relativt likartade behov av lokaler, personal, varor och tjänster etc. är den stora gruppen mer eller mindre renodlade förvaltningsmyndigheter av olika slag.

Alla myndigheter har vissa gemensamma inköpsbehov men delvis olika förutsättningar att tillgodose behovet
Den heterogena myndighetsstrukturen till trots så har de statliga myndigheterna vissa behov som är likartade. Alla myndigheter har t.ex. behov av administrativa stödsystem för redovisning, fakturahantering, och löneadministration. Personal- och IT-stödsfunktioner är andra exempel. Ytterligare en sådan behovskategori utgörs av varor och tjänster av närmast infrastrukturkaraktär såsom kontorsmateriel och kontorsmöbler, datorer, elektricitet, telefoner och telefonitjänster, m.m.

De större myndigheterna har i regel interna serviceenheter med professionella upphandlare som ombesörjer myndigheternas inköp av varor och tjänster. Så är det emellertid inte för det stora antalet små- och medelstora myndigheter. De saknar många gånger egen upphandlingskompetens och tvingas därför ofta anlita hjälp utifrån.[6]

2.2 En effektiv statsförvaltning

Vår andra utgångspunkt är målet att uppnå en så effektiv statsförvaltning som möjligt. Detta inbegriper bland annat följande aspekter.

En renodling av det statliga åtagandet
Den statliga förvaltningen styrs av vissa förvaltningspolitiska riktlinjer och värden.[7] En central del i de förvaltningspolitiska riktlinjerna är en renodling av det statliga åtagandet. I detta ligger bl.a. att uppgifter som inte tillhör statens kärnverksamhet bör avvecklas eller överföras till någon annan huvudman. Till statens kärnverksamhet brukar räknas upprätthållandet av ett rättsväsende, skydd mot inre och yttre fiender, samt olika former av myndighetsutövning.

En tydlig förvaltningspolitisk trend, som delvis är ett resultat av renodlingstanken, är att de senaste 15–20 åren så har allt mer av produktionen av vissa statligt tillhandahållna tjänster lagts ut på entreprenad.

[6] En av de ramavtalsansvariga myndigheterna, Verket för högskoleservice (VHS), erbjuder inom ramen för myndighetens uppdragsverksamhet sådant upphandlingsstöd. Liknande tjänster erbjuds också att privata företag.
[7] Se t.ex. Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst (proposition 1997/98:13).

En annan del i renodlingen av det statliga åtagandet är ett ökat ifrågasättande av lämpligheten att myndigheter bedriver affärsverksamhet i konkurrens med privata företag. Detta har tidigare förekommit och förekommer fortfarande i viss utsträckning. I slutbetänkandet från 2006 års förvaltningspolitiska kommitté föreslås att en huvudregel införs som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor eller tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiellt konkurrensutsatt marknad (Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning (SOU 2008:118)).

Grundläggande motiv både för utkontraktering och att statliga myndigheter inte ska bedriva affärsverksamhet är att åstadkomma högre ekonomisk effektivitet.

För denna översyns vidkommande innebär dessa förvaltningspolitiska riktlinjer att en statlig inköpssamordning, i den mån Statskontoret finner en sådan verksamhet ändamålsenlig, inte bör bedriva verksamhet som lika gärna eller bättre kan utföras av privata aktörer.

Effektivisering genom stordrift

2006 års förvaltningspolitiska kommitté för i sitt slutbetänkande ett resonemang om att utvecklingen inom statsförvaltningen för närvarande går i en riktning mot flera gemensamma administrativa lösningar – en utveckling som man anser bör främjas. Kommittén pekar bl.a. på en önskan om ökad samverkan inom statsförvaltningen och ett bredare utbud av centrala stödfunktionen, t.ex. inom olika specialistfunktioner av generell och administrativ karaktär. Det finns, anser kommittén, stora möjligheter till effektiviseringar och besparingar genom en mer koncentrerad och myndighetsövergripande hantering av volymtjänster. Områden som pekas ut är till exempel ekonomiredovisning och ekonomiadministration.

Genom att exploatera stordriftsfördelar i produktion, distribution, ärendehantering etc. kan kostnaderna per producerad enhet eller hanterat ärende reduceras. Kommittén framhåller även att inom områden som kräver olika typer av specialistkompetens som behövs inom de flesta myndigheter, så skulle resurssamverkan kunna bidra till att sänka kostnader och öka kvaliteten.

Enligt Statskontorets uppfattning är samordnad upphandling av vissa varor och tjänster ett exempel på en verksamhet som genom exploatering av skalfördelar potentiellt kan ge högre effektivitet.

Ett främjade av små och medelstora företags möjligheter att delta i offentlig upphandling bör motiveras av effektivitetsskäl

Statskontorets utgångspunkt när det gäller främjandet av små och medelstora företags möjligheter att delta i offentlig upphandling är ekonomisk effektivitet. Ett ökat deltagande av små och medelstora företag i offentlig

upphandling kan leda till högre statisk effektivitet (genom att öka konkurrensen) eller dynamisk effektivitet (genom att främja innovationer). Det är dock inte givet att så är sker.

En del verksamheter karaktäriseras nämligen av stordriftsfördelar eller samproduktionsfördelar i produktion, distribution, eller försäljning. Definitionsmässigt innebär detta att kostnaden per försåld enhet sjunker ju större volym som produceras. Detta innebär i sin tur att priset som producenten behöver ta ut för att täcka sina kostnader sjunker. I verksamheter där stordrifts- eller samproduktionsfördelar förekommer ökar kostnadseffektiviteten när produktion och försäljning koncentreras till några få större leverantörer.

I det fall deltagande av små och medelstora företag i offentlig upphandling medför att stordrifts- eller samproduktionsfördelar går förlorade utan att uppvägas av större konkurrens på kort eller längre sikt leder det oundvikligen till ineffektivitet i resursanvändningen och fördyringar av den offentliga sektorns inköp.

2.3 Upphandlingslagstiftningen

Kort om den statliga upphandlingen
Staten köper varor och tjänster för drygt 150 miljarder kronor per år, vilket utgör mellan 30 och 40 procent av den samlade offentliga sektorns inköp.[8] I de 150 miljarderna ingår lokalhyror, investeringar och drift av väg- och järnvägar, investeringar i militär utrustning m.m. Räknar man bort dessa poster reduceras de statliga inköpen av varor och tjänster till knappt 100 miljarder kronor per.[9]

Allmänt om upphandlingsreglerna
Sedan lång tid tillbaka har det funnits lagstiftning som reglerar den offentliga sektorns upphandling. Den 1 januari 2008 trädde två nya lagar i kraft, lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) för upphandlingar inom den klassiska sektorn (klassiska lagen) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) för upphandlingar inom försörjningssektorerna (försörjningslagen). Dessa lagar bygger till stor del på EG:s två senast antagna direktiv på upphandlingsområdet.

[8] ESV PM Analys statlig upphandling 2008. Bergman (2008) Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning. Rapport ingående i Konkurrensverkets rapportserie för uppdragsforskning.
[9] Vän av ordning kan fråga sig hur det kan komma sig att statens köp av varor och tjänster kan uppgå till 100 miljarder kronor per år när de totala kostnaderna för att driva den statliga verksamheten uppgår till ca 2000 miljarder kronor och där ca hälften utgörs av kostnader för löner. Förklaringen är att i den stora posten transfereringar, drygt 700 miljarder kronor per år, ligger en del inköp av tjänst.

Syftet med upphandlingsreglerna är att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda de offentliga medel som finansierar offentliga upphandlingar, genom att uppsöka och dra nytta av konkurrensen på aktuell marknad. Samtidigt syftar regelverket till att ge leverantörerna möjlighet att konkurrera på lika villkor i varje upphandling.

Alla statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och landsting, flertalet kommunala och en del statliga bolag, sammanslutningar av en eller flera upphandlande myndigheter eller ett eller flera offentligt styrda organ är tvungna att följa LOU.

Regelverket är komplext och offentlig upphandling uppfattas därför ibland som krångligt

Upphandlingslagstiftningen är tämligen omfattande och komplex, något som ställer krav på goda kunskaper hos både upphandlande myndigheter och potentiella leverantörer. Det handlar både om att uppfylla de formella krav som lagen ställer upp och kunna manövrera inom de givna ramarna för att tillgodose behovet av varor och tjänster på ett affärsmässigt sätt respektive vara framgångsrik i anbudstävlan och tilldelas kontrakt.

I debatten beskrivs ofta offentlig upphandling som svår och krånglig och det framförs då och då önskemål om att förenkla upphandlingsförfarandet för upphandlande myndigheter och leverantörer. Regeringen har uppmärksammat detta som ett potentiellt problem. I budgetpropositionen 2009 skriver regeringen att en konsekvens av att många av dem som upphandlar och lämnar anbud anser att det är krångligt med offentlig upphandling blir att många företag, inte minst många små företag, avstår från att delta.

Kammarkollegiet har fått i uppdrag att utveckla ett nationellt upphandlingsstöd i syfte att förenkla offentlig upphandling

Kammarkollegiet har fått regeringens uppdrag att utveckla och förvalta ett nationellt upphandlingsstöd samt driva utvecklingen av en elektronisk upphandlingsplattform och delta i standardiseringsarbetet på området. I detta ingår att utveckla och sprida hjälpmedel och metoder. Syftet med det nationella upphandlingsstödet är att det ska bidra till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling där konkurrensen på marknaden bättre tas tillvara så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Arbetet ska ske i samverkan med berörda intressenter. Tanken är att en förenklad upphandlingsprocess ska vara till gagn för både upphandlande myndigheter och leverantörer.

Ramavtal är ett sätt att förenkla de statliga myndigheternas inköpsprocesser

Ramavtal har sedan länge använts av statliga myndigheter, kommuner och landsting, till exempel vid samordnad upphandling, som ett sätt att förenkla

upphandlingen. De ramavtal som förekommer är av mycket skiftande innehåll. Det kan vara fråga om ramavtal som ingås mellan en myndighet och en eller flera leverantörer och som avser myndighetens egna återkommande inköp av varor och tjänster. Det kan också vara fråga om avtal som ingås mellan en myndighet och flera leverantörer och som ger ett stort antal myndigheter möjlighet att köpa in varor och tjänster.

Bestämmelser om ramavtal

De nya EG-direktiven innehåller bestämmelser om ramavtal. De äldre klassiska direktiven saknade helt bestämmelser om ramavtal. Däremot fanns sådana bestämmelser i det äldre försörjningsdirektivet, som i sak oförändrade har förts över till det nya försörjningsdirektivet.

I det nya klassiska direktivet har bestämmelser om möjlighet att använda ramavtal tillkommit. Tidigare fanns en viss tveksamhet om ramavtal överhuvudtaget fick användas vid upphandling inom den klassiska sektorn.

Bestämmelser om ramavtal finns i båda upphandlingslagarna, LOU och LUF. Med ramavtal avses enligt 5 kap. LOU ett avtal som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa villkoren för senare tilldelning av kontrakt under en given tidsperiod.

Ett ramavtal kan avse varor, tjänster eller byggentreprenader. Värdet av ett ramavtal ska beräknas till det högsta sammanlagda värdet av samtliga de kontrakt som planeras under ramavtalets löptid.[10] Reglerna om ramavtal gäller såväl för upphandlingar över tröskelvärdena som för upphandlingar under tröskelvärdena. Ramavtalets löptid ska, om inte särskilda skäl föreligger, vara högst fyra år.[11]

Den upphandlande myndigheten ska följa LOU:s allmänna bestämmelser om upphandlingsförfarandet när den genomför en ramavtalsupphandling. Särskilda regler gäller sedan för tilldelning av kontrakt (avrop) som görs utifrån ett ramavtal. Tilldelning av ett kontrakt som grundar sig på ett ramavtal får inte väsentligen avvika från villkoren i ramavtalet.

Kontrakt som grundar sig på ett ramavtal som ingåtts med en enda leverantör tilldelas i enlighet med villkoren i ramavtalet.[12] Dock finns det en möjlighet att samråda skriftligen med leverantören och då kan villkoren, till exempel priset, komma att preciseras.

[10] 3 kap. 13 § LOU.
[11] 5 kap. 3 § LOU.
[12] 5 kap. 4 § LOU.

För ramavtal som ingås med flera leverantörer kan tilldelning av kontrakt ske på två olika sätt

När ett ramavtal har ingåtts med flera leverantörer kan tilldelning av kontrakt ske antingen genom tillämpning av villkoren i avtalet (till exempel rangordning) eller, om inte alla villkor är fastställda i ramavtalet, genom en förnyad konkurrensutsättning.

Tilldelning av kontrakt på grundval av ett ramavtal med flera leverantörer där alla villkor är fastställda ska i princip ske i enlighet med en i ramavtalet fastställd rangordning.

Tillämpas förfarandet förnyad konkurrensutsättning ska den upphandlade myndigheten skriftligen samråda med de leverantörer som kan genomföra kontraktet, ge leverantörerna tillräcklig tidsfrist för att inkomma med skriftligt anbud för varje enskilt kontrakt, inte ta del av innehållet i mottagna skriftliga anbud innan svarstiden har löpt ut samt tilldela varje enskilt kontrakt till den anbudsgivare som har lämnat det bästa anbudet på grundval av de tilldelningskriterier som angetts i förfrågningsunderlaget till ramavtalet.

En förnyad konkurrensutsättning av priset kan äga rum, vilket innebär att priset inte behöver vara bestämt redan i ramavtalet.

Bestämmelserna om inköpscentraler

I båda upphandlingsdirektiven, det klassiska direktivet och försörjningsdirektivet, finns bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser om inköpscentraler.

I betänkandesats 15 i det klassiska direktivet sägs följande:

> Vissa förfaranden för centralisering av inköp har utvecklats i medlemsstaterna. Flera upphandlande myndigheter har till uppgift att göra anskaffningar eller genomföra offentlig upphandling/ingå ramavtal för andra upphandlande myndigheter. Eftersom det rör sig om stora inköpsvolymer är det genom dessa förfaranden möjligt att öka konkurrensen och förbättra effektiviteten i den offentliga upphandlingen. Det bör därför införas en gemenskapsdefinition av den inköpscentral som står till de upphandlande myndigheternas förfogande. Det bör även fastställas villkor enligt vilka, i överensstämmelse med principerna om icke-diskriminering och likabehandling, de upphandlande myndigheter som anskaffar byggentreprenader, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral kan anses ha iakttagit bestämmelserna i detta direktiv.

En motsvarande text finns i beaktandesats 23 i försörjningsdirektivet.

I det klassiska direktivet finns en definition av inköpscentraler i artikel 1.10. Definitionen lyder:

Med inköpscentral avses en upphandlande myndighet som

– anskaffar varor och/eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter, eller

– genomför offentlig upphandling eller ingår ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster som är avsedda för upphandlande myndigheter.

Definitionen i försörjningsdirektivet finns i artikel 1.8 och skiljer sig något från definitionen i det klassiska direktivet. För det första ska inköpscentralen utöva sin verksamhet gentemot upphandlande enheter. För det andra ska inköpscentralen vara en upphandlande myndighet enligt antingen det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

I artikel 11 i det klassiska direktivet anges följande:

1. Medlemsstaterna får fastställa möjlighet för den upphandlande myndigheten att anskaffa byggentreprenader, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral.

2. En upphandlande myndighet som anskaffar byggentreprenader, varor och/eller tjänster med hjälp av en inköpscentral enligt artikel 1.10 ska anses ha följt detta direktiv, under förutsättning att inköpscentralen har följt bestämmelserna.

De motsvarande bestämmelserna i artikel 29 i försörjningsdirektivet skiljer sig något från bestämmelserna i det klassiska direktivet. Det är upphandlande enheter som kan göra sina anskaffningar från en inköpscentral och inköpscentralen ska ha följt bestämmelserna i antingen det klassiska direktivet eller försörjningsdirektivet.

Sverige har i praktiken inköpscentraler enligt EG-direktivens mening

Direktivets definition av inköpscentraler är tämligen generell till sin karaktär och rymmer flera olika typer av centraliserad upphandling. I grunden handlar det dock om att en inköpscentral är en upphandlande myndighet som genomför centraliserad upphandling av varor och tjänster för andra upphandlande myndigheters räkning.

Två huvudtyper av centraliserad upphandling kan urskiljas i definitionen. Dels den form som innebär att inköpscentralen upphandlar varor och tjänster för vidareförsäljning till andra upphandlande myndigheter, dvs. en form av grossistverksamhet. Dels den form som innebär att inköpscentralen upphandlar ramavtal för varor och tjänster som sedan andra upphandlande myndigheter kan göra avrop ifrån.

I det första fallet handlar det om att de upphandlande myndigheterna köper, i huvudsak, varor från inköpscentralen, varor som den senare upphandlat enligt direktivets bestämmelser. I det andra fallet handlar det om att de upphandlande myndigheterna köper varor och tjänster genom de ramavtal som

inköpscentralen upphandlat, ramavtal som upphandlats enligt direktivets bestämmelser. Centralt är således att inköpscentralens upphandlingar följer EG-rätten.

Det förekommer i Sverige en ganska omfattande samverkan mellan olika offentliga aktörer inom offentlig upphandling. Denna inköpssamverkan sker på delvis olika sätt och är mer eller mindre formaliserad. Vissa verksamheter är av permanent karaktär och sysslar uteslutande med samordnad upphandling. Andra verksamheter är av mer tillfällig karaktär.

Ett utmärkande drag för den samordnade upphandling som tillhör den förstnämnda kategorin är att en upphandlande myndighet (kommun, offentligt bolag, eller statlig myndighet) har till uppgift att genomföra samordnade upphandlingar för andra upphandlande myndigheters räkning. Den absoluta merparten av denna samordnade upphandling är upphandling av ramavtal. De samordnade upphandlingarna ska i likhet med all annan offentlig upphandling följa lagen om offentlig upphandling.

Syftet med den samordnade upphandlingen är att effektivisera den offentliga sektors upphandling av vissa varor och tjänster. Detta sker genom minskade administrationskostnader och bättre inköpsvillkor. Tanken är således att genom centralt upphandlade ramavtal åstadkomma högre ekonomisk effektivitet.

Statskontorets bedömning är att de upphandlande myndigheter vars verksamhet är att genomföra upphandlingar av ramavtal som kan användas av flera andra upphandlande myndigheter för avrop av varor och tjänster är att betrakta som inköpscentraler enligt direktivets mening. De uppfyller direktivets definition av inköpscentral och den verksamhet som de bedriver är sådan verksamhet som inköpscentraler får bedriva.[13]

2.4 Sammanfattning

Den statliga förvaltningen består av ett stort antal myndigheter med betydande olikheter såväl verksamhetsmässigt som storleksmässigt. Det finns ett litet antal stora myndigheter som vanligtvis har interna upphandlingsenheter som sysslar med att upphandla varor och tjänster för myndighetens räkning. Flertalet statliga myndigheter är emellertid relativt små och har inte egna upphandlingsresurser.

Myndigheternas olika uppdrag och verksamheter gör att de många gånger har specifika behov av vissa varor och tjänster. Försvarsmakten har t.ex. ett unikt behov av militär materiel, polisen har ett unikt behov av s.k. målade

[13] Detta utvecklas närmare i Statskontorets promemoria Offentliga inköpscentraler i Sverige? som nämndes inledningsvis i kapitel 1.

polisbilar, Statskontoret har ett unikt behov av viss utrednings- och utvärderingskompetens etc. För att tillgodose dessa myndighetsspecifika behov gör myndigheterna egna upphandlingar med egen eller extern kompetens.

Det finns emellertid en kärna av varor och tjänster där de statliga myndigheterna har ett gemensamt behov. Exempel på denna typ av produkter är kontorsmateriel och IT-produkter.

Den statliga förvaltningens försörjning av varor och tjänster ska ske på ett så effektivt sätt som möjligt. Det innebär att upphandlingarna bör anpassas till de olika omständigheter som gäller i de olika upphandlingarna. För den absoluta merparten av de statliga myndigheternas upphandlingar är möjligheterna till effektivisering genom samordnad upphandling begränsade av det enkla skälet att myndigheternas behov ser olika ut. Det gäller dock inte de produkter där myndigheterna har ett likartat behov. Samordnad upphandling kan här vara ett kostnadseffektivt alternativ.

3 Den statliga inköpssamordningen

Det här kapitlet inleds med en kort historisk beskrivning av den statliga inköpssamordningen. Därefter beskrivs översiktligt den nuvarande inköpssamordningens verksamhet, styrning, organisering, samt finansiering. Kapitlet avslutas med några iakttagelser, bedömningar och slutsatser rörande det nuvarande systemet med inköpssamordning i staten.

3.1 En kort historik

Den statliga inköpssamordningen har funnits åtminstone sedan 1970-talet

Den statliga inköpssamordningen är ingen ny företeelse. Redan 1950 utfärdades t.ex. en kungörelse angående upphandling och försäljning av kontorsinventarier för statsverkets räkning, m.m. där spår av dagens inköpssamordning kunde skönjas.[14] I början av 1970-talet fanns ett system för inköpssamordning inom staten på plats som starkt påminner om den nuvarande statliga inköpssamordningen.

Denna tidiga inköpssamordning innebar att det inom ett antal produktområden tecknades särskilda avtal för att tillgodose statens behov av produkter av standardkaraktär. Avtalen tecknades av ett antal s.k. funktionsansvariga myndigheter. De funktionsansvariga myndigheterna tecknade avtal inom sina respektive produktområden. Övriga myndigheter i statsförvaltningen kunde sedan, till villkoren i dessa avtal, avropa önskade kvantiteter, i regel, direkt från leverantörerna. En myndighet, det forna Riksrevisionsverket (RRV), hade i uppgift att samordna verksamheten.

Syftet har varit att myndigheterna genom samordnade inköp skulle kunna anskaffa varor och tjänster till ekonomiskt fördelaktiga villkor

I en kommentar till 1973-års upphandlingskungörelse definierar RRV syftet med den statliga inköpssamordningen så här:

”Inköpssamordningen syftar till att flera myndigheter tillsammans, centralt, regionalt eller lokalt skall kunna anskaffa varor eller tjänster på fördelaktigare villkor avseende pris, transport, lagring, distribution m.m. än vad varje myndighet skulle kunna var för sig. En myndighet med stor upphandling inom ett visst område är ansvarig för samordningen inom detta område (funktionsansvarig myndighet). Den funktionsansvariga myndigheten tecknar avropsavtal eller köper in varor för statsförvaltningens räkning.”

[14] Svensk författningssamling 1950 Nr 18. Kungl. Maj:ts Kungörelse angående upphandling och försäljning av kontorsinventarier för statsverkets räkning, m.m.

I en utvärdering av den statliga inköpssamordningen från 1975 slog RRV fast att syftet uppnåddes: samordningen medförde såväl kostnadsbesparingar som en förenklad inköpsadministration.

Grundprincipen har varit att större förbrukare ska vara funktionsansvariga

Den dåvarande inköpssamordningen byggde på principen att de största förbrukarna av vissa varor och tjänster i staten skulle vara funktionsansvariga myndigheter. Det innebar i praktiken att myndigheter med god produktkännedom och sakkompetens genomförde upphandlingarna och tecknade avropsavtal inom sina respektive varu- och tjänsteområden. En fördel med denna princip ansågs vara att den myndighet som står för den största förbrukningen också torde ha det starkaste incitamentet att teckna bra avtal.

Verksamheten reglerades i den dåvarande upphandlingsförordningen

Inköpssamordningen reglerades i 1973-års upphandlingskungörelse. Man kunde där bland annat läsa att myndigheten särskilt skulle beakta möjligheten att samverka med andra myndigheter för att tillgodose statens intressen. Vidare skulle en myndighet utnyttja tillgängliga avropsavtal och andra former av inköpssamordning, om inte myndigheten fann att separat upphandling eller någon annan lösning gav förmånligare villkor. Vid bedömningen av om en separat upphandling eller annan lösning var förmånligare skulle myndigheten även beakta de särskilda kostnader som följer av att inte utnyttja inköpssamordningen, t.ex. administrativa merkostnader och kostnader för att skaffa sig sakkunskap.

Slutligen framgick att om myndigheten inte utnyttjar tillgängliga avropsavtal eller andra avtal för att den finner att separat upphandling eller någon annan lösning ger förmånligare villkor, bör myndigheten informera den funktionsansvariga myndigheten som har ansvar för samordning av den specifika varan eller tjänsten och ange skäl härtill.

Slutligen kan man notera att dessa föreskrifter i princip var oförändrade till nuvarande förordning (1998:796) om inköpssamordning introducerades år 1998.

Organisatoriskt och funktionellt finns många likheter med dagens inköpssamordning

I mångt och mycket består det system för inköpssamordning i staten som introducerades på 1970-talet. De specifika regelverken har tydliga likheter. Systemet med funktionsansvariga myndigheter och en samordningsfunktion likaså. Organisatoriskt har dock inköpssamordningen förändrats ett antal gånger i så måtto att samordningsansvaret har skiftat mellan olika myndigheter och att funktionsansvariga myndigheter har kommit och gått.

Mellan år 1975 och 1997 låg samordningsansvaret på RRV. 1998 övergick uppgiften till Kammarkollegiet där det låg fram till år 2002 då Statskontoret tog över. I samband med att Statskontoret år 2005 delades i två delar, Verket för förvaltningsutveckling (Verva) och Statskontoret, överfördes samordningsansvaret till ESV där det fortfarande ligger kvar.

Antalet funktionsansvariga myndigheter har varierat något men legat runt 10–15 stycken. År 1987 var exempelvis antalet funktionsansvariga myndigheter 15 stycken, bland annat Byggnadsstyrelsen, Postverket, Rikspolisstyrelsen, Försvarets materielverk och Statens Vattenfallsverk. Tio år senare hade antalet funktionsansvariga myndigheter minskat till 12 stycken.[15]

Inköpssamordningen har under lång tid huvudsakligen finansierats med avgifter

Även finansieringsmässigt finns stora likheter mellan den nuvarande inköpssamordningen och den dåvarande. Till en början var det vanligt att de funktionsansvariga myndigheterna finansierade hela eller delar av deltagandet i den statliga inköpssamordningen med egna medel, genom myndighetens ordinarie anslag. Man tog således inte alltid betalt för de merkostnader som uppstod för arbetet med att teckna gemensamma avropsavtal för hela statsförvaltningen.

Över tid blev det emellertid allt svårare för myndigheterna att internt motivera dessa merkostnader med följd att de funktionsansvariga myndigheterna började söka annan finansiering. Den modell som växte fram var en provisionsbaserad modell – de funktionsansvariga myndigheterna tog ut en provision från leverantörerna grundad på avtalens omsättning. I slutet av 1990-talet finansierades den absoluta merparten av den statliga inköpssamordningen med provisionsbaserade avgifter.

Produktområdena och försäljningen på ramavtalen har varit ganska stabila över tid

Sammansättningen av de produkter som varit föremål för statlig inköpssamordningen har varierat. Områden som utgått är t.ex. lokalvård och reservdelar till fordon. Andra produkter har dock funnits med under en lång tid. Det gäller exempelvis kontorsmaskiner, kontorsmateriel, möbler, bilar, samt resor.

Omsättningen på de statliga ramavtalen har ökat de senaste 20 åren men inte särskilt mycket. År 1987 såldes totalt varor och tjänster inom ramen för den statliga inköpssamordningen för drygt 3 miljarder kronor, vilket motsvarar

[15] Arbetsmarknadsstyrelsen, Banverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarets sjukvårdscentrum (Försvarsmakten), Militära Servicekontoret (Försvarsmakten), Posten AB, Rikspolisstyrelsen, Riksrevisionsverket, Statskontoret samt Verket för högskoleservice.

ca 5,5 miljarder kronor i dagens penningvärde. Det kan jämföras med omsättningen för år 2008 som uppgick till ca 7,5 miljarder kronor.

3.2 Den nuvarande statliga inköpssamordningen

Allmänt
Vid ingången av år 2008 fanns det 426 statliga ramavtal inom ett 100-tal olika produktområden, såsom datorer, kontorsmöbler, bilar, bränsle, tolktjänster, bohagstransporter m.m. Under 2008 gjordes avrop från de statliga ramavtalen motsvarande drygt 10 miljarder kronor. Av dessa drygt 10 miljarder kronor svarade försäljning till landets kommuner för ca 2,5 miljarder kronor eller 25 procent av den totala omsättningen. Den del av omsättningen som enbart rör staten uppgick således till ca 7,5 miljarder kronor.

Det omsättningsmässigt största området är produkter inom IT och tele/datakommunikationsområdet (IKT). Totalt uppgick omsättningen inom denna kategori till ca 4 miljarder kronor 2008. Andra omsättningsmässigt stora produktområden är kontorsmöbler, posttjänster samt fordon.

Antalet leverantörer till den statliga inköpssamordningen uppgick år 2008 till knappt 2000 inklusive återförsäljare på ramavtalen.

Den huvudsakliga målgruppen för den statliga inköpssamordningen är statliga myndigheter som lyder under regeringen. Vissa andra statliga myndigheter och organisationer kan efter särskild anmälan och bedömning beredas möjlighet att nyttja de statliga ramavtalen.[16] Kommuner och landsting har efter särskild anmälan möjlighet att nyttja de ramavtal som Kammarkollegiet tecknar inom IKT-området.

För närvarande ingår följande 11 myndigheter i den statliga inköpssamordningen: Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Kammarkollegiet, Verket för högskoleservice, Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Riksgälden, Lantmäteriet, Skatteverket samt Arbetsförmedlingen.

Styrning
Den huvudsakliga styrningen av den statliga inköpssamordningen sker via förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning. Förordningen, som gäller för myndigheter under regeringen, anger att för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden, ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingen. Vidare anges att i sammanhanget ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna beaktas.

[16] Se bilaga 2 på en lista över statliga organisationer som kan använda de statliga ramavtalen.

Förordningen anger också att ESV ska verka för att ramavtal träffas samt i samverkan med upphandlande myndigheter utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten. Slutligen ska enligt förordningen myndigheterna använda de statliga ramavtalen såvida de inte finner att en annan form sammantaget är bättre. I så fall ska de underrätta ESV om att de gör avsteg från att använda ramavtalen.

Några av de ramavtalsansvariga myndigheterna har regeringens uppdrag att medverka i inköpssamordningen. Det gäller ESV, Kammarkollegiet, Riksgälden och Verket för högskoleservice (VHS).

ESV har inskrivet i myndighetens instruktion att medverka i inköpssamordningen. Där framgår att myndigheten ska utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen. I myndighetens regleringsbrev anges hur samordningsfunktionen ska finansieras.

Kammarkollegiet ska enligt sin instruktion ansvara för samordningen av upphandlingen för den offentliga förvaltningen inom området informationsteknik. Myndigheten ska verka för att bästa möjliga villkor skapas för anskaffning och användning av informationsteknik inom den offentliga sektorn, samt att den offentliga förvaltningen använder gemensamma funktioner och lösningar. I detta arbete ska myndigheten särskilt beakta intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar. Av regleringsbrevet framgår att myndigheten har budgeterat för avgiftsintäkter från IKT-upphandlingen.

Varken ESV eller Kammarkollegiet har enligt innevarande års regleringsbrev några mål eller återrapporteringskrav rörande den statliga inköpssamordningen. Detta förekom tidigare år.[17] Att mål och återrapporteringskraven minskat är dock inte unikt för den statliga inköpssamordningen utan är en del i en allmän utveckling inom statsförvaltningen.

Riksgäldens uppdrag att upphandla ramavtal avseende betalningstjänster framgår av förordning (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning. Av förordningen framgår även att de statliga myndigheterna ska tillämpa dessa avtal.

Att VHS har något uppdrag att delta i den statliga inköpssamordningen framgår inte av myndighetens instruktion. Däremot framgår det av regleringsbrevet där det anges att i myndighetens årsredovisning ska antalet statliga ramavtal som VHS ansvarar för, fördelat på ramavtalsområde redovisas. Verkets intäkter med anledning av ramavtalen ska redovisas enligt samma indelning. Jämförelsetal ska redovisas för perioden 2006–2009.

[17] Verksamhetsmål och återrapporteringskrav för IKT-upphandlingen förelåg såväl när Statskontoret som Verva hade hand om denna upphandling.

Övriga sju myndigheter saknar formellt uppdrag att delta i systemet för statlig inköpssamordning annat än att de ska bidra till finansieringen av samordningsfunktionen vid ESV. De deltar med andra ord på frivillig basis i systemet.

Organisation och ramavtalsområden

För närvarande utgörs som sagt den statliga inköpssamordningen av elva ramavtalsansvariga myndigheter, som var och en, upphandlar och förvaltar ramavtal inom ett antal olika produktområden, och funktionen för statlig inköpssamordning på ESV, som koordinerar verksamheten. Nedan beskrivs kortfattat de olika myndigheterna och deras ansvarsområden i systemet för statlig inköpssamordning.

Ekonomistyrningsverket

Ekonomistyrningsverket är en av regeringens stabsmyndigheter och har till uppgift att bl.a. utveckla och förvalta regelverk och metoder för en ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten.

ESV deltar i inköpssamordningen på två olika sätt: dels som funktionsansvarig för samordningen av de elva myndigheternas ramavtalsverksamhet, dels i form av ramavtalsansvarig myndighet.

Samordningsfunktionen i sin nuvarande form kan sägas ha inrättats på Kammarkollegiet 1998. Efter fem år flyttades verksamheten över till Statskontoret. Från och med årsskiftet 2005/2006 finns samordningsfunktionen på ESV.

Samordningsfunktionen har till uppgift att utveckla, samordna och följa upp den statliga inköpssamordningen. Till grund för verksamheten ligger förordningen om statlig inköpssamordning. Där anges, som tidigare nämnts, att ESV ska säkerställa att det finns statliga ramavtal inom väsentliga områden i syfte att bidra till en effektiv inköpsverksamhet i de statliga myndigheterna och därigenom generera besparingar för staten som helhet.

Fullgörandet av dessa uppgifter sker i nära samverkan med de för närvarande elva ramavtalsansvariga myndigheterna, bland annat i form av rådsmöten, redaktörsgruppsmöten, enskilda uppföljningsmöten med alla ramavtalsansvariga myndigheter, erfarenhetsseminarier, stöd till de ramavtalsansvariga myndigheterna i det dagliga arbetet med www.avropa.se[18] samt sist men inte minst samverkan inför förstudie, upphandling och i förvaltning enligt en samverkansmodell som utarbetats av parterna.

[18] www.avropa.se är den statliga inköpssamordningens webbplats. Där återfinns både allmän och specifik information om den statliga inköpssamordningen, aktuella avtal med kontaktuppgifter till ramavtalsansvariga myndigheter, kommande ramavtalsupphandlingar, etc.

En viktig del i funktionens arbete är analys av omsättningsstatistiken, inköpsmönster samt lönsamhetsberäkningar.

Funktionen svarar vidare för avstegsrapportering och hantering av den stående fullmakten för deltagare i inköpssamordningen.

Avslutningsvis sköter funktionen den s.k. Transaktionsdatabasen (TDB).

Till verksamheten är *Rådet för den statliga inköpssamordningen* och ett *Juristnätverk* knutet. Rådet fungerar som ett stöd för verksamheten och fungerar som ett forum för förankring av och dialog kring strategiska och policymässiga frågor rörande den statliga inköpssamordningen.

Rådet arbetar med den operativa samordningen mellan de ramavtalsansvariga myndigheterna, initierar förändringar av ramavtalsområden och vidtar åtgärder för att förhindra överlappningar i ramavtalen.

Rådet arbetar även med att skapa samsyn kring tillämpning och utformning av gemensamma ramavtal för staten och med att skapa ett enhetligt agerande från statens sida. Rådet består av representanter från de elva ramavtalsansvariga myndigheterna och sammanträder fyra gånger per år. Till rådet bjuds även andra intressenter in regelbundet, t.ex. representanter från Konkurrensverket och avropande myndigheter.

Juristnätverket är ett nätverk för jurister verksamma inom upphandlingsområdet på de ramavtalsansvariga myndigheterna och fungerar bl.a. som remissinstans till den statliga inköpssamordningen.

I egenskap av ramavtalsansvarig myndighet är ESV ansvarig för följande ramavtalsområden:

- System för integrerad verksamhetsstyrning
- Löne- och PA-system
- Konsultstöd inom löne- och PA-systemområdet
- Internrevisionstjänster
- E-faktura
- Agressotjänster

Kammarkollegiet
Kammarkollegiet är också en av regeringens stabsmyndigheter och har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering samt administration. Sedan årsskiftet 2008/2009 har myndigheten i uppdrag att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd samt driva utvecklingen av den elektroniska upphandlingen och delta i standardiseringsarbetet på området. I detta ingår att utveckla och sprida hjälpmedel och metoder.

