



2010:23

En ny upphandlingsmyndighet





MISSIV

DATUM
2010-11-01
ERT DATUM
2010-05-06

DIARIENR
2010/95-5
ER BETECKNING
Fi2010/2735
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas

Regeringen gav i maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Statskontoret ska kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver; analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi samt föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23). Uppdraget kommer att slutrapporteras den 10 januari 2011 när Statskontoret redovisar de delar av uppdraget som berör stabsstödet till Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverkets (ESV) ramavtalsverksamhet och den transaktionsbas (TDB) som ESV ansvarar för.

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

Yvonne Gustafsson

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi	15
1.1	Statskontorets uppdrag	15
1.2	Centrala begrepp och avgränsningar	16
1.2.1	Centrala begrepp	16
1.2.2	Avgränsningar	17
1.3	Tillvägagångssätt	18
1.4	Rapportens disposition	20
2	Offentlig upphandling – regelverk och omfattning	21
2.1	Regelverket för offentlig upphandling	21
2.2	Den offentliga upphandlingens omfattning	22
3	Statlig inköpssamordning	25
3.1	Den statliga inköpssamordningen	25
3.2	Ramavtalsansvariga myndigheter	25
3.3	Ekonomistyrningsverkets samordningsroll	27
4	Det allmänna upphandlingsstödet i dag	31
4.1	Statliga myndigheter som i dag erbjuder upphandlingsstöd	31
4.1.1	Kammarkollegiet – upphandlingsstöd och inköpssamordning	32
4.1.2	Konkurrensverket – tillsyn och information om regelverk	36
4.1.3	Verket för högskoleservice – Upphandlingskonsulter	39
4.1.4	Svenska Miljöstyrningsrådet AB – miljökrav vid upphandling	41
4.1.5	Tillväxtverket – entreprenörskap inom vård och omsorg	44
4.1.6	Verket för innovationssystem (Vinnova) – Innovationsupphandling i framtiden	45

5	Statskontorets analys och förslag	49
5.1	Det finns ett stort behov av stöd	49
5.2	Fyra organisationsalternativ	51
5.2.1	Förändrade förutsättningar	52
5.2.2	En oförändrad myndighetsstruktur	54
5.2.3	Samordning av upphandlingsstödet i en organisatorisk enhet	58
5.3	Sammantagen bedömning	65
5.4	Uppföljning av det statliga upphandlingsstödet	69
	Referenser	73

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	75
2	Myndighetsenkät	83

Sammanfattning

Uppdraget

Statskontoret har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Enligt uppdraget ska Statskontoret:

- kartlägga vilka statliga aktörer som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver,
- analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi,
- föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp,
- med beaktande av verksamheternas art och omfattning, föreslå i vilken form som de upphandlingsstödjande verksamheterna ska bedrivas och finansieras.

Upphandlingsstödjande verksamheter syftar till att underlätta och effektivisera den offentliga upphandlingen. Detta görs genom att utveckla och tillhandahålla allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system, statistik m.m. I begreppet upphandlingsstödjande verksamhet ryms även den statliga inköpssamordningen. I begreppet ingår däremot inte tillsynsverksamhet eller rådgivning i upphandlande myndigheter eller enheters enskilda upphandlingar.

Ett flertal aktörer erbjuder stöd

För närvarande uppvisar det statliga stödet till den offentliga upphandlingen en splittrad bild. Statskontorets kartläggning visar att ett flertal statliga aktörer, främst myndigheter men också ett bolag, erbjuder leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter stöd på upphandlingsområdet. I vissa fall förekommer överlappningar mellan de olika verksamheterna, vilket visat sig kunna leda till att staten ibland lämnar motstridiga besked. Dessutom har upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer ibland svårt att hitta fram till stödet, eftersom flera aktörer är verksamma på området.

De huvudsakliga aktörerna på området är Kammarkollegiet, som utvecklar och förvaltar ett nationellt upphandlingsstöd, och AB Svenska Miljöstyrningsrådet, som är en central aktör i genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling. Utöver dessa är också Konkurrensverket, i sin roll som tillsynsmyndighet, och Tillväxtverket verksamma på området. Dessutom föreslår Innovationsupphandlingsutredningen att Verket för innovationssystem (Vinnova) ska få ansvar för en särskild kompetenskraftsamling på området innovationsupphandling.

Enligt Statskontorets kartläggning, som grundas på myndigheternas egna uppskattningar och redovisningar, omfattade det samlade upphandlingsstödet 74,5 årsarbetskrafter sommaren 2010. Verksamheterna inom den statliga inköpssamordningen är i huvudsak avgiftsfinansierade, medan det övriga upphandlingsstödet är anslagsfinansierat.

Det finns ett stort behov av stöd

Enligt Statskontorets bedömning finns det ett stort behov av stöd inom området offentlig upphandling. Den enkät som skickats ut till 146 statliga myndigheter visar att en stor andel saknar en särskild funktion för upphandling och att merparten av de undersökta myndigheterna har mindre än en heltidstjänst som ägnas åt upphandling. Många myndigheter har dessutom svårt att bygga upp och underhålla nödvändig upphandlingskompetens. Ett flertal av de intervjuade har också fört fram åsikten att det är viktigt att det finns *en* kontaktpunkt inom staten med hög kompetens på upphandlingsområdet.

Statskontorets analys

Statskontoret har analyserat för- och nackdelar med att samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter i en och samma organisation. I analysen har vi utgått från fyra huvudsakliga alternativ:

1. Nuvarande organisation behålls i princip oförändrad.
2. Verksamheterna samordnas i en redan befintlig myndighet.
3. Verksamheterna samordnas i en ny myndighet.
4. Verksamheterna samordnas i ett statligt bolag.

En viktig utgångspunkt för en analys av hur det statliga upphandlingsstödet ska vara organiserat är att minska splittringen och öka effektiviteten. En organisatorisk lösning ska leda till att regeringens mål, att uppnå en mer effektiv och rättssäker offentlig upphandling, på bästa sätt tillgodoses.

En i princip oförändrad organisation

Statskontoret ser ett antal fördelar med att behålla den nuvarande organisationsstrukturen:

- Fortsatt fokus på miljöanpassad offentlig upphandling genom det arbetet som Miljöstyrningsrådet utför.
- Miljöstyrningsrådet, Vinnova m.fl. ges möjlighet att bidra med sakkunskap inom sina respektive områden.
- En del av de brister som finns i dag kan avhjälpas med en förbättrad samordning, istället för en ny organisationslösning.

Det finns emellertid ett antal nackdelar med en i princip oförändrad organisationsstruktur:

- Den fragmentisering och splittring som finns i dag blir kvar.
- Nuvarande struktur leder till en otydlig ansvarsfördelning, dubbelarbete och bristande effektivitet
- Leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter får fortsatt svårt att hitta fram till upphandlingsstödet olika delar.
- Risk för att aktörerna också fortsättningsvis ger olika svar på samma frågor.
- Regeringens styrning och uppföljning av verksamheten förblir svag och okoordinerad, särskilt när det gäller Miljöstyrningsrådets verksamhet som bedrivs i bolagsform.

Om nuvarande myndighetsstruktur lämnas i princip oförändrad kommer samordningen av upphandlingsstödet att bli begränsad och det kommer också i framtiden att ske visst dubbelarbete. För att lösa problem likt dessa, menar Statskontoret, att det kan finnas anledning att inrätta en samordningsfunktion för det allmänna stödet på upphand-

lingsområdet. Samordningsfunktionen skulle fungera som ett forum för berörda parter att utbyta information, återkoppla kunskap och samordna sitt arbete med att ge stöd på upphandlingsområdet. Erfarenheten visar emellertid att en sådan form av samverkan är svår att etablera och svår att få att fortleva över tid. Om detta alternativ väljs anser Statskontoret därför att regeringen bör ange i myndigheternas instruktioner, liksom i Miljöstyrningsrådets ägardirektiv, att de ska samverka i syfte att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt upphandlingsstöd.

Samordning i en organisatorisk enhet

Statskontoret har funnit ett antal fördelar med att samla allt upphandlingsstöd i en organisatorisk enhet:

- En minskad splittring och fragmentisering uppnås.
- Risken för gränsdragningskonflikter och dubbelarbete minskar, vilket på sikt främjar effektiviteten.
- En ökad tydlighet gentemot leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter, som får det enklare att hitta fram till stödet.
- Enklare för regeringen att styra och följa upp verksamheten.
- Upphandlingsfrågorna ges ett tydligt fokus.
- Möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras.
- Möjligheterna att förbättra kvaliteten på upphandlingsstödet ökar.
- Utvecklingsarbetet på området främjas.
- De förvaltningspolitiska principerna och även de problem som är förenade med det s.k. Teckal-undantaget talar emot att driva upphandlingsstödjande verksamhet i bolagsform.

Samtidigt finns det ett antal nackdelar med att överge den nuvarande organisatoriska lösningen:

- Svårigheter att upprätthålla en tillräcklig sakkompetens inom särskilda områden, t.ex. miljöanpassad offentlig upphandling och innovationsupphandling, kan eventuellt uppstå.

- Risk för minskad fokus på t.ex. miljöfrågorna om dessa integreras med övrig verksamhet.
- En fullständig renodling och tydlighet i rollfördelningen kan ändå aldrig uppnås, t.ex. kommer Konkurrensverket att fortsätta att informera på området inom ramen för tillsynsverksamheten.
- Vissa verksamheter som ingår i upphandlingsstödet kan tyckas passa mindre bra ihop, t.ex. den statliga inköpssamordningen och det övriga upphandlingsstödet.

Sammantagen bedömning och förslag

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organisationen inte är optimal och att den till viss del hindrar den upphandlingsstödjande verksamheten från att utvecklas ytterligare. För att åtgärda dessa brister och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering av den offentliga upphandlingen förordar Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och ett statligt bolag avvecklas. I stället bör en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas.

En koncentration av den generella upphandlingsverksamheten till en ny myndighet skulle skapa goda förutsättningar för att staten får tillgång till en hög kompetens på upphandlingsområdet. En sådan lösning skulle också understryka att upphandlingskompetens är en kärnkompetens inom staten. Vidare kan en sådan lösning leda till effektivitetsvinster och att det skapas goda förutsättningar för att förverkliga den offentliga upphandlingens tillväxtpotential.

Inrättandet av en ny myndighet kommer enligt Statskontorets bedömning att leda till en rad positiva effekter. En ny upphandlingsmyndighet för bland annat med sig en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet. Förutsättningarna för en effektiv styrning och uppföljning av verksamheten förbättras. Dessutom förväntas förslaget leda till en förbättrad kompetensutveckling och kompetensförsörjning. En upphandlingsmyndighet skulle också få större möjligheter att vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora företag inte stängs ute från deltagande bland annat i ramavtalsverksamheten.

Att följa upp den samlade upphandlingsstödjande verksamheten

Området offentlig upphandling lider brist på statistik. Det finns därför skäl att utveckla uppföljningen av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten. Detta skulle vara möjligt att åstadkomma om det skapas förutsättningar för att samla in följande uppgifter årligen:

- Omfattningen av myndigheternas inköp.
- Vilka leverantörer som levererat varor och/eller tjänster.
- Uppgifter om vilken typ av inköp som har gjorts (avrop på statligt eller eget ramavtal, upphandling, samordnad upphandling eller direktupphandling).
- Fördelning av inköp på produktkategorier.

Med hjälp av denna information skulle det vara möjligt att göra analyser som kan vara till nytta för uppföljning och utveckling av den statliga upphandlingen.

En del av den information som krävs för uppföljning finns redan tillgänglig i ESV:s transaktionsdatabas (uppgifter om omfattningen av myndigheternas inköp och vilka leverantörer som har levererat varor och/eller tjänster). För att få reda på vilken typ av inköp som har gjorts och fördelning av inköp på produktkategorier krävs dock att ytterligare information samlas in. Att samla in denna information skulle innebära ökade kostnader och ökad uppgiftslämnarbörda för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer. En förutsättning för en utveckling av uppföljningen är därför att inrapportering av uppgifterna kan ske genom de system för e-beställning och e-faktura som Ekonomistyrningsverket utarbetar på uppdrag av regeringen. Statskontoret föreslår därför att ESV prövar om det är möjligt att bygga in förutsättningar för inrapportering i systemen för e-beställning och e-faktura.

När det gäller uppföljningen av det övriga upphandlingsstödet, menar Statskontoret, att denna bör ske med längre tidsintervall. Denna uppföljning bör ske vart tredje år och omfatta i huvudsak följande områden:

- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har använt sig av det allmänna upphandlingsstödet.
- Vilken nytta (uttryckt i sparad tid och vunnen kvalitet) som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har haft av upphandlingsstödet.
- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer har använt sig av upphandlingsstödet olika verktyg och hjälpmedel.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter har använt sig av miljökrav eller sociala krav i sina upphandlingar.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter har använt sig av innovationsupphandling.

1 Upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi

Den offentliga upphandlingen är under kraftig utveckling, bland annat genom påverkan från andra politikområden. Det statliga stödet till den offentliga upphandlingen uppvisar emellertid en splittrad myndighetsbild. Ett flertal myndigheter och bolag tillhandahåller olika former av stöd inom olika områden. Splittringen kan vara en konsekvens av att det tidigare har funnits skäl att inte föra samma vissa verksamheter i en och samma organisation. I andra fall kan splittringen bero på en mindre effektiv nationell samordning på upphandlingsområdet.

Splittringen drabbar i första hand de leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter som är i störst behov av stöd på upphandlingsområdet. Det rör sig främst om små och medelstora företag, mindre myndigheter och enheter, ovana inköpare och beställare på ramavtal. Exempelvis skulle de små och medelstora företagen sannolikt kunna vara än mer involverade i den offentliga upphandlingen än vad de är i dag, men de har ofta svårt att hitta och ta del av upphandlingsstödet. Det finns också skäl att anta att dessa aktörers behov av stöd kommit att öka i och med de nya bestämmelser som införts i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF).¹

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen har den 6 maj 2010 uppdragit åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Uppdraget består i korthet av fyra olika delar:

- kartlägga vilka statliga organ som bedriver upphandlingsstödjande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver,

¹ Uppdrag till Statskontoret att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas och hur stabsstödet på upphandlingsområdet kan utvecklas, Fi2010/2735.

- analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpsamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter som bedrivs i statlig regi,
- föreslå hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp,
- föreslå de författningsändringar som krävs till följd av förslagen.

Översynen ska syfta till en minskad splittring av den upphandlingsstödjande verksamheten i statlig regi. I arbetet ska Statskontoret beakta att ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att hjälpmedel, som balanserar angelägna önskemål om bland annat en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan i upphandlingar och ett innovationsfrämjande klimat med en effektiv användning av skattemedel till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet, sprids. Ett samordnat upphandlingsstöd bör vidare bidra till att det skapas bättre förutsättningar för att genomföra hela inköpsprocessen elektroniskt. Organisatoriskt sett bör ett samordnat stöd också bidra till att lösa eventuella mål- och gränsdragningskonflikter. Ett samlat stöd bör därutöver skapa bättre förutsättningar för sådana synergieffekter som kan tänkas uppstå när personer med olika kunskaper och erfarenheter samlas i en och samma organisation.

De förslag som Statskontoret lämnar ska på bästa sätt beakta leverantörers, upphandlande myndigheters och enheters behov och regeringens önskemål om en effektiv offentlig upphandling.

Den 10 januari 2011, kommer Statskontoret att redovisa de delar av uppdraget som berör stabsstödet till Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverkets (ESV) ramavtalsverksamhet och den transaktionsdatabas (TDB) som ESV ansvarar för.