Kammarkollegiet är sedan årsskiftet också ansvarig för den s.k. IKT-upphandlingen. Aktuella ramavtal är:

– Elektronisk identifiering (eID)
– Informationsförsörjning 2005
– Infratjänst 2003
– IT-konsulttjänster, resurskonsulttjänster 2008
– IT-konsulttjänster, resurskonsulttjänster GIS-kompetens 2008
– Fasta och mobila operatörstjänster samt transmissionstjänster 2008
– Kommunikation som tjänst 2008
– Kommunikationsutrustning för tal 2005
– Mobil kommunikation 2005
– Nätverk 2005
– PC-stationära, bärbara och bildskärmar 2008
– Programvaror, proprietära och öppna samt tjänster (av olika slag)
– Servrar – lagring och produktnära tjänster 2007
– Skrivare – kopiatorer och tjänster 2006
– Spridnings- och hämtningssystem (SHS 2004)
– Volymavtal för programvaror 2005.

Som nämndes ovan kan kommuner och landsting avropa från Kammarkollegiets ramavtal.

Verket för Högskoleservice
VHS är en avgiftsfinansierad myndighet som ger service och stöd, främst till universitet och högskolor men även andra myndigheter och organisationer. VHS:s kärnverksamhet utgörs av antagningsproduktion, bedömning av utländska gymnasiebetyg samt systemförvaltning av studieadministrativa IT-system för universitet och högskolor. Utöver att vara en serviceorganisation för universitet och högskolor erbjuder VHS hela statsförvaltningen tjänster inom upphandling och inköp.

Upphandlingsverksamheten kan delas in i de två grenarna: konsultation och ramavtal. Inom den första verksamhetsgrenen finns tjänsteområdena upphandling, utbildning och utveckling. Ca 10 procent av VHS:s kunder inom konsultområdet återfinns i universitets- och högskolesektorn. Årligen genomför VHS Upphandling ett 100-tal konsultuppdrag åt ca 70 statliga myndigheter.

Den andra verksamhetsgrenen avser dels behovsanalys, upphandling och förvaltning av de statliga ramavtal som VHS ansvarar för. För närvarande förvaltar VHS ett drygt 10-tal statliga ramavtal. Specifikt handlar det om följande produktområden:

– AV- och videokonferensutrustning
– AV-produkter
– Batterier

– Företagshälsovård
– Hygien och Städprodukter
– Kontorsmateriel
– Kontorspapper
– Larmcentraltjänster
– Stationära och ronderande bevakningstjänster
– Skyddsvakter
– Säkerhetsteknik (brandskydd, konsulttjänster riskanalys, konsulttjänster säkerhetsteknik och säkerhetssystem)
– Tryckeritjänster
– Videokonferens- och distansmötestjänster
– Värdetransporter

Arbetsförmedlingen
Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Till myndighetens huvuduppgifter hör att verka för att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt genom att effektivt sammanföra dem som söker arbete med dem som söker arbetskraft, prioritera dem som befinner sig långt från arbetsmarknaden, samt bidra till att stadigvarande öka sysselsättningen på lång sikt.

Arbetsförmedlingens ramavtalsområden i systemet för statlig inköpssamordning är:

– Bohagstransporter
– Personaluthyrning

Försvarets Materielverk
Försvarets materielverks huvudsakliga uppgift är att anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarsmakten samt inom detta område biträda Försvarsmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap.

FMV ansvarar för följande ramavtalsområden:

– AV-inredning
– Belysningsarmaturer
– Hörsalsstolar
– Kontorsarbetsstolar
– Kontorsmöbler
– Planmöbler
– Möbelklädsel
– Möbler för offentliga utrymmen
– Skydds respektive brandklassade förvaringsenheter
– Särskilda förvaringsenheter
– Textila mattor.

Försvarsmakten
Försvarsmaktens huvudsakliga uppgifter är att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet samt bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet. Myndigheten ska även bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

Försvarsmakten är ansvarig för ramavtalsupphandlingar inom följande produktområden:

- Däck
- Flygresor såväl inrikes som utrikes
- Fordonsförhyrning
- Glasögon
- Hotelltjänster (inrikes)
- Konferenshotell och kursgårdar
- Köksutrustning
- Livsmedel (mejerivaror)
- Taxiresor

Lantmäteriet
Lantmäteriet har bland annat till uppgift att verka för en ändamålsenlig fastighetsindelning och en effektiv försörjning med grundläggande geografisk information och fastighetsinformation. Myndigheten är vidare förvaltningsmyndighet för frågor om fastighetsindelning, grundläggande geografisk information och fastighetsinformation, och frågor om inskrivning enligt jordabalken.

När det gäller den statliga inköpssamordningen är Lantmäteriverket ansvarig för upphandlingar av ramavtal angående följande produkter:

- Drivmedel för stationstankning
- Kaffe- och dryckesautomater
- Profilkläder och presentartiklar.

Riksgälden
Riksgäldskontoret är statens centrala finansförvaltning. Myndigheten är också garantimyndighet enligt lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd samt stödmyndighet enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut.

Riksgälden ansvarar för ramavtal inom produktområdena:

– Betalkort (resekonto och inköpskort)
– Betalningstjänster

Riksgäldens ramavtal inom området betalningstjänster är unika i det avseendet att de är obligatoriska för myndigheterna att använda.

Rikspolisstyrelsen
Rikspolisstyrelsen är central förvaltningsmyndighet för polisväsendet och har till uppgift att verka för planmässighet, samordning och rationalisering inom polisväsendet.

Rikspolisstyrelsens ramavtalsområden är:

– Tjänstefordon och förmånsbilar
– Tjänstekort
– Tolkförmedlingstjänster
– Översättningstjänster (engelska, frekventa språk, övriga språk)
– Annonsförmedling
– Litteratur

Skatteverket
Skatteverket ansvarar för frågor om skatter, socialavgifter, vägavgift för vissa tyngre fordon, mervärdesskattebaserad avgift till EU-budgeten, fastighetstaxering, folkbokföring, registrering av bouppteckningar, brottsutredningar enligt lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, och borgenärsuppgifter m.m. enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter. Myndigheten är dessutom förvaltningsmyndighet för frågor om pensionsgrundande inkomst.

Skatteverket ansvarar för närvarande för följande ramavtalsområden:

– Prenumerationer
– Flyttjänster
– Paketförmedlingstjänster

Fortifikationsverket
Fortifikationsverket har till uppgift att ansvara för förvaltning av en viss del av statens fasta egendom, såsom fastigheter avsedda för försvarsändamål. Myndigheten ska vidare på uppdrag av regeringen genomföra nybyggnation och ombyggnation av fast egendom samt för statens räkning förvärva fast egendom.

Fortifikationsverket är ramavtalsansvarig myndighet för produktområdena:

– Elinstallationsmateriel
– Ljuskällor
– VVS-materiel

Tabell 1 redovisar omsättningen åren 2005–2007 för de statliga ramavtalen fördelade på de 11 ramavtalsansvariga myndigheterna.[19]

Tabell 1 Omsättning statliga ramavtal 2005–2007 (tusentals kronor)

Ramavtalsansvarig myndighet	2005	2006	2007
Arbetsförmedlingen	376 923	345 890	269 235
Domstolsverket[20]	8 390	6 459	5 035
Ekonomistyrningsverket	74 058	76 139	95 700
Försvarsmakten	740 276	910 373	963 484
Försvarets materielverk	132 705	488 844	407 629
Fortifikationsverket	32 294	44 725	36 418
Lantmäteriet	86 330	101 178	126 425
Riksgälden	160 800	151 795	121 702
Rikspolisstyrelsen	466 805	571 460	525 100
Skatteverket	663 006	716 680	704 918
Verva	3 434 878	3 626 571	4 122 892
Verket för högskoleservice	781 531	655 742	322 403
Totalt	6 957 996	7 695 856	7 700 941

Finansiering, kostnader och ekonomi

Den verksamhet som bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen finansieras i huvudsak med avgifter som tas ut av leverantörerna.[21] Avgifterna tas vanligtvis ut som en viss procentsats på leverantörernas försäljning. Avgifterna tas ut med stöd i avgiftsförordningen (1992:191) § 3 och 4.

I 3 § anges att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster som den tillhandahåller om det följer av en lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt 4 § får en myndighet, om det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning, mot avgift bland annat tillhandahålla offentlig inköps- och resurssamordning. Det är dock bara varor

[19] Motsvarande siffror för 2008 finns ännu inte tillgängliga.
[20] Domstolsverket var perioden 2005–2007 en av de ramavtalsansvariga myndigheterna. Myndighetens deltagande i den statliga inköpssamordningen har avvecklats.
[21] Riksgäldens ramavtalsverksamhet finansieras med anslag.

och tjänster som är av tillfällig natur eller av mindre omfattning som får tillhandahållas enligt 4 §.

Avgiftsförordningen anger vidare att om inget annat ekonomiskt mål för verksamheten beslutats, ska avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. För avgifter som tas ut enligt 4 § får myndigheten själv, inom ramen för full kostnadstäckning, besluta om grunderna för avgiftssättningen, om inte regeringen har beslutat något annat.

Slutligen ska myndigheterna enligt förordningen varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.

Tabell 2 redovisar en sammanställning av avgiftsintäkter och kostnader för verksamheten i sin helhet för perioden 2005–2007.[22] Som framgår av tabellen varierar både avgiftsintäkter och kostnader markant mellan åren. Det har att göra med faktorer som att omsättningen på ramavtalen varierat en hel del, antalet upphandlingar som görs vissa år, etc. Totalt uppgick avgiftsintäkterna 2008 till knappt 84 miljoner kronor.[23]

Kostnaderna för att driva den statliga inköpssamordningen uppgick förra året till drygt 82 miljoner kronor. Kostnaderna avser dels de ramavtalsansvariga myndigheternas kostnader för att upphandla och förvalta ramavtal, dels kostnaderna för att driva ESV:s samordningsenhet, vilka uppgick 5,4 miljoner kronor år 2008.

De genomsnittliga avgiftsintäkterna respektive kostnaderna under perioden 2005–2008 var 80 miljoner kronor och drygt 66 miljoner kronor. Av de redovisade siffrorna att döma genererade verksamheten i sin helhet i genomsnitt ett överskott motsvarande 14 miljoner kronor per år för den aktuella perioden.

Ett viktigt påpekande i sammanhanget är att Försvarsmaktens kostnader för ramavtalsverksamheten inte har kunnat beräknas för 2006 respektive 2007. Detta gör att de redovisade kostnaderna understiger de verkliga kostnaderna. År 2005 redovisade Försvarsmakten en kostnad på drygt 4 miljoner kronor. Med ett antagande om att Försvarsmaktens kostnader var 5 miljoner kronor årligen för 2006 och 2007 så minskar den statliga inköpssamordningens totala verksamhetsöverskott till drygt 12 miljoner kronor per år.

[22] Riksgälden är exkluderad ur tabellen på grund av att verksamheten inte är avgiftsfinansierad.
[23] Siffrorna för 2008 är preliminära.

Tabell 2 Avgiftsintäkter och kostnader statliga ramavtal 2005–2007 (mnkr)

Ramavtalsansvarig myndighet	2005		2006		2007	
	intäkter	kostnader	intäkter	kostnader	intäkter	kostnader
Arbetsförmedlingen	5,0	2,8	4,6	2,4	2,9	1,4
Domstolsverket	0,4	0,4	0,2	0,1	0,1	0,1
Ekonomistyrningsverket	3,7	1,1	3,7	8,3	4,5	7,7
Fortifikationsverket	0,4	0,3	0,5	0,2	0,4	0,1
Försvarsmakten	6,2	4,4	8,6	*	11,6	*
Försvarets materielverk	0,6	4,9	2,4	1,9	2,1	3
Lantmäteriet	0,9	1,1	1	0,5	1,2	0,6
Rikspolisstyrelsen	3,3	2,1	5,1	2,4	3,4	2,3
Skatteverket	2,0	0,3	2,3	1,4	3,8	0,7
Verva	24,0	24,3	48	36	51,3	39,7
Verket för högskoleverket	11,1	19,1	13	4,8	6,4	8,6
Totalt	60,6	57,6	89,4	58	87,7	64,2

Källa: ESV

ESV:s samordning av den statliga inköpsverksamheten finansieras genom de administrativa avgifter som de ramavtalsansvariga myndigheterna tar ut av leverantörerna i samband med utnyttjandet av de för staten gemensamma ramavtalen. De statliga finansieringsprinciperna för detta ändamål har beslutats av riksdagen (prop. 1999/2000:1, utg. omr. 2, bet. 1999/2000:FiU2, rskr. 1999/2000:104). För budgetåret 2009 gäller att följande myndigheter ska bidra till finansieringen: Arbetsförmedlingen med 210 000 kronor, Ekonomistyrningsverket med 75 000 kronor, Försvarsmakten med 752 000 kronor, Försvarets materielverk med 318 000 kronor, Fortifikationsverket med 29 000 kronor, Lantmäteriet med 99 000 kronor, Riksgälden med 95 000 kronor, Rikspolisstyrelsen med 410 000 kronor, Skatteverket med 550 000 kronor, Kammarkollegiet med 3 210 000 kronor och Verket för högskoleservice med 252 000 kronor. Inbetalning till ESV ska ske månadsvis.

3.3 Statskontorets iakttagelser, bedömningar och slutsatser

Grunddragen i den statliga inköpssamordningen har funnits länge

Den statliga inköpssamordningen har i stora delar varit oförändrad sedan 1970-talets början. Systemet har från början byggt på förhållandet att ett antal myndigheter har stora egna behov av vissa varor och tjänster och därför utvecklat en särskild inköpskompetens för just dessa produkter. Andra myndigheter har sedan kunnat använda avtalen för att köpa produkter till

förmånliga villkor, samtidigt som de själva sluppit att genomföra upphandlingsprocessen.

Nuvarande inköpssamordning vilar inte lika starkt som tidigare på idén att den störste förbrukaren har funktionsansvar

Den statliga inköpssamordningens struktur med ramavtalsansvariga myndigheter och en samordningsfunktion är i hög grad ett resultat av idén med funktionsansvariga myndigheter. Funktionstanken, dvs. att de största förbrukarna av vissa varor och tjänster som andra myndigheter också behöver är mest lämpade att teckna ramavtal för hela statsförvaltningen, förklarar i mångt och mycket varför den svenska modellen för samordnad upphandling skiljer sig från andra länders som t.ex. Danmark, Finland och England, där i respektive land en enda statlig enhet tecknar alla ramavtal.

Idag gäller dock inte detta förhållande lika starkt som tidigare. Några av de ramavtalsansvariga myndigheterna som svarar för större ramavtalsområden, Kammarkollegiet och VHS, har en mycket liten egen förbrukning av de produkter man tecknar ramavtal för. De är snarare att betrakta som generella servicemyndigheter inom upphandlingsområdet. I denna mening påminner dessa båda myndigheter om de nationella inköpscentraler som finns i t.ex. ovan nämnda länder.

Enligt Statskontorets uppfattning innebär det att den ursprungliga tanken bakom det decentraliserade svenska systemet för statlig inköpssamordning inte längre är lika giltig. Motivet för dagens organisering av den statliga inköpssamordningen har med andra ord försvagats.

Den statliga inköpssamordningen utgör en liten andel del av den totala statliga upphandlingen – en andel som dessutom sannolikt minskat över tid

Av de drygt 150 miljarder kronor som staten köper varor och tjänster för per år så svarar den statliga inköpssamordningen för knappt 8 miljarder kronor per år. Det är således en verksamhet av relativt begränsad omfattning totalt sett. Av den inköpsvolym som skulle kunna vara föremål för samordnad upphandling, ca 100 miljarder kronor enligt ESV:s bedömning, utgör inköpssamordningen knappt åtta procent. Den absoluta merparten av den statliga upphandlingen är således inte föremål för samordning.

Mellan åren 1987 och 2008 ökade omsättningen inom den statliga inköpssamordningen med drygt två miljarder kronor på årsbasis. Det innebär sannolikt att den statliga inköpssamordningens andel av statens totala inköp av varor och tjänster minskat över tid.

Inköpssamordningen bygger i hög grad på frivillighet

Grunden för den statliga inköpssamordningen vilar på förordningen om statlig inköpssamordning som pekar ut ESV:s samordningsansvar och främjan-

de av verksamheten. Av de elva ramavtalsansvariga myndigheter som också deltar i inköpssamordningen är det endast fyra stycken som har någon form av uppdrag från regeringen att delta i samordningsverksamheten. Övriga sju ramavtalsansvariga myndigheter saknar uppdrag och deltar i samordningen på frivillig basis.

Några av dessa myndigheter, exempelvis Fortifikationsverket och FMV, har varit med i den statliga inköpssamordningen under många år medan andra, t.ex. Skatteverket, är relativt nya.

Myndigheternas motiv för att delta i inköpssamordningen är flera. Ett motiv som myndigheterna nämner är kompetenshöjande verksamhet som bidrar till att utveckla den egna verksamheten. Ett annat skäl att delta är att verksamheten genererar intäkter till myndigheten – intäkter som i normalfallet åtminstone täcker de kostnader som är förknippade med att vara ramavtalsansvarig myndighet och delta i inköpssamordningen.

Samordningsfunktionen på ESV har inte några befogenheter eller mandat visavi de ramavtalsansvariga myndigheterna. ESV kan t.ex. inte peka ut en myndighet som lämplig ramavtalsansvarig myndighet för ett visst produktområde och uppdra till myndigheten att initiera en ramavtalsupphandling. ESV kan heller inte ta ifrån en befintlig ramavtalsansvarig myndighet ansvaret för ett visst ramavtalsområde. ESV måste istället lösa sitt uppdrag med frivillig samverkan som medel.

För att förbättra och effektivisera denna samverkan har ESV tillsammans med de ramavtalsansvariga myndigheterna tagit fram en ny samverkansmodell. Framtagandet av den nya modellen är delvis ett resultat av den kritik som Riksrevisionen riktade mot systemet med statlig inköpssamordning år 2005 (se inledningen och avsnitt 4.4).

Syftet med den nya samverkansmodellen är bland annat att åstadkomma en tydligare roll- och ansvarsfördelning mellan de ramavtalsansvariga myndigheterna och samordningsfunktionen på ESV samt att fastställa riktlinjer för att säkerställa en mer enhetlig samverkansprocess för behovsanalys, förstudie samt förvaltning av de statliga ramavtalen.

Regeringens styrning av den statliga inköpssamordningen är svag och delvis otydlig

Regeringens styrning av den statliga inköpssamordningen får bedömas som svag och otydlig. Förordningen pekar ut en samordnande och verksamhetsfrämjande myndighet, ESV. När det gäller de ramavtalsansvariga myndigheterna är det endast fyra som har någon form av formell styrning i instruktion, regleringsbrev eller förordning.

Studeras styrningen bakåt i tiden kan man konstatera att den minskat både vad gäller omfång och innehåll. I den tidigare nämnda upphandlingskungörelsen från 1973, som reglerade verksamheten under 70- och 80-talen, framgick t.ex. mer tydligt vilka krav som ställdes på avropande myndigheter i samband med avsteg etc. Vidare hade som nämndes ovan flera av myndigheterna tidigare mål och återrapporteringskrav rörande den statliga inköpssamordningen inskrivet i regleringsbrevet.[24]

Vissa oklarheter rörande avgiftsuttag och ekonomiska mål

Som framgick ovan finansieras merparten av den statliga inköpssamordningen med avgifter som tas ut av leverantörerna. Stöd för denna praxis finns i avgiftsförordningen (1992:191). Det finns dock vissa oklarheter rörande detta anser Statskontoret.

Oklarheterna rör inte de tre myndigheterna, ESV, Kammarkollegiet och VHS, som har rätt att ta ut avgifter enligt 3 § i avgiftsförordningen. De är via sina formella uppdrag – instruktion eller regleringsbrev – bemyndigade att ta ut avgifter. De har vidare formellt sett automatiskt full kostnadstäckning som ekonomiskt mål för sin medverkan i inköpssamordningen. För övriga sju myndigheter (Riksgälden exkluderad) som tar ut avgifter med stöd i 4 § finns däremot vissa oklarheter.

För det första anger förordningen att de varor och tjänster som får tillhandahållas enligt 4 § ska vara av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Enligt Statskontorets uppfattning kan det ifrågasättas om något av dessa två kriterier kan sägas gälla den verksamhet som bedrivs av de ramavtalsansvariga myndigheterna inom ramen för systemet med statlig inköpssamordning. Den upphandlingsverksamhet som bedrivs är av permanent karaktär och av betydande värde.

För det andra är det ekonomiska målet för verksamheten oklart för dessa myndigheter. Formellt sett är allt mellan noll och full kostnadstäckning möjligt och förenligt med avgiftsförordningen. Det är enligt Statskontorets uppfattning olyckligt att bedriva en verksamhet med många myndigheter inblandade som kan ha olika ekonomiska mål för de verksamheter som bedrivs, inte minst ur uppföljningssynpunkt.

För det tredje förs inte avgiftssamråd med ESV inte den utsträckning som krävs. Enligt uppgifter från ESV fördes avgiftssamråd bara med ca hälften av de ramavtalsansvariga myndigheterna under 2007. Efter påstötningar genomfördes samråd med fler myndigheter.

[24] Jämför avsnitt 3.2.

Inköpssamordningen går med överskott
Enligt egen uppgift så sätter de ramavtalsansvariga myndigheterna genomgående sina avgifter i syfte att uppnå full kostnadstäckning. En genomgång av den statistik över intäkter och kostnader som samordningsfunktionen vid ESV sammanställer visar emellertid att flertalet av de ramavtalsansvariga myndigheterna redovisar intäkter som överstiger kostnaderna.

På aggregerad nivå visar detta sig genom att verksamheten de senaste åren gått med ca 12 miljoner kronor i ”vinst”. Med andra ord, av statistiken att döma, tjänar myndigheterna på att delta i den statliga inköpssamordningen. De redovisade överskotten kan ha flera olika förklaringar.

En första möjlig förklaring är att myndigheterna konsekvent redovisar för låga kostnader. Enligt Statskontorets uppfattning synes den förklaringen mindre trolig. Det är svårt att se varför en myndighet frivilligt skulle avstå från möjligheten att täcka sina egna kostnader genom att ta ut en tillräckligt hög avgift. En andra möjlig förklaring är att de ramavtalsansvariga myndigheterna tenderar att ut för höga avgifter av leverantörerna. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att de medvetet tar ut för höga avgifter i syfte att göra en vinst. Så är det sannolikt inte. Det är troligare att myndigheterna underskattat försäljningsutvecklingen och inte hunnit sänka avgifterna tillräckligt snabbt.

Faktum att den statliga inköpssamordningen tenderar att gå med överskott kvarstår dock.

Samtidigt är det viktigt att inte glömma bort att den studerade tidsperioden sannolikt är för kort att ge en helt rättvisande bild av inköpssamordningens ekonomiska utfall på systemnivå.

Omständigheten att finansieringssystemet bygger på leverantörernas egna uppgivna försäljningssiffror parat med bristande kontroll är problematisk
Som tidigare framgått så finansieras, med ett undantag, den statliga inköpssamordningen med avgifter som tas ut på leverantörernas försäljning på de statliga ramavtalen. Finansieringssystemet bygger på en form av egenrapportering från leverantörernas sida. Leverantörerna ska enligt avtal med ramavtalsansvariga myndigheter med jämna mellanrum redovisa hur mycket man säljer på de olika ramavtalen. Den observerade omsättningen för redovisningsperioden ifråga redovisas till myndigheten. Denna skickar i sin tur en faktura tillbaka till leverantören specificerande den avgift som ska betalas. För att systemet ska fungera som det är tänkt krävs att leverantörerna har god kontroll på sin egen försäljning på ramavtalen och att redovisningen av försäljningssiffrorna är korrekt.

För närvarande har de ramavtalsansvariga myndigheterna svårt att avgöra hur mycket som faktiskt säljs på de olika ramavtalen. Viss möjlighet att avläsa försäljningen finns via TDB. Det går dock inte att ur denna särskilja försäljningen på ramavtalen från annan försäljning. En konsekvens av detta är att den ramavtalsansvariga myndigheten i stor utsträckning får lita till att leverantörernas försäljningsredovisning är rättvisande. Viss uppföljning och kontroll av leverantörernas försäljning sker i dag men sannolikt inte alls i tillräcklig omfattning.

De ramavtalsansvariga myndigheterna upplever inte att problemet med underrapportering av omsättningen är något större problem.

Försäljningsstatistiken har brister

Den statliga inköpssamordningen omsätter årligen stora belopp. Inom en rad olika produktområden utnyttjar statliga myndigheter de statliga ramavtalen för att anskaffa varor och tjänster som behövs i verksamheten. Att det faktiskt sker en stor mängd transaktioner där varor och tjänster byts mot pengar inom ramen för den statliga inköpssamordningen är således klart.

På en övergripande nivå finns det statistik över hur mycket som säljs på de statliga ramavtalen.[25] Det går t.ex. av statistiken att utläsa hur stor del av försäljningen av produkter inom IKT-området som går till de statliga myndigheterna respektive den kommunala sektorn. Mer disaggregerad försäljningsstatistik är svårare att ta fram. Man kan exempelvis inte på något enkelt sätt ta reda på hur mycket olika myndigheterna köper på de olika ramavtalen eller från vilka leverantörer avropen görs. I denna mening kan den försäljningsverksamhet som sker inom ramen för den statliga inköpssamordningen liknas vid en ”svart låda” – man vet att det pågår en stor mängd transaktioner inne i lådan men det går inte att se denna verksamhet.

Denna brist på information om hur den faktiska försäljningen ser ut gör att de ramavtalsansvariga myndigheterna och samordningsfunktionen går miste om viktig feedback på hur de tecknade avtalen fungerar och utnyttjas. Med ökad kunskap om hur myndigheternas inköpsmönster ser ut, vilka leverantörer som levererar till vilka myndigheter m.m. finns det sannolikt möjligheter att förbättra utformningen av upphandlingarna och därmed verksamhetens effektivitet.

[25] Tillförlitligheten i denna statistik kan i och för sig ifrågasättas, vilket tidigare framgick.

4 Tidigare utredningar

Den statliga inköpssamordningen har utvärderats och granskats ett flertal gånger under årens lopp. Det här kapitlet sammanfattar tidigare utredningar och andra studier av relevans för Statskontorets översyn.

4.1 Statlig inköpssamordning – en utvärdering (RRV 1988)

Det forna RRV granskade år 1987 den statliga inköpssamordningen. Som framgick i avsnitt 3.1 hade den dåvarande statliga inköpssamordningen i grunden samma struktur och uppbyggnad som dagens. Samordningen innebar att det inom ett antal produktområden tecknades särskilda avtal för att tillgodose statsförvaltningens behov av produkter av standardkaraktär. Avtalen tecknades av ett antal, närmare bestämt 15 stycken, s.k. funktionsansvariga myndigheter, var och en ansvarig för sina produktområden. De statliga myndigheterna kunde sedan, till villkoren i dessa avtal, anskaffa eller avropa, önskade kvantiteter, i regel direkt från leverantören. RRV var intresserade av hur denna inköpssamordning fungerade och lät därför genomföra en granskning, delvis med hjälp av en konsult.[26]

Granskningen visade att samordningsförfarandet gav såväl förmånligare inköpspriser som låga administrativa kostnader. RRV bedömde dock att det skulle vara fullt möjligt att åstadkomma ytterligare besparingar, framför allt genom en större köptrohet från myndigheternas sida med åtföljande lägre inköpspriser och mindre administrationskostnader. En siffra om 10 procents ytterligare besparing, motsvarande 300 miljoner kronor, bedömdes som realistisk. RRV föreslog också att inköpssamordning borde prövas inom nya branschområden, som t.ex. konsult och finansiella tjänster.

RRV ansåg vidare att inköpssamordningen även fortsättningsvis skulle bygga på frivillighet, dvs. man ansåg att myndigheterna borde använda avropsavtalen men inte på grund av tvingande regler utan därför att avtalen erbjuder fördelaktigare villkor. Tvingande regler, menade RRV, skulle riskera att en av de grundläggande upphandlingsprinciperna, nämligen affärsmässighet, åsidosattes. Detta skulle kunna inträffa då myndigheterna vid tvingande regler måste utnyttja avropsavtal även om affärsmässigt mer fördelaktiga villkor skulle kunna uppnås genom egen upphandling.

RRV påtalade i rapporten vikten av att de funktionsansvariga myndigheterna i sin upphandlingsverksamhet tar sådan hänsyn att en fungerande konkurrens vidmakthålles på sikt. Det finns, menade man, en risk att de grundläggande upphandlingsprinciperna konkurrens, affärsmässighet och objektivitet

[26] Georg Linder, Utvärdering av den statliga inköpssamordningen, slutrapport 1988-04-29.

skulle kunna motverkas om avropsavtal medverkar till att konkurrensen successivt begränsas.

Detta skulle kunna inträffa, menade man, ifall avtalen koncentrerar myndigheternas upphandlingar till en eller ett fåtal leverantörer och därigenom i en förlängning medverkar till att i värsta fall ett företag kommer i monopolställning. I syfte att så inte sker föreslog RRV att det bör åligga den funktionsansvariga myndigheten att inför avtalstecknandet bl.a. skaffa sig kännedom om den statliga upphandlingens omfattning, den totala omsättningen på marknaden samt marknadsstrukturen. Risken för försämrad konkurrens var ett tungt vägande skäl till att RRV ansåg att verksamheten med att teckna ramavtal bör begränsas till den statliga sektorn.

RRV diskuterade i rapporten även organiseringen av den statliga inköpssamordningen. Specifikt diskuterades en alternativ form till den etablerade ordningen med ett antal funktionsansvariga myndigheter, nämligen att bilda ett dotterbolag till RRV för handläggning av samtliga till inköpssamordningen hörande frågor. Förslaget att samla inköpssamordningen i ett bolag lanserades av den konsult som RRV anlitat för att lämna underlag för myndighetens granskning. Enligt förslaget skulle bolaget handlägga frågor såsom:

- identifiering av olika marknader och produktområden
- infordrande av anbud
- förhandlingar i dessa upphandlingar
- tecknande av avropsavtal
- åstadkommande av bästa möjliga spridning av avtalen m.m.

Därigenom, menade konsulten, skulle:

- enhetlighet i såväl avtalens utformning som förhållandet mot leverantör uppnås
- högt kvalificerad upphandlingsteknisk personal kunna koncentreras till detta bolag
- sakteknisk kunskap vid behov kunna inhämtas från de i sammanhanget lämpligaste myndigheterna
- omkostnadsfrågan för hantering av avropsavtalen lösas på ett enhetligt sätt

RRV såg vissa fördelar med förslaget men också nackdelar. Man menade att om en enda central upphandlingsinstans etableras uppkommer ett extra led mellan leverantörer och stora förbrukare. Den då rådande inköpssamordningen byggde, som framfick i kapitel 3, på principen att en större förbrukare ska vara funktionsansvariga. En myndighet som köper in en stor volym

torde också ha ett stort intresse av att teckna bra avtal. Dessa förhållanden innebar, enligt RRV, att man inte kan bortse från risken att myndigheter som i dag är funktionsansvariga lämnar den statliga inköpssamordningen och tecknar egna avtal om funktionsansvaret upphör. Efter en samlad bedömning förordade RRV att systemet med funktionsansvariga myndigheter skulle fortsätta att gälla.

Finansieringen av den statliga inköpssamordningen var även föremål för diskussion. Dittills hade i regel de resurser de funktionsansvariga tagit i anspråk för inköpssamordning finansierats via myndighetens ordinarie anslag. Några av de funktionsansvariga myndigheterna finansierade dock verksamheterna genom att ta ut en provision från leverantörerna grundad på avtalens omsättning. RRV såg positivt på provisionsförfarandet eftersom man ansåg att den utgör ett incitament för de funktionsansvariga myndigheterna att åstadkomma bättre avropsavtal och förordade att myndigheterna skulle ha rätt att ta ut dessa avgifter.

4.2 Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130)

Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning hade under år 1997 regeringens uppdrag att föreslå ett nytt system för statlig inköpssamordning som skulle innebära att den samlade statliga upphandlingen effektiviserades. Bakgrunden till uppdraget var dels en begäran från den då centralt samordnande myndigheten, RRV, om att bli av med samordningsuppgiften, dels att den dåvarande inriktningen och omfattningen av den centrala samordningen medförda vissa problem. Bland annat ansåg regeringen att de befintliga ramavtalen sannolikt inte täckte alla produkt- och tjänsteområden som kan vara angelägna att inrymma inom en samordning. Detta innebar i sin tur att den besparingspotential som samordnade inköp erbjuder inte blir utnyttjad i tillräcklig omfattning.

I betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130) bedömde utredningen att systemet med ramavtal var ändamålsenligt, hade störst betydelse för små- och medelstora myndigheter samt var till gagn även för leverantörerna genom att minska de administrativa kostnaderna. Man föreslog därför ett antal åtgärder för att utveckla verksamheten. Bland annat bör ramavtalen, menade man, kontinuerligt ses över så att de täcker de mest angelägna områdena för samordning, dvs. homogena och standardiserade produkter som sammanlagt upphandlas i stor omfattning.

Vidare menade man att även andra former av statlig inköpssamordning borde utvecklas och prövas, t.ex. samordnade inköp med preciserade kvantiteter enligt bindande avtal mellan parterna.

Utredningen gjorde bedömningen att huvuddragen i systemet med funktionsansvariga myndigheter skulle behållas. Rollfördelningen mellan de olika nivåerna i systemet, dvs. upphandlande myndigheter, funktionsansvariga myndigheter respektive en central styr- och uppföljningsansvarig myndighet borde dock förändras.

Förslaget var att i likhet med tidigare så skulle varje enskild myndighet ansvara för sin egen upphandling av varor och tjänster. Till skillnad mot tidigare skulle dock en markering göras med innebörden att myndigheter ska utnyttja ramavtal eller andra former av inköpssamordningen om myndigheten inte anser att en annan lösning ger förmånligare villkor. Om så befanns vara fallet skulle den centrala samordningsmyndigheten underrättas om skälet för denna lösning.

Utredningen ansåg att den viktigaste uppgiften för den centrala funktionen är att stödja och utveckla den del av ramavtalsverksamheten som inte utan vidare kommer till stånd, främst samordning av ramavtalen i syfte att identifiera nya eller överlappande produktområden.

Utredningen föreslog att Kammarkollegiet skulle bli en ny hemvist för den centrala samordningsenheten, som för övrigt inte ansågs behöva bestå av mer än 2–3 personer.

Finansieringen av ramavtalsverksamheten, som då som nu i huvudsak baserades på provision från försäljningen från de statliga ramavtalen bedömdes ändamålsenlig. Man föreslog även att den centrala samordningsenheten skulle finansieras på detta sätt.

4.3 Samordnade inköp (Riksrevisionen 2005)

Riksrevisionen granskade år 2005 den statliga inköpssamordningen.[27] Vid tidpunkten för granskningen låg samordningsansvaret för inköpssamordningen på Statskontoret som också var ramavtalsansvarig myndighet för det stora IKT-området. Det övergripande syftet med granskningen var att utröna om staten sluter ramavtal för områden som är väsentliga för myndigheterna och om verksamheten leder till de besparingar som aviseras.

Granskningen visade att det inte gick att besvara frågan om staten sluter ramavtal på för myndigheterna väsentliga områden. Riksrevisionen menade att ramavtalsansvariga myndigheter ibland sluter ramavtal på produktområden som varken är analyserade utifrån sektorns behov eller utifrån de besparingsmöjligheter som finns. Det saknas vidare, menade man riktlinjer för vad som ska beteckna ett produktområde som är relevant att samordna.

[27] RIR 2005:10 Samordnade inköp

Därmed saknas också förutsättningar att avgöra om statens möjligheter till besparingar nyttjas fullt ut.

Riksrevisionen riktade kritik mot Statskontorets uppföljning och redovisning av verksamheten. Kritiken gick ut på att uppföljningen hade stora brister och redovisningen till regeringen inte var rättvisande. Det gällde både uppgifter om vilka belopp ramavtalen omsätter, i vilken grad avtalen används av myndigheterna samt vilka besparingar staten gör.

Riksrevisionen menade vidare att i de undersökningar som Statskontoret låtit göra saknas grundläggande information för att kunna beräkna besparingar, vilket inte hindrat Statskontoret från att ange besparingen till 10–15 procent av anskaffningsvärdet.

Riksrevisionen påpekade vidare att regeringen inte har åtgärdat flera svagheter i systemet för inköpssamordning. Detta trots att bristerna var kända redan innan den nuvarande förordningen om inköpssamordningen infördes 1998. Ett exempel på detta var att regeringen inte gjort uppgifter och ansvar tydligt för de inblandade myndigheterna. Ett annat att regeringen varken själv taget ansvar för verksamheten eller givit den samordnande myndigheten ett helhetsansvar.

Riksrevisionen noterade vidare i granskningen att det inte är klarlagt vilka som får använda avtalen och att kretsen vidgats utanför myndigheter under regeringen, vilka omfattas av förordningen. Riksrevisionen ifrågasatte om offentlig inköpssamordning ska vara ett statligt åtagande, dvs. man var kritisk till det faktum att kommuner och landsting kan nyttja de statliga ramavtalen inom IKT-området.

Riksrevisionen kritiserade också att regeringen inte angett några enhetliga principer för finansieringen av verksamheten. Revisionen menade i rapporten att regeringen saknar överblick över hur verksamheten med statliga ramavtal finansieras och att det inte går att bedöma huruvida de ramavtalsansvariga myndigheterna tar ut för höga eller för låga provisioner av leverantörerna.

Med anledning av kritiken rekommenderade Riksrevisionen regeringen en genomgripande översyn av systemet för statlig inköpssamordning.

4.4 Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22)

Stabsutredningen hade i uppdrag att göra en översyn av Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Statskontoret, och Verket för förvaltningsutveckling (Verva), dvs. regeringens stabsmyndigheter. Utredningen berörde på ett flertal olika sätt den statliga inköpssamordningen.

Bland annat föreslogs en avveckling av Verva, som enligt sin instruktion hade att svara för samordnad upphandling för offentlig förvaltning inom området informationsteknik och att verka för bästa möjliga villkor för anskaffning och användning av informationsteknik inom offentlig sektor.

Utredningen bedömde det av största vikt att denna verksamhet kan fortgå även efter en avveckling av Verva. Efter att ha prövat möjligheten att föra över ansvaret för IKT-upphandlingen till andra myndigheter med ansvar för upphandling och inköp föreslog utredningen att ansvaret för upphandling inom IKT området från och med år 2009 överförs från Verva till ESV.[28]

Utredningen menade vidare att det finns starka skäl att se över organisering och styrning av statlig inköps- och upphandlingspolitik. Man menade att staten sannolikt kan spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet. Utredningen föreslog därför att frågan om ansvar och organisation för statliga inköp och upphandlingar i ett helhetsperspektiv ses över i särskild ordning. Man pekade här särskilt på det samband som finns mellan frågan om upphandling och vad som sagts om den föreslagna förvaltningsdelegationens uppdrag. Sannolikt, hävdade man, är upphandlingsformen den viktigaste komponenten i en e-förvaltningspolitik.

4.5 Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori (Konkurrensverket 2006:4)

I en rapport ingående i Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie analyserar professorn i nationalekonomi Fredrik Andersson användningen av ramavtal med särskilt fokus på tillämpningen av auktionsteori. I rapporten diskuteras några aspekter på de ramavtal som används inom den statliga inköpssamordningen.

En aspekt av direkt intresse för Statskontorets uppdrag rör frågan om hur stora kostnadsbesparingar som ramavtalsanvändning ger upphov till. Andersson försöker inte besvara frågan men noterar att det är vanskligt av följande skäl:

- det är inte klart vilket scenario som är det relevanta kontrafaktiska scenariot, dvs. vilket alternativet till anskaffning via ramavtal är;
- det empiriska underlaget för att studera kostnadseffekterna av offentlig upphandling i allmänhet och ramavtalsupphandling i synnerhet är mycket bristfälligt, varför även fullskaliga empiriska undersökningar med nödvändighet kommer att nå fram till osäkra resultat;

[28] Som framgick i kapitel 3 valde regeringen att istället överföra verksamheten till Kammarkollegiet.

- själva konstruktionen av ramavtal och ramavtalsupphandling ter sig bättre ägnad att sänka transaktionskostnader än att sänka kostnader för inköp.

I rapporten redovisas några nackdelar respektive fördelar med ramavtal. De viktigaste nackdelarna är, enligt Andersson, dels att det inte är möjligt att precisera inköpsvolymer till leverantörerna, vilket kan göra ramavtalen mindre attraktiva än motsvarande ”vanliga” upphandlingar och därmed begränsa konkurrensen, dels att samordningen mellan flera köpare om ett ramavtal i allmänhet innebär att enskilda upphandlande enheter inte kan specificera den variant de helst skulle vilja ha.

De viktigaste fördelarna med ramavtal är dels att de sparar administrativa resurser och samlar kompetens vad gäller såväl produkten som själva upphandlingen hos den ramavtalsansvariga myndigheten, dels att den sekventiella värderingen av leverantörerna som skapas genom ramavtalskonstruktionen har en konkurrensbefrämjande effekt. Den senare fördelen baseras på en teoretisk analys som visar att aktioner som genomförs i två steg kan leda till hårdare konkurrens än aktioner som genomförs i bara ett steg.

I rapporten görs bedömningen att ramavtal är lämpliga i situationer där enskilda upphandlande enheter har små eller måttliga behov av varan och tjänsten i fråga samtidigt som de upphandlande enheterna inte själva har köparkompetens. Vidare görs bedömningen att användningen av samordnade ramavtal är mindre lämplig ju mer lokala eller regionala marknaderna för de varor och tjänster som köps är. Samma sak gäller marknader för produkter där små företag står för en stor del av omsättningen på marknaden.

4.6 Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (Konkurrensverket 2009)

Konkurrensverket behandlar i rapporten Åtgärder för bättre konkurrens (Konkurrensverkets rapportserie 2009:4) den statliga inköpssamordningen. Myndigheten skriver att offentliga beställare i större utsträckning än tidigare samordnat sina upphandlingar, något som man anser har skapat konkurrensproblem. En av de verksamheter som pekas ut i sammanhanget är den statliga inköpssamordningen.

Konkurrensverket börjar med att slå fast att inköpssamordning kan medföra en effektivare upphandlingsprocess och förmånligare inköpsvillkor jämfört med om en enskild myndighet upphandlar varor och tjänster på egen hand. En förutsättning för att så ska bli fallet, menar man, är dock ofta att inköpsvolymen preciseras i förväg. Detta sker dock sällan i den samordnade upphandling som äger rum i systemet med statlig inköpssamordning. En konsekvens av detta, menar man, är att leverantörerna har svårt att planera pro-

duktion och distribution med kostnadsökningar och högre inköpspriser som följd.

Vidare pekar Konkurrensverket på att små företag kan ha problem att klara av de stora åtaganden det innebär att leverera till den statliga inköpssamordningen. Detta kan i sin tur leda till färre anbudsgivare, sämre konkurrens och mindre fördelaktiga inköpsvillkor för de statliga myndigheterna.

Slutligen instämmer Konkurrensverket i mycket av den kritik som Riksrevisionen riktade mot systemet med statlig inköpssamordning i granskningen år 2005, bl.a. när det gäller brist på styrning, formerna för finansiering samt kommunernas deltagande i den statliga inköpssamordningen.

Mot bakgrund av denna problembild lämnar Konkurrensverket följande förslag rörande den statliga inköpssamordningen:

- inrätta en ny myndighet med enda uppgift att svara för inköpssamordningen inom statsförvaltningen,
- överväg möjligheten att finansiera den nya myndighetens verksamhet med avgifter som betalas av de avropande myndigheterna istället för som i nuvarande ordning via avgifter som grundas på leverantörernas försäljning,
- ta fram kriterier för vilka varor och tjänster som ska vara föremål för samordnad upphandling i staten,
- lägg fast att det inte är ett statligt åtagande att genomföra upphandlingar åt den kommunala sektorn.

4.7 Sammanfattande iakttagelser och bedömningar

Den statliga inköpssamordningen har utvärderats flera gånger tidigare och bedömts vara lönsam för staten
Systemet med statlig inköpssamordning har utvärderats vid åtminstone fyra tillfällen tidigare. Tre av de tidigare granskarna har kommit till slutsatsen att systemet underlättar de statliga myndigheternas inköp av vissa varor och tjänster och ger mer förmånliga inköpsvillkor. Den senaste granskningen, som genomfördes av Riksrevisionen år 2005, pekar på att det inte på basis av tillgängligt empiriskt materiel går att dra några slutsatser om eventuella besparingar etc.

Systemet med funktionsansvariga myndigheter har ifrågasatts men funnits vara ändamålsenligt i en samlad bedömning
I en underlagsrapport till RRV:s utvärdering från 1987 föreslås att systemet med funktionsansvariga myndigheter avvecklas och att ett upphandlings-

bolag bildas i dess ställe. Bolagets uppgift skulle vara att initiera och teckna avropsavtal för vissa varor och tjänster för den övriga statsförvaltningens räkning. Konkurrensverket är inne på samma linje med skillnaden att en ny upphandlingsmyndighet bildas. Förslagen att integrera inköpssamordningen inom ramen för en organisation har föranletts bl.a. av oklarheter vad gäller styrningen av verksamheten. Men det har också bedömts innebära verksamhetsmässiga fördelar.

Tidigare utvärderingar har emellertid efter en samlad bedömning funnit att systemet med funktionsansvariga myndigheter har fler nackdelar än fördelar.

Brist på data försvårar empiriska analyser av systemet med statlig inköpssamordningen

Frågan om vilka effekter den statliga inköpssamordningen har på myndigheternas inköpspriser m.m. är svår att svara på. Två grundläggande utvärderingsproblem är att det är oklart vilket det relevanta kontrafaktiska scenariot är och att det saknas data av god kvalitet. Tidigare försök att, det bristfälliga dataunderlaget till trots, ge svar på den i sammanhanget centrala frågan om staten gör några besparingar till följd av inköpssamordningen och i så fall hur stor har kritiserats.

Kommunernas deltagande i den statliga inköpssamordningen har kritiserats vid flera tillfällen

Kommuner och landsting har under lång tid kunnat använda vissa av de statliga ramavtalen. Detta förhållande har rönt kritik såväl i dåtid som i nutid. RRV var i sin utvärdering från 1987 kritisk mot att kommunerna tilläts vara med i den statliga inköpssamordningen. Myndigheten menade att den offentliga upphandlingen genom detta riskerade att bli för omfattande inom vissa områden med konkurrensproblem som följd. Både Riksrevisionen och Konkurrensverket har nyligen uttryckt samma farhågor och därför velat begränsa inköpssamordningen till staten.

5 Empirisk analys av den statliga inköpssamordningens effekter

Den statliga inköpssamordningen är en omfattande upphandlingsverksamhet som innefattar många parter, ett 100-tal produktområden och omsätter ca 7.5 miljarder kronor per år. Syftet med systemet är att förenkla och effektivisera statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster och åstadkomma mer förmånliga priser. Upphandlingsverksamheten ska bedrivas på ett sådant sätt att små och medelstora företag har möjlighet att delta.

I Statskontorets uppdrag ingår att utvärdera huruvida systemet levererar de efterfrågade process- och prisbesparingarna och de små och medelstora företagens tillträde till dessa upphandlingsmarknader. Mer precist ingår i uppdraget att kartlägga leverantörsmarknadsstrukturen inom de statliga ramavtalsområdena, analysera hur avtalen påverkar marknaden för ett par för ramavtalen typiska varor eller tjänster samt att göra beräkningar av eventuella process- och prisbesparingar.

Kapitlet inleds, avsnitt 5.1, med en översiktlig beskrivning av hur ramavtalsupphandlingarna går till. Därefter redovisas i avsnitt 5.2 några av de svårigheter som är förknippade med att utvärdera den statliga inköpssamordningens effekter. I avsnitt 5.3 analyseras leverantörsmarknadsstrukturen. I avsnitt 5.4 och 5.5 görs uppskattningar av processkostnads- respektive prisbesparingar. Avsnitt 5.6 sammanfattar Statskontorets iakttagelser, bedömningar och slutsatser rörande den statliga inköpssamordningens effekter.

5.1 Kort om upphandlingsförfarandet

I det följande beskrivs översiktligt hur de upphandlingar som genomförs inom ramen för systemet för statlig inköpssamordning går till. Det ska poängteras att det faktum att upphandlingarna genomförs av elva olika myndigheter och rör ett stort antal varor och tjänster inom vitt skilda områden gör att beskrivningen med nödvändighet blir relativt allmänt hållen.

Förstudien
En ramavtalsupphandling föregås i regel av en förstudie där framför allt behovet hos statsförvaltningen av varan eller tjänsten kartläggs. På basis av förstudien görs t.ex. bedömningar av om upphandlingen ska omfatta olika produktområden.

Förfrågningsunderlaget
Förfrågningsunderlaget specificerar bland annat ramavtalets omfattning, avropsrutiner, potentiella avropare, vilka krav som anbudslämnare måste uppfylla och kravspecifikation, upphandlingsform samt former för prövning av anbud och utvärdering.

Ramavtalens uppdelning i delområden
Det är vanligt att ramavtalen omfattar flera delområden. Det kan handla om olika produktgrupper, geografiska delområden (t.ex. riksnivå, lokal nivå samt utrikes nivå), etc. I regel kan anbudsgivarna lämna anbud på en eller flera delar av upphandlingen där så är möjligt.

Antalet leverantörer som antas
I förfrågningsunderlaget framgår också vanligtvis antalet leverantörer som avser att antas inom de olika områdena. Här förekommer betydande skillnader mellan olika upphandlingar. I vissa upphandlingar antas bara ett fåtal, i ibland bara en, leverantörer. I andra upphandlingar antas mellan 10 och 15 leverantörer.

Angivelse av avropande myndigheter
I regel framgår också vilka myndigheter som har rätt att göra avrop från avtalen. När upphandlingarna avser IKT-produkter anges i regel även hur många kommuner som anmält intresse att kunna avropa från avtalen.

Avtalstider
Ramavtalen sträcker sig vanligtvis två år med rätt till förlängning ett plus ett år, dvs. avtalen är i praktiken fyra år.

Avropsförfarande
Som avropsförfarande används både rangordning och förnyad konkurrensutsättning. Enligt de ramavtalsansvariga myndigheterna styrs valet av avropsförfarande av produktens karaktär. För ett område som t.ex. stationstankning av drivmedel är det inte praktiskt möjligt att tillämpa förnyad konkurrensutsättning.

Inga garanterade volymer
I upphandlingarna görs det klart för potentiella anbudsgivare att några försäljningsvolymer inte kan garanteras. Oftast anges föregående ramavtals omsättning som ett riktmärke för avtalens värde.

Utvärderingsprinciper
Utvärdering av inkomna anbud sker både utifrån principen lägsta pris och efter värderingsprincipen ekonomiskt mest fördelaktiga anbud.

Avtalets parter
Ramavtalet sluts mellan ramavtalsansvarig myndighet och de leverantörer som tilldelas kontraktet.

5.2 Granskningsmetodik

I uppdraget ingår två grundläggande jämförelser av kvantitativ karaktär: dels hur den statliga inköpssamordningen genom sina ramavtal påverkar strukturen på leverantörsmarknaderna, dels huruvida den statliga inköpssamordningen medför mer förmånliga inköpsvillkor för staten i sin helhet. Som framgick i det föregående kapitlet (jämför avsnitt 4.6) låter sig detta inte utan vidare göras. I det följande redovisas dessa skäl närmare och hur Statskontoret valt att tackla problemen.

Det grundläggande utvärderingsproblemet
I grunden handlar uppgiften om att jämföra ett utfall – i termer av marknadsstruktur, transaktionskostnader eller pris – som genereras under den statliga inköpssamordningens regim (i sin nuvarande form) med det utfall som skulle bli fallet under en annan upphandlingsregim, exempelvis om i stället varje myndighet själva skulle upphandla de varor och tjänster som krävs för att bedriva verksamheten. Frågan som Statskontoret fått i uppdrag att besvara är om de två utfallen skiljer sig åt.

Ett fundamentalt utvärderingsproblem som vi har att handskas med är att bara ett av de två utfallen kan observeras, nämligen det som genereras med den statliga inköpssamordningen. Här går det att se vilken typ av företag som har tilldelats statliga ramavtal, hur mycket respektive företag säljer, vilka resurser och vilken tid som går åt för att genomföra upphandlingar av ramavtal och göra avrop samt vilka priser de avropande myndigheterna får betala för de varor och tjänster som köps. Med andra ord kan vi observera utfallet av den upphandlingsverksamhet som faktiskt har ägt rum. [29]

Vi kan däremot inte observera det utfall som skulle ha genererats om den statliga inköpssamordningen inte hade funnits och myndigheterna hade varit tvungna att ombesörja sin anskaffning på något annat sätt, dvs. vi kan inte observera det kontrafaktiska fallet. För att kunna säga någonting om effekten av den statliga inköpssamordningen är vi tvungna att på något sätt försöka konstruera det kontrafaktiska utfallet. Som framgick i avsnitt 4.6 är det inte givet vilket kontrafaktiskt scenario som är mest relevant att använda.

Flera kontrafaktiska scenarion är möjliga
Man kan tänka sig flera olika alternativ till samordnad upphandling, dvs. flera kontrafaktiska scenarion. En första fråga är om de upphandlande myndigheterna skulle ha genomfört en egen upphandling enligt LOU eller genomfört en så kallad direktupphandling.

[29] Även detta är emellertid en sanning med modifikation. I det fall en ramavtalsansvarig myndighet använt sig av förfarandet med förnyad konkurrensutsättning kan avropspriserna variera mellan olika myndigheter, en prisinformation som vi inte har tillgång till. Här kan vi således inte ens observera det faktiska utfallet.

Det är rimligt att tänka sig att om de statliga ramavtalen inte fanns så skulle myndigheter i större utsträckning genomföra samordnade upphandlingar i mindre skala för att minimera upphandlingskostnaden. Detta beror bland annat på det faktum att de flesta myndigheter är små och inte har resurser att upphandla allting själva. Ett andra alternativ till att använda den statliga inköpssamordningen är således att myndigheterna genomför en samordnad upphandling på egen hand. Man kan tänka sig att ett antal myndigheter som har ett gemensamt behov av en vara eller tjänst går samman och låter en av myndigheterna teckna avtal som de övriga myndigheterna kan avropa ifrån.

Ett tredje alternativ är att en del av konsumtionen på de statliga ramavtalen inte skulle inträffa om den statliga inköpssamordningen inte fanns att tillgå för myndigheterna.

Ett kontrollerat experiment vore idealt

Den ideala situationen från ett effektutvärderingsperspektiv vore att genomföra ett kontrollerat experiment. Ett antal slumpmässigt utvalda myndigheter skulle då få ingå i den statliga inköpssamordningen och sköta sin anskaffning den vägen, medan andra myndigheter skulle få upphandla på något alternativt sätt. Samma produkter och samma volymer skulle upphandlas under de två regimerna. Experimentet skulle få pågå under ett antal år, säg tre år, och efter det utvärderas.

Eventuella skillnader i variabler av intresse, som t.ex. inköpspriser eller administrativa upphandlingskostnader mellan samordnad upphandling i form av den statliga inköpssamordningen och den alternativa upphandlingsformen skulle under dessa förutsättningar med stor säkerhet kunna härledas till skillnader i upphandlingsförfarande.

Slumpmässigheten i urvalsförfarandet skulle nämligen göra det sannolikt att en observerad skillnad mellan utfallen (dvs. pris osv.) inte beror på någon icke observerad skillnad mellan de två upphandlingsregimerna. Något sådant kontrollerat experiment föreligger inte.

Ett möjligt alternativ till experimentet

Ett alternativt scenario till det kontrollerade experimentet vore att ett antal myndigheter gjorde egna upphandlingar medan ett antal andra myndigheter använde den statliga inköpssamordningen. Då skulle vi genom att jämföra utfallen mellan de två förfarandena kunna uttala oss om eventuella effekter av den statliga inköpssamordningen.

Ett grundläggande problem i det här scenariot är att de enskilda myndigheternas val av upphandlingsform, dvs. om de ska delta i den statliga inköpssamordningen eller inte, till skillnad från experimentfallet ovan inte är slumpmässigt. Myndigheterna väljer tvärtom medvetet en form före en annan, sannolikhet för att man finner den valda formen mer ekonomiskt

fördelaktig. Exempelvis kan en stor myndighet med hög egen upphandlingskompetens och stor efterfrågan göra bedömningen att de kan åstadkomma bättre inköpsvillkor än vad som är möjligt inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Mindre myndigheter, å andra sidan, kan beroende på begränsade egna resurser och kompetens göra bedömningen att deltagande i den samordnade upphandlingen ger bättre villkor.

Resultat är således en slags självselektion av myndigheter in i de två regimerna, vilket försvårar möjligheterna att identifiera effekten av, i det här fallet, samordnad upphandling på priser etc. Under vissa specifika förutsättningar går det att med sofistikerade statistiska metoder trots allt identifiera upphandlingsformseffekten. Tyvärr föreligger inte heller denna situation. Det absoluta flertalet av de statliga myndigheterna använder de statliga ramavtalen med följd att möjligheterna till jämförelser är begränsade.[30]

Statskontorets val av ansats
Förutsättningarna att utvärdera effekterna av den statliga inköpssamordningen är således inte optimala. För att ändå försöka göra en bedömning av inköpssamordningens effekter kommer vi att använda oss av flera olika angreppssätt:

- med utgångspunkt från ekonomisk teori resonera kring möjliga effekter
- använda de modeller ESV låtit ta fram och som vi enligt uppdraget ska använda
- genomföra egna empiriska undersökningar

Detta kommer att ge oss ett antal indikationer som sammantaget bör ge en ganska bra och rättvisande bild av inköpssamordningens effekter på ett antal viktiga områden. Det bör understrykas att våra svar med nödvändighet kommer att vara av indikativ karaktär.

5.3 Analys av leverantörsmarknadsstrukturen

Frågan om inköpssamordningens marknadspåverkan - en inledande diskussion
Koordination av delar av den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster genom upphandling av ramavtal förekommer både i Sverige och inom EU. Det är också en verksamhet som kan tänkas öka i framtiden till följd av att EU-kommissionen genom de nya upphandlingsdirektiven öppnar för möjligheten att använda inköpscentraler för att upphandla ramavtal.

[30] Som framgick i kapitel 3 så är myndigheter under regeringen tvungna att anmäla avsteg från användande av de statliga ramavtalen till ESV. År 2008 gjordes totalt 52 anmälningar om avsteg. Vi återkommer till dessa längre fram i kapitlet.

Syftet med denna inköpskoordinering är, som redan har framhållits ett flertal tillfällen, att via minskade transaktionskostnader och mer förmånliga inköpsvillkor bidra till en effektivisering av den offentliga sektorns inköpsprocess. Denna utveckling är inte okontroversiell. Det finns farhågor om att en för stor aggregering av efterfrågan får negativ marknadspåverkan. När de efterfrågade volymerna blir för stora ligger det i sakens natur att mindre företag kan sakna tillräcklig leveranskapacitet, vilket riskerar att begränsa leverantörsmarknaderna till större företag.

Detta kan vara problematiskt. Utifrån ett konkurrensperspektiv är en av de viktigaste sakerna att tänka på när man utformar en upphandling att stimulera leverantörer till att lämna anbud. Upphandling i konkurrens bygger nämligen i hög grad på att beställaren av den produkt som ska tillhandahållas kan dra fördel av konkurrens mellan potentiella leverantörer för att erhålla bästa möjliga villkor. I allmänhet är den positiva effekten av konkurrens i viss mån avhängig antalet företag: Ju fler företag som tävlar desto hårdare konkurrens.

Om det är så att statliga ramavtal systematiskt utestänger små- och medelstora företag från att bli ramavtalsleverantörer riskerar leverantörsmarknaderna på sikt att bli mer koncentrerade. En omständighet som i sin tur kan innebära mindre konkurrens och sämre inköpsvillkor.

Vad bestämmer marknadsstrukturen?
Frågan om ramavtalens marknads- och konkurrenspåverkan är emellertid komplicerad. En utblick över den svenska ekonomins, och för den del andra ekonomiers, marknadslandskap ger vid handen en rad, markant olika marknadsstrukturer.[31] På vissa marknader dominerar ett fåtal mycket stora företag. I andra branscher är flertalet verksamma företag relativt små. I ytterligare andra branscher samexisterar stora och små företag. Detta är en viktig observation att hålla i minnet i en undersökning av den statliga inköpssamordningens leverantörsmarknadsstruktur. Många marknader ser helt olika ut strukturmässigt.

Stordriftsfördelar
Den gängse ekonomisk-teoretiska förklaringen till dessa många gånger vitt skilda marknadsstrukturer är förekomsten av stordriftsfördelar. I branscher med stordriftsfördelar får stora företag som producerar stora volymer kostnadsfördelar framför mindre företag. Storskalig produktion blir mer kostnadseffektiv med följd att kostnaden per producerad enhet sjunker. De lägre produktionskostnaderna gör att de stora företagen som producerar och säljer stora volymer kan erbjuda kunderna lägre priser. Detta gör i sin tur att kunderna, som vare sig de är privatpersoner, privata företag eller offentliga

[31] Med marknadsstruktur avses i det följande antalet företag på marknaden och den relativa fördelningen av marknadsandelar.

aktörer i allmänhet vill betala så litet som möjligt för en produkt av en viss kvalitet, tenderar att köpa från de större företagen. Konsekvensen blir att de mindre företag konkurreras ut och tvingas lämna marknaden.

Det är dock långt ifrån alltid så att stordriftsfördelarna är betydande vid produktionen av en vara eller tjänst. Produktionen på sådana marknader tenderar därför att utföras av små eller medelstora företag med mindre koncentrerade marknader som följd.

Marknadens storlek
Det faktum att ett företag minimerar sina produktionskostnader vid stora volymer behöver i sig inte medföra att marknaden är koncentrerad. Om efterfrågan är tillräckligt stor kommer många företag att kunna producera de stora volymer som krävs för att uttömma de existerande stordriftsfördelarna. Samspelet mellan de produktionsvolymer där produktionskostnaderna minimeras och efterfrågans storlek är således av stor betydelse för att bestämma marknadsstrukturen.

Offentliga ingrepp
En tredje faktor som påverkar marknadsstrukturen är offentliga ingrepp av olika slag, såsom licens- och certifieringskrav, regleringar och konkurrenspolitik. Krav på licensiering har ofta till effekt att reducera antalet aktörer på marknaden. Detsamma kan sägas om regleringar. Konkurrenspolitik, t.ex. i form av prövningar om föreslagna fusioner ska tillåtas, syftar till att bibehålla, eller till och med öka antalet företag på marknaden.

Nätverksexternaliteter
En fjärde faktor som kan påverka marknadsstrukturen är stordriftsfördelar på efterfrågesidan (s.k. nätverksexternaliter). Termen nätverksexternalitet avser att fånga det fenomen att nyttjare av vissa typer av varor eller tjänster upplever att värdet på varan eller tjänsten ökar med antalet andra personer som nyttjar varan. Ett klassiskt exempel är telefonen. En konsekvens av att det finns nätverksexternaliteter i en bransch är att det en fördel att vara stor och en nackdel att vara liten. Nya konsumenter tenderar nämligen att välja det företag som har det största nätverket, vilket ytterligare förstärker det stora företagets position, osv. Marknaden som karaktäriseras av stordriftsfördelar i efterfrågan blir av det skälet ofta extremt koncentrerade.

Hur ser leverantörsmarknadsstrukturen ut?
Allmänt
Den statliga inköpssamordningen omfattar som tidigare nämnts för närvarande ett 100-tal produktområden. Det är en blandning av varor och tjänster. Det har länge saknats en samlad bild av leverantörsmarknadsstrukturen inom dessa olika områden. För att råda bot på detta har samordningsfunktionen på ESV tagit fram och låtit analysera statistik över vilka företag som hade statliga ramavtal under år 2007.

Analysen av ramavtalsleverantörsstrukturen ingick som en del i en större analys av statens inköpsmönster. Tanken är att analysen fortsättningsvis ska göras årligen. Till grund för analysen låg information från ESV:s databaser statsredovisningen och transaktionsdatabasen samt SCB:s register SNI2007.[32]

År 2007 uppgick omsättningen på de statliga ramavtalen till 7,7 miljarder kronor. För denna försäljning svarade 685 leverantörer med unika organisationsnummer och deras närmare 1300 återförsäljare. Tabell 3 redovisar hur antalet leverantörer fördelar sig på olika branscher.

Flest leverantörer återfinns inom hotell- och restaurangbranschen. Andra branscher med många leverantörer är handel och IKT-området. Omsättningsmässigt är dessa två branscher överlägset störst medan omsättningen i den förstnämnda kategorin är blygsam.

Tabell 3 Leverantörer på de statliga ramavtalen fördelade per bransch

Avd.	Benämning	Antal företag	Andel företag i %	Omsättning på statligt ramavtal 2007 (Mkr)
I	Hotell- och restaurangverksamhet	245	35,8	114
G	Handel; Reparation av motorfordon och motorcyklar	139	20,3	2 358
J	Informations- och kommunikationsverksamhet	64	9,3	2 818
C	Tillverkning	53	7,7	403
M	Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	32	4,7	187
N	Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och annan stödverksamhet	30	4,4	78
H	Transport och magasinering	27	3,9	608
Q	Vård och omsorg; Sociala tjänster	22	3,2	69
P	Utbildning	8	1,2	3
K	Finans- och försäkringsverksamhet	7	1,0	76
S	Annan serviceverksamhet	5	0,7	1
R	Kultur, nöje och fritid	5	0,7	0
F	Byggverksamhet	3	0,4	3
L	Fastighetsverksamhet	3	0,4	0
E	Vattenförsörjning; Avlopps -rensning, -hantering och sanering	1	0,1	0
A	Jordbruk, skogsbruk och fiske	1	0,1	0
B	Utvinning av mineral	0	0,0	0
D	Försörjning av el, gas, värme och kyla	0	0,0	0
O	Offentlig förvaltning och försvar; Obligatorisk socialförsäkring	0	0,0	0
T	Förvärvsarbete i hushåll; Hushållen produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk	0	0,0	0
U	Verksamhet vid internationella org, utl ambassader o.dyl.	0	0,0	0
Ö	Övriga företag där SNI-kod är okänd eller saknas	40	5,8	982
	Summa	685	100,0	7 701

Källa: ESV

[32] Statistiska centralbyråns SNI2007 register, ett företagsregister som visar näringsindelning av företag på organisationsnummersnivå. Registret innehåller bland annat information om antalet anställda per företag.

Av alla företag som innehar ett statligt ramavtal är över 70 procent små eller medelstora företag

Tabell 4 visar fördelningen av antalet anställda per företag bland de statliga ramavtalsleverantörerna.[33] Av de knappt 700 leverantörer som har ett eller flera statliga ramavtal var mellan 490 och 535, motsvarande 71–78 procent, företag med mindre än 200 anställda, dvs. de räknas till kategorin små- och medelstora företag.[34] [35]

Observera att vi här använder en snävare definition av små och medelstora företag än vad EU gör. Anledningen är att tillgänglig data inte innehåller uppgiften om hur många företag som har färre än 250 anställda. Som framgår av tabellen är data indelade i intervallen 100–199 anställda respektive 200–499 anställda. En konsekvens av detta är att intervallet 71–78 procent sannolikt är en underskattning av andelen små och medelstora företag. I kategorin företag som sysselsätter mellan 200 och 499 personer återfinns förmodligen företag med färre än 250 anställda.

Mellan 79 och 117 av företagen är att betrakta som mikroföretag. Mellan 356 och 396 av leverantörerna tillhör kategorin små företag.[36]

[33] Organisationsnummer med 0 eller 1–4 anställda kan vara koncernmödrar eller liknande där ingen verksamhet bedrivs. Vi har genom att undersöka tillgängligt material kommit fram till av 47 företag som anges ha 0 eller 1–4 anställda är 24 s.k. mikroföretag, dvs. de har mindre än 10 anställda och 23 är stora företag. För de återstående 38 företagen vet vi inte huruvida de är små eller stora.

[34] ESV redovisar siffran 75 procent. Vi redovisar istället ett intervall eftersom vi är osäkra på hur många av företagen i kategorierna med 0 respektive 1–4 anställda som är stora företag. I den lägre siffran har vi antagit att samtliga företag i 0 respektive 1–4 gruppen förutom de 24 vi säkert vet är små är stora företag. Den högre siffran innehåller antagandet att samtliga företag förutom de vi vet är stora företag eller koncernmödrar är små företag.

[35] EU definierar små och medelstora företag utifrån antalet anställda, årlig omsättning och balansomslutning. Till kategorin mikroföretag räknas företag som sysselsätter färre än 10 personer. Små företag definieras som företag med färre än 50 anställda. Till kategorin små och medelstora företags räknas företag som sysselsätter färre än 250 personer.

[36] Jämför fotnot 34.

Tabell 4 Andelen företag med olika antal anställda år 2007

Antal anställda	Antal företag	Procent av total
0 anställda	42	6,1
1 – 4 anställda	43	6,3
5 – 9 anställda	55	8,0
10 – 19 anställda	101	14,7
20 – 49 anställda	176	25,7
50 – 99 anställda	92	13,4
100 – 199 anställda	47	6,9
200 – 499 anställda	48	7,0
500 – 999 anställda	17	2,5
1 000 – 1 499 anställda	8	1,2
1 500 – 1 999 anställda	5	0,7
2 000 – 2 999 anställda	5	0,7
3 000 – 3 999 anställda	4	0,6
4 000 – 4 999 anställda	2	0,3
5 000 – 9 999 anställda	6	0,9
10 000 – anställda	3	0,4
Uppgift saknas/utan data/ej verifierat. (Inklusive antal från 0 anställda)	31 (73)	4,5 (10,6)
Summa	685	100

Källa: ESV

Tabell 5 redovisar motsvarande siffror för de knappt 1400 återförsäljarna.

Tabell 5 Antal anställda per återförsäljare till leverantörerna för de statliga ramavtalen år 2007.

Antal anställda	Antal återförsäljare	Procent av total
0 anställda	(199)	14,5
1 – 4 anställda	276	20,1
5 – 9 anställda	257	18,7
10 – 19 anställda	183	13,3
20 – 49 anställda	139	10,1
50 – 99 anställda	42	3,1
100 – 199 anställda	37	2,7
200 – 499 anställda	23	1,7
500 – 999 anställda	11	0,8
1 000 – 1 499 anställda	1	0,1
1 500 – 1 999 anställda	2	0,1
2 000 – 2 999 anställda	0	0,0
3 000 – 3 999 anställda	0	0,0
4 000 – 4 999 anställda	0	0,0
5 000 – 9 999 anställda	1	0,1
10 000 – anställda	0	0,0
Uppgift saknas/utan data/ej verifierat. (Inklusive antal från 0 anställda)	202 (401)	14,7 (29,2)
Summa	1 373	100,0

Källa: ESV

Andelen små och medelstora företag som har ramavtal varierar mellan olika produktkategorier

ESV:s sammanställning visar att andelen små och medelstora företag av samtliga företag med ett statligt ramavtal ligger i intervallet 71–78 procent. För att erhålla en fördjupad bild av hur leverantörsmarknadsstrukturen ser ut för olika ramavtalsområden har vi bearbetat ESV:s statistik. Specifikt har andelen små och medelstora företag som har statliga ramavtal beräknats för olika ramavtalsområdena. Sammanställningen redovisas i tabell 6 som återfinns bilaga 3. Som framgår av tabellen så finns en betydande variation i andelen små och medelstora företag som har ramavtal. Det finns ett 30-tal ramavtalsområden där samtliga leverantörer är små och medelstora företag. Exempel på sådana produktområden är AV-inredning, belysningsarmaturer, översättningstjänster samt ljuskällor. För vissa andra ramavtalsområden, såsom 24-timmarstjänster och Batterier är fördelningen mellan mindre företag och större företag precis jämnt fördelad. Till sist finns ca ett 25-tal områden där samtliga ramavtalsleverantörer är stora företag med över 200 anställda.

De små och medelstora företagens relativa försäljning på ramavtalen understiger deras kontraktsandel

Andelen små och medelstora företag som har ett statligt ramavtal är över 70 procent. Tabell 6 visar dock att totalt sett så säljer de mindre företagen väsentligt mindre än vad deras andel av de tilldelade avtalen indikerar. Av den totala omsättningen på drygt 7,7 miljarder kronor år 2007 svarade de små och medelstora företagen knappt för 2,3 miljarder kronor, vilket motsvarar drygt 30 procent av den totala försäljningen.

Det finns dock inget generellt negativt samband mellan de mindre företagens andel av kontrakten och deras andel av försäljningen. Inom vissa produktområden står de mindre företagen för en större andel av omsättningen än deras andel av avtalen. För andra områden är det tvärtom. Den främsta förklaringen till att de mindre företagen andel av den totala försäljningen så kraftigt understiger deras relativa andel av avtalen står att finna i försäljningsmönstret inom IKT-området. Som framgick ovan svarar omsättningen inom IKT-området för drygt 57 procent av den totala omsättningen. Inom flera av dessa omsättningsmässigt stora områden svarar små och medelstora företag för en begränsad del av försäljningen.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan det utifrån den statistik som ESV låtit ta fram rörande leverantörsmarknadsstrukturen konstateras följande:

Små och medelstora företag är representerade bland den statliga inköpssamordningens leverantörer. Faktum är att flertalet av ramavtalen, mellan 71 och 78 procent, tilldelats små och medelstora företag. Drygt 50 procent av kontrakten har gått till företag med färre än 50 anställda. Ett inte obetydligt antal kontrakt har gått till mikroföretag.