1.2 Centrala begrepp och avgränsningar

1.2.1 Centrala begrepp

Med *upphandlingsstödjande verksamhet* åsyftas, enligt regeringens uppdrag till Statskontoret, verksamhet som har i syfte att underlätta

och effektivisera offentlig upphandling, t.ex. verksamheter som utvecklar och tillhandahåller allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system, statistik m.m. Stöd tillhandahålls till sådan upphandling som omfattas av LOU, LUF och vid kontraktstilldelning med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

I regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling² definieras *miljöanpassad offentlig upphandling* som ett marknadsbaserat styrmedel i arbetet med att styra samhället mot en långsiktigt hållbar konsumtion och därmed produktion. I realiteten innebär det att upphandlande myndigheter och enheter bör ställa olika former av miljökrav i samband med offentliga upphandlingar.

Enligt direktiven till Innovationsupphandlingsutredningen³ definieras *innovationsupphandling* som upphandling av i förväg okända lösningar på ett definierat problem eller behov för vilka det ibland ännu inte har etablerats någon marknad.

1.2.2 Avgränsningar

I Statskontorets uppdrag finns två avgränsningar inskrivna och det rör tillsynsverksamhet (som Konkurrensverket ansvarar för) och rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar (sådan verksamhet bedrivs bland annat av Verket för högskole-service). Dessa två verksamheter betraktas i detta fall inte som upphandlingsstödjande verksamhet och ingår därför inte i kartläggningen och analysen. Därutöver har Statskontoret inte heller belyst den upphandlingsstödjande verksamhet som Kommerskollegium, Skatteverket, Socialstyrelsen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bedriver, eftersom dessa verksamheter är av speciell karaktär och av ringa omfattning.

² Miljöanpassad offentlig upphandling, Regeringens skrivelse 2006/07:54

³ Innovationsupphandling, SOU 2010:56

1.3 Tillvägagångssätt

I arbetet med kartläggningen och analysen har material samlats in i fyra steg.

Studier av rapporter, statistik och verksamhetsdokumentation

Rapporter, riksdagstryck och annan dokumentation inom området har studerats. Relevant material har också samlats in i anslutning till intervjuerna med berörda myndigheter och aktörer. ESV har t.ex. tillhandahållit analyser av statistik ur transaktionsdatabasen avseende inköpsmönster. Konkurrensverket har bidragit med intern statistik samt en kartläggning avseende kunskap om upphandlingsregler och vilken information som efterfrågas av upphandlande myndigheter och leverantörer. VHS har bidragit med statistik om statliga myndigheter som varit kunder det senaste året samt rapport om kundundersökning m.m. Bland övriga intervjuade har exempelvis Tillväxtverket bidragit med rapporter avseende nya verksamheter inom vård och omsorg.

Webbenkät till myndigheter om behov av upphandlingsstöd

I samband med kartläggningen har en webbaserad enkät skickats ut till 146 förvaltningsmyndigheter, några under varje departement.⁴ Urvalet är inte representativt för hela gruppen förvaltningsmyndigheter utan Statskontoret har - givet den tid som utredningen har haft till sitt förfogande - eftersträvat att få med myndigheter under varje departementsområde för att på så vis täcka av en så stor del av förvaltningen som möjligt. Det finns därför skäl att anta att t.ex. behoven för de små myndigheterna är mer omfattande än vad som kommer fram i enkätundersökningen. Sammanlagt innehöll enkäten 15 frågor om myndigheternas arbete med upphandlingar och behov av stöd inom området. Enkäten skickades ut till myndigheterna den 17 juni och avslutades den 28 juni 2010. Svarsfrekvensen var 89 procent.

⁴ Ytterligare information om enkäten finns i bilaga 2.

Tabell 1 Antal myndigheter inom olika departement som ingår i enkätundersökningen.

<i>Departement</i>	<i>Antal myndigheter</i>	<i>Departement</i>	<i>Antal myndigheter</i>
Arbetsmarknadsdepartementet	4	Kulturdepartementet	11
Finansdepartementet	37	Miljödepartementet	8
Försvarsdepartementet	9	Näringsdepartementet	18
Integration och jämställdhet	5	Socialdepartementet	12
Jordbruksdepartementet	6	Utbildningsdepartementet	15
Justitiedepartementet	12	Utrikesdepartementet	9

Intervjuer med statliga aktörer som ger upphandlingsstöd

Representanter för de statliga myndigheter som i någon form erbjuder upphandlingsstöd har intervjuats, inklusive myndigheter som ingår i den statliga inköpssamordningen. De intervjuade myndigheterna är Arbetsförmedlingen, ESV, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk (FMV), Försvarmakten, Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Lantmäteriet, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tillväxtverket, VHS och Verket för innovationssystem (Vinnova). Dessutom har representanter för AB Svenska Miljöstyrningsrådet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) intervjuats, liksom företrädare för små och medelstora företag och näringslivsorganisationer.

Workshop med berörda aktörer och intressenter

En workshop har genomförts med olika intressenter för att stämma av preliminära resultat från kartläggningen och diskutera möjliga alternativ.

Under arbetet med uppdraget har Statskontoret inhämtat synpunkter från berörda myndigheter, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och berörda intresseorganisationer.

Utredningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Martin Johansson (projektledare), Jonas Widell, Pål Wilkens och Sebastian Carbonari (under en kortare period).

1.4 Rapportens disposition

Kapitlen 2 och 3 är bakgrundskapitel. I dessa kapitel ger vi en kortfattad beskrivning av regelverket på upphandlingsområdet och den offentliga upphandlingens omfattning. Vi beskriver vidare hur det nuvarande upphandlingsstödet och den statliga inköpssamordningen är organiserad. Härpå följer kapitel 4 som består av den kartläggning av upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi som genomförts inom ramen för översynen. Rapporten avslutas med Statskontorets analys och förslag (kapitel 5). I detta kapitel presenteras för- och nackdelar med olika organisationsalternativ samt förslag på hur den statliga upphandlingsstödjande verksamheten kan samordnas och följas upp.

2 Offentlig upphandling – regelverk och omfattning

2.1 Regelverket för offentlig upphandling

Sedan lång tid tillbaka har det funnits ett regelverk för den offentliga sektorns upphandling.

Offentlig upphandling regleras i första hand av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF). Dessa lagar trädde i kraft den 1 januari 2008 och ersatte den äldre lagen om offentlig upphandling. LOU och LUF bygger på EU:s direktiv om offentlig upphandling.

Kommuner och landsting som vill konkurrenspröva verksamhet genom att överlåta valet av leverantör till den enskilde kan använda sig av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Lagen trädde i kraft den 1 januari 2009 och gäller vid införande av så kallade valfrihetssystem inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Sedan maj 2010 gäller LOV även för Arbetsförmedlingens valfrihetssystem vid tillhandahållande av etableringslotsar för nyanlända invandrare. I juli 2010 gjordes LOV tillämplig också inom myndighetens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Införandet av valfrihetssystem med etableringslotsar är obligatoriskt, medan valfrihetssystem inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är frivilligt.

Regelverket på upphandlingsområdet ändrades den 15 juli 2010.⁵ Syftet var att införa både mer kännbara påföljder när regelverket inte följs och förenklingar i systemet. Dessutom infördes ett nytt upphandlingsförfarande. Bland annat infördes nya bestämmelser om en så kallad avtalsspärr, som innebär att det är förbjudet för en upphandlande myndighet eller enhet att ingå avtal direkt efter ett tilldelningsbeslut. Det blev även möjligt att ogiltigförklara upphandlingskontrakt som ingåtts i strid med regelverket. En helt ny sanktion infördes, upphand-

⁵ Se prop. 2009/10:180.

lingskadeavgift, som ska dömas ut av en förvaltningsdomstol efter ansökan av Konkurrensverket.

2.2 Den offentliga upphandlingens omfattning

Den samlade offentliga upphandlingen under ett år brukar uppskattas uppgå till cirka 400–500 miljarder kronor. Bedömningen går tillbaka till en statlig utredning, Upphandlingskommittén, som utredde regelverket i slutet av 1990-talet.⁶

Upphandlingskommittén bedömde att staten, landstingen och kommunerna stod för 80, 100 respektive 70 miljarder kronor. Kommunala, statliga och privata bolag, som omfattas av regelverket om offentlig upphandling, bedömdes göra upphandlingar för 50, 90 respektive 10 miljarder kronor. De statliga myndigheterna och bolagen köpte således på årsbasis varor och tjänster för cirka 170 miljarder kronor och kommuner och landsting inklusive deras bolag för cirka 220 miljarder kronor.

Efter det att Upphandlingskommittén redovisade sina bedömningar har Konkurrensverket gjort bedömningen att den upphandlingspliktiga volymen (inklusive direktupphandlingar) uppgick år 2006 till 450–530 miljarder kronor.⁷ Detta motsvarar det året 15,5 till 18,5 procent av bruttonationalprodukten (BNP), vilket är en något lägre andel än vad Upphandlingskommittén kom fram till. En uppräknings av kommitténs uppskattning i takt med BNP ger ett värde på cirka 600 miljarder kronor för år 2008.

Ekonomistyrningsverket (ESV) sammanställer årligen sådana uppgifter som ger en bild av statens inköpsmönster.⁸ Sammanställningen belyser omfattningen av de statliga inköpen och hur stor andel som skulle kunna vara föremål för samordnad offentlig upphandling. Enligt ESV köpte staten under år 2008 varor och tjänster för sammanlagt 160 mil-

⁶ Se betänkandet Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt (SOU 1999:139).

⁷ Offentlig upphandling och offentliga inköp, Omfattning och sammansättning, En forskningsrapport skriven av Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket, 2008.

⁸ Inköpsmönster staten 2008, Ekonomistyrningsverket (dnr 46-941/2009).

jarder kronor. De statliga inköp som skulle kunna vara föremål för samordnad offentlig upphandling beräknades till cirka 85 miljarder kronor.⁹

Omsättningen på ramavtalen inom den statliga inköpssamordningen uppgick under år 2008 till 7,5 miljarder kronor, vilket motsvarade 4,7 procent av de totala inköpen det året. Ungefär 95 procent av varorna och tjänsterna upphandlas således av respektive myndighet för sig.

Tabell 2 Omsättning för de statliga ramavtalen uppdelat per myndighet inom den statliga inköpssamordningen

Ramavtalsansvarig myndighet	Omsättning 2008 (mkr)
Arbetsförmedlingen	396
Domstolsverket*	3
Ekonomistyrningsverket	141
Fortifikationsverket	37
Försvarets materielverk	393
Försvarsmakten	1 122
Kammarkollegiet	3 706
Lantmäteriet	111
Riksgälden**	114
Rikspolisstyrelsen	695
Skatteverket	695
Verket för högskoleservice	415
Summa	7 532

Tabellkommentar: *) Domstolsverket hade ansvar för ett ramavtalsområde, som avvecklades under år 2008, **) Riksgäldskontorets ramavtalsverksamhet är anslagsfinansierad.

Kommuner och landsting har efter särskild anmälan möjlighet att utnyttja de ramavtal som Kammarkollegiet tecknar inom området informations- och kommunikationsteknik (IKT). Värdet på kommunernas och landstingens avrop från de statliga avtalen uppgick till 3,3 miljarder kronor för år 2008. Det som köps in är i första hand IT-utrustning.

⁹ Vid beräkningen har sådana inköp som inte skulle kunna ingå i den samordnade upphandlingen uteslutits, t.ex. lokalhyror, investeringar och drift av väg- och järnvägar, investeringar i militär utrustning samt forskningsuppdrag.

3 Statlig inköpssamordning

3.1 Den statliga inköpssamordningen¹⁰

Den statliga inköpssamordningen har en historia från 1970-talet. Dess organisation och omfattningen på de inköp som görs är relativt oförändrad sedan dess. Syftet med inköpssamordning är att minska myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa mer förmånliga inköpsvillkor. Verket för att uppnå detta är samverkan över myndighetsgränser genom att myndigheter kan utnyttja de ramavtalsansvariga myndigheternas upphandlingar av varor och tjänster.

De elva ramavtalsansvariga myndigheterna som ingår i den statliga inköpssamordningen har olika förutsättningar för sitt arbete. Några av dem har regeringens uppdrag att medverka i inköpssamordningen. Det gäller Ekonomistyrningsverket (ESV), Kammarkollegiet, Riksgäldskontoret och Verket för högskoleservice (VHS). Övriga sju myndigheter saknar formellt uppdrag och deltar i samordningssystemet utifrån eget intresse för de ramavtal som de har ansvar för.

3.2 Ramavtalsansvariga myndigheter

ESV har ansvar för vissa ramavtalsområden förutom att verket har en samordningsroll inom den statliga inköpssamordningen. Myndighetens ramavtalsområden är bland annat löne- och PA-system, E-faktura och Aggressotjänster. Av instruktionen framgår myndighetens uppgifter inom den statliga inköpssamordningen (se nedan). Däremot finns inte myndighetens ansvar för vissa ramavtal inskrivet i instruktionen.

Kammarkollegiet ska enligt sin instruktion ansvara för samordningen av upphandlingen för den offentliga förvaltningen inom området informations- och kommunikationsteknik. 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

¹⁰ För en detaljerad beskrivning och analys av den statliga inköpssamordningen, se Statskontorets rapport En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag, 2009:12.

arbete ska myndigheten särskilt beakta intresset av innovationer och teknikneutrala lösningar.¹¹ Av regleringsbrevet framgår att avgiftsintäkter från den s.k. IKT-upphandlingen ingår i myndighetens budget.

Varken ESV eller Kammarkollegiet har enligt nuvarande års regleringsbrev några mål eller återrapporteringskrav rörande den statliga inköpssamordningen. Detta förekom tidigare. Att mål och återrapporteringskrav i regleringsbrevet har blivit färre är dock inte unikt för den statliga inköpssamordningen utan är en del i en allmän utveckling inom statsförvaltningen.

Riksgäldskontorets uppdrag att upphandla ramavtal avseende betalningstjänster framgår av förordningen (2006:1097) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning. Av förordningen framgår även att vissa statliga myndigheter måste använda sig av dessa avtal. De avtal som Riksgälden ansvarar för avser myndigheternas betalningstjänster, betalkort m.m. samt kontantkort. Ramavtalet för kontantkort kan tillämpas även i kommunsektorn, i övrigt gäller avtalen bara för staten. Riksgälden deltar vid behov i de samverkansmöten som anordnas mellan de myndigheter som är ansvariga för olika statliga ramavtal. Riksgäldens ramavtalsverksamhet är den enda som är anslagsfinansierad.

Det framgår inte av myndighetens instruktion att VHS har något uppdrag att delta i den statliga inköpssamordningen. Däremot framgår det av regleringsbrevet att det i myndighetens årsredovisning ska anges antalet statliga ramavtalsområden som VHS ansvarar för. VHS har i dag ansvaret för åtta ramavtalsområden, bland annat bevakningstjänster, företagshälsovård, kontorsmaterial, säkerhetsteknik och tryckeritjänster.

Övriga sju ramavtalsansvariga myndigheter – Arbetsförmedlingen, Fortifikationsverket, Försvarets materialverk (FMV), Försvarsmakten, Lantmäteriet, Rikspolisstyrelsen och Skatteverket – har ansvaret för omkring 40 ramavtalsområden.

Det bör noteras att av de elva ramavtalsansvariga myndigheterna är det bara Kammarkollegiet och till viss del VHS som har ett allmänt upp-

¹¹ Förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

handlingsstöd, vilket kommer att belysas i kapitel 4. Sammanlagt arbetar omkring 55 personer med upphandling av de varor och tjänster som ingår i den statliga inköpssamordningen (tabell 3). Därutöver har givetvis varje myndighet medarbetare som sköter myndighetens övriga upphandling. Dessa medarbetare är i regel betydligt fler till antalet än de som arbetar med statlig inköpssamordning.

Tabell 3 Antal anställda inom den statliga inköpssamordningen och för övrig upphandlingsverksamhet i de elva ramavtalsmyndigheterna, augusti 2010.