Det finns betydande variationer mellan olika ramavtalsområden. Inom vissa produktområden är samtliga leverantörer små eller medelstora företag medan det rakt motsatta förhållandet gäller för andra områden.

De mindre företagen står för en väsentligt lägre andel av försäljningen än deras andel av ramavtalen.

5.4 Beräkningar av processbesparingar

Allmänt om processkostnader[37]

Alla transaktioner, vare sig de är av privat karaktär eller involverar någon offentlig aktör, ger upphov till transaktionskostnader, dvs. kostnader som är förknippade med anskaffningen av en viss produkt förutom själva priset. Beroende på faktorer som transaktionens komplexitet och värde, graden av tillit mellan de inblandade parterna, det regelverk som transaktionen måste beakta, etc. så varierar transaktionskostnaderna mellan olika inköp. Köp av enkla standardiserade varor och tjänster genererar vanligtvis låga transaktionskostnader medan transaktionskostnaderna för vissa andra anskaffningar kan vara mycket stora, t.ex. upphandling av en stor infrastrukturanläggning.

Transaktionskostnader påverkar hur olika ekonomiska aktiviteter är organiserade.[38] Transaktionskostnadsteorin förutsäger att ekonomisk verksamhet tenderar att organiseras på ett sätt som minimerar transaktionskostnaderna för en viss aktivitet. Att så mycket ekonomisk aktivitet i ekonomin inte är föremål för bilaterala eller multilaterna transaktion mellan köpare och säljare på en fri marknad utan sker inne i företag brukar t.ex. förklaras med att det är ett rationellt sätt att minimera transaktionskostnaderna.

Transaktionskostnaderna i offentlig upphandling, som bland annat utgörs av kostnader för behovsanalys och kravspecifikation, färdigställande av förfrågningsunderlag, utvärdering av anbud och beslut om tilldelning samt eventuella kostnader för överprövning, varierar mellan olika upphandlingar.

Omständigheten att upphandlingsprocessen i offentlig upphandling i hög grad är formbunden och reglerad i lag gör emellertid att transaktionskostnaderna som genereras i offentlig upphandling är relativt förutsägbara och likartade mellan olika upphandlingar även om de storleksmässigt skiljer sig åt beroende på vad det är som ska upphandlas.

Upphandlingar av enkla produkter av lågt värde generar relativt låga transaktionskostnader medan komplicerade upphandlingar av t.ex. ett nytt vapensystem leder till mycket stora transaktionskostnader.

[37] Vi väljer att i det följande tala om transaktionskostnader i stället för processkostnader.
[38] Se t.ex. Williamsson (1975) Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications.

Ett av grundläggande motiven för att ha en statlig inköpssamordning av vissa varor och tjänster är att det anses reducera statsförvaltningens transaktionskostnader totalt sett för anskaffning av dessa varor. Det är enkelt att inse varför. Som nämndes i avsnitt 2.1 har de statliga myndigheterna vissa gemensamma behov av varor och tjänster, t.ex. datorer.

I stället för att de statliga myndigheterna ska genomföra egna upphandlingar av datorer, upphandlingar som var och en ger upphov till transaktionskostnader av en viss storlek i form av kostnader för kravspecifikation, färdigställande av förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och avtalsskrivande etc., så genomförs en stor upphandling där dessa olika moment ingår. Även om varje moment i den stora upphandlingen är väsentligt mer omfattande och resurskrävande än i en liten upphandling av en enskild myndighet så är det osannolikt att summan av transaktionskostnaderna för de olika momenten skulle bli överstiga summan av transaktionskostnaderna för de enskilda upphandlingarna.

Inte minst om man beaktar det faktum att de upphandlare som arbetar inom den statliga inköpssamordningen tenderar att bli specialister på upphandling inom det område de håller på med, en specialisering som torde bidra till högre produktivitet, medan det på många små och medelstora myndigheter inte finns denna typ av kompetens.

Det är därför inte någon särskilt vågad hypotes att statliga inköpssamordningen ger upphov till lägre transaktionskostnader totalt sett för statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster. Frågan är snarare hur mycket lägre transaktionskostnaderna är med den statliga inköpssamordningen än vad som skulle vara fallet om den inte fanns.

ESV:s modell för uppskattning av administrativa kostnadsbesparingar

Allmänt om modellen

För att få en indikation om hur stora kostnadsbesparingar som görs har vi använt oss av den modell för uppskattning av administrativa kostnadsbesparingar som samordningsfunktionen på ESV låtit ta fram och som vi enligt uppdraget ska använda. Modellen utgår från den totala kostnaden för att upphandla ett statligt ramavtal inklusive de statliga myndigheternas kostnader för avrop. Denna kostnad jämförs sedan med vad kostnaden skulle bli om myndigheterna skulle göra egna upphandlingar.

I den totala kostnaden för det statliga ramavtalet ingår den ramavtalsansvariga myndighetens egna kostnader för de tre faserna förstudie, upphandling och förvaltningen av de tecknade ramavtalen och de kostnader som myndigheterna har när de avropar avtalet. För varje fas görs en uppskattning av kostnaderna för egen personal respektive konsulter samt övriga kostnader. Genom att summera samtliga kostnader i de tre faserna erhålls den ramavtalsansvariga myndighetens egna kostnader.

De ramavtalsansvariga myndigheternas uppskattningar av egna kostnader baseras antingen på det faktiska utfallet enligt bokföring eller på en kvalificerad, erfarenhetsbaserad bedömning av resursåtgång etc.

Kostnaderna för avrop består av två komponenter: kostnaden per avrop och antalet avrop som görs. Den förstnämnda komponenten varierar beroende dels på sättet att avropa och dels på vilken typ av vara eller tjänst som avropas. För att uppskatta avropskostnaden har ramavtalsmyndigheterna använt sig av någon av följande metoder: tillfrågat avropande myndigheter, gjort egna bedömningar baserade på egen erfarenhet eller använt den beräkningstabell som ESV:s handledning innehåller. Även uppskattningen av antalet avrop baseras på dessa metoder, i vissa fall kompletterad med ett tillfrågande av leverantörer rörande antalet avrop.

Kostnaden för det kontrafaktiska utfallet, dvs. de totala transaktionskostnaderna för det fall den statliga inköpssamordningen inte fanns och myndigheterna tvingas göra egna upphandlingar, har uppskattats på följande sätt. Först har myndigheternas egna upphandlingskostnader beräknats. Dessa beräkningar baserar antingen på uppgifter från myndigheterna om kostnaden för att göra en egen upphandling eller på den generella schablon som ESV låtit ta fram. Nästa steg är att bedöma hur många enskilda upphandlingar som skulle göras om det inte fanns några statliga ramavtal. Produkten av dessa båda variabler utgör en uppskattning av statsförvaltningen totala kostnader för myndigheternas enskilda upphandlingar.

I det sista steget jämförs de totala transaktionskostnaderna för ramavtalsupphandlingen med summan av transaktionskostnaderna för de enskilda upphandlingarna.

Den empiriska undersökningen
Samordningsfunktionen vid ESV lät under år 2008 med beräkningsmodellen som grund göra en undersökning av hur stora administrativa kostnadsbesparingar som genereras till följd av den statliga inköpssamordningen. Det var en pilotundersökning i den meningen att det var första gången modellen tillämpades i skarpt läge. Undersökningen gick till på följande sätt.

Ett exemplar av modellen skickades ut till samtliga ramavtalsansvariga myndigheter. Respektive myndighet ombads att göra separata kostnadsberäkningar för de olika produktområden de ansvarar för. Vid tidpunkten för utskicket fanns det ramavtal inom 119 olika produktområden. Av de 119 områdena fick ESV in tillförlitliga svar rörande 95 stycken områden, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 80 procent.

Undersökningen avsåg att täcka in processbesparingen på de ramavtal som var giltiga år 2007.

Resultat
Tabell 7 redovisar resultatet av undersökningen. Kolumn (1) anger de uppskattade besparingarna baserade på de ramavtalsansvariga myndigheternas egna uppgifter och antaganden om kostnaderna för enskilda upphandlingar etc. För år 2007 uppgår besparingen till drygt 485 miljoner kronor. Med andra ord indikerar denna beräkning att den statliga inköpssamordningen reducerar statsförvaltningens transaktionskostnader för de varor och tjänster som upphandlas med knappt 500 miljoner kronor per år.

De övriga två kolumnerna, (2) och (3), redovisar uppskattade besparingar med andra antaganden om kostnaden för enskilda upphandlingar, dvs. de redovisar en form av känslighetstest av modellens resultat.

Till grund för den kostnadsbesparing som redovisas i kolumn (2) ligger ett antagande om att kostnaden för en genomsnittlig myndighet för att genomföra en egen upphandling uppgår till 18 300 kronor. Denna siffra är hämtad från ett underlag till en kommande rapport om offentlig upphandling av Per Molander och avser en enkel upphandling. Givet detta antagande så beräknas processkostnadsbesparingen för statsförvaltningen i sin helhet uppgå till drygt 87 miljoner kronor år 2007.

Den processkostnadsbesparing som redovisas i den tredje kolumnen, hög upphandlingskostnad, baseras på relativt komplex upphandling, nämligen ramavtalsområdet TEDA 2005 (dvs. Kommunikation som tjänst, Kommunikationsutrustning för tal (PBX), Mobil kommunikation, Fasta operatörstjänster och transmission samt 24 timmarstjänster). Till följd av komplexiteten i denna upphandling antas myndigheternas genomsnittliga kostnad för egen upphandling exklusive konsulttjänster och OH-kostnader uppgå till 252 000 kronor. Med detta antagande som grund så uppgår den årliga processbesparingen för statsförvaltningen till ca 1,2 miljarder kronor.

Beroende på vad som antas om kostnaderna för att genomföra enskilda upphandlingar så ligger den uppskattade processbesparingen år 2007 i intervallet 87 miljoner kronor till 1 200 miljoner kronor. Detta är ett stort intervall.

Enligt Statskontorets uppfattning är den uppskattning som baseras på de ramavtalsansvariga myndigheternas bedömningar om tidsåtgång för olika moment etc. mest tillförlitlig. Med kunskap om de specifika förutsättningar som råder inom de olika produktområdena görs antaganden som rimligt väl torde avspegla de faktiska förhållandena. Vi kommer därför att använda siffran 485 miljoner som indikation på den verkliga processkostnadsbesparingen.

Tabell 7 Beräknade processbesparingar

	(1) ESV:s modell	(2) Låg upphandlings-kostnad	(3) Hög upphandlings-kostnad
Omsättning (mnkr)	6 416	6 416	6 416
Besparing (mnkr)	485,3	87,2	1 200
Besparing (mnkr)	8 %	1,4 %	18,7 %

Källa: ESV 2009

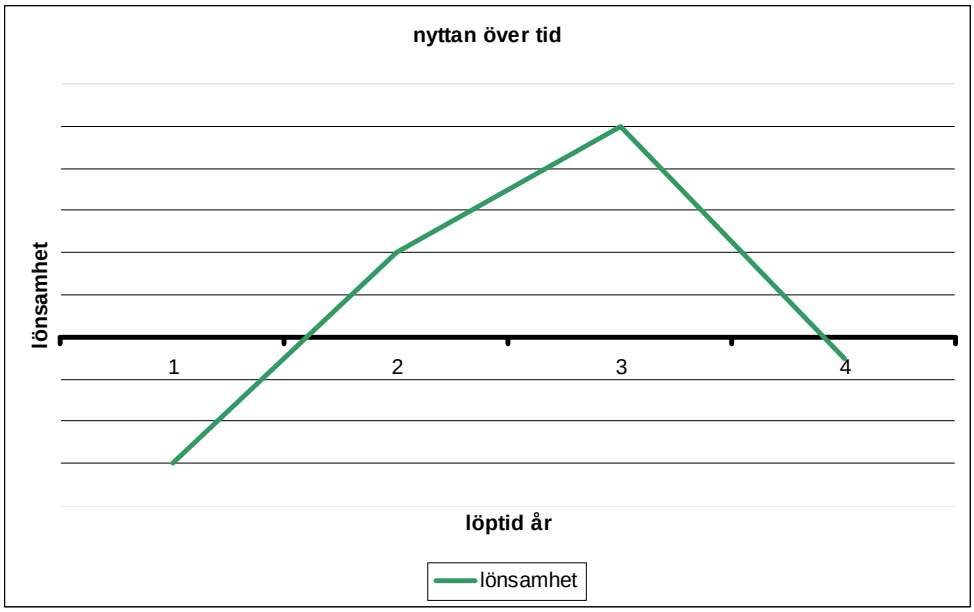
Diskussion

Det finns enligt Statskontorets bedömning flera faktorer som talar för att den uppskattade besparingen är en underskattning av den faktiska besparingen men det finns också faktorer som talar för det motsatta förhållandet.

För det första så täcker undersökningen inte in alla de ramavtal som var i bruk under år 2007. Som nämndes ovan så baserades undersökningen på 95 av de avtal som då ingick i den statliga inköpssamordningen. Det innebär att beräkningen baserades på ca 80 procent av den totala omsättningen. Med ett antagande om att den administrativa besparingen i genomsnitt är lika stor för de ramavtalsområden som inte är med i undersökningen så rör det sig om en ytterligare besparing på drygt 100 miljoner kronor per år. Tas dessa områden med i beräkningen så ökar den totala processkostnadsbesparingen till följd av den statliga inköpssamordningen till ungefär 600 miljoner kronor per år.

För det andra ingår bara kostnaden för de avtal som upphandlades under 2007 och inte de besparingar som avtalen genererar efterkommande år. Ett ramavtals lönsamhet, mätt i termer av genererade processbesparingar, vanligtvis varierar över löptiden. Den initiala upphandlingskostnaden för att få ramavtalen på plats är stor och de administrativa besparingarna som följer av att kunna avropa avtalen istället för att göra egna upphandlingar kommer senare under avtalsperioden. Förhållandet illustreras i figur 1 nedan. De avtal som tecknades år 2007 var sannolikt kraftigt olönsamma – en omständighet som troligen innebär att de beräknade besparingen för det året är underskattad.

Figur 1: Beskrivning av ett ramavtals lönsamhet över tid



En omständighet som talar för att den uppskattade besparingen för 2007 kan vara en överskattning av den processkostnadsbesparing som kommer att gälla framgent är de nya reglerna om ramavtal som trädde i kraft 1/1 2008. Det finns indikationer på att de administrativa kostnaderna för avrop har ökat till följd av de nya reglerna. De gäller de avrop som görs via den förnyade konkurrensutsättningen. En fördyring av avropskostnaderna kommer leda till att den uppskattade besparingen minskar. Hur mycket är vanskligt att bedöma.

5.5 Beräkningar av prisbesparingar

Allmänt om prisbesparingar

Det andra grundläggande motivet för att koordinera statsförvaltningens anskaffning av vissa varor och tjänster är att åstadkomma mer förmånliga inköpsvillkor, framför allt lägre priser. I princip kan detta ske på olika sätt. Dels genom att samordnade, större upphandlingar leder till hårdare konkurrens och därmed lägre priser, dels genom att större volymer får leverantörerna att ge kvantitetsrabatter.

Priskonkurrens

I allmänhet är priskonkurrensen på en marknad avhängig ett flertal olika faktorer såsom antalet företag, produkternas beskaffenhet (graden av homogenitet t.ex.), leverantörskapacitet, branschpraxis, värdet på det företagen konkurrerar om etc.

Två av de kanske mest centrala medverkande konkurrenskrafterna är antalet företag och värdet av att ”vinna”. I den mån antalet anbudsgivare per upphandling ökar när myndigheterna samordnar sin upphandling och aggregerar efterfrågan är större vid samordnad upphandling än vid enskilda upphandlingar så kan den förstnämnda upphandlingsformen förväntas ge lägre priser.

Samma sak gäller värdet på avtalen – de potentiellt stora försäljningsvolymer som samordnade upphandlingar handlar om borde göra det intressant att delta och försöka bli en ramavtalsleverantör.

För det tredje kan de stora volymerna göra att företagen uppnår helt andra stordriftsfördelar.

Dessa tre faktorer talar för att samordnade upphandlingar skärper konkurrensen.

Å andra sidan pekar de ofta stora volymer det handlar om på att få leverantörer har kapacitet att tillgodose hela efterfrågan i den andra riktningen. Ett väl känt resultat i mikroekonomisk pristeori är att införandet av kapacitetsrestriktioner leder till minskad priskonkurrens.[39] Brist på tillräcklig produktionskapacitet kan vidare stänga ute mindre leverantörer och därmed minska antalet anbudsgivare. Därtill kommer att svårigheten att garantera några försäljningsvolymer skapar en osäkerhet för anbudsgivarna, en osäkerhet som de tvingas kompensera sig för genom att ha större vinstmarginaler.

Dessa faktorer talar mot att samordnade upphandlingar utan garanterade volymer leder till hårdare konkurrens och lägre priser.

Med effekter som går i olika riktningar är det svårt att enbart på teoretisk grund avgöra huruvida samordnad upphandling leder till hårdare priskonkurrens eller inte. Därtill kan läggas att de två olika ramavtalsförfarandena som är tillåtna enligt EG-direktiven – rangordning eller förnyad konkurrensutsättning – kan påverka priskonkurrensen på olika sätt något som vi återkommer till längre fram i detta avsnitt.

Kvantitetsrabatter

Företag, myndigheter eller andra organisationer som köper stora volymer av en produkt erhåller ofta kvantitetsrabatter, vilket gör att storkonsumenter får lägre inköpspriser än små konsumenter. Man kan identifiera åtminstone tre skäl till varför leverantörer ger stora kunder mer förmånliga priser.

För det första kan det vara billigare att sälja samma mängd varor till få stora konsumenter än till flera mindre. Om varje enskild försäljning involverar en

[39] Se t.ex Tirole (1988) The Theory of Industrial Organization.

fast kostnad av något slag bör kostnaderna per levererad enhet vid samordnade upphandlingar vara lägre, något som borde avspeglas i ett lägre pris.

För det andra kan storkonsumenter vara mer priskänsliga än normalkonsumenter. Skillnader i pris per styck är sannolikt mer betydelsefulla för någon som köper stora kvantiteter än någon som köper en mindre kvantitet. Mikroekonomisk pristeori visar att det är rationellt för en vinstmaximerande producent att prisdiskriminera mellan dessa båda kundkategorier och erbjuda den mer priskänsliga kunden ett lägre pris.

Ett tredje skäl är att ett företag kan vilja undvika kostsamma avbrott i produktionen, i extrema fall konkurs, om de förlorar en viktig kund. För att förhindra detta ger de stora och viktiga kunder rabatter.

Sammanfattningsvis finns det flera faktorer som talar för att samordnade upphandlingar kan generera lägre priser än enskilda upphandlingar. Hittills har vi dock diskuterat samordnade upphandlingar i allmänna termer och inte specifikt samordnade upphandlingar av ramavtal.

Som framgick i avsnitt 2.3 medger lagstiftningen på området två delvis olika förfaranden vid upphandling av ramavtal:[40] samtliga villkor för kontraktstilldelning fastställda respektive förnyad konkurrensutsättning.

I det fall samtliga villkor för kontraktstilldelning är fastställda ska avrop ske utifrån en rangordning där de avropande myndigheterna i första hand ska vända sig till leverantören med det bästa anbudet. Om inte denna leverantör kan leverera ska avrop göras från leverantören med näst bästa anbud osv.

I det andra fallet, när samtliga villkor inte angetts i ramavtalet, ska avrop föregås av en förnyad konkurrensutsättning. Det innebär att alla leverantörer som tilldelats ett ramavtal ska bjudas in att lämna nya anbud i enlighet med villkoret i avtalet, som kan preciseras och kompletteras i händelse av att detta anses lämpligt. Vanligt är att den förnyade konkurrensutsättningen innebär att leverantörerna får lämna nya priser som dock inte får överstiga de priser som lämnas i den ursprungliga ramavtalsupphandlingen.

Det finns så vitt vi känner till inga analyser som explicit jämför vilket av dessa två förfaranden som ger det lägsta priset. Det finns heller inga analyser som explicit jämför dessa två förfaranden med enskilda upphandlingar. Således finns det inga specifika teoretiska resultat som kan användas för att bedöma de olika förfarandenas prispressande effekter.

[40] Vi fokuserar på det fall när den upphandlande myndigheten väljer att sluta ramavtal med flera, minst tre leverantörer.

I praktiken tenderar de ramavtalsansvariga myndigheterna att välja förfarande beroende på vilken typ av vara eller tjänst det är som ska upphandlas.

Vår hypotes är att de statliga ramavtalsupphandlingarna medför att flertalet av de statliga myndigheterna kan anskaffa varor och tjänster till lägre priser än om de skulle gjort egna upphandlingar. Det är möjligt att de stora myndigheterna i vissa fall skulle kunna få bättre villkor vid enskild upphandling till följd av att de kan precisera den volym som kommer att köpas, vilket inte är fallet i ramavtalsupphandlingarna. Det gäller, menar vi, bara det fall när rangordning används. I fallet med förnyad konkurrensutsättning så preciseras volymerna vid varje avrop. Därtill ska läggas den prissänkande effekten av kvantitetsrabatter. Slutligen har vi det teoretiska resultatet från avsnitt 4.5 att det två-stegsförfarande den andra konkurrensutsättningen innebär verkar konkurrensbefrämjande.

ESV:s modell för beräkning av prisbesparingar

Allmänt om modellen

ESV har tagit fram en modell för att beräkna den monetära nyttan av de statliga ramavtalen. Syftet med modellen är kunna uppskatta storleksordningen på den prisbesparing statliga myndigheter gör genom att använda de statliga ramavtalen. Enligt uppdraget ska vi använda denna modell. Grunden för modellen är en jämförelse mellan ett tänkt marknadspris, som ska avspegla vad de enskilda myndigheterna skulle kunna upphandla en produkt till om inte ramavtalet fanns, med ramavtalspriset. Modellen är så konstruerad att det ska gå att beräkna en prisbesparing över ramavtalets livslängd, vilket ställer krav på diskontering och möjligheten att beakta prisförändringar.

Eftersom vi har i uppgift att beräkna en prisbesparingseffekt till följd av de statliga ramavtalen för år 2007 har en förenklad tillämpning av modellen gjorts. För ett urval av produkter har vi jämfört marknadspriset med det aktuella ramavtalets pris. Med marknadspris avses det pris som leverantörerna anger i sina officiella prislistor. Med ramavtalspris avses det pris som respektive leverantör anger i ramavtalen.

Modellens tillämpning

Tabell 8 redovisar de produktområden som prisjämförelsen baseras på. Som framgår av tabellen rör det sig om ett urval av totalt 18 produkter, såväl varor som tjänster. Ett urvalskriterium som användes var uppdragets krav på 1–2 produkter per ramavtalsmyndighet.[41] Ett andra urvalskriterium var att valda produktområden skulle vara ekonomiskt betydelsefulla ramavtalsområden. Därför valdes respektive ramavtalsansvarig myndighets mest omsatta produkter ut. Som framgår av tabellen uppgick den totala försäljningen på

[41] Vi valde här att utesluta Riksgäldens avtal från undersökningen. Anledningen är att det handlar om speciella tjänster där det är svårt att hitta jämförelsemateriel.

de utvalda ramavtalsområdena till drygt 2,5 miljarder kronor år 2007, vilket innebär att de stod för ca en tredjedel av den totala omsättningen för den statliga inköpssamordningen det året.

Inom varje utvalt ramavtalsområde finns det ett antal produkter. Det exakta antalet varierar mellan olika områden men det är vanligtvis ett stort utbud. Detta medförde att för varje undersökt område valdes ett antal representativa produkter ut.

Datainsamlingen utgick från de ramavtalspriser som redovisades på webbplatsen: www.avropa.se. Vi kontaktade sedan ett antal, ca 40, ramavtalsleverantörer för jämförelsematerial i form av marknadspriser.

8 Omsättning utvalda ramavtalsområden

RAM avtal	omsättning 2007
AMS Personaluthyrning	258 434 535 kr
ESV Löne- och PA system	71 953 803 kr
ESV E-faktura	11 640 244 kr
FORTV Elinstallationsmateriel	*16 571 585 kr*
FORTV Ljuskällor	9 005 171 kr
FMV Hörsalsstolar	*3 856 248 kr*
FMV Skydds respektive brandklassade förvaringsenheter	10 780 900 kr
FMV Kontorsmöbler	224 601 596 kr
FMlog Köksutrustning, lös	13 817 832 kr
FMlog flygresor inrikes	249 122 671 kr
LMV Drivmedel för stationstankning	27 514 240 kr
LMV Profilkläder och presentartiklar	23 115 014 kr
RPS Tjänstefordon och förmånsbilar	475 000 000 kr
SKV Paketförmedling	17 444 585 kr
VERVA PC stationära	341 786 452 kr
VERVA Skrivare kopiatorer och tjänster	373 946 795 kr
VERVA Programvaror och tjänster Proprietära	343 199 613 kr
VHS Tryckeritjänster	79 570 782 kr
Totalt undersökt	2 551 362 066 kr
andel av totala ramavtalen	33,13 %

Källa: ESV

Resultat

Resultatet av denna prisjämförelse redovisas i kolumn (1) i tabell 9. Som framgår av tabellen innebär de statliga ramavtalen överlag förmånliga villkor. För flera av produkterna av produkterna är rabatten över 50 procent av ordinarie marknadspris. Den genomsnittliga rabatten för de 18 undersökta ramavtalsområdena uppgick till knappt 30 procent. För de undersökta produkterna skulle det motsvara en besparing på knappt 1,1 miljard kronor. Under antagandet att samma genomsnittliga rabatt skulle erhållas på övriga

ramavtalsområden uppgår den totala besparingen till ca 3,3 miljarder kronor.

Statskontoret har valt att komplettera denna enkla prisjämförelse med egen empirisk undersökning. Anledningen är att vi bedömer att den prisbesparing som redovisas ovan är en grov överskattning. Det relevanta kontrafaktiska utfallet av en enskild upphandling är högst sannolikt inte det officiella listpriset. Speciellt större myndigheter erhåller med troligtvis rejäla kvantitetsrabatter när de upphandlingar.

För att få en uppfattning om hur stora dessa kvantitetsrabatter kan vara och hur de förhåller sig till de rabatter som den statliga inköpssamordningen genererar har vi intervjuat ett antal leverantörer inom de 18 utvalda produktområdena. Vi lät varje leverantör besvara frågorna vilken rabatt en statlig myndighet skulle få i det fall myndigheten upphandlade produkter för 200 000 till 300 000 kronor. Flertalet leverantörer ombads uppskatta rabattsatser för flera olika produkter inom respektive produktområde.

Kolumn (2) i tabell 9 redovisar resultat av denna undersökning. I tabellen visas skillnaden mellan aktuellt ramavtalspris och den genomsnittliga rabattsatsen som en enskild myndighet skulle kunna få. Även i denna undersökning förefaller överlag de statliga ramavtalen innebära förmånliga priser. Skillnaden mellan ramavtalspriset och det kontrafaktiska priset är dock väsentligt mindre än i den första jämförelsen. För flertalet produkter har rabatten mer än halverats. Vidare erhålls i några fall, elinstallationsmaterial och hörsalsstolar, inga rabatter överhuvudtaget. Den genomsnittliga rabattsatsen sjönk från 30 procent till knappt 12 procent. För de utvalda produkterna innebär det en besparing på knappt 350 miljoner kronor.

Tabell 9 Uppskattade rabatter (procent)

RAM avtal	(1) ESV:s modell	(2) Stkt:s modell
AMS Personaluthyrning	17,16	7,50
ESV Löne- och PA system	47,45	37,45
ESV E-faktura	24,56	14,00
FORTV Elinstallationsmateriel	30,00	*0,00*
FORTV Ljuskällor	50,49	20,49
FMV Hörsalsstolar	18,00	*0,00*
FMV Skydds respektive brandklassade förvaringsenheter	43,74	13,74
FMV Kontorsmöbler	35,03	15,03
FMlog Köksutrustning, lös	47,25	17,25
FMlog flygresor inrikes	47,69	12,69
LMV Drivmedel för stationstankning	5,37	3,37
LMV Profilkläder och presentartiklar	15,96	11,60
RPS Tjänstefordon och förmånsbilar	10,75	5,75
SKV Paketförmedling	55,51	25,51
VERVA PC stationära	20,00	7,50
VERVA Skrivare kopiatorer och tjänster	20,00	7,50
VERVA Programvaror och tjänster Proprietära	20,00	7,50
VHS Tryckeritjänster	25,00	5
Genomsnittlig rabatt i procent	29,60	11,77

För att överföra stickprovets resultat till inköpssamordningen i sin helhet gick vi tillväga på följande sätt. Först delades samtliga ramavtalsområden in i tre kategorier: varor, tjänster samt en blandkategori. Syftet med indelningen var att kunna beakta att mindre rabatter i regel lämnas för tjänster än för varor. Gränsdragningen mellan vad som är en vara respektive en tjänst är inte alltid enkel. Därför skapades även en blandkategori. Sedan applicerades de uppskattade rabattsatserna från stickprovets 18 produkter på övriga i inköpssamordningen ingående produkter. Därefter användes dessa rabattsatser för att beräkna besparingen per produktområde. Slutligen summerades de beräknade prisbesparingarna för samtliga produktområden.

Resultatet av denna övning är en uppskattad prisbesparing på ca 1.01 miljarder kronor.

Känslighetsanalys

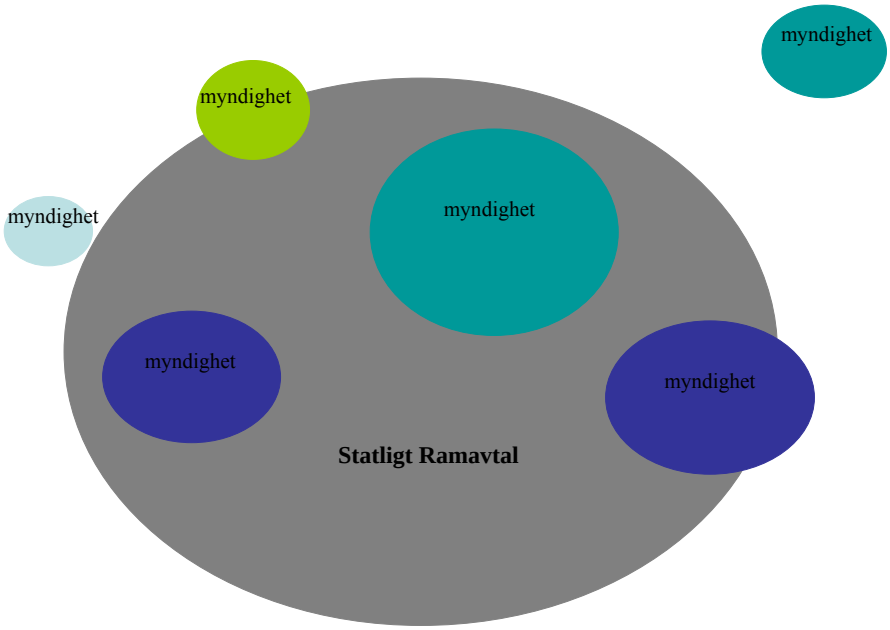
I syfte att erhålla en nedre respektive övre gräns för den uppskattade prisbesparingen gjordes följande känslighetstest.

För att få fram en nedre gräns för besparingen användes den minsta uppskattade rabatten för respektive produkt. Med den lägre rabattsatsen reducerades den totala prisbesparingen år 2007 till ca 483 miljoner kronor.

För att få fram en övre gräns ändrades för besparingen användes den största rabatten. Med det antagandet blev den totala prisbesparingen drygt 1,52 miljarder kronor.

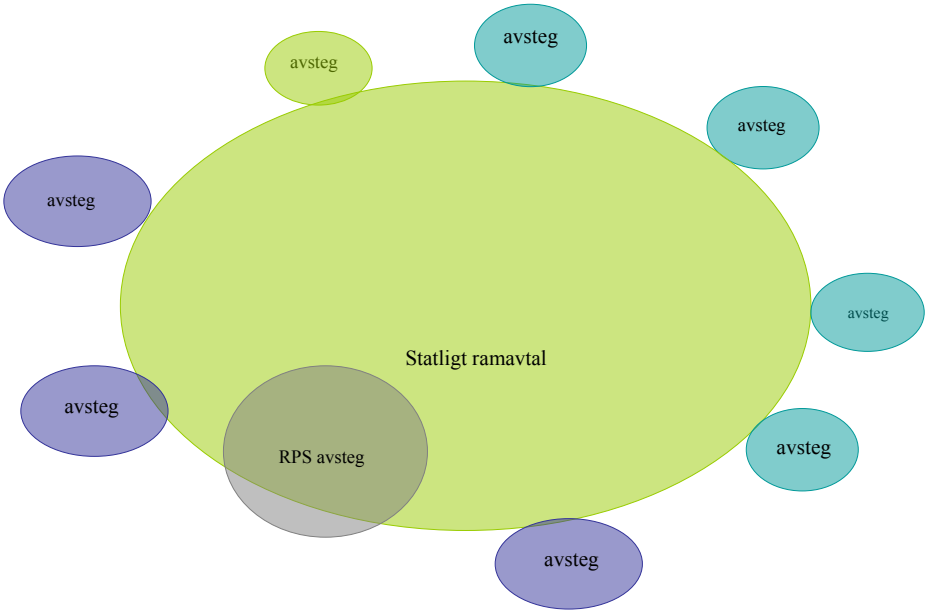
Sammanfattningsvis indikerar den genomförda prisjämförelsen att den statliga inköpssamordningen generar en prisbesparing för staten som ligger i intervallet 483 miljoner kronor till 1 520 miljoner kronor.

Avstegsanalys
De statliga ramavtalen tillkommer och förvaltas för att täcka ett behov som finns hos myndigheterna. Avsikten är att täcka in de behov som myndigheterna har gemensamt. I praktiken är det dock så att olika myndigheters behov täcks olika väl av de statliga ramavtalen. I figuren 2 nedan illustreras schematiskt behov som täcks respektive inte täcks av det statliga ramavtalet.



I figuren representerar cirklarna olika behov. Den största cirkeln är det behov som täcks av ett statligt ramavtal. De mindre cirklarna representerar olika myndigheters behov av varor eller tjänster som ligger helt nära eller delvis inom det behov som det statliga ramavtalet avser att täcka in. Om en myndighets behov ligger innanför det behov som täcks av ramavtalet så är det enda giltiga skälet till att man gör ett avsteg att man får ett bättre pris. Om skälet till avsteg är att man avser täcka ett annat behov, så hamnar myndigheten i figuren helt eller delvis utanför det som täcks av det statliga ramavtalet.

Som framgick i kapitel 3 finns i förordningen om statlig inköpssamordning (1998:796) krav på att myndigheter som inte avropar på avtalen men avser att upphandla samma produkter skall anmäla detta till ESV. Under åren 2007 och 2008 rapporterades det in 104 avstegsanmälningar till ESV. Då det gäller de avsteg som rapporterats in enligt förordningen så anger samtliga ett avvikande behov som orsak. Bara ca en fjärdedel har överhuvudtaget angett att man förväntar sig bättre pris, och då är det i samtliga fall ett av flera skäl till varför man gjort avsteget. Det förefaller med andra ord som att de avsteg som rapporteras till ESV inte är avsteg i en egentlig mening eftersom de inte avser varor eller tjänster som omfattas av de statliga ramavtalen. Detta illustreras i figur 3 nedan.



Figuren illustrerar att alla de avsteg som anmälts till ESV ligger utanför det statliga ramavtalets område. Det enda exemplet på en upphandling som delvis täcker samma behov som det statliga ramavtalet är Rikspolisstyrelsens avtal på drivmedel från år 2008. Myndigheten anger i sin avstegsanmälan som skäl att myndigheten erhåller bättre priser genom egen upphandling och dessutom behöver flygbränsle som inte finns med på det statliga ramavtalet. Detta illustreras i figuren med att Rikspolisstyrelsens behov till största delen ligger innanför statliga ramavtalets cirkel.

Sammanfattningsvis visar avstegsanalysen att det absoluta flertalet avsteg gjordes för att myndigheten i fråga ansåg sig ha ett behov som inte täcktes av det statliga ramavtalet. Det är med andra få avsteg som gjordes där en myndighet uppgav bättre pris som anledning. Det ska dock betonas att det kan finnas ett stort mörkertal, dvs. att myndigheter väljer att genomföra

egna upphandlingar istället för att använda de statliga ramavtalen utan att anmäla detta till ESV.