Ramavtalsmyndighet	Antal anställda för SIS	Antal övriga anställda för upphandling
Arbetsförmedlingen	0,5	24,5
Ekonomistyrningsverket (ESV)	9; därav 5 med ramavtal	0
Fortifikationsverket	1	5
Försvarets materielverk	1	49*
Försvarsmakten	2,5	37,5**
Kammarkollegiet	25	15
Lantmäteriverket	1	4
Riksgäldskontoret	5	6
Rikspolisstyrelsen	2	10*
Skatteverket	1,5	10,5*
Verket för högskoleservice (VHS)	7	12
Summa	55,5	173,5

Tabellkommentar: *) Jurister i verksamheten som arbetar med t ex överklaganden ingår inte antalet anställda, **) ca 40 upphandlare, men totalt 90 personer för inköp, upphandling och försäljning på 8 orter

De ramavtalsansvariga myndigheternas verksamhet inom inköpssamordningen – med undantag för Riksgäldskontorets verksamhet – finansieras via administrativa avgifter som tas ut av leverantörerna vid avrop från ramavtalen. Leverantörerna lämnar uppgifter till ramavtalsmyndigheterna om vilka avrop som har gjorts, beroende på avtalsvillkor. Riksgäldskontorets ramavtalsverksamhet är anslagsfinansierad.

3.3 Ekonomistyrningsverkets samordningsroll

ESV är ansvarig för samordningen av de elva myndigheternas ramavtalsverksamhet. Samordningsfunktionen inrättades i sin nuvarande

form på Kammarkollegiet år 1998. Efter fem år flyttades verksamheten över till Statskontoret. Sedan år 2006 har ESV haft ansvaret för samordningen. Från årsskiftet kommer dock samordningen att återigen vara överförd till Kammarkollegiet.

Det framgår av ESV:s instruktion att myndigheten ska utveckla och följa upp den statliga inköpssamordningen samt i övrigt fullgöra de uppgifter som framgår av förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.¹² I den sistnämnda förordningen anges 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. Frågan om vilka ramavtal som ska finnas hanteras således av ESV i samråd med övriga ramavtalsmyndigheter. ESV har en samordnande roll och tar t.ex. fram diskussionsunderlag, men har inte mandat att t.ex. fatta beslut om vilka ramavtal som ska finnas. ESV hänvisar till Kammarkollegiet eller VHS vid förfrågningar om stöd i enskilda upphandlingar.

Samordningsfunktionen på ESV består av en enhet med fyra medarbetare. I ESV:s regleringsbrev anges hur samordningsfunktionen ska finansieras. Det sker genom avgifter som de ramavtalsansvariga myndigheterna betalar till ESV.

Den statliga inköpssamordningens webbplats – www.avropa.se – sköts av ESV. Där återfinns både allmän och specifik information om den statliga inköpssamordningen, aktuella avtal med kontaktuppgifter till ramavtalsansvariga myndigheter, kommande ramavtalsupphandlingar m.m.

Funktionen har också ansvar för den s.k. transaktionsdatabasen (TDB), med information om vilka leverantörer staten har handlat av och för hur mycket under en vald period. Ett sextiotal stora myndigheter lämnar uppgifter till databasen, vilken uppskattas täcka över 50 procent av statens totala inköp av varor och tjänster från andra än statliga myndigheter. En viktig del i funktionens arbete består i att analysera omsättningsstatistiken, inköpsmönster samt att göra lönsamhetsberäkningar. Funktionen svarar vidare för hanteringen av den så kallade stående

¹² Förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

fullmakten för deltagare i inköpssamordningen samt för avstegsrapportering, det vill säga uppgifter om när myndigheter gör en egen upphandling på områden där det finns statliga ramavtal.

Till verksamheten är knutet ett råd för den statliga inköpssamordningen och ett juristnätverk. Rådet fungerar som ett stöd för verksamheten och som ett forum för dialog kring strategiska och policyinriktade frågor rörande den statliga inköpssamordningen. Rådet träffas ungefär 3–4 gånger per år. Juristnätverket är fristående från ESV och upprättat på frivillig basis.

Det kan tilläggas att ESV arbetar med effektivisering av den statliga upphandlingen även genom t.ex. införandet av e-upphandling och e-fakturerings.

4 Det allmänna upphandlingsstödet i dag

Vid sidan av den statliga inköpssamordningen erbjuder också staten ett allmänt stöd när det gäller upphandlingsfrågor. Statliga myndigheter, kommuner och landsting – inte minst små enheter utan egen juridisk och annan expertis – kan på så sätt få information om regelverket, rättstillämpningen, checklistor för förfrågningsunderlag m.m. Stöd ges också till leverantörer och då i synnerhet till små- och medelstora företag.

4.1 Statliga myndigheter som i dag erbjuder upphandlingsstöd

I detta kapitel presenteras de myndigheter och, i ett fall, bolag som ger upphandlingsstöd. Upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi bedrivs främst av Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Verket för högskoleservice (VHS), AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Tillväxtverket och Verket för innovationssystem (Vinnova). Myndigheternas och bolagets uppdrag, ansvarsområden, verksamheter och organisation beskrivs, innan helheten summeras i en sammanfattande bild av det statliga upphandlingsstödet (sidan 47).

Statskontoret har inte belyst den upphandlingsstödjande verksamhet som Kommerskollegium, Skatteverket, Socialstyrelsen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser bedriver, eftersom dessa verksamheter är av speciell karaktär och av ringa omfattning.

Utöver det mer organiserade upphandlingsstödet förekommer det också att stora myndigheter ger stöd inom den egna verksamheten. Det är också relativt vanligt med olika former av informell samverkan mellan myndigheter, inte minst mellan myndigheter med närliggande verksamheter.

4.1.1 Kammarkollegiet – upphandlingsstöd och inköpssamordning

Uppgifter och uppdrag

Kammarkollegiet har till uppgift att tillhandahålla service inom det statliga området, främst avseende ekonomi, juridik, kapitalförvaltning, riskhantering samt administration.

Kammarkollegiet har i myndighetsinstruktionen från januari 2009 tillförts uppdraget att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd samt driva utvecklingen av den elektroniska upphandlingen och delta i standardiseringsarbetet på området. I dessa uppdrag ingår att utveckla och sprida hjälpmedel och metoder. Arbetet ska ske i samverkan med berörda intressenter.¹³ Uppgiften bedrivs löpande och ska avrapporteras i enlighet med vad som anges i de årliga regleringsbrev.

Upphandlingsstödet aviserades första gången i budgetpropositionen för år 2009 och presenterades då som ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd, det vill säga ett stöd som skulle erbjudas upphandlande myndigheter och enheter i hela den offentliga sektorn samt leverantörer.

I Kammarkollegiets regleringsbrev för år 2010 beskrivs uppgiften att utveckla och förvalta upphandlingsstödet på följande sätt:

- Ett upphandlingsstöd som bidrar till en mer effektiv, kvalitetsmedveten och rättssäker offentlig upphandling, där konkurrensen på marknaden bättre tas tillvara så att skattemedlen kan användas på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.
- Upphandlingsstödet ska bidra till en förenklad upphandlingsprocess till gagn för såväl upphandlande myndigheter och enheter som för leverantörer.

¹³ Se 6 a § förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

- Metoder och hjälpmedel som utvecklas inom upphandlingsstödet bör särskilt syfta till att upphandlande myndigheter och enheter ska
 - stärka upphandlingens strategiska betydelse för den offentliga verksamheten,
 - involvera verksamhetsnära kompetens på ett tidigt stadium av anskaffningsprocessen, beakta utvärderingar av tidigare inköp, samt analysera vilka behov som upphandlingen är avsedd att tillgodose, exempelvis användbarhet,
 - ges bättre förutsättningar att prioritera hög kvalitet,
 - uppmuntras till innovationsfrämjande upphandling,
 - underlätta för små och medelstora företag att delta i upphandlingarna,
 - bidra till en långsiktigt hållbar utveckling.
- Genomarbetade, välförankrade och välspredda metoder och hjälpmedel för upphandlingsprocessen, exempelvis mer enhetliga förfrågningsunderlag och proportionella krav för olika tjänste- och produktkategorier.

Upphandlingsstödet ska bidra till att förutsättningar skapas för att hela inköpsprocessen ska kunna genomföras elektroniskt.

Som tidigare nämnts är Kammarkollegiet sedan januari 2009 också ansvarig för IKT-upphandlingen.

Kammarkollegiet gavs vidare i mars 2009 ett särskilt regeringsuppdrag att utveckla en vägledning för upphandling inom vård och omsorg. I uppdraget ingår att ge konkreta förslag till formuleringar av krav och villkor inom området. Det arbete som Verket för näringslivsutveckling (Nutek) tidigare utfört på området ska så långt som möjligt tas tillvara. Uppdraget ska enligt regleringsbrevet samordnas med arbetet med upphandlingsstödet. Kravspecifikationer för primärvård ska prioriteras.

I juni 2008 gav regeringen dessutom Kammarkollegiet i uppdrag att upprätta och ansvara för driften av en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem. Enligt regleringsbrevet för år 2010 ska arbetet med att utveckla databasen fortsätta så att databasen svarar mot de

behov som uttrycks i propositionen Lag om valfrihetssystem (2008/09:29). Innehållet ska vara offentligt och tillgängligt utan avgift. Målgruppernas behov av bland annat lättillgänglig och sökbar information bör vara styrande för utformningen.

Enligt ett särskilt uppdrag i regleringsbrevet för år 2010 ska upphandlingsstödet särskilt beakta de behov som finns vid offentliga upphandlingar i byggsektorn. Detta uppdrag ska redovisas senast den 30 november 2010.

Vidare har Kammarkollegiet fått uppdraget att ta fram och publicera vägledningar för konkurrenspräglad dialog och elektroniska auktioner.

Från och med januari 2011 kommer Kammarkollegiet – som tidigare beskrivits – att ha ett ansvar för upphandling samt samordning och hantering av de statliga ramavtalen förutom de avtal som Riksgäldskontoret har ansvar för samt de ramavtal avseende ekonomistyrning som ESV i dag förvaltar.

Organisation och finansiering

Kammarkollegiets organisation är under uppbyggnad. Rekryteringar görs löpande under 2010 för att tillgodose behovet av kompetens och arbetskraft.

Kammarkollegiet har fått anslag på sammanlagt 22 miljoner kronor årligen för att bygga upp det nationella upphandlingsstödet och utveckla e-upphandlingen. Dessutom tillkommer 4 miljoner kronor för vägledning inom vård och omsorg samt 5 miljoner kronor för valfrihetswebben under åren 2009 och 2010. Sammanlagt disponeras cirka 31 miljoner kronor. År 2009 hade cirka 7,5 miljoner kronor använts för utveckling av upphandlingsstödet.

Planeringen av den upphandlingsstödjande verksamheten

Under år 2009 har Kammarkollegiet kartlagt problembilder och nuläge på upphandlingsområdet samt genomfört dialogmöten med olika intressenter. I Kammarkollegiets arbetsplan för år 2010 avseende uppbyggnaden av upphandlingsstödet anges inriktningen och prioritering av uppgifter efter att inledande rekryteringar har genomförts under våren 2010.

”I första hand berör planen upphandling under tröskelvärdena enligt LOU, och i förekommande fall LOV, eftersom dessa upphandlingar praktiskt sett har störst betydelse utifrån värde och antal transaktioner. I detta första skede kommer arbetet i vissa avseenden, särskilt vad gäller vägledning och innehållet på hemsidan upphandlingsstod.se, att inriktas mot upphandlingar under EU:s tröskelvärden samt B-tjänster och sådana aktiviteter har prioriterats som underlättar för de mer ovana leverantörerna och beställare/inköpare på upphandlande myndigheter.”¹⁴

I arbetsplanen för år 2010 har 51 olika projekt och aktiviteter planlagts under året. Det stöd Kammarkollegiet ger i dag är baserat på information om LOU och LOV via myndighetens webbplats, medan information om t.ex. LUF eller rådgivning i specifika ärenden än så länge saknas.

Utvecklingsarbete i samarbete med andra myndigheter

Kammarkollegiet har hittills genomfört 14 dialogmöten runt om i landet med olika intressenter, där cirka 500 upphandlare, leverantörer, bransch- och intresseorganisationer har deltagit. Dessutom har dialogmöten med systemleverantörer på upphandlingsområdet genomförts. Referens- och samverkansgrupper har etablerats med företrädare från bransch- och intresseorganisationer som t.ex. Svenskt Näringsliv, Företagarna, Almega och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), samt några landsting, kommuner, statliga myndigheter och företag.

Vid de intervjuer, som har genomförts i samband med kartläggningen, har ett antal myndigheter framfört synpunkter på kollegiets hantering av övertagna uppgifter; man anser att arbetet har gått för långsamt framåt. Det stöd som Kammarkollegiet erbjuder i dag upplevs mer som ett nationellt objektivet upphandlingsstöd för leverantörer och upphandlare i allmänhet än för andra statliga myndigheter inom ”statskoncernen”. Enligt många av de intervjuade myndigheterna och aktörerna behöver det göras mera för att förbättra statens interna upphandlingsprocesser.

¹⁴ Arbetsplan för år 2010, Kammarkollegiets upphandlingsstöd.

Samarbeten med övriga aktörer inom offentliga sektorn

Statliga myndigheterna samarbetar på ett organiserat sätt med kommuner och landsting på upphandlingsområdet. Intensivast har samarbetet varit med att ta fram en gemensam standard för den offentliga sektorn avseende elektronisk upphandling och inköp (SFTI). För detta finns en gemensam styrgrupp, ett tekniskt kansli och en anställd på SKL som arbetar som sammanhållande projektledare. Processen har varit tidskrävande med mycket förarbete och förankringsarbete, men nu börjar systemen kunna tas i bruk. Kammarkollegiet deltar nu i arbetet utifrån uppdraget om utveckling av e-upphandling.

SKL:s jurister har mycket lång erfarenhet av att arbeta brett med upphandlingsstöd till kommuner och landsting. I dag arbetar fyra jurister med allmänt stöd i upphandlingsfrågor till medlemsorganisationerna. De deltar också i Kammarkollegiets referens- och samverkansgrupper och har också delat med sig av material och mallar som tidigare har tagits fram av Landstingsnätverket för upphandling (LfU).

4.1.2 Konkurrensverket – tillsyn och information om regelverk

Uppgift och uppdrag

Konkurrensverket är förvaltningsmyndighet för den offentliga upphandlingen och tillsynsmyndighet för lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2007:1092) om upphandling inom försörjningsområdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Verket ska arbeta för en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna och marknadens aktörer.¹⁵

I arbetet med upphandlingsfrågor är tillsynen prioriterad och regelöverträdelser av större betydelse eller av principiellt intresse uppmärksammas särskilt. Därutöver sätter verket särskild fokus på otillåtna direktupphandlingar.¹⁶ Dessutom genomför verket särskilda informationsåtgärder för att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar. Verket har också i uppgift att verka för en

¹⁵ Se 1 och 2 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

¹⁶ Se Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 2010.

enhetlig tillämpning av upphandlingsreglerna samt följa den internationella rättsutvecklingen på området.

I regleringsbrevet kommer Konkurrensverkets uppdrag avseende upphandling fram indirekt via återrapporteringskraven, medan andra uppdrag som konkurrensfrågor på elmarknaden uttrycks explicit. Tidigare hade verket också ett regeringsuppdrag att, tillsammans med Tillväxtverket/Nutek, ta fram ett informationsmaterial om LOV. Detta uppdrag avrapporterades under år 2009, men Konkurrensverket arbetar fortfarande med att informera om LOV. Tidigare har verket också haft ett regeringsuppdrag att ta fram information gällande miljökrav i offentlig upphandling och man tillhandahåller fortfarande viss information på området.

Organisation och finansiering

Den del av Konkurrensverkets verksamhet som arbetar med upphandlingsfrågor är samlad i en särskild avdelning med cirka 14 medarbetare, men även medarbetare på verkets juridiska avdelning och informationsavdelning m.fl. är involverade i arbetet. Till exempel får Konkurrensverkets tipsfunktion många frågor om upphandlingar. Ett råd för upphandlingsfrågor finns också knutet till verksamheten. Rådet fungerar som ett forum för erfarenhetsutbyte och dialog.