5.6 Sammanfattande iakttagelser och bedömning

Det är behäftat med betydande svårigheter att göra vederhäftiga effektutvärderingar av den statliga inköpssamordningen…
Att bedöma huruvida den statliga inköpssamordningen når målet att reducera de statliga myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och åstadkomma mer förmånliga inköpsvillkor är behäftat med flera svårigheter. För det första finns det flera möjliga kontrafaktiska scenarion med följd av effekten kan komma att variera beroende på vilken scenario som används. För det andra råder det brist på tillförlitlighet data som kan användas för skattningar. Dessa båda förhållanden gör det svårt att på ett vederhäftigt sätt bedöma måluppfyllnad. Vi har valt att tackla problemet genom att använda en kombination av teori, enkla simuleringar/beräkningar, samt egna empiriska undersökningar.

… ett förhållande som innebär att alla svar och bedömningar med nödvändighet är av indikativ karaktär
Det faktum att förutsättningarna för en utvärdering av inköpssamordningens effekter egentligen saknas gör att våra svar och våra bedömningar med nödvändighet är av indikativ karaktär. De siffror över besparingar som redovisas i rapporten ska därför behandlas med försiktighet.

Samordnade upphandlingar där stora volymer aggregeras kan skapa konkurrensproblem genom att minska antalet anbudsgivare
Det har under lång tid funnits en medvetenhet om att samordnade upphandlingar av den typ som förekommer i den statliga inköpssamordningen kan försvåra för mindre företag att delta. Detta kan i sin tur reducera antalet anbudsgivare och därmed konkurrensen. Omständigheten att förordningen om statlig inköpssamordning anger att små och medelstora företags möjligheter att lämna anbud ska beaktas är en tydlig indikation på detta.

Det är en empirisk regularitet att marknadsstrukturen varierar markant mellan olika branscher
Olika marknader har olika strukturer – ett faktum som bestäms av en mix av kostnads- och efterfrågefaktorer samt offentliga ingrepp i form av lagar och regler. Två centrala medverkande krafter är stordriftsfördelar och efterfrågans storlek.

Stordriftsfördelar och ekonomisk effektivitet
För verksamheter som präglas av stordriftsfördelar i något avseende så kommer marknadsekonomins inneboende strävan efter effektivitet att resultera i relativt koncentrerade marknadsstrukturer där ett fåtal stora företag svarar

för merparten av försäljningen. Utrymmet för mindre företag att framgångsrikt verka på sådana marknader är mycket begränsat.

Att på konstlad väg, t.ex. via någon form av reglering eller annat ingrepp i marknaden, begränsa de stora företagens marknadsandelar på denna typ av marknader innebär oundvikligen att den mängd resurser som behövs för att tillgodose konsumenternas efterfrågan kommer att öka. Det betyder i sin tur högre produktionskostnader och högre priser. Resultatet är en samhällsekonomiskt ineffektiv resursanvändning.

Flertalet leverantörer till den statliga inköpssamordningen är små och medelstora företag

Av de knappt 700 företag som är leverantörer till den statliga inköpssamordningen så är över 70 procent små eller medelstora företag. Drygt 50 procent av leverantörerna sysselsätter färre än 50 personer. Ett knappt 100-tal företag är s.k. mikroföretag, dvs. de har färre än 10 anställda.

Farhågan att mindre företag stängs ute från att delta den statliga inköpssamordningen har med andra ord inte generellt empiriskt stöd.

Variationerna mellan olika produktområden är stora: inom vissa områden är samtliga leverantörer små eller medelstora medan inom andra är alla större företag

Andelen av leverantörerna som är små eller medelstora företag varierar mellan olika ramavtalsområden. Det finns ett 30-tal produktområden som domineras av små och medelstora företag. En majoritet av ramavtalsområdena har en blandning av leverantörer i olika storlekar. Ett 20-tal områden domineras av stora företag.

Försäljningsmässigt svarar de mindre företagen för en väsentligt mindre andel än deras andel av avtalen av de 700 ramavtalen.

När det gäller de senare områdena finns det anledning att fundera över hur möjligheterna för små- och medelstora företag kan underlättas

För de ramavtalsområden där stora leverantörer dominerar finns det anledning att fundera kring frågan om det existerar någon form av inträdesbarriär för mindre företag. Vissa av dessa ramavtalsområden kan direkt sägas ha karaktären att små eller medelstora företag av effektivitetsskäl eller krav på hög leveranssäkerhet har svårt att konkurrera. För andra områden är det svårare att se dylika förklaringar och de är därför potentiellt problematiska. Vissa av dessa områden utmärks av att upphandlingar inte brutits ner i delområden, något som skulle kunna förklara frånvaron av mindre företag.

De processbesparingar som inköpssamordningen förväntas ge bekräftas av modellberäkningar och är sannolikt av betydande omfattning

De beräkningar av administrativa besparingar till följd av den statliga inköpssamordningen som genomförs indikerar att betydande belopp sparas. Besparingarnas storlek varierar i ett intervall mellan drygt 80 miljoner kronor och 1,2 miljarder kronor beroende på vilka antaganden som görs om det kontrafaktiska scenariot. Den beräkning som gjorts med utgångspunkt från de ramavtalsansvariga myndigheternas egna bedömningar indikerar en processbesparing på knappt 500 miljoner kronor per år.

Inköpssamordningen medför sannolikt förmånliga inköpsvillkor för staten: i genomsnitt uppskattas den leda till knappt 12 procent lägre priser för de statliga myndigheterna

Det försök att uppskatta prisbesparingar till följd av den statliga inköpssamordningen som genomförts indikerar att statsförvaltningen erhåller en kvantitetsrabatt i storleksordningen 12 procent. I genomsnitt kan således en statlig myndighet köpa de varor och tjänster som omfattas av den statliga inköpssamordningen till drygt 10 procents lägre pris än vad som skulle vara fallet om myndigheten var tvungen att göra en egen upphandling. Med utgångspunkt från hur mycket den statliga inköpssamordningen omsätter varje år motsvarar det en prisbesparing på ca 1 miljard kronor.

Summeras de uppskattade process- och prisbesparingarna erhålls en total besparing på ca 1,5 miljarder kronor per år.

6 Offentlig upphandling och SME:s – en europeisk utblick[42]

I uppdraget till Statskontoret ingår att kartlägga och beskriva hur andra europeiska länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. I det här kapitlet redovisa resultaten av Statskontorets kartläggning. Kapitlet inleds med en översiktlig beskrivning av hur deltagandet av små och medelstora företag ser ut inom EU. Därefter redovisas EU-kommissionens ansträngningar på området. Slutligen beskrivs hur några utvalda länder arbetar med samordnad upphandling och hur de beaktar möjligheterna för små och medelstora företag att delta.

6.1 Små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling inom EU[43]

I det följande beskrivs översiktligt hur situationen för de små och medelstora företagen i EU ser ut med avseende på deltagandet i offentlig upphandling.

År 2004 var 98,8 procent av alla företag inom EU att betrakta som små eller medelstora. De mindre företagens andel av den totala försäljningen uppgick samtidigt till ca 58 procent, dvs. väsentligt mindre än deras andel av antalet företag totalt sett.

År 2002 uppgick värdet av den offentliga upphandlingen inom EU till ca 1 500 miljarder euro. Av denna svarade upphandlingen över EU:s tröskelvärden för ungefär 16 procent. År 2001 uppskattades att andelen av denna upphandling som gick till små och medelstora företag låg mellan 29 och 43 procent. År 2005 bedömdes att de mindre företagens andel hade ökat. Små och medelstora företag stod nu för 42 procent av det upphandlande värdet och 64 procent av de tilldelade kontrakten.

I rapporten konstateras att de små och medelstora företagens andel av offentlig upphandling är lägre än deras andel av ekonomin som helhet. Detta förklaras till stor del av att mikroföretag och små företag har svårt att göra sig gällande och därför är underrepresenterade. De medelstora företagen (50–249 anställda) är mer framgångsrika när det gäller offentlig upphandling än i den övriga ekonomin.

[42] Detta kapitel bygger till stor del på underlagsmaterial som det svenska upphandlingsrådet i den ständiga representationen Bryssel har tagit fram på uppdrag av Statskontoret.
[43] Baseras på rapporten Evaluation of SME:s Acces to public procurement markets in the EU. Final report, submitted by GHK and Technopolis within the framework of ENTR/04/093-Lot 1.

Det finns en betydande variation mellan EU:s medlemsländer när det gäller de små och medelstora företagens deltagande i offentlig upphandling. I de nya medlemsstaterna så är andelen mindre företag större både i termer av tilldelade kontrakt och i termer av omsättning än i de gamla medlemsländerna.

Vidare förefaller små och medelstora företag generellt ha lättare att göra sig gällande i statliga myndigheters upphandlingar än i upphandlingar som genomförs inom den övriga offentliga sektorn.

6.2 Small Business Act

Mycket av arbetet inom EU vad gäller småföretagande kretsar i dag kring den *Small Business Act (SBA)* som europeiska kommissionen offentliggjorde den 25 juni 2008. Initiativet är dock inte det första på EU-nivå som syftar till att stödja små och medelstora företag.[44] Bland annat så betonade EU:s stats- och regeringschefer vid Europeiska rådets vårtoppmöte 2006 vikten av att underlätta SME:s tillträde till marknaderna för offentlig upphandling.[45]

SBA slår dels fast ”tänk småskaligt först”-principen att ta hänsyn till i utformningen av politiken för att främja tillväxten för små och medelstora företag. Dels presenterar SBA tio vägledande principer om betydelsen och genomförandet av politiken både på EU-nivå och på nationell nivå.

Bland dessa tio principer återfinns följande femte princip som explicit relaterar till offentlig upphandling. Principen lyder: Anpassa offentliga politiska instrument till de små och medelstora företagens behov, så att det blir lättare för dem att delta i offentlig upphandling och få del av statligt stöd. För att omsätta denna princip i praktiken listas i SBA en rad åtgärder som bör genomföras av kommissionen och medlemsstaterna. Dessa kan delas in i åtgärder som kommissionen bör genomföra och åtgärder som medlemsländerna bör genomföra.

Åtgärder som kommissionen bör genomföra
Förutom att offentliggöra koden för bästa praxis (se nedan) förbinder sig kommissionen även att förbättra informationen genom webbsidor om offentlig upphandling för att underlätta för små och medelstora företag.

Kommissionen håller för närvarande på att förbättra informationen och tillgängligheten på existerande webbsidor (TED och SIMAP) om offentlig

[44] Se t.ex. KOM(2004) 70 slutlig Handlingsplan. För tidigare initiativ för små företag se även KOM(2004) 64 slutlig Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om genomförandet av Europeiska stadgan för småföretagen av den 11 februari 2004.
[45] Europeiska rådet i Bryssel den 23−24 mars 2006, Ordförandeskapets slutsatser, tillgängliga på regeringens hemsida: http://www.regeringen.se/content/1/c6/06/09/50/35045e4b.pdf

upphandling. Åtgärderna ska enligt SBA inkludera frivilligt offentliggörande av meddelanden om upphandling under tröskelvärdena, skapandet av ett verktyg för att hitta affärspartners, och ökad öppenhet när det gäller kraven vid offentlig upphandling. Tanken är att dessa förbättringar ska genomföras under 2009.

Åtgärder för medlemsstaterna
Flera av de åtgärder som tas upp i SBA diskuteras mer ingående i koden för bästa praxis och tas därför upp i större detalj nedan. Följande åtgärder förespråkas dock av kommissionen i SBA vad gäller medlemsstaternas aktiviteter för att gynna mindre företags deltagande i offentlig upphandling.

Inrättande av elektroniska portaler
Medlemsstaterna uppmanas att inrätta elektroniska portaler för att se till att information om offentlig upphandling under EU:s tröskelvärden når fler företag.

Uppdelning av kontrakt
Kommissionen uppmuntrar upphandlande myndigheter att dela upp kontrakt i mindre delkontrakt för att underlätta för små och medelstora företag. De uppmuntras även att förtydliga möjligheterna till underleverantörskontrakt i upphandling.

Undvika orimliga krav
Medlemsstaterna bör enligt SBA även göra skyldigheten för upphandlande myndigheter att undvika orimliga kvalificeringskrav och finansiella krav tydligare.

Dialog mellan små och medelstora företag och stora uppköpare
Medlemsstaterna bör också uppmuntra till en konstruktiv dialog mellan mindre företag och stora offentliga beställare av varor och tjänster genom bl.a. information, utbildning och utbyte av goda exempel.

I SBA uppmanas även EU och medlemsstaterna att tillämpa koden för bästa praxis. Denna kod behandlas separat nedan.

6.3 Frivillig kod för bästa praxis

Kommissionen publicerade samma dag som SBA en europeisk kodex för bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling.[46] Koden för bästa praxis är frivillig och riktar sig till upphandlande myndigheter för att hjälpa dem i arbetet med att förbättra

[46] SEC(2008) 2193 Arbetsdokument från kommissionens avdelningar Europeisk kodex för bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling

öppenhet och information, minska byråkratin och se till att små och medelstora företag deltar i offentlig upphandling på lika villkor som andra företag.

I koden för bästa praxis presenterar kommissionen en mängd olika förslag på hur offentlig upphandling kan göras mer småföretagarvänlig. Förslagen exemplifieras med olika projekt och åtgärder som redan genomförts på nationell nivå. Koden innehåller även kommentarer rörande vad kommissionen anser vara möjligt inom gällande gemenskapsrättsliga ramverk.[47]

Presentationen nedan av de olika förslagen följer samma struktur som koden för bästa praxis och tar Statskontorets uppdrag som utgångspunkt. Fokus läggs därför främst på de problem som bedöms vara speciellt accentuerade i samordnade upphandlingar och för inköpscentraler, särskilt problem relaterade till kontraktens omfattning. Vissa problemområden i koden för bästa praxis tas inte upp nedan då de är mer allmänna och inte har specifik bäring på samordnad upphandling. Andra områden diskuteras enbart övergripande.

Givet Statskontoret uppdrag att även titta på andra medlemsstaters arbete med att främja SME:s deltagande i upphandlingsförfaranden så listas särskilt de åtgärder på nationell nivå som tas upp i koden för bästa praxis och som kan vara av speciellt intresse.

Problem med anknytning till kontraktens omfattning
I inledningen till avsnittet i koden för bästa praxis som rör kontraktens omfattning tar kommissionen explicit upp att de möjligheter som presenteras alltid kan övervägas av stora upphandlande myndigheter inklusive inköpscentraler.

Uppdelning av kontrakt i delkontrakt
Möjligheten att dela upp upphandlingskontrakt i mindre delkontrakt återfinns i artikel 9.5 i direktiv 2004/18[48] och artikel 17.6 a i direktiv 2004/17[49] och ger enligt kommissionen små och medelstora företag avsevärt bättre möjligheter att delta i offentlig upphandling. En uppdelning av kontrakten underlättar både kvantitativt (dvs. motsvarar de mindre företagens begränsade produktionskapacitet) och kvalitativt (dvs. delkontrakt kan bättre motsvara mindre företags speciella inriktningar).

Vid användandet av möjligheten att dela upp kontrakt måste dock hänsyn tas till det totala värdet av samtliga kontrakt vid avgörande av vilket förfarande som ska tillämpas och vilka krav rörande offentliggörande som

[47] Det bör i sammanhanget noteras att koden är ett vägledande dokument från kommissionens avdelningar som inte kan ses som bindande för kommissionen.
[48] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster.
[49] Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG av den 31 mars 2004 om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

gäller. Dessutom får inte en eventuell begränsning av antalet kontrakt för vilka anbudsgivaren får lämna anbud utformas så att det försämrar förutsättningarna för en rättvis konkurrens.

Nationella exempel

- I Frankrike är huvudregeln att kontrakt tilldelas i form av delkontrakt. Ramavtal får dock tilldelas om den upphandlande myndigheten anser att det skulle begränsa konkurrensen, riskera att fullgörandet blir kostsamt eller tekniskt svårt eller det inte skulle vara möjligt att samordna kontraktets genomförande.
- I Ungern och Rumänien finns nationella bestämmelser som säger att urvalskriterierna måste ha anknytning till och stå i proportion till de olika delkontrakten och inte till det sammanlagda värdet av samtliga delkontrakt.[50]

Nyttja möjligheten för ekonomiska aktörer att åberopa sin sammanlagda ekonomiska och finansiella kapacitet och tekniska förmåga

En ekonomisk aktör får vid behov och när det gäller ett bestämt kontrakt åberopa andra enheters kapacitet för att bevisa att den har den kapacitet eller förmåga som krävs för upphandlingen i fråga. Detta gäller oberoende av den rättsliga arten av förbindelserna mellan leverantören och dessa enheter.[51] Kommissionen föreslår i koden för bästa praxis att upphandlande myndigheter bör framhålla dessa möjligheter.

Kommissionen understryker även att förhandsmeddelande bör offentliggöras för att ge främst mindre ekonomiska aktörer mer tid att förbereda ett gemensamt anbud.

Kommissionen tar i sammanhanget upp arbetet inom Enterprise Europe Network (EEN).[52] EEN är ett ”one-stop-shop” för SME som initierades av kommissionen 2008. Nätverket är verksamt i över 40 länder och finns förutom i de 27 EU medlemsstaterna i bland annat det tre kandidatländerna till EU(Kroatien, Makedonien och Turkiet), Norge och Island.[53] Bland de olika verksamheterna inom EEN är möjligheten att söka efter affärspartners i en databas mest relevant i sammanhanget.

[50] jmf artikel 44(2) i Direktiv 2004/18.
[51] Se Artiklarna 47.2, 47.3, 48.3, 48.4 och 52.1 tredje stycket i direktiv 2004/18/EG och artiklarna 53.4, 53.5, 54.5 och 54.6 i direktiv 2004/17/EG.
[52] EEN:s hemsida återfinns på följande Internetadress: http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/index_en.htm , 090306.
[53] För deltagande länder se http://www.enterprise-europe-network.ec.europa.eu/network_en.htm , 090306.

Möjligheten att ingå ramavtal med flera ekonomiska aktörer i stället för en enda leverantör

Möjligheten att ingå ramavtal med flera ekonomiska aktörer framgår av artikel 32 i direktiv 2004/18/EG och artiklarna 14 och 40.3 i direktiv 2004/17/EG. Detta förfarande kan enligt kommissionen möjliggöra för SME att konkurrera om de specifika kontrakt som de har kapacitet för utan att behöva kunna konkurrera för alla kontrakt inom ramavtalet. Kommissionen understryker särskilt att urvalskriterierna för tilldelning av ramavtalen måste vara proportionerliga.

Nationella exempel

- I Rumänien finns en vägledning för ramavtal som bl.a. säger att de lägsta kapacitetsnivåer som krävs för ett ramavtal måste ha anknytning och stå i proportion till det mest omfattande kontraktet som ska ingå.[54]

Tydliggör möjligheterna för underentreprenad och säkra lika villkor för underleverantörer

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att tydliggöra möjligheterna att låta huvudentreprenören lägga ut delar av kontraktet på underentreprenad.

Kommissionen tar även upp att upphandlande myndigheter, enligt de villkor som gäller i nationell lagstiftning, kan ha möjlighet att infoga en bestämmelse i kontraktet med huvudleverantören som innebär att denne inte får tillämpa mindre gynnsamma villkor för sina underleverantörer än de som avtalats mellan den upphandlande myndigheten och huvudleverantören.

Nationella exempel

- I Tyskland krävs enligt lag att den upphandlande myndigheten anger i sin dokumentation att mindre gynnsamma villkor inte får tillämpas i huvudleverantörens kontrakt med underleverantörer.
- I Storbritannien rekommenderas upphandlande myndigheter att tydliggöra möjligheterna till underentreprenad samtidigt som de uppmanas att försäkra sig om öppenhet i försörjningskedjan genom att offentliggöra namn på de företag som tilldelats kontrakt som huvudleverantör. Upphandlande myndigheter kan även be anbudsgivare att visa på tidigare meriter vad gäller ett effektivt utnyttjande av försörjningskedjan.

Säkra tillgång till relevant information

E-upphandling

Kommissionen menar att e-upphandling gynnar konkurrensen i allmänhet och små och medelstora företag i synnerhet då det möjliggör billig och

[54] Kommissionen hänvisar även till en studie från Storbritannien som finns att tillgå på http://www.berr.gov.uk/files/file37926.pdf , 090306.

snabb kommunikation. De funktioner kommissionen i koden för bästa praxis anser bör undersökas närmare är följande:

- Offentliggörande av meddelanden om upphandling på Internet
- Användning av en centraliserad webbplats på medlemsstatsnivå
- Fri tillgång till meddelandena.
- Söktjänster med flera funktioner.
- Möjlighet för företag att skapa en profil för att få underrättelser om relevanta affärsmöjligheter.
- Direkt nedladdning av meddelanden om upphandling och kompletterande dokumentation.
- Möjlighet att lämna anbud elektroniskt

Informationscenter

Rörande informationscenter nämner kommissionen att små och medelstora företag på europeisk nivå kan få rådgivning och stöd från EEN som diskuteras ovan. De informationscenter på nationell nivå som kommissionen anser bör övervägas kan t.ex. tillhandahålla allmän information om upphandlingslagstiftningen, om kontraktstilldelningsförfaranden och erbjuda rådgivning och utbildning.

Nationella exempel

- I Italien arbetar inköpscentralen CONSIP med ett projekt under namnet ”*Sportelli in rete*” som syftar till att inrätta lokala kontor och strukturer som hjälper främst mindre företag att delta i upphandlingsförfaranden och öka sina kunskaper om e-upphandling. På initiativets hemsida framgår att CONSIP:s samarbetspartners är större företagarorganisationer.[55]
- I Tyskland har förbundsländerna center för upphandlingsinformation, s.k. *Auftragsberatungsstellen*[56] som erbjuder information om upphandling och utbildningar i relevant lagstiftning.
- I Bulgarien finns en telefonlinje varigenom upphandlingsexperter kan nås för att svara på frågor om upphandlingsförfaranden och tillämpningen av lagstiftningen.

Feedback till anbudsgivare

Regler om feedback finns i upphandlingsdirektiven (se artikel 41 i direktiv 2004/18 och artikel 49 i direktiv 2004/17) och diskuteras inte närmare av kommissionen i koden för bästa praxis.

---

[55] Information om ”*Sportelli in rete*” finns tillgänglig på: http://www.acquistinretepa.it/portal/page?_pageid=173,2354332&_dad=portal&_schema=PORTAL , 090309.

[56] En gemensam hemsida för dessa rådgivande organ finns på http://www.abst.de/

Utbildning och vägledning för upphandlande myndigheter
Kommissionen menar att det samråd som föregått publiceringen av koden för bästa praxis visar att det krävs en förändrad upphandlingskultur och att mycket kan göras för små och medelstora företag enbart genom en ökad professionalism. Kommissionen förespråkar därför utbildningar för upphandlande myndigheter som särskilt fokuserar på situationen för mindre företag och på hur upphandlingsförfaranden kan anpassas för att dessa ska kunna delta på samma villkor som större företag.

Nationella exempel

- I Österrike har inköpscentralen inrättat ett kompetenscenter för upphandling som bland annat har i uppgift att hjälpa upphandlande myndigheter med anbudsförfaranden och samla in erfarenheter av kontakter med små och medelstora företag.
- Kommissionen lyfter fram att vägledningar för stöd till små och medelstora företag rörande offentlig upphandling utvecklats i Storbritannien och Frankrike. Det bör dock noteras att kommissionen i detta sammanhang särskilt påminner om att den inte ställer sig bakom alla de initiativ som tas upp i koden för bästa praxis.

Utbildning och vägledning för små och medelstora företag
Enligt kommissionen så anordnar majoriteten av medlemsstater utbildningar för små och medelstora företag. Det finns dock ytterligare behov av att främja och utveckla vägledningen och utbildningar för företag vad gäller att finna lämpliga affärsmöjligheter och sammanställa anbud.

Nationella exempel

- I Österrike har inköpscentralen sammanställt en checklista med syfte att små och medelstora företag ska undvika de vanligaste misstagen som görs när de lämnar anbud. Tanken är att checklistan ska offentliggöras som en bilaga till meddelanden om upphandling som är av intresse för små och medelstora företag.
- I Frankrike har en detaljerad handbok på 150 sidor tagits fram för små och medelstora företag[57] där företag får råd om bland annat hur de kan inhämta information om affärsmöjligheter, lära sig mer om den gällande lagstiftningen på upphandlingsområdet och bedöma om de har kapacitet för ett specifikt kontrakt.

[57] Club secteur public de l'ordre des experts-comptables, *Guide pratique pour la réponse des PME à la commande publique*, 31 januari 2008. Tillgänglig på: http://www.pme.gouv.fr/essentiel/vieentreprise/guidepratique-050208.pdf , 090309.

- I Storbritannien har en Internetbaserad kurs som även innehåller en steg för steg guide för anbudsförfarandet tagits fram för de mindre företagen.[58]

Fastställa rimliga kvalifikationsnivåer och ekonomiska krav

Håll urvalskriterierna proportionerliga

Kommissionen understryker att urvalskriterier måste vara tydliga, icke-diskriminerande, lämpliga och proportionerliga för den aktuella upphandlingen och dess värde. Urvalskriterier bör vara anpassade för att avgöra att en anbudsgivare har den kapacitet som behövs för att fullgöra det aktuella kontraktet och inte avse anbudsgivarens generella kapacitet.

Nationella exempel

- I Lettland rekommenderas att upphandlande myndigheter ska hänvisa till personalens snarare än företagets erfarenheter.

Endast kräva rimliga finansiella garantier

Kommissionen rekommenderar att ett omotiverat långvarigt ianspråktagande av ekonomiska aktörers resurser bör undvikas och finansiella garantier minska i takt med kontraktets fullgörande. Vidare kan upphandlande myndigheter överväga om de behöver kräva finansiella garantier automatiskt i samtliga fall och istället bedöma risken i det enskilda fallet.

Nationella exempel

- I Bulgarien får beloppet för deltagandegarantin inte överstiga 1 % av kontraktsvärdet, och fullgörandegarantins belopp får inte överstiga 5 % av värdet av upphandlingen i fråga.
- I Tyskland måste vissa villkor uppfyllas, särskilt att proportionalitetsprincipen iakttas, för att finansiella garantier ska kunna krävas. Tröskelvärdena för att kunna kräva finansiella garantier är 250 000 euro för byggentreprenadkontrakt och 50 000 euro för tjänstekontrakt.

Betona förhållandet mellan kvalitet och pris snarare än priset

Kommissionen förespråkar dels tilldelning av kontrakt baserat på det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet snarare än att enbart se till priset, dels att de tekniska specifikationerna utformas i form av prestanda- eller funktionskrav. Detta syftar till att ge företag större frihet att erbjuda innovativa lösningar som fyller de upphandlande myndigheternas behov.

Nationella exempel

- I Frankrike har ett program genomförts som syftar till att ge små och medelstora företag möjlighet att under en halv dag presentera sina inno-

[58] Information om kursen finns på http://www1.learndirect-business.com/business-courses/winning-the-contract/ 090309.

vativa lösningar för upphandlande myndigheter. Liknande projekt för att främja innovativa lösningar har genomförts i Storbritannien.

Se till att betalningar sker i tid
Kommissionen betonar både vikten av att upphandlande myndigheter betalar i tid och möjligheten för upphandlande myndigheter inför klausuler i kontraktshandlingarna för att se till att deras leverantörer betalar sina underleverantörer i tid.

Nationella exempel
- I Frankrike har efter en undersökning föreslagits att upphandlande myndigheter vidtar följande åtgärder:
  - Förenkling av de dokument som krävs för att göra en betalning och användning av elektroniska verktyg
  - Inte utan giltigt skäl skjuta upp betalning
  - Öka användningen av elektronisk betalning
  - Förenkla kontrollerna
  - Inte skjuta upp betalningar till årets slut.

Uppföljning av koden för bästa praxis
Kommissionen kommer under 2009 att inleda en informationskampanj för att sprida information om koden för bästa praxis. Detta arbete kommer fortsätta och åtföljas av en uppföljning under 2010.[59]

6.4 Samordnad upphandling inom EU

6.4.1 Allmänt

I många europeiska länder så existerar det offentliga organ som på olika sätt upphandlar för andra offentliga organs räkning. Exempel på sådana organisationer är:

- OGC i England
- CONSIP i Italien
- BESCHA i Tyskland
- BBG i Österrike
- Hansel i Finland
- SKI i Danmark

[59] SBA follow-up table – Policy actions, dokument daterat den 19 december 2008, http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/docs/sba/sba_policy_actions_19dec08.pdf 090123.

Gemensamt för dessa organisationer är att de har karaktären av rikstäckande inköpscentraler. Deras upphandlingsverksamhet är huvudsakligen inriktad på att upphandla följande produktkategorier:

- IKT-produkter
- Fordon
- Bränsle och energi
- Kontorsmateriel och möbler
- Resetjänster
- Postala tjänster
- Livsmedel

Det är med andra ord samma typ av varor och tjänster som upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen i Sverige.

Inom ramen för EU Public Procurement Learning Lab studerades specifikt hur denna typ inköpsorganisationer arbetar för att underlätta deltagandet av små och medelstora företag.[60] Följande åtgärder identifierades:

1. Krav för deltagande
    - inte för stränga finansiella garantier
    - underlätta möjligheterna för mindre företag att gå lämna gemensamma anbud

2. Upphandlingsstrategier
    - Uppdelning av kontrakt i mindre delar
    - Korta avtal
    - Kombinatoriska upphandlingar

3. Utveckling av elektroniska marknadsplatser

Sammanfattningsvis förefaller ungefär samma typ av åtgärder användas som för offentlig upphandling i stort. Det verkar med andra ord inte finnas några direkt specifika åtgärder för samordnade upphandlingar.

6.4.2 Samordnad upphandling i Danmark

Danmark har infört bestämmelserna om inköpscentraler
I Danmark har de två nya EG-direktiven införlivats med dansk rätt genom två s.k. bekendtsgörelser som trädde i kraft den 1 januari 2005. De nya direktiven har bifogats som bilagor till bekendtsgörelserna. Detta innebär att direktivtexten som sådan har blivit gällande rätt i Danmark. Genom de nya

[60] EU Public Procrement Learning Lab, Final Reports, Rome, December 2004.

direktiven har bland annat bestämmelser om ramavtal och inköpscentraler införts i dansk rätt.

Den danska Konkurrencestyrelsen har utfärdat en vägledning till EG-direktiven om offentlig upphandling.[61] I vägledningen anges att inköpscentralerna enligt direktivet både kan verka som lagerhållande grossister och, vilket redan förekommer i Danmark, som förmedlare av ramavtal och andra kontrakt. En myndighet som köper in varor eller tjänster genom en inköpscentral har inte något eget upphandlingsansvar, förutsatt att inköpscentralen har följt direktiven.

Rigsrevisionen kritiserade år 2006 danska staten för att i otillräcklig grad samordna, och därmed fördyra, inköpen av varor och tjänster

Den danska Rigsrevisionen granskade år 2006 den danska statens upphandling.[62] Rigsrevisionen riktade i granskningsrapporten kritik mot hur den danska staten bedrev sin upphandling. En del av kritiken gick ut på att departement och myndigheter i otillräcklig grad samordnade sina upphandlingar. Man fann bland annat att olika departement upphandlade samma varor till vitt skilda priser. Rigsrevisionen menade att det fanns en betydande besparingspotential genom att övergå till samordnade upphandlingar.

Det danska finansdepartementet upprättade nyligen en enhet för att genomföra samordnade ramavtalsupphandlingar…

Som svar på Rigsrevisionens kritik upprättade det danska finansdepartementet nyligen en egen upphandlingsavdelning som har till uppgift att genomföra ramavtalsupphandlingar för den statliga sektorns räkning. Enheten upphandlar ramavtal för ett relativt litet antal standardiserade produkter, till exempel datorer. Det är obligatoriskt för statliga myndigheter i Danmark att använda dessa ramavtal när man köper varor och tjänster. Även kommuner och regioner har möjlighet att göra avrop från avtalen.

… vid sidan om den befintliga offentliga inköpscentralen, Statens og Kommunernas Inköpsservice (SKI)

Den av finansdepartementet nyligen inrättade enheten för samordnad upphandling av ramavtal utgör ett komplement till en redan befintlig offentlig inköpscentral, Statens og Kommunernes Inköbsservice (SKI), vars huvudsakliga verksamhet också är samordnad upphandling av ramavtal. SKI är ett icke vinstdrivande aktiebolag som ägs gemensamt av det danska finansdepartementet och den danska motsvarigheten till SKL. Bolaget har sitt säte i Köpenhamn och har för närvarande ett 70-tal anställda som arbetar med offentlig upphandling.

[61] Konkurrencestyrelsens vejledning til udbudsdirektiverne, 30. juni 2006.
[62] Se Staten som indköper (2006).

Verksamheten är i huvudsak inriktad på upphandling av ramavtal avsedda för statliga myndigheter, bolag samt kommuner. SKI tillhandahåller utbildning och konsultation samt utvecklar och tillhandahåller e-tjänster så som dynamiska prislistor, upphandlingshandledning och e-auktioner.

Det är frivilligt för kommuner och statliga myndigheter att nyttja SKI:s ramavtal.

SKI upphandlar ramavtal inom i stort sett samma områden som den statliga inköpssamordningen
I dagsläget har SKI ca 50 aktiva ramavtal. Omsättningen har sedan år 2004 ökat med ungefär en miljard danska kronor per år och uppgick förra året till totalt till ca 9 miljarder danska kronor. Av dessa knappt nio miljarder kronor svarade försäljningen till statliga myndigheter och bolag för ungefär hälften. Resten utgjordes av kommunernas inköp.

De ramavtal som SKI tecknar är i allmänhet breda och innehåller flera olika varianter på en och samma produkt. Detta är en stor skillnad mot de ramavtal som det danska finansdepartementet upphandlar.

Inom de flesta produktområden där SKI har ramavtal så finns också motsvarande ramavtal inom ramen för den statliga inköpssamordningen i Sverige.

Antalet leverantörer på SKI:s ramavtal uppgår till drygt 300.

SKI finansieras med avgifter på ramavtalens omsättning
Finansieringen av SKI:s verksamhet sker genom en procentuell avgift på försäljningen på ramavtalen. Initiering av ramavtalsområden vilar på en kommersiell grund i så måtto att SKI:s intäkter måste täcka kostnaderna för att genomföra själva upphandlingen.

SKI samarbetar med danska konkurrensmyndigheten
Konkurrensmyndigheten i Danmark, Konkurrencestyrelsen, samarbetar med SKI i syfte att uppmuntra och stödja små och medelstora företag i upphandlingsprocessen. Samarbetet omfattar både kvalitetssäkring av upphandlingar och broschyrer och informationsinsatser för att utbilda leverantörer.

Vidare underlättar SKI för mindre företag att delta i ramavtalsupphandlingarna genom att dela upp kontrakten i delkontrakt, t.ex. geografiskt.

6.4.3 Samordnad upphandling i Finland

Finland har infört EG-direktiven om inköpscentraler
I Finland har de nya EG-direktiven införts genom lagen om offentlig upphandling (348/2007) och lagen om upphandling inom sektorerna vatten,

energi, transporter och posttjänster (349/2007). Till lagarna hör också en förordning om offentlig upphandling (614/2007).

I de båda upphandlingslagarna finns bestämmelser[63] om upphandling av inköpscentraler. Bestämmelserna har i huvudsak följande innehåll:

En upphandlande enhet som anskaffar varor, tjänster eller byggentreprenader via en inköpscentral anses ha följt denna lag, under förutsättning att inköpscentralen har följt den.

Med inköpscentral avses en upphandlande enhet som anskaffar varor och tjänster åt de upphandlande enheterna som direkt eller indirekt äger den eller som sluter upphandlingskontrakt eller ramavtal om varor, tjänster eller byggentreprenader för dessa. Det förutsätts då att inköpscentralen utför de ovan nämnda uppgifterna och att den uttryckligen har grundats för att utföra dessa uppgifter eller att skötseln av dessa uppgifter har bestämts eller fastställts som centralens verksamhetsområde.

Hansel är den finska statens inköpscentral

Hansel AB är den finska statens inköpscentral. Det är ett icke vinstdrivande helstatligt bolag vars huvudsakliga verksamhet är att genomföra samordnad upphandling av ramavtal åt statliga myndigheter och departement. Antalet anställda är ca 50 personer och bolaget har säte i Helsingfors.

Hansel har drivits i bolagsform sedan år 1995. Fram till år 2003 kan bolagets verksamhet bäst beskrivas som en slags grossistverksamhet. Till följd av ett utbrett missnöje ändrades dock verksamhetens inriktning till att istället fokusera på upphandling av ramavtal. Grossistverksamheten har helt upphört.

Syftet med Hansel är åstadkomma besparingar för staten

Målet för Hansel är att via samordnad upphandling av ramavtal åstadkomma besparingar för staten. Dels genom att reducera de statliga myndigheternas administrationskostnader för upphandling, dels genom att åstadkomma bättre inköpsvillkor. En färsk utvärdering av Hansel:s inköpsverksamhet genomförd av Handelshögskolan i Helsingfors indikerar att Hansel infriar sin målsättning: Studien pekar på en årlig besparing för den finska staten motsvarande ca 1 miljard svenska kronor.[64]

Ramavtalsverksamheten har likheter med den statliga inköpssamordningen i Sverige

Hansel har för närvarande upphandlat ramavtal inom ett 80-tal varu- och tjänsteområden. Totalt rör det som om ca 600 ramavtal. Grovt sett har Hansel ramavtal inom följande produktområden: fordon och transporter, reseservice, IKT-produkter, drivmedel och energi, kontorsmaterial, samt administrativ service. Det finns alltså stora likheter med den statliga inköps-

[63] Se 2 kap. 11 § lagen om offentlig upphandling och 3 kap. 22 § lagen om upphandling inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.
[64] Helsinki School of Economics, 2008, ”Gemensamma upphandlingars kostnadspåverkan”.

samordningen i Sverige när det gäller vilka produktområden ramavtalen täcker.

År 2007 uppgick omsättningen på Hansel:s ramavtal till 372 miljoner euro. Omsättningen har ökat markant sedan 2004 och den förväntade omsättningen år 2008 är 450 miljoner euro.

Antalet leverantörer uppgår till nästan 600.

Verksamheten finansieras via avgifter på omsättningen
Hansel:s verksamhet finansieras via en administrativ avgift som leverantörerna på ramavtalen betalar på sin omsättning. Avgiften sätts med sikte på att intäkterna ska täcka verksamhetens samtliga kostnader men inte mer. För närvarande uppgår den administrativa avgiften till 1,35 procent på försäljningen.

Vissa av Hansel:s ramavtal är obligatoriska
Kunderna består av statliga myndigheter, bolag samt departement. Det har varit frivilligt för myndigheter, statliga bolag m.m. att nyttja Hansel:s ramavtal. Så är det inte längre. Det finska finansdepartementet, som är Hansel:s huvudman, har beslutat att göra drygt 15 av de 80 ramavtalen obligatoriska för upphandlade statliga myndigheter.[65]

Inom kommunal inköpscentral har nyss startats
Till skillnad mot Danmark är det inte möjligt för de finska kommunerna att använda den statliga inköpscentralens ramavtal. Det anses dock i Finland finnas ett behov av samordnad upphandling av ramavtal även för kommunerna. Vid årsskiftet bildades därför en kommunal inköpscentral i Finland, motsvarande Hansel:s verksamhet på den statliga sidan. Bolaget heter ”KL-Kuntahannkinat OY” och ägs av den finska motsvarigheten till SKL. Den huvudsakliga verksamheten är upphandling av ramavtal åt de finska kommunerna. I mångt och mycket förefaller den nya kommunala inköpscentralen likna Kommentus i Sverige.

Hansel arbetar aktivt med att främja små- och medelstora företags möjligheter att delta i ramavtalsupphandlingarna
Hansel arbetar aktivt med ett ge små- och medelstora företag möjligt att delta i ramavtalsupphandlingarna. Det sker i huvudsak genom följande två åtgärder: en geografisk uppdelning av kontrakt och en uppdelning av upphandlingarna i kunskapsområden.

[65] Närmare bestämmelser om den upphandling som sker centraliserat finns i förordningen om samordnad upphandling inom statsförvaltningen (765/2006) och i Finansdepartementets beslut om samordnad upphandling inom statsförvaltningen.

7 Diskussion

I det här kapitlet diskuteras med utgångspunkt från våra iakttagelser, bedömningar och slutsatser gjorda i de föregående kapitlen uppdragets centrala frågeställningar:

- Finns det behov av en statlig inköpssamordning?
- Fungerar den statliga inköpssamordningen på ett tillfredsställande sätt?
- Hur kan den statliga inköpssamordningen effektiviseras?
- Hur kan möjligheterna för små- och medelstora företag att delta i samordnade upphandlingar främjas?

7.1 Finns det behov av en statlig inköpssamordning?

En grundläggande del i Statskontorets uppdrag är att bedöma om det finns ett behov av statlig inköpssamordning. Låt oss direkt slå fast att den statliga inköpssamordningen inte är nödvändig för att den statliga förvaltningen överhuvudtaget ska kunna fungera. Även utan en statlig inköpssamordning av dagens typ skulle de statliga myndigheterna med största sannolikhet själva kunna ombesörja sina inköp av de varor och tjänster som behövs för att driva verksamheten. Faktum är ju att den absoluta merparten av den statliga upphandlingen, drygt 90 procent, inte är föremål för samordning utan genomförs av myndigheterna själva. Så i denna basala mening finns det knappast något behov av en statlig inköpssamordning.

Det är emellertid inte ett behov i denna mening som vi har i uppdrag att bedöma. Behovsprövningen ska istället göras på basis av om den statliga inköpssamordningen leder till besparingar för staten som helhet. Om så är fallet, dvs. att den statliga förvaltningen till följd av den statliga inköpssamordningen kan köpa in de varor och tjänster som behövs för att fullgöra det statliga åtagandet till en totalt sett lägre kostnader än som vad annars skulle vara fallet, frigörs resurser som kan användas för andra angelägna ändamål.

Det övergripande syftet med den statliga inköpssamordningen är att förenkla den statliga förvaltningens anskaffning av vissa varor och tjänster och åstadkomma mer förmånliga inköpsvillkor. Därigenom kan den statliga sektorn minska sina inköpskostnader. Så är i alla fall teorin. Hur är det då i praktiken? Uppfylls syftet? Gör staten en besparing till följd av den statliga inköpssamordningen? Vi har sökt svar på den frågan genom att undersöka om inköpssamordningen i sin nuvarande tappning ger upphov till processrespektive prisbesparingar. Som tydligt framgick i kapitel 5 är dylika undersökningar vanskliga i det aktuella fallet. Förutsättningarna för att göra en

riktig effektutvärdering är inte uppfyllda. Detta innebär att våra svar på huruvida inköpssamordningen medför process- respektive prisbesparingar för staten med nödvändighet kommer att vara av indikativ karaktär.

Innan svaren redovisas kan det emellertid vara på sin plats att redovisa ett antal motiv av kvalitativ karaktär för att ha någon form av statlig inköpssamordning.

Regeringen har vid flera tillfällen gjort uttalanden som tyder på att man anser att en samordnad statlig upphandling kan ge besparingar. Till exempel angav regeringen som motiv inför den förra översynen av den statliga inköpssamordningen i mitten av 1990-talet att det faktum att vissa statliga inköp samordnades medförde fördelaktigare villkor både för upphandlade myndigheter och staten som helhet.[66] I vårt uppdrag slår regeringen fast att inköpssamverkan kan medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning.

Konkurrensverket slog i en färsk rapport fast att inköpssamordning kan medföra en effektivare upphandlingsprocess eller lägre kostnader för upphandling och fördelaktigare inköpsvillkor jämfört med om en enskild myndighet upphandlar för eget behov.[67]

Som framgick i avsnitt 2.3 har EU-kommissionen genom de båda upphandlingsdirektiven, direktiv 2004/17/EG om samordning av förfarandena vid upphandling på områdena vatten, energi, transporter samt posttjänster och direktiv 2004/18/EG om samordning om förfarandena vid offentlig upphandling av byggentreprenader, varor och tjänster, försett medlemsstaterna med möjlighet att i sin nationella lagstiftning införa bestämmelser om inköpscentraler. Kommissionen motiverar införandet av denna möjlighet med att vissa konkurrens- och effektivitetsförbättrande förfaranden för centralisering av inköp har utvecklats i medlemsstaterna. Vad som då åsyftas är bland annat förfarandet med ramavtalsansvariga myndigheter som har till uppgift att genomföra upphandlingar/ingå ramavtal för andra upphandlande myndigheter.

Som framgick av vår europeiska utblick är samordnad upphandling inte bara något som förekommer i Sverige. Exempelvis har våra två närmaste EU-grannar, Danmark och Finland, infört direktivets bestämmelser om inköpscentraler i sina respektive nationella upphandlingslagstiftningar. Som redan påpekats bedriver dessa båda länder en form av samordnad upphandling av ramavtal som i hög grad påminner om den svenska. Danmark och Finland har valt en annan organisatorisk form för den samordnade upphandlingen. Motiven är dock desamma som i Sverige, nämligen att genom samordnad

[66] Kommittédirektiv 1997:72 Effektivare statlig inköpssamordning.
[67] Konkurrensverket 2009:4 Åtgärder för bättre konkurrens – förslag.

upphandling reducera de administrativa kostnaderna för upphandlingar och åstadkomma bättre inköpsvillkor. Ett flertal andra länder, bl.a. England, Österrike, Italien, Spanien, har också någon form av samordnad upphandling av ramavtal.

Slutligen är samordnad upphandling av ramavtal helt i linje med den effektiviseringsstrategi för statsförvaltningen som 2006-års förvaltningspolitiska kommitté pekar på. Genom att centralisera vissa administrativa förfaranden och dra växlar på stordrift kan statsförvaltningen effektiviseras och spara pengar.

Sammantaget innebär dessa iakttagelser, enligt Statskontorets uppfattning, att samordnad upphandling, som idé betraktat, inte överlevt sig själv utan tvärtom är ett förfarande som förefaller vinna mark över tid. Det finns därför fortfarande skäl att utifrån principiella utgångspunkter förorda någon form av samordnad upphandling inom statsförvaltningen. Frågan är emellertid i vilken utsträckning den statliga inköpssamordningen vi har i Sverige i dag förmår leverera de effektiviseringar som motiverar dess existens.

De beräkningar av processbesparingar som Statskontoret i samverkan med ESV låtit göra, och som redovisades i detalj i avsnitt 5.4 och 5.5 indikerar att den statliga inköpssamordningen totalt sett reducerar statsförvaltningens administrativa kostnader för upphandling av vissa varor och tjänster med närmare 500 miljoner kronor per år. Detta är en punktskattning behäftad med osäkerhet. Vissa av de antaganden som ligger till grund för beräkningarna är konservativa och skulle kunna innebära att siffran ca 500 miljoner är en underskattning av den verkliga besparingen. Å andra sidan finns det faktorer som pekar i andra riktningen, dvs. att skattningen är en överskattning. Att inköpssamordningen medför ekonomiskt signifikanta processbesparingar, och allt annat lika, en statsfinansiell besparing, förefaller emellertid ställt utom allt tvivel.

Även de prisbesparingar som görs till följd av den statliga inköpssamordningen beräknas till betydande belopp. Den empiriska undersökning som Statskontoret låtit göra indikerar att inköpssamordningen medför en prisbesparing om totalt drygt 1 miljard kronor per år. Det motsvarar en genomsnittlig kvantitetsrabatt på drygt 11 procent.

En summering av de uppskattade process- och prisbesparingarna pekar på att den statliga inköpssamordningen genererar en statsfinansiell besparing på ca 1,5 miljarder kronor per år.

Utöver dessa påtagliga effekter bedömer vi att den statliga inköpssamordningen medför vissa andra, mindre gripbara positiva effekter. En första sådan effekt handlar om kvalitet. Den statliga inköpssamordningen innebär en form av specialisering. Ett antal professionella upphandlare upphandlar

vissa produkter för statsförvaltningens räkning. Det innebär att en betydande kompetens rörande upphandling av dessa produkter byggs upp. Det handlar om marknadskunnande, produktkännedom, kravställande, anbudsutvärdering, etc. Generellt gäller att en av de viktigaste källorna till ökad produktivitet är specialisering. Sammantaget kan denna specialisering förväntas medföra att en kvalitativt bättre produkt införskaffas.

En annan typ av effekt ligger i större möjligheter att via upphandling påverka utvecklingen i en viss önskvärd riktning, exempelvis avseende miljökrav. Det ligger i sakens natur att påverkansmöjligheterna är större i en samlad och stor upphandling än i en mängd mindre upphandlingar. Med en stor förväntad inköpsvolym blir det sannlikt mer intressant för leverantörer att investera i ny teknik m.m.

Dessa två effekter kan läggas ovanpå de process- och prisbesparingar som vi bedömer att den statliga inköpssamordningen skapar.

När det gäller den centrala frågan om den samordnade upphandling som äger rum inom ramen för den centrala inköpssamordningen stänger ute små- och medelstora företag är bilden inte entydig. Å ena sidan är representationen av små och medelstora företag relativt hög bland leverantörerna till den statliga inköpssamordningen. Andelen små och medelstora företag bland leverantörerna till den statliga inköpssamordningen är drygt 70 procent, varav flertalet är företag som sysselsätter färre än 50 personer. I ett europeiskt perspektiv är detta en hög siffra.

En förklaring till det relativt höga deltagandet av små- och medelstora företag i den statliga inköpssamordningen är sannolikt de åtgärder som de ramavtalsansvariga myndigheterna vidtagit för att öka möjligheterna för denna typ av företag att bli ramavtalsleverantörer, framför allt regionala uppdelningar av ramavtalen och efterfrågan av specialistkompetenser. Vidare finns det enligt vår uppfattning en medvetenhet bland de ramavtalsansvariga myndigheterna om vikten av att inte i onödan stänga ute små- och medelstora företag från att lämna anbud eller på annat sätt riskera att över tid koncentrera leverantörsmarknaderna, Vi har vid ett flertal tillfällen stött på synpunkten att detta vore kontraproduktivt och skulle motverkar det grundläggande syftet med verksamheten, nämligen att åstadkomma så förmånliga villkor som möjligt.

Variationen mellan olika produktområden är emellertid stor. För ett drygt 30-tal produktområden är andelen små och medelstora företag 100 procent, dvs. det är bara små och medelstora företag som är leverantörer till den statliga inköpssamordningen. För andra produktområden är bilden den motsatta. Där är istället samtliga leverantörer att betrakta som stora företag.

När det gäller de sistnämnda produktområdena har uppenbarligen mindre företag svårt att göra sig gällande. Det är svårt att generellt säga i vilken utsträckning den låga representationen av små och medelstora beror på existensen av någon form av inträdesbarriär för mindre företag.

För några av de aktuella produktområdena är det uppenbart att det är branscher där små företag i allmänhet har svårt att göra sig gällande. Det gäller t.ex. vissa ITK-produkter. Ett annat exempel är betalningstjänster där det krävs en kompetens och förmåga som bara de stora bankerna har kapacitet att klara av. För andra produktområdena är det svårare att se dylika samband. Man kan notera att för flera områden där bara stora företag har tilldelats ramavtal så har också bara ett rikstäckande avtal tecknats. Som framgår i avsnitt 7.4 anser vi att dessa områden bör undersökas närmare för att se om det är lämpligt att bryta ner avtalen i mindre områden i syfte att underlätta tillträde för mindre företag.

Vi har även undersökt hur försäljningen på de olika ramavtalen fördelar sig mellan större respektive mindre företag. Här kan vi konstatera att den andel av försäljningen som går till små- och medelstora företag är mindre än andelen av denna kategori som har ramavtal. Av den totala försäljningen på de ramavtal som vi har studerat svarar stora företag för närmare 70 procent av försäljningen. Detta försäljningsmönster kan till viss del förklaras av de mindre företagen definitionsmässigt har en lägre leveranskapacitet än större företag och kan därför inte sälja lika mycket som de större. Dessutom är andelen små- och medelstora företag relativt låg i vissa produktkategorier där försäljningsvolymen är hög, såsom t.ex. vissa IKT-produkter.

Även om leverantörsmarknadsstrukturen i nuläget består av många små- och medelstora företag så finns det en risk att den aggregering av efterfrågan som samordnad upphandling av ramavtal innebär leder till att leverantörsmarknaderna på sikt kommer att koncentreras och konkurrensen försvagas. Detta är en synpunkt som vi flera gånger har stött på under utredningsarbetet. Det var även en viktig punkt i RRV:s utvärdering av den statliga inköpssamordningen år 1987 (se avsnitt 4.1). Huruvida det finns fog för en sådan oro är svårt att svara på. Att risken finns står klart. Å andra sidan finns det enligt vår uppfattning när det gäller de produktområden som omfattas av den statliga inköpssamordningen en empirisk grund att luta sig mot som indikerar att en sådan utveckling inte är särskilt trolig.

Det är nämligen ett obestridligt faktum att den statliga inköpssamordningen både funnits länge, över 40 år, och haft ett liknande arbetssätt över tid. Om det är så att denna typ av inköpssamordningen med automatik leder till mer och mer koncentrerade leverantörsmarknader så borde rimligtvis vid det här laget tydliga spår av detta kunna skönjas, dvs. leverantörsmarknaderna borde vara koncentrerade. Leverantörsmarknadsanalysen ovan ger en annan bild. Vår bedömning är därför att risken för en monopolisering av leveran-

törsmarknaderna för de produkter som upphandlas inom ramen den statliga inköpssamordningen är begränsad.

Sammanfattningsvis bedömer Statskontoret att det finns ett fortsatt behov av en samordnad statlig upphandling av ramavtal eftersom verksamheten med största sannolikhet medför betydande besparingar för staten som helhet. Små och medelstora företag innehar en majoritet av de statliga ramavtalen. Det finns dock områden där de mindre företagen är svagt representerade.

7.2 Fungerar den statliga inköpssamordningen på ett tillfredsställande sätt?

Ovan konstaterade vi att den statliga inköpssamordningen behövs eftersom den sannolikt bidrar till att effektivisera statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster och därigenom sparar pengar åt staten. Av detta följer närmast definitionsmässigt att verksamheten fungerar. Syftet med den statliga inköpssamordningen – att åstadkomma besparingar för staten – uppnås. Det är vidare vår uppfattning att de i samordningen medverkande parterna – de ramavtalsansvariga myndigheterna och funktionen för statlig inköpssamordning vid ESV – gör ett ambitiöst arbete. Vi kan också konstatera att vissa åtgärder vidtagits med anledning av den kritik som Riksrevisionen riktade mot verksamheten i sin granskningsrapport från 2005, bland annat har en ny samverkansmodell som tydligare klargör parternas roll och ansvar samt en modell för att beräkna besparingar tagits fram. Inte desto mindre anser vi, efter att ha analyserat verksamheten, att den statliga inköpssamordningen i sin nuvarande tappning har brister som hindrar verksamheten från att nå sin fulla potential. Bristerna kan sammanfattas i följande punkter:

Regeringens styrning av verksamheten är svag och otydlig
Som framgick i kapitel 4 har styrningen av den statliga inköpssamordningen kritiserats vid ett flertal tillfällen. En av de punkter som Riksrevisionen i sin granskning av den statliga inköpssamordningen riktade skarpast kritik mot var styrningen av verksamheten. Styrningen är, ansåg man, behäftad med flera svagheter. Bland annat kritiserades regeringen för att inte ha gjort uppgifter och ansvar tydligt för de inblandade myndigheterna, inte ha klargjort vilka kompetens som krävs för att vara ramavtalsansvarig myndighet samt att inte gett den samordnade myndigheten, som då var Statskontoret, ett helhetsansvar. Statskontoret kan konstatera att denna kritik i mångt och mycket fortfarande är giltig. Av de för närvarande elva ramavtalsansvariga myndigheterna är det endast fyra stycken som är föremål för någon form av styrning från regeringen.

Att ESV har en central roll i inköpssamordningen framgår både av förordningen om statlig inköpssamordning och verkets instruktion. Kammarkollegiets deltagande framgår av myndighetens instruktion. Riksgäldens

ramavtalsverksamhet regleras i betalningsförordningen. Att Verket för högskoleservice har ett uppdrag i den statliga inköpssamordningen framgår av regleringsbrevet. Övriga ramavtalsansvariga myndigheter saknar helt styrning från regeringen trots att flera myndigheter, t.ex. Fortifikationsverket och Försvarets materielverk, har deltagit i den statliga inköpssamordningen i flera decennier. Frånvaron av styrning av stora delar av verksamheten och helhetsgrepp ger intryck av att inköpssamordningen inte är någon prioriterad fråga för regeringen.

Det har under årens lopp utvecklats en modell för samverkan som tydliggör de medverkandena parternas roller och ansvar. Modellen har successivt förfinats. I brist på styrning som klargör dessa förhållanden har myndigheterna själva sökt finna en fungerande ordning. Flertalet inblandade myndigheter anser detta till trots att bristen på styrning är problematisk. Problematiken kan sammanfattas på följande sätt.

ESV har i uppdrag av regeringen att initiera ramavtal inom väsentliga områden samt att främja och utveckla den statliga inköpssamordningen. För att kunna fullgöra uppgiften krävs ett långtgående samarbete med ett antal statliga myndigheter som i flertalet fall frivilligt tagit på sig uppgiften att upphandla ramavtal inom vissa produktområden. Om dessa myndigheter av någon anledning, t.ex. resursbrist, skulle vägra att göra detta finns risk att viktiga ramavtal inte kommer till stånd. ESV har inget mandat att förhindra detta. Dagens system är med andra ord sårbart. Vi har under utredningsarbetet erfarit att det då och då varit svårt att upphandla ett avtalsområde därför att ingen myndighet velat ta på sig uppgiften.

En annan konsekvens av att ESV inte har mandat att ge andra myndigheter i uppdrag att delta i den statliga inköpssamordningen och upphandla ramavtal för något område är att det inte behöver vara den mest lämpade myndigheten som blir ramavtalsansvarig. Längre tillbaka i tiden, när grunden för systemet med funktionsansvariga myndigheter var starkare i den meningen att den största förbrukaren också var ramavtalsansvarig, var detta ett mindre problem. I dag är det potentiellt problematiskt. Det har förekommit åtminstone ett fall där en ramavtalsansvarig myndighet avsagt sig uppdraget att upphandla ramavtal för en viss produkt med motiveringen att det finns andra ramavtalsansvariga myndigheter som är mer lämpade kompetensmässigt. Ingen av dessa utpekade myndigheter ville dock ta på sig uppgiften med följd av att en tredje myndighet utan direkt sakkompetens fick ta på sig uppgiften för att området inte skulle bli avtalslöst. Exemplet visar, menar vi, tydligt på ett problem i nuvarande ordning – det är alltför slumpmässigt vilken myndighet som blir ramavtalsansvarig för ett visst område. När det i första hand bör vara sakområdeskompetens som styr fördelningen av produktområden blir det i praktiken ibland tillgången på resurser eller en allmän vilja att hjälpa till som fäller avgörandet. Detta är inte en tillfredsställande ordning.

På samma sätt som ESV inte kan uppdra åt en lämplig myndighet att ta på sig ett ramavtalsansvar så kan inte ESV ta ifrån en myndighet denna uppgift. Detta skulle kunna bli aktuellt om en ramavtalsansvarig myndighet missköter uppgiften eller om en annan myndighet befinns vara mer lämpad. Vi har inga indikationer på att detta skulle vara ett problem, men det är helt klart ett potentiellt problem. Man kan inte utesluta att frånvaron av sanktionsmöjligheter från ESV:s sida skulle kunna påverka hur ramavtalsansvariga myndigheter sköter uppgiften, alltifrån behovsbedömningen, upphandlingsförfarandet, uppföljning, informationsöverföring etc.

Ett tredje potentiellt problem vi ser med dagens ordning är just den sista punkten ovan. ESV utfärdar i samråd med de ramavtalsansvariga myndigheterna riktlinjer rörande bland annat principer för kostnadsberäkningar, förstudier, etc. i syfte att främja tydlighet, transparens och enhetlighet. Det är emellertid upp till varje enskild myndighet i vilken utsträckning de väljer att implementera dessa riktlinjer. I och med att effektiviteten i systemet sannolikt ökar med större enhetlighet och tydlighet mot de användande myndigheterna och leverantörerna är det önskvärt med så stor följsamhet som möjligt.

Den decentraliserade strukturen främjar inte enhetlighet och tydlighet
Ju fler myndigheter som utnyttjar de statliga ramavtalen för sin anskaffning av vissa varor och tjänster desto större besparing gör staten. Volymerna som upphandlas ökar och gör det attraktivt för leverantörerna att vara med, vilket i sin tur skärper konkurrensen och förbättrar inköpsvillkoren. Ju enklare det blir att hitta det man söker bland ramavtalen och göra avrop desto större administrativ besparing görs. Enligt vår uppfattning är dagens decentraliserade struktur med elva ramavtalsansvariga myndigheter, var och en ansvarig för ett eller flera produktområden, inte optimal i detta avseende. Förvisso är alla ramavtal samlade på webbplatsen www.avropa.se med information om vilka leverantörer som har avtal, riktlinjer för hur avrop görs, vilka som är kontaktpersoner på respektive ramavtalsansvarig myndighet, etc. Avropa.se och driften av denna förefaller vidare vara en uppskattad del av inköpssamordningens ”infrastruktur”. Men även om ansträngningar gjorts och görs för att skapa enhetlig information och presentationer förekommer skillnader mellan olika myndigheter. Det finns även en förbättringspotential när det gäller avropsstöd, inte minst mot bakgrund av de nya regler för användning av ramavtal som trädde i kraft vid årsskiftet. Vi har erfarit att det finns en oro både bland myndigheter och leverantörer att förfarandet med förnyad konkurrensutsättning ska öka den administrativa bördan och göra systemet mindre attraktivt.

Ytterligare en aspekt att beakta i detta är omständigheten att det ibland inte finns någon till synes logisk förklaring till varför en viss myndighet är ramavtalsansvarig för en viss produkt. Varför har VHS hand om bevakningstjänster när Försvarsmakten eller Rikspolismyndigheten ur ett sakkompe-

tensperspektiv förefaller vara mer naturliga? Varför har Fortifikationsverket hand om drivmedel när exempelvis Vägverket eller Rikspolisstyrelsen förefaller lika väl lämpade? För potentiella användare av de statliga ramavtalen, som inte känner till den statliga inköpssamordningens ursprungstanke att de största förbrukarna har ramavtalsansvar, ett inslag som för övrigt har minskat över tid, kan denna åtminstone skenbara brist på verksamhetslogik förmodligen inverka menligt på viljan att använda avtalen.

Marknadsföring av de statliga ramavtalen ute i statsförvaltningen är ett viktigt inslag för att få maximal användning av avtalen. För närvarande marknadsförs verksamheten förmodligen i för liten utsträckning, åtminstone om man jämför med hur de danska och finska motsvarigheterna till den statliga inköpssamordningen arbetar med dessa frågor. Dagens decentraliserade struktur främjar inte en kostnadseffektiv och tillräcklig marknadsföring. Den aktör i systemet som borde vara mest lämpad för marknadsföringsuppgiften, funktionen för inköpssamordningen på ESV, saknar i dag resurser för uppgiften. I t.ex. både Finland och Danmark är aktiv marknadsföring av avtalen en prioriterad uppgift i verksamheten, vilket också underlättas av att det i båda länderna finns en sammanhållen organisation för ramavtalsverksamheten.

Försäljningsstatistik och ett sammanhållet inköpssystem saknas
Som framgick i kapitel 3 saknas för närvarande basal information om försäljningen på de statliga ramavtalen. De ramavtalsansvariga myndigheterna vet inte med säkerhet hur många avrop som görs från respektive avtal eller vilka myndigheter det är som gör vilka avrop. Vad värre är, de ramavtalsansvariga myndigheterna vet inte hur mycket som säljs på de olika avtalen, trots att denna information utgör grunden för det rådande finansieringssystemet. Bland annat ur uppföljningssynpunkt är denna ordning otillfredsställande. Feedback i form av detaljerad försäljningsstatistik är viktig information för att kunna analysera inköpsmönster, leverantörsmarknader, etc. och bygga upp kunskap om områden som behöver förbättras i kommande upphandlingar.

Ett elektroniskt inköpssystem till vilket avropande myndigheter och ramavtalsleverantörer är anslutna skulle innebära ett stort steg mot att undanröja dessa brister. En bidragande orsak till att man inom den statliga inköpssamordningen inte kommit längre i detta avseende bedömer vi kan vara den decentraliserade strukturen och bristen på helhetsansvar.

Utöver dessa direkt verksamhetspåverkande brister i dagens system finns ytterligare andra brister.

Bristande intäktsuppföljning och kostnadsberäkningar skapar osäkerhet om verksamhetens ekonomiska utfall

Den statliga inköpssamordningen finansieras i huvudsak med avgifter som grundar sig på leverantörernas försäljning på ramavtalen. Det är ett väl inarbetat förfarande som har funnits under lång tid. Liknande system finns som redan nämnts även i Finland och Danmark. Av allt att döma fungerar denna finansieringsform i så måtto att tillräckligt med pengar kommer in för att täcka de ramavtalsansvariga myndigheternas kostnader.

Frågan är emellertid hur rättvisande den redovisade omsättningen på de statliga ramavtalen är. Det kan mycket väl vara så att leverantörerna säljer mer på avtalen än vad de redovisar för de ramavtalsansvariga myndigheterna. En indikation på att det faktiskt förhåller sig så är den differens som finns mellan den redovisade försäljningen på ramavtalen och den totala faktureringen som de anslutna leverantörerna gör enligt TDB.

En annan indikation, om än av anekdotisk karaktär, på att den redovisade omsättningen är lägre än den faktiska är vad som hände när en av de ramavtalsansvariga myndigheterna gick ut till de leverantörer som hade ramavtal inom myndighetens ansvarsområden och förklarade att en revision av försäljningen på ramavtalen skulle göras. Slumpmässigt skulle några leverantörer väljas ut vars ramavtalsförsäljning skulle gås igenom. Enligt uppgift fick denna avsiktsförklaring till följd att leverantörerna inom kort betalade in ca 50 miljoner kronor som inte dittills redovisats. Att den kontroll av leverantörernas redovisning som hittills skett är bristfällig verkar klart.

Även när det gäller beräkningen av kostnaderna finns det brister. Delvis verkar olika principer för att beräkna kostnader användas. Vissa av myndigheterna har haft svårighet att överhuvudtaget uppskatta sina kostnader för den ramavtalsverksamhet man bedriver. Detta är problematiskt av flera skäl, inte minst eftersom det torde försvåra avgiftssättningen. Om man inte riktigt vet vilka kostnaderna som ska täckas är det naturligtvis svårt att sätta korrekta avgifter. Viss förbättring av kostnadsuppföljningen har emellertid ägt rum de senaste åren, något som delvis kan förklaras av de åtgärder som vidtagits efter Riksrevisionens kritiska granskningsrapport.

Sammanfattningsvis skapar det faktum att både intäkts- och kostnadsuppföljningen har brister en osäkerhet rörande verksamhetens ekonomiska resultat.

Verksamheten går med överskott

Att döma av den intäkts- och kostnadsstatistik som samordningsfunktionen på ESV varje år ställer samman med de ramavtalsansvariga myndigheternas egna uppgifter som grund går den statliga inköpssamordningen i sin helhet med överskott. För perioden 2005-2008 översteg intäkterna kostnaderna med ca 12 miljoner kronor per år. Mot bakgrund av att verksamheten inte

har som mål att generera vinst utan åstadkomma besparingar för statsförvaltningen och enbart uppnå kostnadstäckning är de redovisade överskotten anmärkningsvärt stora och enligt Statskontorets uppfattning otillfredsställande. Jämförelsevis kan nämnas att de danska och finska motsvarigheterna till den statliga inköpssamordningen med snarlika finansieringsmodeller redovisar väsentligt lägre överskott.

Som redan nämnts är det svårt att på basis av de redovisade siffrorna dra några säkra slutsatser om vad överskotten beror på. En förklaring är att de ramavtalsansvariga myndigheterna genomgående tar ut för höga avgifter av leverantörerna. En andra förklaring är att myndigheterna tenderar att underskatta sina egna kostnader, dvs. att de redovisade kostnaderna är lägre än de verkliga så att verksamheten egentligen går med mindre överskott.

Därtill kommer att den studerade perioden är för kort för att ligga till grund för en säker analys. Ramavtalen löper vanligtvis över fyra år och generar intäkter och kostnader under hela denna period. Intäkterna och kostnaderna är dock inte jämnt fördelade tidsmässigt. I kombination med att avtalen från olika ”generationer” går i varandra och i den samlade redovisningen inte kan särskiljas gör det att säkra slutsatser inte kan dras på basis av den studerade förhållandevis korta tidsperioden.

Sammanfattningsvis indikerar de observerade överskotten att intäkter genererade inom ramen för den statliga inköpssamordningen finansierar annan verksamhet i myndigheterna, vilket i så fall är oacceptabelt.

7.3 Hur kan den statliga inköpssamordningen effektiviseras?

I det här avsnittet diskuteras hur den statliga inköpssamordningen kan effektiviseras. Utgångspunkten är att skapa bra förutsättningar för att genom samordnad upphandling av vissa varor och tjänster uppnå besparingar för statsförvaltningen i sin helhet. Diskussionen kretsar kring organisering, styrning, uppgifter, samt finansiering.

Organisering
Det som framstår som det största problemet i den nuvarande statliga inköpssamordningen och själva roten till flera av de observerade bristerna är den decentraliserade strukturen. Systemet med ett drygt 10-tal ramavtalsansvariga myndigheter och en samordningsansvarig myndighet är svårt att styra, ger upphov till bristande enhetlighet och lösningar som kanske inte alltid gagnar statsförvaltningen i sin helhet utan mer de ramavtalsansvariga myndigheterna. Dessutom försvårar det uppföljning och kontroll av verksamheten. Slutligen skapar det sannolikt också en otydlighet bland användarna i statsförvaltningen och leverantörerna som inte gagnar köptrohet, viljan att lämna anbud etc.

Huvudmotivet för den decentraliserade strukturen – att de största förbrukarna är de som också tecknar ramavtal för den övriga statsförvaltningens räkning – är inte längre lika giltigt i och med att flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna inte själva är stora förbrukare av de varor och tjänster de upphandlar ramavtal för. Mot bakgrund av de problem som den decentraliserade strukturen för med sig, och att själva grunden för ha denna ordning försvagats, finns det enligt vår uppfattning anledning att överväga en alternativ organisering.

Redan i slutet av 1980-talet föreslogs i en översyn av den dåvarande statliga inköpssamordningen att verksamheten borde föras samman till en organisatorisk enhet och vara ett statligt bolag.[68] Vi kan vidare konstatera att flera andra europeiska länder, däribland våra närmaste EU-grannar Danmark och Finland, valt att organisera sina respektive statliga inköpscentraler, vars huvudsakliga verksamhet är att upphandla ramavtal för hela statsförvaltningens räkning, som statliga icke-vinstdrivande aktiebolag.

Motsvarande lösningar finns även på den kommunala sidan i Sverige. Göteborgs upphandlingsbolag, Gävle Inköp och Kommentus Upphandling är alla exempel på organisationer vars huvudsakliga verksamhet är att upphandla ramavtal åt förvaltningar, andra kommuner m.m. I ett organisatoriskt perspektiv framstår den statliga inköpssamordningen som något av en anomali.

Fördelarna med en organisatorisk enhet är flera:

- Det är avsevärt lättare att styra en organisation än en verksamhet som är spridd på elva stycken myndigheter med i grunden helt olika kärnverksamheter.
- Enhetlighet och tydlighet gentemot leverantörer och myndigheter främjas.
- Det blir lättare att upphandla nya respektive avveckla gamla ramavtalsområden.
- Möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras när upphandlare som i dag sitter spridda elva olika myndigheter kommer under samma tak.
- Uppföljning och kontroll av kostnader och intäkter kommer att bli enklare att genomföra än idag.
- Möjligheterna att bygga upp ett kraftfullt elektroniskt inköpssystem kommer att avsevärt underlättas.

[68] Jämför avsnitt 4.1.

- Sist men inte minst kommer det sannolikt vara möjlighet att effektivisera verksamheten och öka produktiviteten.

Med andra ord, bedömer vi att det effektivaste sättet att såväl utveckla den statliga inköpssamordningen som att undanröja de uppenbara bristerna som i dagsläget föreligger är att föra samman verksamheten till en organisatorisk enhet.

Den enda möjliga nackdel vi kan se med att överge den nuvarande organisationsstrukturen är risken för att viss sakkompetens går förlorad och att de inslag av att stora förbrukare också tecknar avtal försvinner. Vissa av de nuvarande ramavtalsansvariga myndigheterna, som t.ex. Skatteverket och Försvarsmakten, är stora förbrukare av de produkter de är med och tecknar ramavtal för. Med detta följer att de har stor kompetens på området och ett egenintresse av att teckna bra avtal. Vi bedömer emellertid att det går att säkra kompetens i sak på annat sätt. Därtill är det inte givet att det egenintresse som den nuvarande strukturen för med sig alla gånger är bra. Vi har stött på synpunkten att vissa ramavtalsansvariga myndigheter ibland verkar ha satt det egna behovet i första rummet på bekostnad av det helhetsperspektiv som gynnar statsförvaltningen i stort.