Både tillsyns- och informationsverksamhet på upphandlingsområdet är anslagsfinansierad.

Information på upphandlingsområdet

Som tillsynsmyndighet ger Konkurrensverket inte råd i specifika upphandlingsärenden, utan enbart allmän vägledning och information om regelverket på upphandlingsområdet.

Konkurrensverket informerar om utvecklingen på området exempelvis genom nyhetsbrev. Nyhetsbrevet ”Upphandling” hade vid kartläggningens genomförande 2 916 prenumeranter, medan nyhetsbrevet ”Konkurrens” hade 2 182 prenumeranter. Konkurrensverkets webbplats är också väl utvecklad avseende information i upphandlingsfrågor.

Informationsbroschyrer finns avseende LOU, LUF och LOV. Dessutom tillhandahåller verket information om miljökrav i offentlig upphandling. Olika domstolsavgöranden i upphandlingsärenden publiceras regelbundet på verkets webbplats. Fram till och med juni 2010 hade cirka 215 e-postfrågor om upphandlingar kommit in till Konkurrensverket (av totalt cirka 600 frågor). Antalet telefonsamtal som rör frågor om upphandling uppskattas uppgå till minst det dubbla. Enligt verkets egna uppskattningar är hälften av de som ringer leverantörer och hälften upphandlare i statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Konkurrensverkets rådgivning skiljer sig från den verksamhet som Nämnden för Offentlig Upphandling (NOU) tidigare bedrev. NOU:s verksamhet fördes över till Konkurrensverket efter nämndens avveckling i augusti 2007. I samband med att nämnden införlivades i verket ändrades också inriktningen mot att mer fokusera på tillsyn.

Konkurrensverket har deltagit i upphandlingsdagar och informerat t.ex. om LOV för Opic och Anbud 24. Sedan år 2008 har Konkurrensverket också genomfört rundabordssamtal eller informationsmöten i hela landet till vilka upphandlande myndigheter och lokala organisationer har bjudits in.

På uppdrag av regeringen genomför Konkurrensverket en årlig enkät med inriktning på upphandling inom offentlig sektor. Enkäten vänder sig även till leverantörerna. I denna enkät ställs bland annat frågor om kunskap och information inom upphandlingsområdet. Den senaste enkäten (maj 2009) visar att en tredjedel av de tillfrågade myndigheterna inte visste vilken myndighet som hade ansvar för tillsynen för LOU. Därutöver vill hälften av myndigheterna ha mer information om LOU.

Samarbete med andra myndigheter och framtida strategi

Konkurrensverket samarbetar med andra myndigheter i upphandlingsfrågor, bland annat med Tillväxtverket när det gäller information till små och medelstora företag. Dessutom bedriver verket ett samarbete om e-upphandling och e-annonser tillsammans med Kammarkollegiet, ESV och ett antal andra berörda myndigheter. När det gäller frågor om råd och stöd på upphandlingsområdet hänvisar Konkurrensverket också allt mer till Kammarkollegiets upphandlingsstöd.

Konkurrensverket har tagit fram en strategi för hur de ska arbeta med upphandlingsfrågor för åren 2010 och 2011. De viktigaste frågorna för verket är:

- Otillåtna direktupphandlingar,
- andra överträdelser av upphandlingsreglerna,
- att följa rättsutvecklingen på upphandlingsområdet,
- att underlätta för små och medelstora företag att delta i offentliga upphandlingar.

Verket har i uppgift att främja en enhetlig tillämpning av de nationella upphandlingsreglerna och i lämplig omfattning informera upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer om viktiga beslut, om reglernas innehåll och hur reglerna tillämpas. Under åren 2010 och 2011 kommer Konkurrensverket att särskilt rikta in sig på att informera om nyheterna i regelverken och bidra till kunskapsspridning genom att arrangera informationsmöten på olika platser i landet och genom att utveckla webbinformationen, särskilt avseende otillåtna direktupphandlingar.

4.1.3 Verket för högskoleservice – upphandlingskonsulter

Uppgift och uppdrag

Utöver att vara en serviceorganisation för universitet och högskolor har VHS erbjudit andra statliga myndigheter stöd på upphandlingsområdet.

VHS har inget formellt uppdrag att delta i inköpsverksamheten av ramavtal på området SKT (skrivare, kopiatorer m.m.). Däremot framgår det av regleringsbrevet att det i myndighetens årsredovisning ska anges antalet statliga ramavtal som VHS ansvarar för, fördelat på ramavtalsområde. VHS har i dag ansvaret för åtta ramavtalsområden, bl. a bevakningstjänster, företagshälsovård, kontorsmaterial, säkerhetsteknik och tryckeritjänster.

VHS har till uppgift att på uppdrag av universitet och högskolor biträda vid bland annat upphandling. Myndigheten får utföra uppdrag även åt andra myndigheter än universitet och högskolor.¹⁷

Organisation och finansiering

VHS upphandling är en enhet med två skilda verksamheter – ramavtal och konsultverksamhet – vilka hade en omsättning på cirka 12 miljoner kronor år 2009. Ramavtalsverksamheten omsatte då 4 miljoner kronor, medan uppdrag för externa kunder hade en omsättning om 8 miljoner kronor. 12 personer av totalt 19 anställda arbetar i konsultverksamheten.

Cirka 2 procent av VHS:s kunder inom konsultområdet återfinns i universitets- och högskolesektorn, övriga 98 procent av kunderna är andra statliga myndigheter. Årligen genomför VHS Upphandling konsultuppdrag åt cirka 70 statliga myndigheter.

Konsultverksamheten är självfinansierad via avgifter för tjänsterna. Ramavtalsverksamheten betalas av leverantörerna via avgifter, baserad på leverantörens omsättning.

Konsultverksamhet

Konsultverksamheten kan delas in i upphandlingsstöd, utbildning och utveckling. Tjänster som erbjuds är rådgivning via telefon, mer direkt stöd i form av diskussionspartners, genomförande av upphandlingar, inköpsprocessanalyser och skräddarsydda utbildningar.

Samarbete med andra myndigheter och framtid

VHS deltar i den statliga inköpssamordningen samt samverkar i e-upphandlingsfrågor med övriga myndigheter och organisationer.

Regeringen beslutade den 23 juni 2010 att VHS:s konsultverksamhet ska avvecklas.¹⁸ Avvecklingen ska vara genomförd senast 31 december 2011. Tidigare har regeringen beslutat att myndighetens ramavtalsverksamhet flyttas till Kammarkollegiet senast den 31 december 2010.

¹⁷ Se 1 § förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.

¹⁸ U2010/1349/UH.

4.1.4 Svenska Miljöstyrningsrådet AB – miljökrav vid upphandling

Uppgift och uppdrag

AB Svenska Miljöstyrningsrådet tillhandahåller upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer på miljöområdet. Sedan år 2003 arbetar bolaget med miljökrav vid offentlig upphandling. Miljöstyrningsrådet är utpekade som en nyckelaktör för genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad upphandling.¹⁹ I arbetet ingår att sprida information om miljöanpassad offentlig upphandling, bland annat i form av detaljerad telefonrådgivning i upphandlingsfrågor och olika former av utbildningsinsatser. Dessutom ska Miljöstyrningsrådet arbeta med uppdatering och vidareutveckling av de upphandlingskriterier som bolaget har tagit fram. Bolaget har också omfattande internationella kontakter i bland annat upphandlingsfrågor. Dessutom arbetar Miljöstyrningsrådet med att ta fram underlag för konsumtionsmål och har påbörjat ett arbete med hur sociala och etiska aspekter kan integreras i upphandlingskriterierna.

Uppdragen för staten har Miljöstyrningsrådet fått via Miljödepartementet, Jordbruksdepartementet och Energimyndigheten. Naturvårdsverket har ett uppföljningsansvar för verksamheten. Bolaget får regelbundet ägardirektiv som bland annat berör verksamheten med upphandling.

Organisation och finansiering

Miljöstyrningsrådet är ett aktiebolag, som bildades 1995 och ägs gemensamt av staten (majoritetsägare) genom Miljödepartementet och av näringslivet genom Svenskt Näringsliv samt av SKL. År 2010 arbetar tolv heltidsanställda med miljöanpassad offentlig upphandling. Ett upphandlingsjuridiskt råd är knutet till verksamheten. Miljöstyrningsrådet samarbetar också med intressenter i flera olika nationella och internationella projekt.

Verksamheten finansieras genom ekonomiska tillskott för specifika statliga uppdrag, huvudsakligen via Miljödepartementet, men också i viss omfattning från Jordbruksdepartementet och Energimyndigheten.

¹⁹ Miljöanpassad offentlig upphandling, Regeringens skrivelse 2006/07:54

Dessutom tillkommer projektmedel respektive intäkter för konsultuppdrag, t.ex. utbildningar, som görs för olika kunder avseende miljökrav vid enskilda upphandlingar. Olika externa aktörer bidrar med insatser i kriterieutvecklingsarbetet utan särskild ersättning som till sin omfattning bedöms vara i samma storleksordning som det statliga stödet.

Upphandlingsstödande verksamhet i miljöfrågor

Miljöstyrningsrådet ger ett allmänt och direkt stöd till företag och offentlig förvaltning avseende miljökrav vid upphandling. Bolaget verkar för en hållbar utveckling genom att stödja företag och offentlig förvaltning i deras miljöarbete på ett strategiskt och kostnadseffektivt sätt. Syftet är att bidra till minskad miljöpåverkan och förbättrad miljöprestanda i såväl organisationer som från varor och tjänster. Miljöstyrningsrådet ska ge förutsättningar för att användningen av de verktyg som rådet förfogar över kan ske på marknadsmässigt goda och konkurrensneutrala villkor av alla organisationer oavsett storlek och verksamhetsinriktning.

Som en av tre huvudsakliga verktyg och tjänster erbjuder Miljöstyrningsrådet vägledning för hållbar upphandling. Konkret arbetar Miljöstyrningsrådet med att ta fram kriterier för miljöanpassad upphandling, samt med övrig information om hållbar upphandling. Kriterierna bygger på bland annat marknads- och intressentanalyser och uppdateras kontinuerligt för att anpassas till den tekniska utvecklingen på marknaden. Arbetet är långsiktigt och sker i nära samarbete med företrädare för näringsliv, kommuner och myndigheter. Färdigt material översätts och publiceras på rådets webbplats. Det kan då ligga till grund för de förfrågningsunderlag m.m. som upphandlande myndigheter och enheter tillämpar.

Utvecklingen av miljökriterier vid upphandling sker i expertgrupper som är öppna för alla berörda parter. Syftet är att nå konsensus bland berörda målgrupper och att förankra kriterierna bland leverantörerna.

En helpdeskfunktion för främst statliga myndigheter, kommuner och landsting kompletterar det skriftliga materialet genom att ge både allmänna och detaljerade råd i specifika upphandlingar, t.ex. hur ett förfrågningsunderlag ska vara utformat när det gäller olika slag av miljökrav och vilka typer av verifikat som kan accepteras vid anbuds-

givning. De myndigheter som anlitar Miljöstyrningsrådets helpdesk-funktion efterfrågar ofta detaljkunskap, snarare än allmänna mallar för förfrågningsunderlag m.m.

Vidare bedriver Miljöstyrningsrådet en relativt omfattande utbildningsverksamhet inom området miljöanpassad offentlig upphandling.

Omfattande information på webbplats

På Miljöstyrningsrådets webbplats finns en särskild informationsdel avseende upphandlingsstöd med bland annat vägledningar, goda exempel och upphandlingskriterier, men även information om socialt ansvar, teknikupphandling med anknytning till innovationer m.m. Arbetsprocessen vid t.ex. kriterieframtagning är väl strukturerad, kvalitetssäkrad och beskrivs övergripande. Vägledningar finns med checklistor och analyser inför framtagning av egna miljökrav. Kravspecifikationer som rör miljöområdet finns i huvudsak på tre nivåer – bas, avancerad och spjutspets. Användningen av materialet mäts kontinuerligt.

Samarbete med myndigheter och departement

Miljöstyrningsrådet bedriver ett omfattande samarbete med Jordbruksdepartementet, ESV, Konkurrensverket, Kammarkollegiet och Energimyndigheten.

Exempel på andra uppdrag Miljöstyrningsrådet har inom upphandlingsområdet är att ta fram och utveckla en webbplats för offentlig livsmedelsupphandling för Jordbruksdepartementet. Uppdraget har som huvudsyfte att underlätta för kommuner och landsting som vill ställa krav på livsmedel till barn och gamla.

Ett annat exempel är samarbetet med Energimyndigheten i deras arbete med införlivande av Energitjänstedirektivet, där Miljöstyrningsrådet bidrar med vägledning, upphandlingskriterier och stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting i de fall de väljer miljöanpassad upphandling i sitt arbete med energieffektivisering.

4.1.5 Tillväxtverket – entreprenörskap inom vård och omsorg

Uppgift och uppdrag

Tillväxtverket bildades den 1 april 2009 och tog över uppgifter från nedlagda Nutek och Glesbygdsverket samt från Konsumentverket.

Tillväxtverket fick i september 2009 i uppdrag av regeringen att i samverkan med Konkurrensverket ansvara för en informationssatsning avseende LOV för att stimulera fler att starta företag i vård- och omsorgssektorn. Uppdraget redovisades under våren 2010 till Socialdepartementet och förlängdes då till 2011. Den extra resurs som har krävts för uppgiften har totalt varit en heltidstjänst för information till nyföretagare på området.

Tillväxtverket och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser fick i december 2009 också ett delat uppdrag att följa utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap i vård- och omsorgsbranschen. De båda myndigheterna ska årligen under perioden 2010–2012 följa upp, rapportera och bedöma utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap inom hälso- och sjukvård, äldreomsorg och övrig socialtjänst.

Vägledning för upphandlingar överfört till Kammarkollegiet

Tidigare hade Nutek ett regeringsuppdrag att utforma ett handlingsprogram för att främja entreprenörskap inom vård och omsorg samt en användarvänlig vägledning för upphandlingar inom vård och omsorg. Arbetet bedrevs i samverkan med SKL, Socialdepartementet och Almega m.fl. Detta arbete övertogs av Tillväxtverket, medan uppdraget med vägledningen för upphandlingar inom vård och omsorg överfördes till Kammarkollegiet i början av år 2009. I instruktionen till Kammarkollegiet framhålls att Nuteks tidigare arbete ska användas i det fortsatta arbetet. Samarbetet kring LOV har fortsatt i en myndighetsgemensam grupp som har träffats var sjätte vecka.

Organisation och finansiering

Eftersom Tillväxtverket i nuläget inte har något särskilt uppdrag när det gäller allmänt upphandlingsstöd har de inte heller någon organisation eller finansiering för att arbeta med upphandlingsstöd.

Indirekt stöd via främjande av entreprenörskap och nyföretagande

Tillväxtverket arbetar för att förenkla reglerna för företagare, så att det är enkelt att starta och driva företag. I arbetet ingår även att mäta administrativa kostnader för företagare och bidra till regelförenklingar. Tillväxtverket anser att systemet för att kunna mäta kostnaderna för upphandlingar behöver utvecklas, både inom landsting och kommuner samt för små och medelstora företag.

Utöver detta arbetar Tillväxtverket med att stödja entreprenörskap, innovation och mångfald, speciellt inom området vård och omsorg. Det sker med tre olika insatser; program för fler företagare inom vård och omsorg, handlingsprogram för entreprenörskap och upphandlingar inom vård och omsorg samt information om lagen om LOV inom vård och omsorg för leverantörer. I detta arbete har verket ett samarbete med Verket för innovationssystem (Vinnova).