Att fördelarna med att slå samman den nuvarande statliga inköpssamordningen till en organisatorisk enhet överväger nackdelarna är enligt vår uppfattning helt klart. Det är vidare vår bedömning att denna uppfattning delas av så gott som alla de existerade ramavtalsansvariga myndigheterna. Även Konkurrensverket har som framgått samma uppfattning. Myndigheten har i den tidigare nämnda rapporten (2009:4) lämnat ett 60-tal förslag för bättre konkurrens i Sverige. Ett huvudförslag är att den statliga inköpssamordningens uppsplittring på ett stort antal myndigheter upphör och att det inrättas en ny upphandlingsmyndighet.[69]

Givet att en organisatorisk enhet är att föredra så inställer sig frågan vilken verksamhetsform som är mest lämpad. Vi ser tre möjliga alternativ:

1. En ny upphandlingsmyndighet
2. Ett statligt icke-vinstdrivande upphandlingsbolag
3. En upphandlingsenhet vid en redan befintlig myndighet

Ny upphandlingsmyndighet
Som nämndes ovan förordade Konkurrensverket i sin rapport till regeringen rörande hur konkurrensen i Sverige kan stärkas att den nuvarande statliga inköpssamordningen omorganiseras i en ny upphandlingsmyndighet med uppgift att upphandla varor och tjänster för statsförvaltnings räkning. En sådan lösning menade man bör öka förutsättningarna att långsiktigt upprätt-

[69] Se avsnitt 4.6.

hålla en nödvändig upphandlingskompetens samt leda till samordningsvinster och ökad effektivitet. Statskontoret delar som redan framgått Konkurrensverkets uppfattning att en sammanhållen upphandlingsorganisation har stora fördelar jämfört med dagens ordning.

Vi delar också Konkurrensverkets uppfattning att denna sammanhållna organisation bör vara en ny myndighet.

Statskontoret bedömer med andra ord att inrättandet av en ny myndighet för samordnad upphandling i staten är det alternativ som ger de bästa förutsättningarna att åstadkomma en kostnadseffektiv upphandling som leder till besparingar för statsförvaltningen. Mer specifikt anser vi att en separat myndighet för samordnad upphandling har följande fördelar:

- Verksamheten kan fokuseras på en enda uppgift – att åstadkomma besparingar i statens inköp av vissa varor och tjänster. Med en myndighet vars kärnverksamhet ska vara att serva övrig statsförvaltningen med bra och lättanvända avtal skapas förutsättningar att bygga upp en organisation med specifik kompetens, stödsystem etc.

- Ökad tydlighet gentemot användare och leverantörer. Genom att inrätta en myndighet som ska sköta statsförvaltningens inköp av vissa varor och tjänster genom att teckna ramavtal skapas en tydlighet gentemot kunder och leverantörer som kommer att gynna verksamheten.

- Till de statliga myndigheterna skickas en tydlig signal om att deras behov av datorer, kontorsmateriel, etc. kommer att ombesörjas på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt av statsförvaltningens egen inköpscentral. Detta bedömer vi kommer att göra det attraktivt att använda avtalen.

- Till potentiella leverantörer skickas också en tydlig signal. Att erhålla ett ramavtal med statsförvaltningens inköpscentral innebär goda möjligheter att få sälja till hela statsförvaltningen. Detta kommer att göra det attraktivt att delta i upphandlingarna och skärpa konkurrensen.

- Ökad transparens och eliminering av risken för korssubventionering. Genom att bilda en egen myndighet för den statliga ramavtalsverksamheten skapas transparens när det gäller verksamhetens ekonomi. Det blir relativt enkelt att bedöma huruvida full kostnadstäckning uppnås eller inte. Den risk för korssubventionering som alltid finns när avgifts- och anslagsfinansierad verksamhet blandas, och som troligen förekommit i den statliga inköpssamordningen i viss utsträckning, elimineras genom att inrätta en särskild myndighet för den statliga ramavtalsverksamheten.

En potentiell nackdel med att bilda en myndighet för upphandling är att möjligheten till synergier med befintliga verksamheter, t.ex. vad gäller administrativa stödverksamheter begränsas. Vår bedömning är dock att ett alternativ där den nya myndigheten samlokaliseras med en befintlig myndighet kan erbjuda i princip samma möjligheter till synergier.

Sammantaget bedömer Statskontoret att inrättandet av ny myndighet för att sköta upphandling av ramavtal för statsförvaltningens räkning har stora fördelar.

Upphandlingsbolag
Ett andra alternativ är bolag. Aktiebolag är det vanligaste sättet att organisera den typ av samordnad upphandlingsverksamhet som i dag bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Det gäller både internationellt och inom den kommunala sektorn. Hansel i Finland, SKI i Danmark samt Consip i Italien är alla exempel på statligt ägda aktiebolag vars uppgift är att åstadkomma besparingar för staten genom samordnad upphandling av ramavtal. Kommentus och Göteborgs upphandlingsbolag är aktiebolag med motsvarande uppdrag inom den kommunala sektorn i Sverige. Det faktum att bolagsformen tenderar att väljas framför andra former, såsom myndighet eller kommunal förvaltningsenhet, indikerar att det är en lämplig form att bedriva samordnad upphandling i. Åtminstone har ett antal regeringar och kommuner uppenbarligen gjort denna bedömning.

Den samordnade upphandling som bedrivs i dessa bolag har i regel inte vinstmaximering som mål. Målet är i stället att åstadkomma besparingar för sina ägare, dvs. staten eller kommunerna, genom att effektivisera den övriga förvaltningens inköp av vissa varor och tjänster. Upphandlingsbolagen i fråga är med andra ord mer att betrakta som s.k. ”non-for-profit” företag som t.ex. är vanliga inom den amerikanska sjukvårdsektorn.

När vi hört oss för hos några av de utländska nationella inköpscentralerna för samordnad upphandling vilka fördelar bolagsformen för med sig för dem är svaren att det ger en större frihet att bestämma över verksamhetens utformning och drift, något bättre möjligheter att rekrytera spetskompetens inom offentlig upphandling samt att det ger en affärsmässig prägel på verksamheten även om målet inte är att göra vinst. Sammantaget anses det gagna effektiviteten i verksamheten.

Under årens lopp har ett antal statliga verksamheter bolagiserats i Sverige, framförallt under 1990-talet. Det har antingen handlat om att hela myndigheten har bolagiserats eller att en del av myndighetens verksamhet ombildas

till bolag. Statsmakterna har lagt fast följande kriterier som bör vara uppfyllda för att statlig verksamhet ska anses vara lämplig att bolagisera:[70]

- Konkurrensen på marknaden bör fungera
- Verksamheten bör vara av betydande omfattning
- En affärsmässig mognad bör ha uppnåtts
- Verksamheten ska framgångsrikt kunna stå på egna ben
- Målet för verksamheten bör vara vinst

När det gäller den verksamhet som idag bedrivs inom ramen för den statliga inköpssamordningen så är det flera av kriterierna inte relevanta. För det första är verksamheten inte konkurrensutsatt i den vanligast förekommande meningen att den offentliga aktören konkurrerar faktiskt eller potentiellt med privata aktörer på en marknad. För att kunna agera inköpscentral och upphandla ramavtal för andra myndigheters räkning måste den upphandlande organisationen vara en upphandlande myndighet i upphandlingslagstiftningens mening. Detta utesluter privata företag.

För det andra förefaller det något krystat att tala om affärsmässig mognad när den verksamhet som bedrivs knappast kan sägas vara av det affärsmässiga slaget. När det gäller kriterierna om betydande omfattning och att verksamheten ska kunna stå på egna ben så får de anses vara uppfyllda. Det sista kriteriet att målet för verksamheten ska vara vinst är uppenbart inte uppfyllt.

Sammanfattningsvis kan vi dra följande slutsatser när det gäller lämpligheten att organisera den statliga inköpssamordningen i bolagsform:

- Bench-marking med andra jämförbara offentliga upphandlingsverksamheter i andra europeiska länder och inom den kommunala sektorn ger vid handen att bolagsformen är vanligt förekommande. Detta talar för att verksamheten mycket väl kan bedrivas i bolagsform.
- Å andra sidan är flertalet av de kriterier som brukar användas av statsmakterna för att bedöma om en myndighets verksamhet är lämplig att bolagisera antingen inte relevanta eller så är de inte uppfyllda.

Statskontorets bedömning är att den sistnämnda aspekten är principiellt viktig. En bolagisering av en myndighets verksamhet bör följa de förvaltningspolitiska riktlinjer och principer som växt fram över tid. Av det skälet anser Statskontoret att bolagsformen inte är en lämplig form för att organisera samordnad upphandling i staten. Verksamhetsmässigt ser vi dock inga hinder.

[70] Prop. 1992/93:100 bil 1.

Del av en befintlig myndighet
Det tredje och som Statskontoret ser det minst fördelaktiga alternativet är att förlägga en integrerad statlig inköpsorganisation på en redan befintlig myndighet. Vi bedömer att alternativet med att lägga den samordnade upphandlingen på en befintlig myndighet har följande nackdelar relativt de två andra alternativen, ny myndighet respektive bolag.

- Verksamheten får inte samma fokus och förutsättningar att förenkla statsförvaltningens upphandling av vissa varor och tjänster och åstadkomma besparingar.
- Den tydlighet som uppnås med egen upphandlingsmyndighet eller ett bolag går förlorad.
- Ekonomisk uppföljning försvåras och risk för korssubventionering finns.
- De breda kontaktytor som kommer att behövas gentemot leverantörerna försvåras.

Nackdelarna är med andra ord spegelbilder av fördelarna med egen myndighet respektive bolag.

Flera tänkbara kandidater finns. Närmast till hands är Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet. Båda myndigheterna lyder under Finansdepartementet, har serviceuppdrag och därmed breda kontaktytor mot den övriga statsförvaltningen. De har också redan centrala roller i nuvarande inköpssamordningen. Andra möjliga alternativ är Verket för högskoleservice och Försvarets materialverk. Också de deltar i den nuvarande inköpsverksamheten. En nackdel med dessa två myndigheter är att de ligger under Utbildnings- respektive Försvarsdepartementet, departement som naturligen därför har andra kärnfrågor och kompetenser än att åstadkomma en så effektiv statsförvaltning som möjligt, vilket är en av Finansdepartementet huvuduppgifter.

En fördel med att föra samman den statliga inköpssamordningen till en enhet vid någon av dessa myndigheter är att den befintliga myndighetsstrukturen kan utnyttjas. Detta kan ha ett värde i sig mot bakgrund av att regeringen de senaste åren reducerat antalet myndigheter. En annan fördel skulle kunna vara att det finns samordningsfördelar som kan bidra till att kostnaderna för verksamheten hålls nere eller strukturer som kan tas tillvara för att driva och utveckla inköpsverksamheten. De myndigheter där synergier skulle kunna finnas är Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering och administration. Myndigheten hade åren 1998–2002 samordningsansvaret för den statliga inköpssamordningen. Vid årsskiftet övertog man IKT-upphandlingen och nyligen fick man ett treårigt uppdrag att utveckla ett

nationellt upphandlingsstöd till gagn för upphandlande myndigheter i den offentliga sektorn som helhet och leverantörerna. Det faktum att myndigheten har tidigare erfarenhet av verksamheten och har dessa uppdrag skulle kunna tala för att förlägga inköpssamordningen i sin helhet på myndigheten. Vår bedömning är emellertid att det finns skäl som talar emot en sådan lösning.

Det är sannolikt mindre lämpligt att bedriva utvecklingen av det nationella utvecklingsstödet och statsförvaltningens samordnade upphandling inom ramen för samma organisation. Anledningen är att verksamheterna har delvis olika mål och arbetssätt. Det nationella upphandlingsstödet syftar till att i en förtroendefull dialog med myndigheter och leverantörer ta fram verktyg för att underlätta offentlig upphandling, verktyg som potentiellt kan bli ett substitut till ramavtal. Den samordnade upphandlingen syftar primärt till att åstadkomma så bra inköpsvillkor för statsförvaltningen som möjligt, vilket naturligen handlar om att exploatera konkurrensen bland potentiella leverantörer. Att bedriva dessa båda verksamheter inom ramen för samma organisation kan skapa trovärdighetsproblem visavi deltagande leverantörer.

Ekonomistyrningsverkets primära uppgift är att svara för en effektiv ekonomistyrning i staten. Myndigheten bedriver kontinuerligt utvecklingsprojekt i syfte att effektivisera statsförvaltningens ekonomiska styrning, fakturahantering m.m. Myndigheten har för närvarande en central roll i den statliga inköpssamordningen och är även en av de ramavtalsansvariga myndigheterna. Att utvidga myndighetens upphandlingsverksamhet är inte någon främmande tanke. Som framgick i avsnitt 4.4 föreslog Stabsutredningen att IKT-upphandlingen skulle föras över till Ekonomistyrningsverket. Regeringen beslutade dock att verksamheten skulle förläggas till Kammarkollegiet.

Det finns enligt Statskontorets uppfattning två specifika invändningar mot att föra den samman den statliga inköpssamordningen till en enhet vid ESV. Den första invändningen är att verksamheten inte kan sägas tillhöra någon av ESV:s kärnuppgifter. Detta kan göra att upphandlingsverksamheten inte får optimala verksamhetsförutsättningar. Den andra invändningen, som är av mer principiell karaktär, är att lämpligheten i att ESV bedriver avgiftssamråd med sig själv ifrågasättas. Detta kan skapa ett trovärdighetsproblem gentemot leverantörerna. Problemet ska dock inte överdrivas och är mer potentiellt än reellt.

Sammanfattningsvis förordar Statskontoret att den verksamhet som bedrivs inom ramen för den nuvarande statliga inköpssamordningen med ett undantag förs samman till en ny upphandlingsmyndighet. Undantaget gäller den ramavtalsverksamhet som i dag bedrivs vid Riksgälden.

Riksgälden är kontohavare för koncernkontostrukturer hos ramavtalsbank, för statens centralkonto i svenska kronor hos Riksbanken samt utländska

valutor i svenska och utländska banker. I egenskap av kontohavare hanterar myndigheten statens likviditet i strukturen och finansierar den via statsskulden. För det ändamålet upphandlar Riksgälden både infrastruktur och betalningstjänster. Frågor kring en central finansförvaltning och tjänsterna kring likviditetsförvaltningen har en stark koppling till hur likviditetshantering och banktjänsterna utformas och utvecklas. Det är viktigt att ha djupa kunskaper om det finansiella systemet, inte minst rörande central likviditetshantering, och att kunna påverka utvecklingen av det svenska betalningssystemet. Vidare har Riksgälden utvecklat ett system (SITS) som förvaltas och ägs av Riksgälden för att få en samlad information om myndigheternas betalningar, kostnadsuppföljning och likviditetshantering mellan ramavtalsbank och Riksgälden.

Mot denna bakgrund, inte minst de stora kraven på sakkompetens kring likviditetshantering m.m., bedömer Statskontoret att Riksgäldens ramavtalsverksamhet även fortsättningsvis ska bedrivas i myndighetens regi och således inte påverkas av den organisationsförändring som i övrigt förordas.

Verksamhet

Huvuduppgiften för den nya upphandlingsenheten bör vara att upphandla ramavtal för statsförvaltningens räkning, precis som i dag. Tre centrala frågor är inom vilka områden ramavtal bör tecknas, huruvida de bör vara obligatoriska eller inte samt vilka som ska kunna använda de ramavtal som tecknas.

Lämpliga ramavtalsområden

Förordningen om statlig inköpssamordning anger att för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden ska det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. I praktiken har denna förordning kommit att avspeglas i att det för närvarande existerar ramavtal inom ett 100-tal olika produktområden. Av försäljningsstatistiken att döma kan man konstatera att omsättningen på dessa områden skiljer sig markant. För flera produktområden är omsättningen flera hundratals miljoner kronor medan för andra är omsättningen knappt 10 miljoner kronor. För den senare kategorin, där försäljningen i sammanhanget är blygsam, ifrågasätter de inblandade myndigheterna själva om det bör finnas statliga ramavtal. En nedre gräns på 10 miljoner kronor i årlig omsättning diskuteras för att avgöra om ett statligt ramavtal bör finnas kvar. Vi delar denna uppfattning.

Vi menar också att den statliga inköpssamordningen bör ha en annan och tydligare utgångspunkt för att bedöma behovet av statliga ramavtal än vad som är fallet i dag. I kapitel 2 pekade vi på det gemensamma behov som de statliga myndigheterna har av vissa varor och tjänster – ett behov som kan benämnas en slags myndighetsövergripande verksamhetsmässigt nödvändig ”infrastruktur”. Alla myndigheter behöver kontorsfaciliteter, IT och telefoni,

elektricitet, transport- och resetjänster m.m. för att kunna fungera. Detta behov, menar vi, är den naturliga utgångspunkten för en samordnad statlig upphandling av vissa för hela statsförvaltningen anpassade ramavtal. Exakt vilka varor och tjänster som ska ingå i denna ramavtalsrelevanta grupp har vi inga synpunkter på utan det får en närmare analys visa.

Att det finns överlappningar mellan denna mängd och de produktområden som ingår i den nuvarande statliga inköpssamordningen är emellertid klart. Vidare visar en genomgång av vilka produkter som andra länder låter vara föremål för samordnad upphandling att det i huvudsak handlar om varor och tjänster för att täcka detta myndighetsgemensamma infrastrukturbehov. Med andra ord förändrar vårt förslag till utgångspunkt eller snarare kriterier för val av produktområdena i praktiken inte så mycket. En fördel som vi ser är dock att vissa av dagens alltför myndighetsspecifika ramavtal inte kommer till stånd. En annan fördel med den tydligare utgångspunkten är att betoningen på att avtalen ska passa hela statsförvaltningen ökar.

Obligatoriska ramavtal?
En viktig fråga att ta ställning till är om de ramavtal som tecknas inom ramen för den statliga inköpssamordningen ska vara obligatoriska för myndigheterna. Enligt nuvarande förordning ska i princip alla statliga myndigheter under regeringen använda de statliga ramavtalen för att tillgodose behoven av de varor och tjänster som erbjuds inom inköpssamordningen. I det fall myndigheterna bedömer att behovet mer förmånligt kan tillgodoses på annat sätt kan avsteg från denna bestämmelse göras. Det existerar med andra ord ett slags semiobligatorium. För kommuner och landsting finns det inga regler som säger att de statliga ramavtalen ska användas – det sker helt och hållet på frivillig basis.

Att avgöra om de statliga ramavtalen ska vara tvingande eller frivilliga för de statliga myndigheterna är komplicerat. I den ena vågskålen ligger att ett obligatorium med automatik tvingar fram en större köptrohet med avtalen. Myndigheterna har inget annat alternativ än att använda ramavtalen. Detta gör det dels enklare att uppskatta de förväntade försäljningsvolymerna, dels bidrar det till att minska den osäkerhet som leverantörerna kan känna om hur mycket som kommer att säljas på avtalen. Båda dessa faktorer gör det mer attraktivt för leverantörerna att delta i ramavtalsupphandlingar, vilket ökar konkurrensen och förbättrar villkoren. Ytterligare ett motiv för tvingande avtal är att åstadkomma ett mer enhetligt produktsortiment hos de statliga myndigheterna. Sortimentet skulle sannolikt bli mer standardiserat, vilket i sin tur kan möjliggöra bättre upphandlingsvillkor.

I den andra vågskålen ligger att ett obligatorium kraftigt beskär myndigheternas handlingsfrihet, vilket kan sägas vara problematiskt i sig. Men det kan också minska affärsmässigheten i myndigheternas agerande liksom minska upphandlingsorganisationens drivkraft att teckna förmånligast möj-

liga avtal. Det är viktigt att de statliga myndigheterna systematiskt söker de mest effektiva lösningarna på sin anskaffning av varor och tjänster. Det innebär att man aktivt studerar alternativ till att använda den statliga inköpssamordningens avtal, framförallt för att identifiera tillfällen då de tecknade ramavtalen kanske inte är gynnsamma. Ytterligare en nackdel med tvingande avtal är att frivillighet utsätter inköpscentralen för en form av konkurrens. Om inte inköpscentralens avtal upplevs som tillräckligt fördelaktiga av myndigheterna kommer de att välja en annan anskaffningsmetod. Vetskapen om detta kommer att fungera som en sporre för inköpscentralen att teckna verkligt fördelaktiga ramavtal och är därmed effektivitetshöjande.

Vilket av dessa argument som får vågskålen att väga över åt endera hållet är svårt att avgöra på principiella grunder. Att frågan inte har något enkelt, givet svar understryks också av det faktum att Danmark och Finland valt olika lösningar. I Danmark, där som sagt den statliga inköpscentralen SKI tecknar ett antal ramavtal som kan användas av hela den offentliga sektorn, finns inget obligatorium. Tvärtom är det helt frivilligt för både myndigheter och kommuner att använda SKI:s ramavtal. Denna ordning innebär på ett tydligare sätt än vad som är fallet i Sverige att myndigheter och kommuner väljer att använda ramavtalen för att det är ekonomiskt mest fördelaktigt. Ordningen med frivillighet är något som SKI själva förordar. Bolagets existensberättigande, menar man, vilar helt och hållet på att man erbjuder den offentliga sektorn en möjlighet att anskaffa vissa varor och tjänster till mer förmånliga villkor än vad de enskilda myndigheterna själva kan åstadkomma.

Som nämndes i avsnitt 6.4 använder sig SKI av följande strategi för att kunna uppskatta den förväntade försäljningsvolymen på ett avtal. När bolaget ämnar upphandla ramavtal för ett nytt produktområde går man ut med en intresseanmälan till sina medlemmar. I och med att en medlem anmält intresse att vara med så förbinder vederbörande sig att handla på avtalet och ombeds uppskatta sin förväntade efterfrågan. På detta sätt skaffar sig SKI information om vilken total försäljningsvolym som kan förväntas. När en medlem väl anmält intresse av att vara med så försvinner dock frivilligheten. Då förbinder sig nämligen myndigheten att avropa från avtalet.

För ett par år sedan bildade nämligen den danska regeringen, som för övrigt äger SKI via det danska finansdepartementet, en central inköpsorganisation som fick till uppgift att teckna ramavtal för ett mindre antal produkter som alla myndigheter behöver, t.ex. datorer. Dessa avtal gjordes obligatoriska. Motivet för bildandet av den nya inköpscentralen och obligatoriet för de statliga myndigheterna att använda inköpscentralens avtal var ett missnöje med hur de statliga myndigheterna tidigare skött sin upphandling. En granskning av danska motsvarigheten till Riksrevisionen hade tidigare avslöjat stora skillnader mellan myndigheterna – stora prisskillnader observerades för inköp av samma typ av produkter. Det senare är för övrigt en

indikation på att ett helt decentraliserat upphandlingsförfarande, dvs. att varje myndighet själva avgör på vilket sätt behovet av varor och tjänster ska tillgodoses, inte är någon garanti för att effektivitet uppnås, snarare visar det på motsatsen.

I Finland har en annan väg valts. I skrivande stund är ramavtalen för knappt 20 av de ca 75 produktområdena som den statliga inköpscentralen Hansel tecknar obligatoriska för de statliga myndigheterna att använda. Övriga är än så länge frivilliga. Pådrivande när det gäller obligatoriet har varit Finansministeriet i Finland som enligt uppgift velat gå längre och göra flera avtal tvingande. Inköpscentralen Hansel har motsatt sig detta. Man enades så småningom att göra de drygt 15 bästa avtalen obligatoriska. Såvitt vi förstått saken vill helst Hansel ha samma ordning som i Danmark, dvs. att avtalen ska vara frivilliga för myndigheterna. Huvudmotivet är att de vill ha sporren som det innebär att avtalen ska väljas på grund av att de är förmånliga och inte för att myndigheterna måste. Det faktum att de bästa avtalen valts ut ger enligt vår uppfattning stöd för argumentet att alla avtal inte blir lika bra och att man inte bör riskera att tvinga på myndigheterna mindre förmånliga avtal.

I ljuset av de danska och finska lösningarna framstår den svenska ”semitvingande” lösningen som förordningen om statlig inköpssamordning innebär som en ganska välbalanserad kompromiss. Det finns emellertid anledning att se över förordningens krav på myndigheternas avstegsrapportering, vilket vi återkommer till i kapitel 8 i anslutning till Statskontorets förslag.

Ramavtal för bara staten?
För närvarande används vissa av de statliga ramavtalen av kommuner och landsting. Det gäller de ramavtal som avser IKT-produkter och som sedan årsskiftet upphandlas av Kammarkollegiet, samt även ramavtalen för skrivare och kopiatorer som upphandlas i samverkan mellan Kammarkollegiet och VHS. Denna ordning har vid det här laget många år på nacken. Som framgick i kapitel 3 har verksamheten betydande omfattning: Kommunernas samlade avrop av IKT-produkter uppgick förra året till ca tre miljarder kronor, vilket motsvarar knappt 30 procent av den totala omsättningen för den verksamhet som bedrivs inom den statliga inköpssamordningen. Ordningen är emellertid omdiskuterad.

Både RRV, Konkurrensverket och Riksrevisionen har ifrågasatt om det bör vara ett statligt åtagande att svara för upphandlingar åt den kommunala sektorn.[71] Skepsisen bottnar framförallt i risken för att en koncentration av den samlade offentliga sektorns inköp av IKT-produkter begränsar leverantörsmarknaden till ett fåtal dominerande företag, med följd att konkurrensen på marknaden på sikt försvagas. Statskontoret delar denna skepsis. Det finns

[71] Jämför avsnitt 4.3 och 4.6.

en risk för en sådan utveckling. Samtidigt ska inte risken överdrivas. Både det faktum att verksamheten har pågått under lång tid och leverantörsmarknadsstrukturen inom IKT-området inte är koncentrerad till enbart stora företag talar för att risken är begränsad.

Statskontoret ifrågasätter också verksamheten på principiella grunder. Det kan knappast sägas vara ett statligt åtagande att upphandla standardiserade bulkvaror inom IKT-området, som faktiskt datorer, mobiltelefoner, skrivare, kopiatorer m.m. är, för kommuner och landstings räkning. Att upphandla denna typ av varor borde rimligtvis ligga på kommunerna och landstingen själva eller genom de olika organisationer för samordnade inköp som finns inom den kommunala sektorn.

Det finns emellertid komplicerande faktorer. Vissa menar att ett tungt skäl för att ha kvar nuvarande ordning, dvs. att kommuner och landsting ska kunna avropa från de statliga ramavtalen inom IKT-området, är att det främjar en effektiv och sammanhållen elektronisk infrastruktur för hela den offentliga förvaltningen. Att den kommunala sektorn kan nyttja de statliga ramavtalen har bl.a. sin grund i att regeringen under 1990-talet i arbetet med att göra den offentliga sektorn till ett föredöme som en effektiv IT-användare och utveckla en öppen och säker elektronisk infrastruktur för den offentliga förvaltningens informationsförsörjning och verksamhetsförnyelse såg de statliga IKT-upphandlingarna som ett medel för att åstadkomma detta. Statskontoret hade t.ex. under 1990-talet inskrivit i regleringsbrevet att åstadkomma bättre villkor och sänkta kostnader för den offentliga förvaltningens IT- och teleanvändning genom inköpssamordning och ramavtal.

Statskontoret ifrågasätter inte att offentlig upphandling kan användas för att främja framväxten av enhetliga och standardiserade IT-lösningar och kan bidra till en sammanhållen offentlig förvaltning. Tvärtom delar vi Stabsutredningens uppfattning att formerna för upphandling är viktiga i e-förvaltningsutvecklingen.[72] Däremot undrar vi om just den form som innebär att staten upphandlar ramavtal för en mängd generella IKT-produkter som datorer, skrivare, kopiatorer etc. för kommunernas räkning är den effektivaste upphandlingsformen. Den absoluta merparten av de produkter som kommunerna avropar på de statliga ramavtalen är standardiserade IT-produkter som inte har så mycket att göra med främjandet av e-förvaltningen.

Det finns i den kommunala sektorn ett flertal olika organisationer som genomför samordnade upphandlingar för olika kommunala konstellationers räkning. En sådan organisation är t.ex. Kommentus, ett bolag som ägs gemensamt av Sveriges kommuner och landsting (SKL) och ca 260 kommuner. En av Kommentus kärnverksamheter är att upphandla ramavtal för den kommunala sektorns räkning. Ett annat upphandlingsbolag är Göteborgs

[72] Se avsnitt 4.4.

upphandlingsbolag som bland annat har till uppgift att upphandla ramavtal för förvaltningar inom Göteborgs kommun. Med andra ord finns det flera alternativ till den statliga inköpssamordningen för landets kommuner och landsting när det gäller anskaffning av IKT-produkter. Det förefaller sannolikt att dessa alternativ, åtminstone på lite sikt, skulle kunna utgöra ett fullgott alternativ till den statliga inköpssamordningen när det gäller anskaffandet av standardiserade IKT-produkter.

När det gäller de produkter som mer specifikt har att göra med e-förvaltningsutveckling borde det gå att finna samverkanslösningar mellan den statliga inköpsorganisationen och de kommunala organen.

De fördelar vi ser med att begränsa den statliga inköpssamordningen till att bara gälla den statliga sektorn är en renodling av det statliga åtagandet, en ökad tydlighet om vad som är statens respektive kommunernas ansvar samt en möjligtvis stärkt konkurrens inom IKT-området genom att de stora beställningspunkterna blir flera än i dag.

Finansiering

Som vi tidigare konstaterat finns det brister när den gäller finansieringen av den del av inköpssamordningen som är avgiftsfinansierad. Det finns därför anledning att överväga andra former av finansiering. Vi ser två möjliga alternativ till dagens ordning: anslagsfinansiering och att låta myndigheterna betala en avgift för att nyttja avtalen.

Den verksamhet som ska finansieras är alla de resurser som krävs för att få till stånd och förvalta de ramavtal som bör ingå i statsförvaltningens samordnade upphandlingar. Det ekonomiska målet för verksamheten bör vara full kostnadstäckning, vilket innebär att finansieringen ska täcka samtliga kostnader förenade med verksamheten – både de direkta kostnaderna och en rättvisande andel av de indirekta kostnaderna.

Alternativet anslagsfinansiering innebär att en uppskattning av de med verksamheten förenade kostnaderna räknas ut – en budget görs – och att regeringen sedan anslår ett belopp motsvarande denna kostnad. En fördel med anslagsfinansiering är att ramavtalspriserna inte belastats med någon extra kostnad. Man kan således förvänta sig en något lägre prisnivå än idag med följd att leverantörernas marginaler kommer att vara något högre och de avropande myndigheternas priser något lägre. Å andra sidan måste anslaget betalas vilket antingen kräver högre skatter eller lägre utgifter någon annanstans i statsförvaltningen. En nackdel med anslagsfinansiering är att upphandlingsorganisationen tappar den drivkraft som en osäker och försäljningsberoende intäkt innebär.

Som framgick i avsnitt 4.6 förordar Konkurrensverket ett finansieringssystem som innebär att myndigheter som använder sig av ramavtalen ska

betala en avgift för detta. Exakt hur detta system ska se ut och fungera är oklart. Genom att införa en sådan ordning, som bygger på att den som utnyttjar en tjänst får betala för detta, uppnås ökade förutsättningar för en effektiv resursanvändning på området. Förslaget innebär således en överflyttning av det formella ansvaret för betalningen från dagens system där leverantörerna betalar avgiften till upphandlingsorganisationen till ett system där nyttjarna svarar för denna betalning.

Det är viktigt att ha klart för sig att i resursförbrukningstermer spelar överföringen ingen roll i den meningen att leverantörernas vinstmarginaler och myndigheternas priser inte påverkas.[73] Hur avgiftsbördan fördelas mellan leverantörer och avropande myndigheter bestäms i stället primärt av hur efterfrågan respektive utbudet påverkas av förändringar i avgiftsnivån. Fördelen med att låta myndigheterna betala avgiften i samband med att avrop görs är att större kontroll över intäkterna erhålls. En möjlig negativ effekt är att myndigheterna på ett mer tydligt sätt upplever en kostnad av att avropa och därför kanske inte använder sig av ramavtalen i samma utsträckning som tidigare.

Dessa båda finansieringssystem ska ställas mot den befintliga modellen. Problemet med den befintliga modellen är dels att avgifterna tenderar att sättas för högt och att det sannolikt finns en diskrepans mellan den redovisade försäljningen och den faktiska försäljningen. En övergång till anslagsfinansiering löser med automatik båda dessa problem. En övergång till ett system där de avropande myndigheterna betalar en avgift löser inte det första problemet men det andra.

Av ovanstående kan slutsatsen dras att inget system är problemfritt. En fördel med nuvarande system är att det är väl inarbetat och uppenbarligen har fungerat under många år i den basala meningen att en relativt omfattande upphandlingsverksamhet har kunnat finansieras och varor och tjänster för 100-tals miljarder kronor har bytt händer. Detta är aspekt som bör beaktas. När man inför en förändring bör man vara säker på att det kommer att fungera och innebära en förbättring. Detta är inte givet med de två andra alternativen. Därtill menar vi att de överskott som genereras och som enligt vår uppfattning inte är förenliga med målet om full kostnadstäckning kan hanteras med en fungerande uppföljning och kontroll av försäljningsredovisningen. Det faktum att i grunden samma system används av både SKI i Danmark och Hansel i Finland utan att stora överskott genereras indikerar att problemet i det svenska systemet mer beror på bristande uppföljning och kontroll än på att systemet har inneboende, inte hanterbara svagheter.

[73] Se t.ex. Rosen (2004) Public Finance.

7.4 Hur kan möjligheterna för små- och medelstora företag att delta i samordnade upphandlingar främjas?

I Statskontorets uppdrag ingår att lämna föreslag på hur den statliga inköpssamordningen kan utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna. Förslagen ska balansera intresset av att öka dessa företags deltagande och myndigheternas behov av en kostnadseffektiv offentlig upphandling.

Överlag är deltagandet av små och medelstora företag i den statliga inköpssamordningen relativt högt…
I kapitel 5 konstaterades på basis av statistik från ESV att andelen små och medelstora företag som har ramavtal med någon av de ramavtalsansvariga myndigheterna är drygt 70 procent. Vidare konstaterades att små företag, dvs. företag som sysselsätter färre än 50 personer, stod för en majoritet av kontrakten. En jämförelse med EU ger perspektiv på dessa siffror. Som framgick i kapitel 6 är motsvarande andel för EU i genomsnitt ca 64 procent. Denna siffra avser upphandling i stort och inte specifikt samordnad upphandling. Mot bakgrund av att samordnade upphandlingar anses kunna försvåra för mindre företag att få leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn får det jämförelsevis höga deltagandet av små och medelstora företag i den statliga inköpssamordningen anses vara en indikation på att ett sådant förhållande generellt sett inte föreligger.

… ett faktum som dock inte får skymma att inträdesbarriärer kan finnas inom ett antal ramavtalsområden
För stora växlar bör dock inte dras på denna summerade information. Vi har efter att ha analyserat produktområde för produktområde kunnat konstatera att finns stora skillnader vad gäller deltagandet av små och medelstora företag. Det finns ett inte obetydligt antal ramavtalsområden som domineras av stora företag. Det finns t.ex. ett drygt 20-tal produktområden där samtliga antagna leverantörer är stora företag. Inom dessa områden finns det enligt Statskontorets uppfattning anledning för ansvarig ramavtalsupphandlande myndighet att titta närmare på om det föreligger någon form av inträdesbarriär för små och medelstora företag. För flera av dessa områden gäller t.ex. att endast ett eller två ramavtal tecknats, något som sannolikt försvårar för mindre företag att delta.

Samtidigt är det enligt Statskontorets uppfattning viktigt att inte glömma bort det faktum att vissa produktområden utifrån en strävan att uppnå effektivitet i produktion, låga kostnader samt leveranssäkerhet inte lämpar sig för små företag. En genomgång visar att flera av de ramavtalsområden som domineras av stora företag är av den karaktären, t.ex. vissa IKT-produkter som bärbara och stationära datorer och betalningstjänster.

Generella hinder för mindre företag att delta i offentlig upphandling
Som framgick i kapitel 6 har EU-kommissionen i arbetet med att ta fram en bästa praxis för att underlätta små och medelstora företags tillträde till offentlig upphandling identifierat en rad hinder för de mindre företagen. Det handlar bland annat om:

- svårigheter att få information
- bristande kunskap om anbudsförfaranden
- orimlig administrativ börda
- omfattande kontrakt
- för lite tid att sammanställa anbud
- kostnaden för att sammanställa anbud
- orimliga kvalifikationsnivåer och certifieringskrav
- alltför höga krav i fråga om finansiella säkerheter

Liknande erfarenheter har kommit fram i flera svenska studier.

Vi kan konstatera att den svårighet som specifikt rör samordnad upphandling främst är kontraktens omfattning. När ramavtal för hela statsförvaltningen ska upphandlas ligger det i sakens natur att det handlar om stora volymer eller stora geografiska områden, t.ex. rikstäckande ramavtal. Små och medelstora företag kan då hindras från att lämna anbud eftersom de saknar kapacitet att ta sig an hela kontraktet.