Webbplats för nyföretagare

Tillväxtverket har på sin webbplats samlad faktainformation för nyföretagare med direktlänkar till andra myndigheter. I verkets nya webbportal, Verksam.se, som drivs i samverkan med Bolagsverket och Skatteverket, finns också ett särskilt avsnitt om offentlig upphandling med information om regler och förfaringssätt.

4.1.6 Verket för innovationssystem (Vinnova) – innovationsupphandling i framtiden

Uppgift och uppdrag

Vinnova är en statlig myndighet som ska bidra till att höja tillväxten och välståndet i hela landet. Ansvarsområdet är innovationer kopplade till forskning och utveckling – det vill säga nyskapande, framgångsrika produkter, tjänster eller processer med vetenskaplig bas. Uppgiften är att finansiera den behovsmotiverade forskningen som ett konkurrenskraftigt näringsliv och ett välmående samhälle behöver, samt att stärka de nätverk som behövs för arbetet.

Vinnova har inget uppdrag avseende upphandlingsstöd

Regeringen gav i maj 2006 Nutek och Vinnova i uppdrag att i samråd med NOU utreda hur offentlig upphandling skulle kunna bidra till ökad

innovation och kreativ förnyelse. Detta innebar bland annat att utreda hur upphandlingar kan utformas så att de i större utsträckning driver på teknikutveckling och nya affärsmöjligheter. Uppdraget redovisades i oktober 2006.

Vinnova har i dag inget uppdrag avseende innovationsupphandling. Verket finansierar dock tre pilotprojekt på området och utvecklar en egen strategi på området.

Vinnovas aktiviteter har främst varit policyinriktade. Exempel är deltagande i EU-projekt som Inno-Partnering Forum¹⁰, diskussioner med OECD, bilaterala samarbetsamtal med bland annat Storbritannien, intressent i svenska projekt som Kungliga ingenjörsvetenskapsakademins (IVA) Innovation för tillväxt och medverkan vid upphandlingsseminarier och -konferenser.

År 2010 fick Vinnova ett nytt uppdrag i sitt regleringsbrev att i samråd med Tillväxtverket ansvara för genomförandet av Nordiska ministerrådets globaliseringsprojekt Innovation och entreprenörskap i hälso- och sjukvården.

Utredning om innovationsupphandling

Regeringen beslutade i december 2009 att tillsätta en utredning med uppdrag att utreda förutsättningarna för ökad tillämpning av innovationsupphandling i Sverige. Utredningen antog namnet Innovationsupphandlingsutredningen och lämnade sitt betänkande Innovationsupphandling (SOU 2010:56) i augusti 2010. Utredningen lämnar en rad förslag bland annat om innovationskrav i upphandlingslagstiftningen och en ny upphandlingsform, förkommersiell upphandling. Förslagen syftar till att stärka den offentliga verksamhetens förnyelse, kvalitet och effektivitet med stöd av innovationsupphandling. Därutöver föreslår utredningen att det vid sidan om det vanliga upphandlingsstödet ska finnas en särskild kompetenssamling kring innovationsupphandling. Vinnova föreslås få ansvar för denna uppgift. Innovationsutredningen betänkande remissbehandlas för närvarande.

Tabell 4 Sammanställning av det statliga upphandlingsstödet, augusti 2010

	Ramavtal SIS (AF, Fontifikationsverket, FMV, Försvarsmakten, Lantmännen, RPS, Skatteverket)	Riksgälden	VHS	ESV	Kammarkollegiet	Tillväxt- verket	Vinnova	Miljöstyrelserådet	Konkurrensverket
Upphandling & förvaltning av ramavtal	Ja, ca 40 stycken	Ja, 3 stycken	Ja, ca 10 stycken	Ja, 6 stycken	Ja, 20 stycken inom IKT	Nej	Nej	Nej	Nej
Samordning, information och upplösning av SIS	Ja, ingår i Rådet för SIS och Juristnätverket	Ja, ingår i Rådet för SIS och Juristnätverket	Ja, ingår i Rådet för SIS och Juristnätverket	Koordinator för samordningen	Ja, ingår i Rådet för SIS och Juristnätverket	-	-	-	-
Finansiering av SIS	Avgift från leverantörer	Anslag	Avgift från leverantörer	Avgift från leverantörer och från ramavtalsmyndigheter 4 (samordning), 5 (ramavtal)	Avgift från leverantörer	-	-	-	-
Antal årsarbetare SIS	9,5	5	7		25	-	-	-	-
Allmänt upphandlingsstöd (AUS)	Nej	Nej	Ja, rådgivning och utbildning	Nej Avropa.se för ramavtal	Ja, webbplats Svarar på allmänna frågor Ingen helpdesk	Ja, hemsida för nyföretagare	Nej	Ja, vägledning om miljökrav, webbplats, helpdesk och utbildningar	Ja, webbplats, nyhetsbrev och informationsmaterial
Särskilda uppgifter	Nej	Nej	Konsultuppdrag från myndigheter vid enskilda upphandlingar (verksamheten upplöpt 31 december 2010)	Nej	Nationellt upphandlingsstöd, e-upphandling, LOV, Bygg, vård och omsorg	Info om LOV	Innovations- upphandling	Utveckling av upphandlingskriterier för miljö och sociala krav, även helpdesk enskilda upphandlingar	Tillsyn, inklusive tipstelefon
Antal person verksamma AUS/särskilda uppgifter	-	-	12	-	15+	-	-	14	2 person AUS och 12 personer tillsyn
Finansiering av AUS/särskilda uppgifter	-	-	Konsultarvoden från myndigheter	-	Anslag	Anslag	Anslag	Anslag	Anslag

5 Statskontorets analys och förslag

Utgångspunkten för Statskontorets uppdrag – och därmed för analysen av olika organisationsalternativ – har varit de generella syftena med den offentliga upphandlingen. Dessa är att varor och tjänster ska köpas in på ett sådant sätt att staten, kommunerna och landstingen får rätt varor och tjänster till rätt priser och att myndigheterna hushållar med skattemedlen. Vidare ska leverantörer från Sverige och resten av Europa i varje upphandling ha möjlighet att konkurrera på lika villkor. Regeringens mål är att den offentliga upphandlingen ska vara effektiv och rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden så att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet.²⁰ Offentlig upphandling används emellertid också som ett verktyg för att driva på utvecklingen inom olika områden, t.ex. hållbar utveckling, tillväxt, innovation, små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar m.m. Den offentliga upphandlingsverksamheten och det statliga upphandlingsstödet bör därför organiseras så att det offentligas upphandlingar genomförs med hög effektivitet och samtidigt drar nytta av konkurrensen på olika marknader.

5.1 Det finns ett stort behov av stöd

Det statliga upphandlingsstödet ska bidra till att såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting får bättre förutsättningar att uppnå målen för den offentliga upphandlingen. Enligt den enkät²¹ som har skickats ut till 146 myndigheter finns det en relativt stor andel (20 procent) som inte har någon särskild funktion med ansvar för myndighetens upphandling och inköp. Det gäller framförallt små myndigheter (myndigheter som har mindre än 50 anställda). Dessutom har mer än hälften (60 procent) av de undersökta myndigheterna mindre än en heltidstjänst som ägnas åt upphandling. Många myndigheter saknar därmed särskild upphandlingskompetens.²²

²⁰ Se prop. 2010/11:1 s. 41.

²¹ Enkäten har skickats ut till ett urval av myndigheter. Urvalet är ej representativt för myndighetsgruppen som helhet utan i urvalet har representation utifrån departements-tillhörighet eftersträvat. För en mer utförlig redovisning av enkäten och dess resultat se bilaga 2

²² Se tabell 1 och 2 i bilaga 2.

Om vi ser till den nuvarande situationen menar merparten av de myndigheter som har besvarat enkäten att de sparar tid och att myndighetens upphandlingar får högre kvalitet genom att myndigheten använder sig av det samlade upphandlingsstödet. Flertalet myndigheter bedömer också att de även i framtiden kommer att ha ett behov av ett allmänt stöd i upphandlingsfrågor. Att döma av enkäten och de intervjuer som genomförts under kartläggningen kommer också många myndigheter att även i framtiden ha behov av mer direkt stöd i enskilda upphandlingar.²³

Till saken hör också att nästan samtliga intervjuade har framhållit betydelsen av att det finns *en* kontaktpunkt med hög kompetens på upphandlingsområdet inom staten. Många av de intervjuade menar också att många upphandlande myndigheter och enheter saknar kompetens i genomförandet av upphandlingar. Precis som tidigare gäller detta i synnerhet för de små myndigheterna, eftersom dessa ofta saknar tillräckliga resurser för att bygga upp och underhålla en nödvändig upphandlingskompetens.

Vidare har vissa leverantörer, särskilt små och medelstora företag, ett behov av stöd t.ex. när de ska lämna anbud i upphandlingar. Det finns också undersökningar som pekar på att många små- och medelstora företag avstår från att delta i offentliga upphandlingar eftersom dessa upplevs som allt för komplicerade, tidskrävande och administrativt betungande.

Utifrån denna något kortfattade summering av upphandlande myndigheters och enheters samt leverantörers situation och erfarenheter drar Statskontoret slutsatsen att det finns ett förhållandevis stort behov av stöd inom området offentlig upphandling. Därutöver tycks det också finnas ett behov av *en* aktör med särskilt ansvar för upphandlingsstöd, dit statliga myndigheter, kommuner, landsting och leverantörer kan vända sig i olika upphandlingsrelaterade frågor.

²³ Se tabell 4, 5 och 6 i bilaga 2.

5.2 Fyra organisationsalternativ

Analysen av för- och nackdelar med att samla den statliga inköpssamordningen och övrig statlig upphandlingsstödjande verksamhet i en och samma organisation har utgått från fyra huvudsakliga alternativ:

1. Nuvarande organisation behålls i princip oförändrad.
2. Verksamheterna samordnas i en redan befintlig myndighet.
3. Verksamheterna samordnas i en ny myndighet.
4. Verksamheterna samordnas i ett statligt bolag.

En viktig utgångspunkt för en analys av hur det statliga upphandlingsstödet ska vara organiserat är, som vi tidigare konstaterat, att minska splittringen och öka effektiviteten. Den organisatoriska lösning som väljs ska vidare leda till både förmånligare inköpsvillkor och en mer kostnadseffektiv upphandlingsprocess. I analysen har Statskontoret även beaktat de synergieffekter som kan uppstå när personer med skilda erfarenheter och kompetenser förs samman organisatoriskt. De positiva och negativa konsekvenserna av olika organisationsalternativ kommer att belysas utifrån ett antal kriterier som har betydelse för att skapa en så effektiv organisation som möjligt för det statliga upphandlingsstödet:

- Staten, kommuner, landsting och leverantörer ska ha tillgång till en hög kompetens på upphandlingsområdet.
- Staten, kommunerna och landstingen ska uppnå en god kostnadseffektivitet vid upphandlingar.
- Regeringens möjligheter att styra och följa upp verksamheten ska vara goda.
- Förutsättningar ska ges för ett tydligt fokus på upphandlingsfrågorna.
- Upphandlingsstödet information ska kvalitetsgranskas och bli konsistent.
- Det ska skapas förutsättningar för en fungerande helpdesk på upphandlingsområdet.

- Det ska finnas förutsättningar för ett minskat dubbelarbete och aktörernas olika roller bör tydliggöras.
- Upphandlingsverksamheten ska kunna beakta:
 - miljöaspekter,
 - sociala/etiska krav,
 - små och medelstora företags förutsättningar att delta i offentliga upphandlingar,
 - innovationsaspekter på upphandling, och
 - konkurrenssituationen på olika marknader.
- Det ska vara möjligt att uppnå en väl fungerande samordning mellan den statliga inköpssamordningen och det allmänna upphandlingsstödet.
- Det ska finnas möjligheter till samverkan med övrigt statligt utvecklingsarbete som på något sätt berör upphandling.

I tabell 5 på sidan 66 finns en sammanställning av organisationsalternativen i relation till de ovanstående kriterierna.

5.2.1 Förändrade förutsättningar

Av Statskontorets kartläggning (kapitel 4) framgår att det statliga upphandlingsstödet har varit splittrat på många aktörer, utan en tydlig helhet. Det har saknats en aktör med ett känt och klart uppdrag att ge upphandlingsstöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer.

På senare tid har regeringen fattat ett antal beslut på området. För det första har Kammarkollegiet fått i uppdrag att inrätta ett praktiskt nationellt upphandlingsstöd. Upphandlingsstödet ska ge vägledning till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer om hur en effektiv och rättssäker upphandlingsprocess kan genomföras på ett sätt som samtidigt ger goda förutsättningar för en hög leveranskvalitet och

största möjliga medborgarnytta.²⁴ Kammarkollegiet har även fått i uppdrag att senast den 1 januari 2011 inordna huvuddelen av verksamheterna inom den statliga inköpssamordningen i kollegiet.²⁵

I detta sammanhang är det viktigt att erinra om att de organisationsförändringar som skett på flera sätt har ändrat förutsättningarna för olika alternativ när det gäller att organisera det statliga upphandlingsstödet. Av det ovanstående framgår att Kammarkollegiet har fått ökade uppgifter genom ansvaret för den statliga inköpssamordningen samtidigt som kollegiet har tillförts uppgiften att utveckla och förvalta ett nationellt upphandlingsstöd. En väsentlig del av de olika slagen av upphandlingsstöd finns således redan i dag samlat vid Kammarkollegiet.

Därutöver kan även Innovationsupphandlingsutredningens betänkande komma att få betydelse för vilka statliga myndigheter och bolag som erbjuder stöd på upphandlingsområdet. I utredningen föreslås bland annat att Verket för innovationssystem (Vinnova) tilldelas ett övergripande ansvar för att främja innovationsupphandling för att på så vis kunna bistå myndigheter med kompetens vid innovationsupphandling. Detta arbete skulle i sådana fall ske i samarbete med den myndighet som ges ansvar för det allmänna upphandlingsstödet. Vidare föreslår utredningen att Vinnova också ska ges ansvar för en särskild annonseringsdatabas för förkommersiell upphandling. Utredningens förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

I framtiden kan dessutom förutsättningarna för det allmänna upphandlingsstödet organisation ytterligare förändras om det så kallade Teckal-undantaget inte permanentas. Teckal-undantaget innebär att statliga myndigheter, kommuner och landsting för tillfället inte behöver tillämpa lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) när de köper varor och tjänster från en leverantör som är en juridisk person och som staten, kommunen eller landstinget äger helt eller delvis. Undantaget är emellertid tillfälligt och upphör att gälla den 1 januari 2013. Efter det skulle staten, genom Naturvårdsverket, inte

²⁴ Kollegiet har även fått i uppdrag att ta fram en e-upphandlingsplattform samt utforma och publicera en vägledning om konkurrenspräglad dialog och elektronisk auktion. Se regeringsbeslut från den 20 november 2008 (Fi2008/6941) och från den 18 mars 2010 (Fi2010/1674).

²⁵ Se regeringsbeslut från den 6 maj 2010 (Fi2010/2733 och Fi2010/2734).

kunna använda Miljöstyrningsrådet på samma sett som sker i dag. En statlig utredning, OFUKI-utredningen, har dock fått i uppdrag att innan dess lämna förslag till en permanent lösning.

5.2.2 En oförändrad myndighetsstruktur

Sammanfattning av en i princip oförändrad organisation

Fördelar:

- Fortsatt fokus på miljöanpassad offentlig upphandling genom det arbetet som Miljöstyrningsrådet utför.
- Miljöstyrningsrådet, Vinnova m.fl. ges möjlighet att bidra med sakkunskap inom sina respektive områden.
- En del av de brister som finns i dag kan avhjälpas med en förbättrad samordning istället för en ny organisationslösning.

Nackdelar:

- Den fragmentisering och splittring som finns i dag blir kvar.
- Leder bland annat till en otydlig ansvarsfördelning, dubbelarbete och bristande effektivitet
- Leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter får fortsatt svårt att hitta fram till upphandlingsstödet olika delar.
- Fortsatt risk för att aktörerna ger olika svar på samma fråga.
- Regeringens styrning och uppföljning förblir svag och okoordinerad, särskilt när det gäller Miljöstyrningsrådets verksamhet som bedrivs i bolagsform.
- Om det så kallade Teckal-undantaget tas bort måste Miljöstyrningsrådets tjänster upphandlas.

En oförändrad myndighetsstruktur innebär att Kammarkollegiet får en betydande roll för såväl den statliga inköpssamordningen som för merparten av det allmänna stödet i upphandlingsfrågor. Kammarkollegiet kommer på så vis att förbli en knutpunkt för information, goda exempel, verktyg, statistik m.m. på upphandlingsområdet.

En sådan lösning innebär vidare att samtliga övriga statliga aktörer behåller sin upphandlingsstödjande verksamhet. Det gäller t.ex. den

allmänna information om upphandlingsprocessen, miljökrav i offentlig upphandling som Konkurrensverket har på sin webbplats och i sitt informationsmaterial. Även den form av upplysningsverksamhet till företag och nyföretagare som Tillväxtverket och Vinnova har i direkt anslutning till myndigheternas kärnverksamhet kommer att finnas kvar.

Ett skäl för att behålla nuvarande organisation och ansvarsfördelning i princip oförändrad är att det skulle ge fortsatt stort fokus på miljöanpassad offentlig upphandling. Vid en sådan lösning skulle Miljöstyrrådet behålla sin nuvarande verksamhet med inriktning mot miljöanpassad offentlig upphandling, kriterieutveckling och allmänt stöd till myndigheter, kommuner, landsting och leverantörer. Miljöstyrrådet skulle därmed också kunna fortsätta att i nära samverkan med näringslivet ta fram rekommendationer om vilka miljökrav som kan ställas i offentliga upphandlingar.

En lösning med en i princip oförändrad myndighetsstruktur skulle vidare innebära att berörda aktörer kan bevara en allsidig kompetens inom upphandlingsområdet vilket skulle kunna stärka deras kärnverksamhet.

Nackdelarna med en oförändrad myndighetsstruktur är att den fragmentisering och splittring som i dag föreligger finns kvar. Med en sådan lösning kommer det även fortsättningsvis att finnas ett flertal statliga aktörer som erbjuder och ger upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer stöd i upphandlingsfrågor. Detta skulle leda till att det fortfarande kan vara svårt för dessa att hitta fram till rätt aktör när de efterfrågar stöd i någon form. Detta skulle dessutom leda till att den otydliga ansvarsfördelningen med oklara roller för ett antal av de berörda aktörerna kvarstår, vilket i sin tur leder till fortsatt dubbelarbete och ineffektivitet.

Ett upphandlingsstöd fördelat på fler aktörer leder förvisso till att det finns fler informationskällor att tillgå, men det medför också att det blir mer komplicerat att synkronisera och kvalitetssäkra informationen på t.ex. webbplatser. En risk med detta är att statliga myndigheter och bolag kan ge olika information och upplysningar på likartade frågor.

En ytterligare nackdel med att behålla den nuvarande myndighetsstrukturen oförändrad är att regeringens styrning och uppföljning av den offentliga upphandlingen förblir svag och okoordinerad då arbetet är fördelat på flera myndigheter och ett statligt bolag. Detta gäller kanske i synnerhet Miljöstyrningsrådets verksamhet som bedrivs i bolagsform. Här finns det också en koppling till den del av Statskontorets uppdrag som berör frågan om Regeringskansliets behov av stabsstöd på upphandlingsområdet. Det har nämligen visat sig att inom området miljöanpassad offentlig upphandling är Regeringskansliet beroende av stöd från en relativt liten aktör och det kan därmed vara svårt att garantera det stöd som Regeringskansliet har behov av.

En oförändrad organisation kräver dock en förbättrad samordning

Om nuvarande myndighetsstruktur lämnas i princip oförändrad innebär det sammantaget att samordningen av upphandlingsstödet blir begränsad. Det kommer även i framtiden att förekomma ett visst dubbelarbete. Dessutom kvarstår problemen med att det kan uppkomma oklarheter bland upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer om vart man ska vända sig till för att få stöd i olika upphandlingsfrågor.

För att lösa dessa problem kan det finnas anledning att inrätta en samordningsfunktion för det allmänna stödet på upphandlingsområdet. I en sådan funktion skulle Kammarkollegiet, Konkurrensverket, Miljöstyrningsrådet, Tillväxtverket och Vinnova finnas representerade. Det kan även finnas skäl att överväga om ytterligare aktörer, som t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och olika näringslivsorganisationer, borde finnas företrädade i en sådan funktion för att ytterligare stärka upphandlingsstödet förmåga att lösa sina uppgifter.

Samordningsfunktionen skulle fungera som ett forum för de berörda aktörerna att utbyta information, återkoppla kunskap och samordna sitt arbete med att ge stöd på upphandlingsområdet. Inom ramen för samordningsfunktionen skulle aktörerna vidare kunna stämma av och synkronisera sitt arbete på ett bättre sätt än vad som sker i dag. Det skulle även vara möjligt för aktörerna att genomföra gemensamma informations- och utbildningsinsatser för att ytterligare förbättra stödet på upphandlingsområdet. En förstärkt samordning och ett förbättrat

informationsutbyte mellan berörda aktörer och andra intressenter – i form av en samordningsfunktion – skulle kunna avhjälpa ett flertal av de problem som är förknippade med dagens organisatoriska lösning.

Vi vet dock av erfarenhet att en sådan form av samverkan alltid är svår att etablera och svår att få att fortleva över tid. Det kan därför finnas skäl för regeringen att understryka vikten av samverkan på upphandlingsområdet. Därutöver skulle det också vara möjligt att i myndigheternas instruktioner, liksom i Miljöstyrningsrådets ägardirektiv, ange att de ska samverka i syfte att säkerställa ett effektivt och ändamålsenligt upphandlingsstöd.

5.2.3 Samordning av upphandlingsstödet i en organisatorisk enhet

Sammanfattning av samordning i en organisatorisk enhet

Fördelar:

- En ökad tydlighet gentemot upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer som får det enklare att hitta fram till stödet.
- Enklare att styra och följa upp verksamheten.
- Ger ett tydligare fokus på upphandlingsfrågorna.
- Utvecklingsarbetet på området främjas.
- Möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras.
- Risken för gränsdragningskonflikter och dubbelarbete minskar vilket främjar effektiviteten.
- Möjligheterna att förbättra kvaliteten på upphandlingsstödet ökar.
- De förvaltningspolitiska principerna och även de problem som är förenade med det så kallade Teckal-undantaget talar emot att driva upphandlingsstödjande verksamhet i bolagsform, vilket i dag är fallet med Miljöstyrningsrådet.

Nackdelar:

- Svårigheter att upprätthålla en tillräcklig sakkompetens inom särskilda områden, t.ex. hållbar utveckling och innovationsupphandling, kan eventuellt uppstå.
- En risk för minskad fokus på t.ex. miljöfrågorna när dessa integreras med övrig verksamhet.
- En fullständig renodling och tydlighet i rollfördelningen kan ändå aldrig uppnås.
- Vissa verksamheter inom upphandlingsstödet kan tyckas passa mindre bra ihop, t.ex. den statliga inköpssamordningen och det övriga upphandlingsstödet.

Detta alternativ inrymmer ett antal delfrågor. Kan det upphandlingsstöd som i dag ges av flera olika aktörer föras samman i en och samma organisation? Är det lämpligt att föra samman den statliga inköpssam-

ordningen med det övriga upphandlingsstödet? Vilken organisationsform – myndighet eller bolag – är i så fall den mest ändamålsenliga?

Det finns för- och nackdelar med att samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödjande verksamheter i en organisatorisk enhet. Detta gäller oavsett om det sker i en befintlig myndighet eller om staten tillskapar en ny organisation, en myndighet eller ett bolag, för ändamålet. Flera av kriterierna kan bedömas på likartat sätt, oavsett vilket alternativ som väljs. Det är givetvis också möjligt att tänka sig att den nuvarande strukturen till viss del behålls oförändrad samtidigt som vissa verksamheter förs samman.

Det finns ett antal fördelar med att samla allt upphandlingsstöd i en organisatorisk enhet. För det första skulle tydligheten öka och det skulle bli enklare för såväl upphandlande myndigheter och enheter som för leverantörer att hitta stödet. En stor del av den oklarhet som finns i dag skulle undanröjas med en sådan lösning.

Det är även enklare att styra och följa upp verksamheten i en organisatorisk enhet jämfört med när verksamheterna – som nu – är spridda på flera olika myndigheter och bolag. Den valda organisatoriska lösningen skulle även kunna förenkla utvecklingsarbetet på upphandlingsområdet.

En annan fördel är att möjligheterna till kompetensutveckling kommer att förbättras när personer med olika kunskaper och erfarenheter samlas i en och samma organisatoriska enhet. Att inom samma organisation ha ansvar för olika former av upphandlingsstöd kan bidra till att kunskap byggs upp. Inom en större organisatorisk enhet kommer t.ex. personer med såväl praktiska som teoretiska erfarenheter av upphandling att finnas. Den nära kopplingen mellan upphandlingsstödet olika delar, t.ex. kriterieutvecklingen inom området hållbar utveckling och det allmänna upphandlingsstödet främjar en utveckling och ständig förbättring av hela verksamheten. Det kommer sannolikt att ske en kunskapsöverföring mellan medarbetare med olika arbetsuppgifter, bakgrund och kompetens.

Ett samlat upphandlingsstöd leder sannolikt också till att det uppstår synergieffekter. Det uppstår samordningsfördelar, bland annat genom

bättre utnyttjande av kompetens. Risken för dubbelarbete och gränsdragningskonflikter mellan olika upphandlingsstödjande verksamheter minskar. Dessutom förbättras förutsättningarna för att t.ex. erbjuda en helpdesk, som kan svara på allmänna frågor på upphandlingsområdet. En sådan förändring kan sammantaget antas leda till en högre effektivitet, vilket inverkar positivt på den statliga ekonomin.

För närvarande förekommer det också att flera aktörer är verksamma inom ett och samma område. Exempelvis bedriver flera olika aktörer verksamhet inom området hållbar utveckling. Miljöstyrningsrådet arbetar bland annat med att ta fram kriterier för miljöanpassad upphandling samt med att ge råd och stöd på området. Inom ramen för sitt upphandlingsstöd ska dessutom Kammarkollegiet ta fram metoder och hjälpmedel som bland annat syftar till att bidra till en långsiktigt hållbar utveckling. Vidare har Konkurrensverket tidigare haft regeringsuppdrag när det gäller miljökrav i offentlig upphandling och verket erbjuder fortfarande viss information på området. Denna typ av rollkonflikter skulle enklare kunna undvikas med en annan organisatorisk lösning.

En samlat upphandlingsstöd kan även ha en positiv inverkan på kvaliteten på stödet. Risken för motstridiga faktauppgifter och skiftande budskap till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer skulle minska. Till exempel skulle den information som läggs ut på webbsidor kunna kvalitetsgranskas och stämmas av på ett enklare sätt.

Med upphandlingsstödet samlat på en organisatorisk enhet kommer olika perspektiv att vägas mot varandra. Det blir möjligt att sprida upphandlingshjälpmedel som väger samman och balanserar önskemål om bland annat en hållbar utveckling, tillväxt, små och medelstora företags medverkan i upphandlingar och ett innovationsfrämjande klimat. Möjligheterna att ta hänsyn till små och medelstora företag kan allmänt komma att öka när resurserna blir större och kompetensen ökar. Samma sak gäller för andra särskilda aspekter som ska beaktas vid upphandlingar, till exempel miljökrav, sociala krav och innovation.

Det finns emellertid även ett antal nackdelar med att föra samman allt upphandlingsstöd i en organisatorisk enhet. En nackdel kan vara att det finns en viss risk för begränsat synfält om allt sköts på en hand. Det

kan ifrågasättas om en renodlad upphandlingsmyndighet kan upprätthålla en tillräcklig sakkompetens inom områdena innovation, tillväxt, hållbar utveckling samt små och medelstora företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. En lösning på detta problem skulle kunna vara att få till stånd en förbättrad samverkan med expertmyndigheter som Tillväxtverket, Vinnova och Naturvårdsverket. Det är också möjligt att bilda nätverk för att lösa sådana kompetensbrister.

Det bör också påpekas att en fullständig renodling sannolikt är svår att uppnå. Konkurrensverket, och möjligen Tillväxtverket och Vinnova, kan komma att fortsätta att informera om upphandlingsfrågor fristående från den organisatoriska enhet som ansvarar för det statliga upphandlingsstödet, såvida de anser att detta är väsentligt för att stödja och komplettera sin kärnverksamhet.

Ytterligare en nackdel är den otydlighet som kan uppstå om den statliga inköpssamordningen och det allmänna upphandlingsstödet förs samman. Det rör sig om helt olika verksamheter som till och med kan stå i viss konflikt med varandra, med risk för jävliknande situationer. Den statliga inköpssamordningen har som primär uppgift att åstadkomma så bra inköpsvillkor för statsförvaltningen som möjligt. Det övriga upphandlingsstödet däremot har bland annat till uppgift att svara på frågor från leverantörer och ta fram upphandlingskriterier i nära samverkan med näringslivet. Att bedriva dessa båda verksamheter inom samma organisatoriska enhet kan skapa trovärdighetsproblem gentemot leverantörerna. Dessa problem skulle dock kunna hanteras genom att särskilja funktionerna i olika avdelningar inom den organisatoriska enheten. På så sätt kommer en och samma medarbetare inte att ägna sig åt alla de arbetsuppgifter som ryms inom det samlade upphandlingsstödet.

Samtidigt finns det fördelar, sett ur ett kompetensutvecklingsperspektiv, med att ha verksamheterna samlade. Bland annat kan de olika kategorierna av medarbetare ha nytta av varandras erfarenheter och möjligheten att byta arbetsuppgifter kan vara stimulerande för den enskilde medarbetaren. Risker för otydlighet och att jävliknande situationer uppstår minskar också i och med att upphandlingsstödet inte ska ge råd i upphandlande myndigheters och enheters enskilda upphandlingar.

En viktig fråga att ta ställning till är om det bolag, Miljöstyrningsrådet, som för närvarande bedriver verksamhet främst på området hållbar utveckling, ska finnas kvar eller om verksamheten ska föras in i en organisatorisk enhet med samlat ansvar för upphandlingsstöd. Det finns förvaltningspolitiska riktlinjer och principer som anger när en statlig verksamhet är lämplig att bolagisera (se sidan 63). De kriterier som har lagts fast kan knappast anses vara uppfyllda i Miljöstyrningsrådets fall. En annan nackdel med bolagsformen är att regeringens möjlighet att styra, följa upp och kontrollera verksamheten är mer begränsade än vad som är fallet för en myndighet.

En nackdel med dagens organisatoriska lösning är att utvecklandet av miljökriterier och stödet på miljöområdet ”frikopplas” från det övriga utvecklingsarbetet och upphandlingsstödet. Detta kan skapa oklarheter genom att det uppstår olika tolkningar av innebörden av upphandlingsreglerna. Det finns därför fördelar med att föra in miljöfrågorna i upphandlingsverksamhetens ”huvudfåra”, så att det sker en integrering av olika synsätt.

Ytterligare en komplikation som hör samman med Miljöstyrningsrådets verksamhet är det så kallade Teckal-undantaget i LOU. Om Teckal-undantaget inte görs permanent så uppstår det svårigheter när Regeringskansliet eller någon annan myndighet vill använda sig av Miljöstyrningsrådets kompetens. Det blir då inte möjligt att utan en föregående upphandling köpa tjänster av eller lägga uppdrag på Miljöstyrningsrådet.