Åtgärder som underlättar för mindre företag att delta i offentliga upphandlingar
På ett allmänt plan finns det en hel del kunskap och förslag på åtgärder för att underlätta för mindre företag att konkurrera om offentliga kontrakt.[74] Åtgärderna inriktar sig på att undanröja de svårigheter som de mindre företagen upplever sig möta, dvs. åtgärderna är av karaktären:

- förbättrad information. Det handlar både om att de upphandlade myndigheterna ska öka sin generella kunskap om de leverantörsmarknader de vänder sig till och förbättra informationen till företagen.
- förenkla för företagen att lämna anbud, t.ex. via olika former av elektroniska stöd[75]
- undvika otydliga och onödiga krav
- lindra den administrativa bördan

[74] Kapitel 6 refererar EU-kommissionens åtgärdspaket. Konkurrensverket ger i promemorian Upphandling och mindre företag – öka SME:s deltagande och dra nytta av konkurrensen en rad förslag på åtgärder som kan underlätta för mindre företag att delta i offentlig upphandling.
[75] Som framgick i avsnitt 2.3 görs för närvarande stor satsning på denna typ av åtgärder via Kammarkollegiets uppdrag att utveckla ett nationellt upphandlingsstöd.

- betona förhållandet mellan kvalitet och pris snarare än pris
- övervinna svårigheter med anknytning till kontraktens omfattning

I likhet med problembilden ovan är flertalet åtgärdsförslag av generell karaktär och inte specifikt riktade mot samordnade upphandlingar.

Det är i egentligen bara det sista förslaget som primärt rör samordnade upphandlingar.

Genom uppdelning av offentliga beställningar av varor och tjänster i delkontrakt underlättas små och medelstora företags tillträde såväl kvantitativt (delkontraktens omfattning kan bättre motsvara den lägre produktionskapaciteten) som kvalitativt (delkontraktens innehåll kan närmare motsvara de mindre företagens speciella inriktning).

Flera av åtgärderna tillämpas redan av de ramavtalsansvariga myndigheterna

Statskontoret kan konstatera att ett vanligt förfarande i de ramavtalsupphandlingar som genomförs inom ramen för den statliga inköpssamordningen är att en uppdelning i olika produktområden sker. Upphandlingar bryts t.ex. ner geografiskt så att det är möjligt att lämna anbud på ett delkontrakt avseende ett mindre geografiskt område. Det förekommer också mer produktspecifika uppdelningar av kontrakt.

Anbudsgivarna har vidare i regel möjlighet att ge anbud på delkontrakt eller på helheten. Det uttalade syftet med att tilldela ramavtal i form av delkontrakt är att öka de små och medelstora företagens möjligheter att delta.

Det är viktigt att detta arbete och denna strävan fortsätter. Det finns, som redan påpekats, anledning för ramavtalsansvarig myndighet att särskilt studera de områden där för närvarande andelen små och medelstora företag är låg för att se om det är lämpligt att dela upp upphandlingarna ytterligare. Vissa av dessa ramavtalsupphandlingar utmärks som sagt av att avtal endast tecknats med en eller två leverantörer.

Förslaget om en ny upphandlingsmyndighet kommer att öka förutsättningar för de mindre företagen att delta

En av de stora fördelarna med att inrätta en ny myndighet för den statliga ramavtalsverksamheten är att tydlighet och enhetlighet gentemot leverantörerna kommer att öka. Förfrågningsunderlagen, utvärderingsmallarna, etc. kommer att kunna bli väsentligt mer enhetliga än i dag. Detta kommer att underlätta för företagen att lämna anbud.

Den nya myndigheten kommer att ha andra möjligheter att ge feedback till anbudsgivare, utbilda och ge vägledning för mindre företag i fråga om sam-

manställning av anbud, etc. För närvarande sker på grund av resursbrist och brist på sammanhållande ansvar detta sannolikt i för liten omfattning.

Uppbyggnaden av ett elektroniskt inköpssystem och en ökad satsning på e-upphandling kommer också att underlättas, vilket i sin tur kommer att förenkla upphandlingsförfarandet för i synnerhet de mindre företagen.[76]

[76] Här kan det vara på sin plats att nämna den risk som EU-kommission pekar på i sin handlingsplan för genomförandet av den rättsliga ramen för elektronisk offentlig upphandling. Kommissionen uppmanar där alla medlemsstater att uppmärksamma riskerna för överdriven eller oriktig centralisering av upphandlingarna och olämplig användning av e-auktioner, samt se till att slutna upphandlingssystem (t.ex. ramavtal) inte föredras framför öppna system. (Meddelande från kommissionen till rådet, Europarlamentet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén {SEK(2004)1639}.

8 Övergripande slutsatser och förslag

Det här kapitlet redovisar Statskontorets övergripande slutsatser och förslag.

8.1 Slutsatser

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 samordnade 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 på 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 kostnadstäckning. 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 inköpssamordningen 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.

8.2 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 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, informationsspridning etc.

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

Statskontoret lämnar i bilaga 4 förslag till en ny förordning om statlig inköpssamordning.

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 ser 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 tar, i så fall, 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 före-

faller 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.

9 Referenser

Andersson, F. (2006), *Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori*. Rapport ingående i Konkurrensverkets uppdragsforskningsserie.

Bergman, M. (2008), *Offentlig upphandling och offentliga inköp – omfattning och sammansättning*, Rapport ingående Konkurrensverkets uppdragsforskningserie.

Ekonomistyrningsverket (2009), *Analys statlig upphandling 2008*, PM.

EU Public Procurement Learning Lab, Final Reports, Rome, December 2004.

Helsinki School of Economics (2008), *Gemensamma upphandlingars kostnadspåverkan,* Redovisning av uppdrag från Finska Finansministeriet att utvärdera Hansel OY.

Konkurrensverket (2009), *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*.

Georg Linder (1988), *Utvärdering av den statliga inköpssamordningen*, slutrapport 1988-04-29. Underlag till Riksrevisionsverkets utvärdering av den statliga inköpssamordningen.

Proposition 1997/98:13, *Statlig förvaltning i medborgarnas* tjänst.

Riksrevisionen (2005), Samordnade inköp.

Riksrevisionsverket (1998): *Statlig inköpssamordning – en utvärdering*.

Rosen, H. (2004), *Public Finance*.

SOU 2008:22, *Ett stabsstöd i tiden*.

SOU 2008:118, *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.*

SOU (1997:130), *Effektivare statlig inköpssamordning*.

Tirole, J. (1988), *The Theory of Industrial Organization*.

Williamsson, O. (1975), M*arkets and hierarchies: analysis and antitrust implications*.

Bilaga 1

Uppdraget

REGERINGEN
Finansdepartementet

Regeringsbeslut 28

2008-06-18 Fi2008/4012 (delvis)

Till avd. /
Kontakt med.
Beslut. Sd
Datum 2008-07-01 Sign.

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Registrator
Ink. 2008 -07- 01
Dnr: 2008/163-5

Uppdrag till Statskontoret
1 bilaga

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att dels göra en översyn av den statliga inköpssamordningen, dels utreda behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler.

Statkontoret ska följa den uppdragsbeskrivning som framgår av *bilagan*.

Berörda myndigheter ska ta fram det underlag och den dokumentation som Statskontoret önskar ta del av och i övrigt bistå Statskontoret vid genomförandet av uppdraget.

Den del av uppdraget som avser inköpscentraler ska redovisas senast den 31 oktober 2008. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 5 juni 2009.

På regeringens vägnar

Sten Tolgfors

Åsa Edman

Kopia till:
Arbetsförmedlingen
Domstolsverket
Ekonomistyrningsverket
Fortifikationsverket
Försvarets materielverk
Försvarsmakten
Konkurrensverket
Lantmäteriverket
Riksgäldskontoret
Rikspolisstyrelsen
Skatteverket
Verket för förvaltningsutveckling
Verket för högskoleservice

Statskontoret får anstånd med att redovisa regeringens uppdrag (Fi 2008/ 4012) om inköpssamordning i den del som avser inköpscentraler till den 19 november 2008.

Statskontoret får anstånd med att redovisa regeringens uppdrag om inköpssamordning till den 12 juni 2009.

Postadress 103 33 Stockholm
Besöksadress Drottninggatan 21
Telefonväxel 08-405 10 00
Telefax 08-21 73 86
E-post: registrator@finance.ministry.se
Telex 117 41 FINANS S

REGERINGEN

Bilaga till regeringsbeslut

2008-06-15, nr 28

Finansdepartementet

STATSKONTORET
Ink. 2008 -07- 01
Dnr. 2008/163-5

Uppdrag till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen samt utreda behovet och konsekvenserna av att införa bestämmelser om inköpscentraler

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen uppdrar till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och en analys av behovet av verksamheten. För det fall Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bland annat omfatta hur inköpssamordningen ska organiseras och styras, vilka uppgifter den ska ha och hur den bör bedrivas och effektiviseras.

I uppdraget ingår att beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under 2007 med anledning av de statliga ramavtalen. Vidare ingår i uppdraget att kartlägga leverantörsstrukturen inom de statliga ramavtalen. Slutligen ingår i uppdraget att kartlägga och beskriva hur andra jämförliga EU-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. I detta sammanhang ska Statskontoret lämna förslag på hur den statliga inköpssamordningen, särskilt de ramavtalsupphandlande myndigheterna, bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna.

Statskontoret ska utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser som gör det möjligt att ha inköpscentraler. I denna del ska Statskontoret, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, beskriva eller ge exempel på den kommunala sektorns behov i sammanhanget.

Statskontoret ska slutligen analysera konsekvenserna av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter.

2 Bakgrund

Den Statliga inköpssamordningen

I förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning anges att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna av varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna beaktas. Myndigheterna ska använda dessa avtal om de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

Samordningsenheten på Ekonomistyrningsverket (SE/ESV) har enligt förordningen i uppgift att verka för att statliga ramavtal eller andra gemensamma avtal träffas. Den totala omsättningen för de ramavtal som ingår i den statliga inköpssamordningens uppgick under 2007 till 7,6 miljarder kronor. Inköpssamordningens verksamhet får finansieras via avgifter med stöd i 4 § 7 stycket avgiftsförordningen (1992:191).

SE/ESV ska vidare i samverkan med upphandlande myndigheterna utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten. De ramavtalsupphandlande myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriverket, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Verket för förvaltningsutveckling och Verket för högskoleservice. Statliga myndigheter under regeringen, dvs. de civila myndigheterna, försvarsmakten och de affärsdrivande verken får avropa från de statliga ramavtalen. Några av ramavtalen kan även nyttjas av kommuner och landsting.

Granskningar, utredningar m.m. om den statliga inköpssamordningen

Riksrevisionen redovisar i rapporten Samordnade inköp (RiR 2005:10) sin granskning av SE/ESV. Riksrevisionen är kritisk till att det inte går att fastställa om verksamheten är tillräckligt relevant och effektiv. Det framförs kritik mot styrningen och finansieringen av verksamheten, uppgifts- och ansvarsfördelning mellan de berörda myndigheterna inom den statliga inköpssamordningen, bristande uppföljning m.m. Riksrevisionen ifrågasätter vidare att kommuner och landsting deltar i den statliga inköpssamordningen. Riksrevisionen rekommenderar att regeringen ser över den statliga inköpssamordningen i sin helhet. Utgångspunkten för översynen bör enligt Riksrevisionen vara att sträva efter en effektiv organisation. Organisationen bör vara inriktad på att sluta ramavtal på väsentliga områden i syfte att utnyttja statens möjligheter till besparingar på bästa sätt.

Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006 (prop. 2005/06:1, bil. 1, s. 35), med anledning av Riksrevisionens granskning, en översyn av

den statliga inköpssamordningen. I samband med översynen ska övervägas vilka ytterligare insatser som bör vidtas för att förbättra styrning och effektivisering av verksamheten.

Stabsutredningen anger i betänkandet Ett stabsstöd i tiden (SOU 2008:22) att staten sannolikt kan spara betydande belopp genom en bättre organiserad inköpsverksamhet. Utredningen föreslår att frågan om ansvar och organisation för statliga inköp och upphandlingar i ett helhetsperspektiv ses över i särskild ordning.

I bl.a. Konkurrensverkets forskarrapport Offentlig upphandling, ramavtal och auktionsteori (2006:4) påtalas att det främsta problemet för konkurrensen med den statliga inköpssamordningens ramavtal är bristen på förutsägbarhet beträffande ramavtalets volymer, som sällan anges i förfrågningsunderlaget. Vidare föreligger oklarheter kring de avropande myndigheternas bundenhet till ramavtalen. I forskarrapporten kritiseras den statliga inköpssamordningen för att inte tillräckligt beakta små och medelstora företags möjligheter att delta i inköpssamordningens upphandlingar. Vidare ifrågasätts en central samordning av varor och tjänster som tillhandahålls lokalt eller regionalt. I rapporten konstateras dock att det kan finnas goda anledningar till inköpssamordning men att det är viktigt att inte tränga ut små företag i onödan. Motsvarande synpunkter har förts fram i bl.a. Nuteks rapport Småföretag och offentlig upphandling (R 2005:21).

Statlig inköpssamordning finns i olika former i flera andra EU-länder, bl.a. Danmark, Finland, Storbritannien, Österrike och Italien.
Det finns intressanta exempel på hur dessa länder arbetar med att öka små och medelstora företags deltagande i större ramavtal. I exempelvis Storbritannien arbetar Office of Government Commerce sedan flera år med att öka möjligheterna för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. Den Europeiska kommissionen arbetar också aktivt med frågan.

Upphandlingsutredningens förslag om inköpscentraler
Upphandlingsutredningen 2004 föreslår i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler (SOU 2006:28) att det i båda upphandlingslagarna införs bestämmelser som gör det möjligt att ha inköpscentraler vid upphandling. Upphandlingslagarna återfinns från och med 1 januari 2007 i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). En upphandlande myndighet eller enhet får enligt förslaget

1. anskaffa varor och tjänster från en inköpscentral som anskaffat varorna eller tjänsterna i enlighet med upphandlingslagstiftningen

och i syfte att överlåta dem till upphandlande myndigheter/enheter, eller
2. använda inköpscentralen som ett ombud för att genomföra upphandlingar eller ingå ramavtal om byggentreprenader, varor eller tjänster.

Ansvaret för upphandlingslagstiftningen vid anskaffning genom en inköpscentral vilar enligt förslaget på den upphandlande myndigheten eller enheten som anlitar inköpscentralen. Det innebär att den myndighet som avropar från ramavtalet och inte inköpscentralen blir föremål för en eventuell överprövning eller skadeståndsprocess enligt LOU.

Skälen för regeringens beslut

Det finns ett tydligt behov av att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och vidta lämpliga åtgärder med beaktande av de synpunkter som framförts av bland annat Riksrevisionen. Den statliga inköpssamordningens berättigande bygger på att den medför effektivitetsvinster för de statliga myndigheterna vid anskaffning av varor och tjänster.

Regeringen anser att inköpssamverkan kan medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning. Det finns dock en risk för att en alltför omfattande inköpssamverkan försvårar för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling. En effektiv statlig inköpssamordning innebär att arbetet ska bedrivas så att sunda marknader bevaras och utvecklas. Regeringen anser därför att det är angeläget att vidta åtgärder för att – inom upphandligslagstiftningens ramar – minimera negativa effekter av inköpssamverkan särskilt för små och medelstora företag. I det sammanhanget kan lärdom dras av andra EU-länders och den Europeiska kommissionens arbete med att möjliggöra för små och medelstora företag att delta i offentlig upphandling.

Upphandlingsutredningen beskriver endast i begränsad omfattning behovet och konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen om inköpscentraler. För att kunna fatta beslut om att genomföra dessa bestämmelser krävs ytterligare behovs- och konsekvensanalyser av vad förslagen kan innebära för små och medelstora företag, upphandlande myndigheter samt myndigheter som avropar från ramavtalen.

Uppdraget

Översyn och behovsanalys av den statliga inköpssamordningen
Regeringen uppdrar till Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och en analys av behovet av verksamheten. Den

statliga inköpssamordningen är en samverkansform mellan samordningsenheten på Ekonomistyrningsverket, de ramavtalsupphandlande och avropande myndigheterna.

För det fall Statskontoret finner att det finns ett fortsatt behov av verksamheten ska översynen bland annat omfatta hur inköpssamordningen ska organiseras och styras, vilka uppgifter den ska ha och hur den bör drivas och effektiviseras. Det är angeläget att ansvar och befogenheter står i balans till mål och uppgifter. Statskontoret bör överväga om finansieringen av verksamheten bör skärpas genom att införa ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning.

Beräkning och redovisning av process- och prisbesparingar

I uppdraget ingår att beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som gjordes under 2007 med anledning av de statliga ramavtalen. Med processbesparing avses de eventuella besparingar som staten gör när de statliga myndigheterna överlåter ansvaret för förstudier, upphandling och avtalsförvaltning till den statliga inköpssamordningen. Utredningen ska använda de särskilt anpassade lönsamhetsmodeller som ESV tagit fram för ändamålet. Med prisbesparing avses de eventuella besparingar som de statliga myndigheterna uppnår genom att avropa en viss vara eller tjänst på ett statligt ramavtal jämfört med att upphandla produkten till aktuellt marknadspris eller annat jämförligt avtalspris. Statskontoret ska i samråd med de ramavtalsupphandlande myndigheterna välja ut en vara eller tjänst per ramavtalsansvarig myndighet för att sedan beräkna prisbesparingen.

Kartlägga leverantörsstrukturer och öka små och medelstora företags deltagande i samordnade upphandlingar

I uppdraget ingår att kartlägga leverantörsstrukturen inom de statliga ramavtalen. Underlag för ramavtalen inom den statliga sektorn finns att tillgå hos Ekonomistyrningsverket. I uppdraget ingår även att analysera hur avtalen påverkar marknaderna för ett par för ramavtalen typiska varor eller tjänster.

I uppdraget ingår vidare att kartlägga och beskriva hur andra jämförliga EU-länder och den Europeiska kommissionen arbetar i syfte att öka små och medelstora företags möjligheter att delta i samordnade upphandlingar. Vidare ska Statskontoret lämna förslag på hur den statliga inköpssamordningen, särskilt de ramavtalsupphandlande myndigheterna, bör utveckla sina metoder för att beakta små och medelstora företags medverkan i upphandlingarna. Förslagen ska balansera intresset av öka dessa företags deltagande och myndigheternas behov av en kostnadseffektiv offentlig upphandling. Förslagen ska utformas i enlighet med gemenskaprätten och lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling

inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och tas fram efter samråd med Konkurrensverket.

Behov och konsekvenser av att införa bestämmelser om inköpscentraler
Statskontoret ska vidare utreda behovet, lämpligheten och konsekvenserna av att införa bestämmelser i enlighet med de förslag till bestämmelser som Upphandlingsutredningen 2004 lämnat i sitt slutbetänkande Nya upphandlingsregler 2 (SOU 2006:28). I denna del ska Statskontoret, efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting, beskriva eller ge exempel på den kommunala sektorns behov i sammanhanget.

Statskontoret ska slutligen analysera konsekvenserna av olika former av ansvarsfördelning mellan inköpscentraler och upphandlande myndigheter eller enheter med beaktande av Upphandlingsutredningens förslag, inklusive lämnade remissynpunkter.

Bilaga 2

Förteckning över s.k. stående fullmakter för deltagande i den statliga inköpssamordningen

De organisationer som samordningsfunktion vid ESV i dag har en s.k. stående fullmakt från är enligt nedan:

1. Myndigheter under regeringen

Deltar med stöd av förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning

2. Staten närstående myndigheter

Deltar efter särskild anmälan (fullmakt)

Riksdagens ombudsmän – JO 202100-2650
Riksdagsförvaltningen 202100-2627
Riksrevisionen 202100-5422
Sveriges Riksbank 202100-2684

3. Förvaltning skild från staten

Deltar efter särskild anmälan (fullmakt)

Hjälpmedelsinstitutet (Hi) 802406-9372

Stiftelsen Dansens Hus 802014-7792

Stiftelsen för internationalisering av högre utbildning och forskning (STINT) 802400-3512

Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling (KK-stiftelsen) 802400-4213

Stiftelsen för Föremålsvård i Kiruna 897300-3265

Stiftelsen för vård och allergiforskning (Vårdalstiftelsen) 802400-3538

Stiftelsen Högskolan i Jönköping 826001-7333

Stiftelsen för Miljöstrategisk forskning MISTRA 802017-9324

Stiftelsen Nordiska museet 802002-4686

Stiftelsen Norrlandsfonden 897000-3003

Stiftelsen Skansen 802003-0154

Stiftelsen Svenska Barnboksinstitutet (SBI) 802007-5852

Stiftelsen Svenska Rikskonserter 802013-1655

Stockholms Musikpedagogiska Institut (SMI) 802002-3670

Svenska Filminstitutet 802004-1748
Sveriges civilförsvarsförbund 802005-8460

4. Statliga bolag

Deltar efter särskild anmälan (fullmakt)

Kungliga Dramatiska Teatern AB 556190-4201
Specialfastigheter Sverige AB 556537-5945
Radiotjänst i Kiruna AB 556300-4745

Bilaga 3

SME:s andel av tilldelade kontrakt respektive omsättning fördelade per ramavtalsområde

Tabell 6 SME:s andel av tilldelade kontrakt respektive omsättning fördelade per ramavtalsområde för år 2007

Område	Omsättning 2007	SME:s andel av avtalen (%)	SME:s andel av omsättningen (%)	SME:s omsättning (kr)
AMS				
Bohagstransporter	10 800 000 kr	100,00	100,00	10 800 000,00 kr
Personaluthyrning	258 434 535 kr	37,50	16,96	43 839 848,00 kr
DV				
Rättsdatabastjänster	5 034 876 kr	100,00	100,00	5 034 876,00 kr
ESV				
E-faktura	11 640 244 kr	50,00	50,26	5 850 622,00 kr
Internrevisionstjänster m.m.	3 814 551 kr	60,00	53,14	2 027 015,00 kr
Löne- och PA system	71 953 803 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Löne- och PA-system, konsultstöd 2006	5 885 037 kr	100,00	100,00	5 885 037,00 kr
System för integrerad verksamhetsstyrning (IVS)	2 405 980 kr	66,67	100,00	2 405 980,00 kr
FORTV				
Lås	103 301 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Vitvaror (upphört)	952 677 kr	100,00	100,00	952 677,00 kr
Luftfilter (upphört)	1 628 709 kr	50,00	93,97	1 530 424,00 kr
VVS-materiel	5 729 541 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Elinstallationsmateriel	16 571 585 kr	33,33	29,16	4 831 966,00 kr
Ljuskällor	9 005 171 kr	100,00	100,00	9 005 171,00 kr
Elverktyg	*2 427 202 kr*	*ej tillgänglig*	*ej tillgänglig*	
FMV				
Avfuktare och fuktregleringsutrustning	7 090 900 kr	0,00	0,00	0,00 kr
AV-inredning	10 119 445 kr	100,00	100,00	10 119 445,00 kr
Belysningsarmaturer	4 897 665 kr	100,00	100,00	4 897 665,00 kr
Förtjänstutmärkelser	0 kr	66,67	Ingen omsättning 2007	
Hörsalsstolar	3 856 248 kr	100,00	100,00	3 856 248,00 kr
Kontorsarbetsstolar	61 751 674 kr	100,00	100,00	61 751 674,00 kr
Kontorsmöbler, planmöbler	224 601 596 kr	75,00	58,88	132 239 562,00 kr
Möbeltyger	706 814 kr	100,00	100,00	706 814,00 kr
Möbler för offentliga utrymmen	56 203 361 kr	92,86	95,98	53 944 781,00 kr
Skydds respektive brandklassade förvaringsenheter	10 780 900 kr	100,00	100,00	10 780 900,00 kr
Särskilda förvaringsenheter	24 365 703 kr	100,00	100,00	24 365 703,00 kr
Textila mattor	3 254 702 kr	100,00	100,00	3 254 702,00 kr

FMlog				
Bryggerivaror	5 151 488 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Disk- och rengöringsmedel för storkök	3 143 947 kr	100,00	100,00	3 143 947,00 kr
Däck	0 kr	0,00	ingen omsättning 2007	
Elektronikkomponenter	11 621 294 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Flygresor, Europa	8 113 653 kr	92,31	100,00	8 113 652,55 kr
Flygresor, inrikes	249 122 671 kr	90,91	35,57	88 604 816,00 kr
Flygresor, Nordamerika	125 696 472 kr	83,33	7,48	9 407 000,00 kr
Flygresor, Övriga världen	0 kr	85,71	ingen omsättning 2007	
Fordonsförhyrning, Reserelaterad	24 641 485 kr	66,67	91,00	22 424 974,00 kr
Fordonsförhyrning, Övrig	18 472 588 kr	60,00	87,25	16 117 896,00 kr
Förrådsutrustning (upphört)	0 kr	100,00	ingen omsättning 2007	
Glasögon	13 174 476 kr	33,33	67,21	8 854 439,00 kr
Hotelltjänster	*185 043 084 kr*	*ej tillgänglig*	*ej tillgänglig*	
Konferenshotell och kursgårdar	*75 750 872 kr*	*ej tillgänglig*	*ej tillgänglig*	
Hörselskydd (upphört)	3 455 200 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Köksutrustning, lös	13 817 832 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Köksutrustning, maskinell	1 476 404 kr	100,00	100,00	1 476 404,00 kr
Livsmedel, djupfryst (upphört)	62 901 006 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Livsmedel, kolonialvaror (upphört)	106 654 792 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Livsmedel, kött- och chark	20 514 921 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Livsmedel, mejerivaror	19 984 062 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Lådor, plast	2 629 000 kr	100,00	100,00	2 629 000,00 kr
Lådor, wellpapp	394 360 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Sjukvårdsprodukter (upphört)	6 937 468 kr	100,00	100,00	6 937 468,00 kr
Skydds- och yrkesskor (upphört)	2 692 000 kr	100,00	100,00	2 692 000,00 kr
Taxiresor	2 094 718 kr	0,00	0,00	0,00 kr
LMV				
Drivmedel för stationstankning	27 514 240 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Kaffe- och dryckesautomater	15 855 683 kr	87,50	58,63	9 295 593,00 kr
Profilkläder och presentartiklar	*23 115 014 kr*	*ej tillgänglig*	*ej tillgänglig*	
Riskhanteringssystem	*258 000 kr*	*ej tillgänligt*	*ej tillgänglig*	
Bevakningstjänster	*59 682 104 kr*	*ej tillgänglig*	*ej tillgänglig*	
RGK				
Betalkort, resekonto och inköpskort	0 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Betalningsförmedling	35 789 327 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Betalningstjänster	85 913 188 kr	0,00	0,00	0,00 kr

RPS				
Bilar och minibussar	0 kr	80,00	ingen omsättning 2007	
Tjänstefordon och förmånsbilar	475 000 000 kr	83,33	47,79	227 000 000,00 kr
Tjänstekort	2 000 000 kr	100,00	100,00	2 000 000,00 kr
Tolkförmedlingstjänster	32 600 000 kr	83,33	75,46	24 600 000,00 kr
Översättningstjänster	15 500 000 kr	100,00	100,00	15 500 000,00 kr
SKV				
Brevförmedlingstjänster	556 303 035 kr	71,43	0,25	1 382 535,00 kr
Kontorsflyttningar	59 538 440 kr	100,00	100,00	59 538 440,00 kr
Paketförmedlingstjänster	17 444 585 kr	33,33	0,00	0,00 kr
Prenumerationer	71 631 623 kr	50,00	78,14	55 971 399,00 kr
VERVA				
24-timmarstjänster 2005	15 193 000 kr	50,00	0,00	0,00 kr
Elektronisk identifiering (eID) 2004	24 142 765 kr	20,00	0,01	3 000,00 kr
Fasta operatörstjänster och transmission 2005	265 162 553 kr	25,00	2,88	7 632 100,00 kr
Informationsförsörjning 2005	158 930 627 kr	81,25	90,21	143 373 304,00 kr
Infratjänst 2003	34 614 698 kr	50,00	62,47	21 624 277,00 kr
IT-konsulttjänster 2004 (avtalslöst)	451 293 787 kr	80,00	69,60	314 086 382,00 kr
Kommunikation som tjänst 2005	183 161 436 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Kommunikationsutrustning för tal 2005	200 707 976 kr	25,00	0,00	0,00 kr
Lagring och tjänster 2005	28 069 485 kr	33,33	22,24	6 242 289,00 kr
Mobil kommunikation 2005	229 768 817 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Nätverk 2005	273 720 429 kr	50,00	38,94	106 573 695,00 kr
PC-Bildskärmar 2005	3 944 302 kr	66,67	66,87	2 637 553,00 kr
PC-Bärbara 2005	388 901 909 kr	20,00	0,44	1 716 049,00 kr
PC-Stationära 2005	341 786 452 kr	20,00	0,00	0,00 kr
Programvaror och tjänster 2004, Proprietära	343 199 613 kr	57,14	47,83	164 144 392,00 kr
Programvaror och tjänster 2004, Öppna	13 150 289 kr	83,33	92,90	12 216 189,00 kr
Programvaror och tjänster 2007, systemintegratörer	40 379 440 kr	50,00	95,43	38 532 082,00 kr
Programvaror och tjänster 2007, utbildning i programvara för kontor och administration	413 998 kr	100,00	100,00	413 998,00 kr
Programvaror och tjänster 2007, utbildning i programvara för systemutvecklare och tekniker	2 947 556 kr	100,00	100,00	2 947 556,00 kr
Programvaror och tjänster 2007, webb- och volymleverantörer	138 843 564 kr	75,00	89,37	124 091 057,00 kr
Programvaror och tjänster 2007, öppna programvaror och tjänster	3 619 170 kr	100,00	100,00	3 619 170,00 kr

Servrar, lagring och tjänster 2005	597 743 820 kr	40,00	18,87	112 775 000,00 kr
Skrivare, kopiatorer och tjänster 2006	373 946 795 kr	57,14	38,84	145 253 618,00 kr
Spridnings- och hämtningssystem, SHS 2004	9 249 046 kr	100,00	100,00	9 249 046,00 kr
Volymavtal för programvaror 2005	0 kr	33,33	ingen omsättning 2007	
VHS				
AV- och videokonferensutrustning	40 511 451 kr	100,00	100,00	40 511 451,00 kr
AV-produkter	13 747 022 kr	100,00	100,00	13 747 022,00 kr
Batterier	2 036 259 kr	50,00	100,00	2 036 259,00 kr
Företagshälsovård	69 476 724 kr	62,50	18,07	12 554 044,00 kr
Företagshälsovård, ortsbaserad	0 kr	100,00	ingen omsättning 2007	
Företagshälsovård, riksbaserad	0 kr	0,00	ingen omsättning 2007	
Kontorspapper	21 788 699 kr	33,33	3,30	718 733,00 kr
Kopieringstjänster	7 925 402 kr	75,00	38,55	3 055 235,00 kr
Larmcentraltjänster	3 128 kr	33,33	0,00	0,00 kr
Litteratur	36 987 358 kr	100,00	100,00	36 987 358,00 kr
Maskiner hygien och städprodukter	35 995 485 kr	57,14	38,01	13 683 650,00 kr
Skyddsvakter	0 kr	0,00	ingen omsättning 2007	
Stationära och ronderande bevakningstjänster	8 307 239 kr	33,33	20,46	1 699 393,00 kr
Säkerhetsteknik, brandskydd	153 085 kr	100,00	100,00	153 085,00 kr
Säkerhetsteknik, konsulttjänster riskanalys	120 165 kr	66,67	0,00	0,00 kr
Säkerhetsteknik, konsult-tjänster säkerhetsteknik	216 980 kr	0,00	0,00	0,00 kr
Säkerhetsteknik, säkerhetssystem	3 434 904 kr	33,33	1,04	35 680,00 kr
Tryckeritjänster	79 570 782 kr	94,44	100,00	79 570 782,00 kr
Tryckeritjänster, tidningsoffset	0 kr	66,67	ingen omsättning 2007	
Videokonferens - och distansmötestjänster	2 128 111 kr	100,00	100,00	2 128 111,00 kr
Värdetransporter	0 kr	0,00	ingen omsättning 2007	
totalt	7 354 663 297 kr	*63,42*	*31,02*	2 281 656 765,00 kr

Källa: ESV och statskontorets bearbetningar

Områden som markerats med kursiv text har inga uppgifter om antalet SME och därför ingår deras omsättning inte i summeringen.

Bilaga 4

Förslag till förordning om statlig inköpssamordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § I denna förordning finns bestämmelser om inköpssamordning i syfte att åstadkomma besparingar för staten.

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

2 § För varor och tjänster som många myndigheter upphandlar ska det finnas ramavtal som effektiviserar upphandlingarna. I det sammanhanget ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingarna beaktas.

Enligt förordningen (0000:00) med instruktion för X-myndigheten ska X-myndigheten upphandla sådana varor och tjänster som avses i första stycket.

3 § En myndighet ska använda de ramavtal som avses i 2 § om myndigheten inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

4 § När en myndighet avser att upphandla utan att använda de ramavtal som avses i 2 § ska X-myndigheten underrättas om skälen till detta.

5 § X-myndigheten får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft xx.

Bilaga 5

Konkurrensverkets samrådsyttrande

KONKURRENSVERKET
Swedish Competition Authority

YTTRANDE
2009-06-08 Dnr 410/2008

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Ink. 2009 -06- 08
Dnr. 2008/163-5

Statskontorets rapport om inköpssamordning inom statsförvaltningen

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att göra en översyn av den statliga inköpssamordningen och lämna förslag bl.a. i syfte att få en effektivare ordning på området. Förslagen ska tas fram efter samråd med Konkurrensverket.

Konkurrensverket ställer sig bakom förslagen i rubricerade rapport med ett undantag. Detta gäller att Riksgäldens ramavtalsupphandlingar (bl.a. av betalkort) för myndigheternas räkning inte skulle överföras till den föreslagna nya inköpsmyndigheten som ska svara för den statliga inköpssamordningen. Konkurrensverket anser att det i utredningen saknas underlag för en sådan slutsats. All samordnad upphandling inom statsförvaltningen bör samlas till en myndighet.

Vidare anser Konkurrensverket att analysen och slutsatserna i rapporten om effekterna för små företag och aktuella marknader till följd av berörd inköpssamordning i vissa delar har ett otillräckligt underlag. Det finns många indikationer på att rapportens ganska ljusa bild av situationen för de små företagen inte speglar de faktiska förhållandena.

Därutöver vill Konkurrensverket uppmärksamma att det är svårt att beräkna kostnadsbesparingar till följd av inköpssamordningen inom statsförvaltningen. Klart är att denna samordning minskar myndigheters kostnader för upphandling. De nya ramavtalsreglerna som trädde i kraft från den 1 januari 2008 innebär dock att många myndigheter bör få eller har fått ökade kostnader för att genomföra egna upphandlingar. Således ska en myndighet göra en förnyad upphandling, den s.k. andra konkurrensutsättningen, bland valda ramavtalsleverantörer när dessa inte kan rangordnas med hänsyn till att leveransvillkoren, t.ex. inköpsvolym, inte kan preciseras utifrån gällande krav. Det senare kan komma att gälla i många eller troligen flertalet centraliserade ramavtalsupphandlingar inom statsförvaltningen där avtal tecknas med flera leverantörer för samma produktområde (s.k. parallella ramavtal). Det hade varit önskvärt att det hade gjorts en fördjupad analys av kostnadseffekterna i denna del.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Torsgatan 11
Telefon 08-700 16 00
Fax 08-24 55 43
konkurrensverket@kkv.se
www.konkurrensverket.se

KKV1001, v1.1, 2009-04-24

Vidare borde vid nämnda beräkning av kostnadsbesparingar i större utsträckning ha tagits hänsyn till att valda ramavtalsleverantörer inte som regel kan garanteras en förutbestämd inköpsvolym eller ett visst antal "affärer" med enskilda myndigheter. Detta gäller inte minst vid parallella ramavtal utan rangordning av leverantörerna. Här ges dåliga förutsättningar för leverantören att uppskatta kostnaderna bl.a. för lager, distribution och försäljning. Det ökar affärsrisken och minskar leverantörens förutsättningar att offerera låga priser. Att använda rabatter på officiella listpriser som indikation för lågt pris är i många fall missvisande. Men när en enskild myndighets inköpsbehov är känt eller när de faktiska förutsättningarna för leveransen eller försäljningen föreligger minskar leverantörens osäkerhet i nämnda avseenden, vilket kan resultera i lägre priser. Här saknas således viktiga förutsättningar för att fastställa leveransvillkoren inkl. pris utifrån statsförvaltningens eller ett flertal myndigheters samlade inköp.

Denna skrivelse har beslutats av avdelningschefen Peter Lindblom. Föredragande har varit konkurrensrådet Per-Arne Sundbom.

Peter Lindblom

Per-Arne Sundbom