Det finns dock även skäl som talar emot att miljöfrågorna integreras organisatoriskt med det övriga upphandlingsstödet, samtidigt som det finns argument som talar för att bolagsformen bör behållas för denna verksamhet. För det första är det viktigt att miljöfrågorna ges fortsatt hög prioritet och förutsättningar för detta kan öka med ett fristående organ. Miljöfrågorna kräver vidare särskild kompetens, bland annat när det gäller bedömning av miljöeffekter inom ett stort antal områden i kombination med kunskap om de förutsättningar som regelverket på upphandlingsområdet ger. Det är dessutom väsentligt att uppnå en förankring och delaktighet hos företrädarna för näringslivet och branschorganisationer, t.ex. vid utarbetandet av kriterier för miljökrav på upphandlingsområdet. Det handlar om samverkan med – och till

och med delägande av – andra aktörer. Miljöstyrningsrådet ägs till viss del av näringslivet, ett faktum som kan bidra till en ökad förankring.

Bör den samordnade verksamheten organiseras som ett bolag eller som en myndighet?

Det förekommer att statlig verksamhet bedrivs i bolagsform. Under 1990-talet har ibland hela myndigheter bolagiserats eller så har en del av en myndighets verksamhet ombildats till bolag. Regeringen har lagt fram ett antal kriterier som bör vara uppfyllda för att statlig verksamhet ska anses vara lämplig att bolagisera:

- 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.²⁶

Statskontoret har i rapporten En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag (2009:12) analyserat för- och nackdelar med att bedriva den statliga inköpssamordningen i bolagsform. Flera av de kriterier som anges ovan bedömdes inte vara relevanta.

För det första är verksamheten inte konkurrensutsatt i egentlig mening. Den offentliga aktören kan inte sägas konkurrera, faktiskt eller potentiellt, med privata aktörer på marknaden. Inte heller går det att tala om affärsmässig mognad när den verksamhet som bedrivs inte är av det affärsmässiga slaget. Det sista kriteriet, att målet för verksamheten ska vara vinst, är uppenbarligen inte uppfyllt.

En bolagisering av en myndighets verksamhet bör följa de förvaltningspolitiska riktlinjer och principer som har växt fram över tid. I rapporten om statlig inköpssamordning gör Statskontoret bedömningen att bolagsformen inte är lämplig för att organisera samordnad upphandling inom staten. När det gäller upphandlingsstödet i sin helhet, det vill säga både den statliga inköpssamordningen och det övriga upphandlingsstödet, saknas det skäl att göra någon annan bedömning. Denna samlade verksamhet kan inte sägas vara konkurrensutsatt.

²⁶ Se prop. 1992/93:100 bilaga 1

I uppdraget till Statskontoret har regeringen varit medveten om risken att hämma konkurrensen på en fungerande marknad. Rådgivning i myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar ingår därför inte i begreppet upphandlingsstödande verksamhet. Slutsatsen blir därmed att statligt upphandlingsstöd bör organiseras och bedrivas i myndighetsform.

Bör den samordnade verksamheten ligga i en ny eller i en befintlig myndighet?

Nästa fråga att ta ställning till är om en samordnad verksamhet i en enda myndighet ska läggas i en redan befintlig myndighet eller om en ny myndighet ska inrättas med fokus enbart på upphandlingsfrågor. Det bör betonas att en granskning utifrån de kriterier som har angetts ovan ger i stort sett likartat utfall för en ny respektive en redan existerande myndighet.

För en sammanhållen funktion i en ny myndighet talar främst att ledningen kommer att ha full fokus på upphandlingsfrågorna. Verksamheten kan fokuseras på en enda uppgift, nämligen att bedriva en upphandlingsstödande verksamhet. Det finns annars en risk för splittring om stödet läggs in i en myndighet som har en rad andra verksamheter ”vid sidan av”. Myndighetens ledning kan lägga all kraft på att förbättra och effektivisera den upphandlingsstödande verksamheten.

En ny myndighet innebär också en större tydlighet främst gentemot dem som utnyttjar upphandlingsstödet. Det kommer att gynna verksamheten att samtliga inblandade aktörer känner till och kan hitta fram till en särskilt utpekad myndighet på området.

Det är även Statskontorets bedömning att regeringens möjligheter att styra och följa upp verksamheten blir något bättre om verksamheten samlas i en särskild upphandlingsmyndighet. Detta alternativ leder t.ex. till en ökad transparens när det gäller verksamhetens ekonomi. De intäkter som den statliga inköpssamordningen genererar kommer inte längre att kunna användas till någon annan, från upphandlingen helt skild, verksamhet.

Mot en sammanhållen funktion i en ny myndighet talar främst att Kammarkollegiet är väl etablerat med väsentliga uppgifter på området

och med växande kompetens. Dessutom kan en överföring till en ny myndighet skapa en turbulens under en övergångsperiod, vilket temporärt ytterligare kan hämma effektiviteten i upphandlingsstödet.

En annan nackdel med att inrätta en ny myndighet är att detta för med sig vissa initiala kostnader. Vidare blir möjligheterna till synergier med befintliga verksamheter, t.ex. vad gäller administrativa stödverksamheter, något mindre. Sett ur det perspektivet är alternativet att placera de upphandlingsstödjande verksamheterna i en redan befintlig myndighet på kort sikt mindre kostsamt. På lång sikt kan däremot en särskild upphandlingsmyndighet leda till effektiviseringar och därmed till lägre kostnader för det allmänna.

5.3 Sammantagen bedömning

Analysen av de fyra organisationsalternativens för- och nackdelar kan sammanfattas utifrån hur väl de lever upp till de kriterier som ställts upp för organisationen av det samlade upphandlingsstödet, vilket också har gjorts i tabell 5.

Tabell 5 Sammanfattande bedömning av de fyra alternativen

	Nuvarande myndighetsstruktur	Samordnas i ny myndighet	Samordnas i befintlig myndighet	Ny samordningsfunktion
Samlad kompetens i upphandlingsfrågor	Nej	Ja, om man kan ha hög kunskap inom vissa specialområden	Ja, om man kan ha hög kunskap inom vissa specialområden	Ja, men fördelad på fler aktörer
Kvalitetsgranskning av information	I viss grad	I hög grad	I hög grad	I hög grad
Goda möjligheter att styra och följa upp verksamheten	Till viss del	Mycket goda	Goda	Till viss del
Ge ett tydligt fokus på upphandlingsfrågorna	Till viss del	Till mycket stor del	Till stor del	Till viss del
En kontaktpunkt för upphandlingsfrågor	Nej	Ja	Ja	Nej
Helpdesk vid allmänna frågor	Ja, till viss del	Ja, i alla fall i högre grad än tidigare	Ja, i alla fall i högre grad än tidigare	Ja, till viss del
Helpdesk vid enskilda upphandlingar?	Nej, endast i miljöfrågor	Nej	Nej	Nej, endast i miljöfrågor
Minskat dubbelarbete och tydliga roller?	Nej, men dubbelarbetet är i dag begränsat	Ja, i mycket hög grad	Ja, i mycket hög grad, i hög grad vad gäller tydlighet	Ja, i hög grad
Beaktande av miljöaspekter	I hög grad	På kort sikt i lägre grad än tidigare, på lång sikt i hög grad	På kort sikt i lägre grad än tidigare, på lång sikt i hög grad	I hög grad
Beaktande av SMF:s problematik vid upphandlingar	I begränsad utsträckning	I högre utsträckning än tidigare	I högre utsträckning än tidigare	I begränsad utsträckning
Främjande av innovationsupphandling	I begränsad utsträckning	I högre utsträckning än tidigare	I högre utsträckning än tidigare	I något högre utsträckning än tidigare
Beakta konkurrensituationen på olika marknader	I begränsad utsträckning	I högre utsträckning än tidigare	I högre utsträckning än tidigare	I begränsad utsträckning
Samordning med SIS?	Nej	Ja	Ja	Till viss del
Samverkan med övrigt statligt utvecklingsarbete inom upphandling?	Till viss del	Till stor del	Till stor del	Till stor del
Sammantagen bedömning	Tillfredsställer i begränsad utsträckning kriterierna	Tillfredsställer i mycket hög utsträckning kriterierna	Tillfredsställer i hög utsträckning kriterierna	Tillfredsställer i viss utsträckning kriterierna

Tabellkommentar: Gråfärgad ruta anger att lösningen uppfyller kriteriet i hög utsträckning.

Statskontorets slutsats är att den nuvarande organiseringen av det statliga upphandlingsstödet inte är optimal och att den till viss del hindrar verksamheten från att utvecklas ytterligare, t.ex. när det gäller upphandlingsfrågornas status och fokus samt kompetens- och verksamhetsutveckling. För att åtgärda de brister som finns i den nuvarande organisationen och skapa förutsättningar för utveckling och effektivisering förordar Statskontoret att nuvarande system med upphandlingsstödjande verksamheter fördelade på ett flertal statliga myndigheter och bolag avvecklas. I stället bör en ny myndighet för statlig upphandling och upphandlingsstöd bildas.

I arbetet har vi också beaktat alternativa lösningar som ett statligt bolag eller en enhet inom en redan befintlig myndighet, men efter en samlad bedömning funnit att lösningen med en ny myndighet är mest ändamålsenlig.

Enligt Statskontorets bedömning skulle en koncentration av den upphandlingsstödjande verksamheten till en ny upphandlingsmyndighet skapa goda förutsättningar för att staten får tillgång till en hög kompetens på upphandlingsområdet. En lösning med en myndighet med ansvar för ramavtalsupphandling och upphandlingsstöd skulle understryka att upphandlingskompetens ses som en kärnkompetens inom staten. Vidare skulle en sådan lösning kunna leda till effektivitetsvinster och att det skapas goda förutsättningar för utveckling och förbättring av den statliga upphandlingen. Sammantaget väger fördelarna med en sammanhållen funktion på en myndighet klart tyngre än nackdelarna, eftersom det ökar möjligheterna att uppnå högre kompetens, kvalitet i upphandlingsstödet, förmånliga inköpsvillkor och en mer kostnadseffektiv upphandlingsprocess.

Inrättandet av en ny myndighet kommer enligt Statskontorets bedömning att leda till att en rad fördelar kan realiseras. En ny upphandlingsmyndighet leder bland annat till en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet, men även till en effektivare upphandlingsverksamhet med förbättrade förutsättningar för effektiv styrning och uppföljning av verksamheten. Dessutom förbättras förutsättningarna för kompetensutveckling och kompetensförsörjning när upphandlingsstödet samlas i samma myndighet som inköpssamordningen. En upphandlingsmyndighet

skulle också få större möjligheter att vårda leverantörsmarknaderna och se till att små och medelstora inte stängs ute från deltagande.

En ny myndighet på upphandlingsområdet innebär också att centrala förvaltningspolitiska principer, som renodling av myndigheters verksamhet och en ökad organisatorisk tydlighet i den statliga förvaltningen, kan efterlevas på ett bättre sätt än vad som är möjligt med nuvarande organisation. I det här fallet gäller det främst Konkurrensverket som i och med bildandet av en myndighet med ansvar för upphandlingsstöd kan koncentrera sin verksamhet till tillsynsområdet. Med en sådan renodling bör inte Konkurrensverket erbjuda upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer stöd förutom att informera om regelverkets tillämpning (vilket får betraktas som nödvändigt inom ramen för verkets tillsynsuppdrag). I frågor som rör andra områden än regelverket bör dock verket i framtiden hänvisa till den nya myndigheten för upphandlingsstöd. Det är därför viktigt att se över Konkurrensverkets instruktion och regleringsbrev så att alla former av otydligheter undanröjs och att de stödjande uppgifter som verket har i dag överförs till den nya myndigheten.

Det är också viktigt att en ny upphandlingsmyndighet tar tillvara och utvecklar den verksamhet som Miljöstyrningsrådet har byggt upp inom området miljöanpassad offentlig upphandling. Till största delen handlar det om att fortsätta det arbete med kriterieutveckling och miljökrav för ett femtiotal produktområden som Miljöstyrningsrådet bedrivit i nära samarbete med upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Enligt Statskontorets bedömning bör en ny upphandlingsmyndighet så snart som möjligt efter bildandet få till stånd arbetsgrupper och samarbeten med upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer för att inte tappa fart i arbetet med miljöanpassad offentlig upphandling. På längre sikt gör Statskontoret bedömningen att en ny myndighet på upphandlingsområdet kan leda till en mer omfattande användning av miljökrav i offentlig upphandling.

Enligt Statskontoret bör en ny myndighet med ansvar för upphandling och upphandlingsstöd ha huvudansvaret för att erbjuda upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer stöd inom området innovationsupphandling. Då innovationsupphandling hittills är relativt outnyttjat verktyg inom upphandlingsområdet är det emellertid viktigt att myn-

digheten drar nytta av Vinnovas erfarenhet och kompetens på området. En ny myndighet på upphandlingsområdet bör därför få i uppdrag att samverka med Vinnova.

Enligt Statskontorets beräkningar omfattar den praktiska verksamhet som täcks av kartläggningen 74,5 årsarbetskrafter. Det är därför rimligt att anta att en ny upphandlingsmyndighet kräver ungefär samma dimensionering. Som tidigare påpekats leder Statskontorets förslag till effektiviseringar av verksamheten, bland annat genom att dubbelarbete undviks. Statskontoret bedömer därför att vissa besparingar kan vara möjliga att göra och att upphandlingsstödet kan klara sig med ett något färre antal medarbetare. Samtidigt har många av de upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer som Statskontoret varit i kontakt med uppgett att deras behov av stöd kommer att öka i framtiden. Detta kan delvis förklaras med de nya bestämmelser som infördes i upphandlingslagstiftningen den 15 juli 2010.

När det gäller finansieringen av det samlade statliga upphandlingsstödet i en ny upphandlingsmyndighet, menar Statskontoret, att denna bör ske utifrån nuvarande principer. I praktiken innebär det att ramavtalsverksamheten även fortsättningsvis bör vara avgiftsfinansierad och ha full kostnadstäckning som ekonomiskt mål. Lösningen med att avgifterna grundas på leverantörernas omsättning bör bibehållas. Även när det gäller det allmänna upphandlingsstödet bör nuvarande principer bibehållas, vilket innebär att verksamheten även i framtiden bör vara anslagsfinansierad.

5.4 Uppföljning av det statliga upphandlingsstödet

Uppföljning av det samlade upphandlingsstödet

I Statskontorets uppdrag ingår också att lämna förslag på hur den samlade upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp. Frågan berör till viss del Ekonomistyrningsverkets (ESV) transaktionsdatabas (TDB) som Statskontoret också har att utreda. Statskontoret ska senast den 10 januari 2011 ha analyserat behovet av denna databas, dess ändamålsenlighet samt utreda vem som ska ansvara för den och hur den ska finansieras. De förslag till uppföljning som lämnas i denna

rapport kan därför komma att utvecklas när Statskontoret redovisar den del av uppdraget som särskilt rör TDB.

Den exakta omfattningen på den offentliga upphandlingen är för närvarande inte känd. Det finns inte heller uppgifter om vad staten upphandlar i stort. Enligt Statskontorets bedömning finns det därför skäl att utveckla uppföljningen av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten. En förbättrad uppföljning skulle vara möjlig att åstadkomma om det skapas förutsättningar för att samla in följande uppgifter årligen:

- Omfattningen av myndigheternas inköp.
- Vilka leverantörer som levererat varor och/eller tjänster.
- Uppgifter om vilken typ av inköp som har gjorts (avrop på statligt eller eget ramavtal, upphandling, samordnad upphandling eller direktupphandling).
- Fördelning av inköp på produktkategorier.

Med hjälp av denna information skulle det vara möjligt att göra analyser som kan vara till nytta för uppföljning och utveckling av den statliga upphandlingen. Det skulle även vara möjligt att kontrollera att leverantörer rapporterar in korrekta uppgifter i samband med statliga ramavtal och att ramavtalsansvariga myndigheter därmed får in rätt avgifter.

Utöver kontroller av hur mycket som avropas på ett ramavtal skulle det också vara möjligt att använda de inrapporterade uppgifterna till att bedöma vilka produkter som det finns ett gemensamt behov av inom staten. Detta kräver information om vad staten som helhet upphandlar. Med en utveckling av uppföljningen skulle det vara möjligt att ta fram uppgifter för att utveckla nya och befintliga ramavtalsområden inom staten.

Informationen skulle vidare kunna leda till bättre förutsättningar för samordnade upphandlingar mellan enskilda myndigheter. Även om en upphandling inte täcker ett behov för hela staten kan det finnas grupper av myndigheter som har likartade behov. Två eller flera myndigheter kan då göra en samordnad upphandling av ett ramavtal som täcker

detta gemensamma behov. Det ställer dock krav på att myndigheterna känner till de gemensamma behoven. Här skulle en utvecklad uppföljning av statens inköp kunna vara till hjälp för att identifiera vilka myndigheter som har sådana gemensamma behov.

En utvecklad uppföljning skulle också göra det möjligt att analysera små- och medelstora företags möjligheter att delta i statliga upphandlingar. Med hjälp av informationen skulle det vara möjligt att identifiera de marknader där det är särskilt viktigt att diskutera små och medelstora företags medverkan.

Informationen skulle också kunna ge underlag för bedömningar av om det allmänna upphandlingsstödet ges inom relevanta områden. Med information om vilka produktkategorier som upphandlas i stor omfattning skulle det allmänna stödet också kunna utvecklas och skraddarsys på ett bättre sätt än vad som är möjligt i dag.

En fördjupad uppföljning innebär ökade krav på myndigheter och företag

En del av den information som krävs för uppföljning finns redan tillgänglig i ESV:s transaktionsdatabas (uppgifter om omfattningen av myndigheternas inköp och vilka leverantörer som har levererat varor och/eller tjänster). För att få reda på vilken typ av inköp som har gjorts och fördelning av inköp på produktkategorier krävs dock att ytterligare information samlas in.

Att samla in sådan information skulle innebära ökade kostnader och ökad uppgiftslämnarbyrå för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer. En förutsättning för en utveckling av uppföljningen är därför att inrapportering av uppgifterna kan ske genom de system för e-beställning och e-faktura som Ekonomistyrningsverket utarbetar på uppdrag av regeringen. Detta arbete beräknas vara avslutat under sista kvartalet 2013. Systemen för e-beställning och e-faktura kommer att innebära att en ny infrastruktur kring upphandlingar och inköp tas i bruk. Denna infrastruktur borde, enligt Statskontorets bedömning, också kunna rymma möjligheter till uppföljning av det samlade upphandlingsstödet. Statskontoret föreslår därför att ESV prövar om det är möjligt att bygga in förutsättningar för inrapportering i systemen för e-beställning och e-faktura.

Uppföljning av det allmänna upphandlingsstödet

När det gäller uppföljningen av det allmänna upphandlingsstödet menar Statskontoret att denna bör ske med längre tidsintervall. Om uppföljningen genomförs årligen blir inrapporteringen alltför betungande för leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter.

Statskontoret föreslår därför att uppföljning av det allmänna stödet bör ske vart tredje år och omfatta följande områden:

- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer använder sig av det allmänna upphandlingsstödet.
- Vilken nytta (uttryckt i sparad tid och vunnen kvalitet) som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer säger sig ha av upphandlingsstödet.
- I vilken utsträckning som upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer använder sig av upphandlingsstödet olika verktyg och hjälpmedel.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter använder sig av miljökrav i sina upphandlingar.
- I vilken utsträckning upphandlande myndigheter och enheter använder sig av innovationsupphandling.

Referenser

- Ekonomistyrningsverket. *Inköpsmönster staten 2008*.
- Förordningen (2007:761) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.
- Förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.
- Förordningen (2007:1291) med instruktion för Verket för högskoleservice.
- Kammarkollegiet. *Arbetsplan för år 2010, Kammarkollegiets upphandlingsstöd*.
- Konkurrensverket. *Offentlig upphandling och offentliga inköp, Omfattning och sammansättning, En forskningsrapport skriven av Mats Bergman på uppdrag av Konkurrensverket (2008)*.
- Prop. 1992/93:100:1. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94*.
- Prop. 2009/10:180. *Nya rättsmedel på upphandlingsområdet*.
- Prop. 2010/11:1. *Budgetpropositionen för 2011*.
- Regeringsbeslut. *Uppdrag till Kammarkollegiet att förbereda en ny verksamhet kring upphandlingsstöd och elektronisk upphandling (Fi2008/6941)*.
- Regeringsbeslut. *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Verket för högskoleservice U2010/1349/UH*.
- Regeringsbeslut. *Uppdrag till Kammarkollegiet att ta fram vägledning för konkurrenspräglad dialog och elektronisk auktion (Fi2010/1674)*.
- Regeringsbeslut. *Uppdrag till Kammarkollegiet att förbereda och genomföra inordnande av inköpsverksamheter inom den statliga inköpssamordningen (Fi2010/2733)*.
- Regeringsbeslut. *Uppdrag att förbereda verksamhetsöverföring Fi2010/2734*.
- Regeringens skrivelse. *Miljöanpassad offentlig upphandling (2006/07:54)*.
- Regleringsbrev. *Konkurrensverkets regleringsbrev för budgetåret 2010*.
- SOU 1999:139. *Effektivare offentlig upphandling – för fortsatt välfärd, trygghet och tillväxt*.

SOU 2010:56. *Innovationsupphandling.*

Statskontoret 2009:12. *En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag.*

Regeringsuppdraget



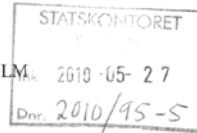
Finansdepartementet

Regeringsbeslut II 4

2010-05-06

Fi2010/2735 (delvis)

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM



Uppdrag till Statskontoret att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas och hur stabsstödet på upphandlingsområdet bör utvecklas

1 bilaga

Regeringen uppdrar till Statskontoret att dels utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas, dels utreda hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas.

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2010. De delar av uppdraget som rör stabsstödet till Regeringskansliet, Ekonomistyrningsverkets ramavtalsupphandlingsverksamhet och transaktionsdatabas ska redovisas senast den 10 januari 2011.

På regeringens vägnar

Mats Odell
Åsa Edman

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefonväxel
08-405 10 00

Telefon
08-21 73 86

E-post: registret@finance.ministry.se

Telefax
117 41 FINANS S

Kopia till

Finansdepartementet (SF, SMS, KL)
Socialdepartementet (HS, ST)
Miljödepartementet (H)
Näringsdepartementet (ENT, FIN, MK)
Ekonomistyrningsverket
Kammarkollegiet
Konkurrensverket
Miljöstyrningsrådet AB
Tillväxtverket
Vinnova



Uppdrag till Statskontoret att utreda hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas och hur stabsstödet på upphandlingsområdet bör utvecklas

Sammanfattning av uppdraget

Regeringen uppdrar till Statskontoret att dels utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas, dels utreda hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas.

Målet med översynen är att genom en minskad splittring av den statliga upphandlingsstödjande verksamheten på upphandlingsområdet bättre ta tillvara den offentliga upphandlingens tillväxtpotential. Statskontorets förslag ska leda till att leverantörernas, de upphandlande myndigheternas och enheternas behov beaktas samt att regeringens mål, att uppnå en mer effektiv offentlig upphandling, på bästa sätt tillgodoses. Vidare syftar översynen till att utveckla stabsstödet till Regeringskansliet.

Bakgrund

Ett splittrat statligt upphandlingsstöd

Med begreppet upphandlingsstödjande verksamheter avses verksamheter som i syfte att underlätta och effektivisera den offentliga upphandlingen utvecklar och tillhandahåller allmän information, hjälpmedel, verktyg, metodik, system, statistik m.m. Upphandlingsstödjande verksamhet bistår med hjälp och stöd till sådan upphandling, inklusive direktupphandling, som omfattas av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (LUF) samt vid kontraktstilldelning med stöd av lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). I begreppet upphandlingsstödjande verksamhet ingår det operativa upphandlingsstöd som utförs enligt förordningen (1998:796) om statlig inköpsamordning. I begreppet ingår inte tillsynsverksamhet

eller rådgivning i upphandlande myndigheters eller enheters enskilda upphandlingar.

Upphandlingsstödande verksamheter i statlig regi bedrivs av exempelvis av Kammarkollegiet, AB Svenska Miljöstyrningsrådet, Konkurrensverket, Ekonomistyrningsverket (ESV), Vinnova och Tillväxtverket. Operativt upphandlingsstöd tillhandahålls bl.a. inom ramen för den statliga inköpsamordningen. Den statliga inköpsamordningen är, med undantag för Riksgäldens verksamhet, helt avgiftsfinansierad medan övriga upphandlingsstödande verksamheter är anslagsfinansierade. Det statliga stödet till den offentliga upphandlingen uppvisar en splittrad myndighetsbild. Den kan givetvis bero på att vissa verksamheter är mindre lämpliga att utföras i en och samma organisation. I andra fall kan splittringen vara en konsekvens av en mindre effektiv nationell samordning av den snabbt framväxande politiken på upphandlingsområdet.

I propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175 s. 92) gör regeringen bedömningen att den statliga inköpsamordningen bör bestå. Verksamheten är i dag spridd på elva olika statliga myndigheter och bör enligt Statskontorets förslag i rapporten En effektivare statlig inköpsamordning (2009:12), med undantag för ramavtalsupphandlingsverksamheten vid Riksgälden, samlas i en ny myndighet. Kammarkollegiet får i dag regeringens uppdrag att senast den 1 januari 2011 inordna huvuddelen av verksamheterna inom den statliga inköpsamordningen, inklusive den centrala samordningsfunktion som finns på ESV, i kollegiet (dnr Fi2010/2733 och Fi2010/2734). Besluten får ses som ett steg i riktning mot att minska splittringen av den stödande verksamheten i statlig regi på upphandlingsområdet. Den ramavtalsverksamhet som bedrivs vid Riksgälden ska inte inordnas i Kammarkollegiet eftersom ramavtalen för betalningsförmedlingstjänster är en del av Riksgäldens kärnuppgifter. Regeringen anser därutöver att det inte finns tillräckligt underlag för att ta ställning till om ESV:s ramavtalsupphandlingsverksamhet bör överföras till Kammarkollegiet eller vara kvar på ESV. Det gäller särskilt upphandling av sådana ramavtal som har en tydlig koppling till ESV:s kärnverksamhet. ESV ska enligt sin instruktion, inom sitt verksamhetsområde, säkerställa statsförvaltningens tillgång till ändamålsenliga administrativa system med tillhörande stöd.

Statistiken på upphandlingsområdet är bristfällig och möjligheterna att beräkna omfattningen och värdet av den offentliga upphandlingen är begränsade. Det leder i sin tur till att det är svårt att bl.a. förutse och beräkna effekterna av olika åtgärder och initiativ på upphandlingsområdet. ESV ansvarar för en transaktionsdatabas (TDB) i informationssystemet Hermes som innehåller information om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstående leverantörer. Det ursprungliga syftet med databasen var att bidra till en rationell

upphandlingsprocess. Transaktionsdatabasen har uppvisat brister, vilket har föranlett en diskussion om behovet av databasens och dess ändamålsenlighet i nuvarande utförande.

Den offentliga upphandlingens starka framväxt

I Europeiska unionen (EU) uppgår den annonserade upphandlingen över tröskelvärdena till ca 2 155 miljarder euro vilket motsvarar 17 procent av EU:s brutonationalprodukt (2008). Det saknas officiell statistik om värdet av den sammanlagda upphandlingen i Sverige. En vanligt förekommande bedömning är att den uppgår till ca 500 miljarder kronor årligen. Dessa stora belopp, under direkt kontroll av offentliga organ, har setts som ett potentiellt viktigt medel för att nå mål inom andra politikområden som inte är direkt kopplade till rättsområdet offentlig upphandling. Motivet för sådana åtgärder kan sammanfattas med att offentliga aktörer genom sina upphandlingar ska föregå med gott exempel, att en premierad produkts positiva effekter ska få större spridning och att offentliga aktörers efterfrågan ska bidra till att vissa produkter efterfrågas så att de därmed uppnår en kritisk massa.

Rättsområdet offentlig upphandling påverkas därför av ett stort antal politikområden inom EU, vilket framgår av en kartläggning som Statskontoret gjort (Kartläggning av EU-arbete med påverkan på rättsområdet offentlig upphandling, Statskontoret 2009:23). Detta kräver i sin tur att medlemsstaterna engagerar sig för att få den offentliga upphandlingen att fungera på ett tillfredsställande sätt. En förbättrad konkurrens vid offentlig upphandling bidrar till att skattemedlen används på bästa sätt till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. En väl fungerande upphandlingsmarknad i Sverige och övriga EU ger företagen möjlighet att ta del av en omfattande marknad.

Skälen för regeringens beslut

Splittringen av det statliga upphandlingsstödet drabbar främst de som är i störst behov av den upphandlingsstödjande verksamheten, dvs. de mindre och medelstora företagen, ovana inköpare och beställare på ramavtal. Dessa aktörer är eller skulle kunna vara involverade i en stor del av den offentliga upphandlingen men har ofta svårt att hitta, ta del av och samordna det statliga upphandlingsstödet som tillhandahålls. Dessa grupperns behov av hjälp och stöd kommer sannolikt att öka i samband med att nya bestämmelser i LOU och LUF, avseende bl.a. förstärkta rättsmedel, träder i kraft den 15 juli 2010 (prop. 2009/10:180). Regeringen anser därför att ett samlat statligt upphandlingsstöd starkt kan bidra till att den offentliga upphandlingens tillväxtpotential tas tillvara.

Upphandlingen är under stark utveckling, bl.a. genom påverkan från andra politikområden. Det innebär att Regeringskansliet har behov av att bygga upp ett starkt stabsstöd för att kunna delta och påverka

utvecklingsarbetet på EU-nivå. Vidare bör stabsstödet kunna bistå regeringen med upphandlingsstödande åtgärder vid det praktiska genomförandet av såväl EU-reglering som nationell lagstiftning inom stat, kommun och landsting. Stabsstödet bör kunna vidta åtgärder som allmänt bidrar till en effektiv offentlig upphandling i Sverige. För Sverige, som exportberoende land, är det också nödvändigt att skapa goda förutsättningar för svenska leverantörer att delta i upphandlingar i EU:s medlemsstater.

Uppdraget

Statkontoret får i uppdrag att utreda och lämna förslag på hur upphandlingsstödande verksamheter i statlig regi kan samordnas. Ett samlat upphandlingsstöd bör bidra till att sprida upphandlingshjälpmedel som väger samman och balanserar angelägna önskemål om bl.a. en hållbar utveckling för miljö och samhälle, små och medelstora företags medverkan i upphandlingar och ett innovationsfrämjande klimat med en effektiv användning av skattemedel till nytta för medborgarna, den offentliga sektorn och näringslivet. Ett samordnat upphandlingsstöd bör bidra till att förutsättningar skapas för att hela inköpsprocessen ska kunna genomföras elektroniskt.

Ett samlat upphandlingsstöd bör organisatoriskt sett syfta till att lösa eventuella mål- och gränsdragningskonflikter mellan olika upphandlingsstödande verksamheter. Vidare bör ett samlat upphandlingsstöd syfta till att undvika sådana konflikter men även dubbelarbete. Det är också angeläget att ett samlat upphandlingsstöd tar tillvara de synergieffekter som förväntas uppstå när personer med olika kunskaper och erfarenheter från flera organisationer samlas i en och samma organisation. För att inte riskera att hämma konkurrensen på en fungerande marknad är det också viktigt med en medvetenhet om var gränsen går mellan det offentliga åtagandet respektive den privata marknaden för upphandlingsstödande verksamhet.

Statskontoret ska i det sammanhanget

- kartlägga vilka statliga organ som bedriver upphandlingsstödande verksamhet och vilken slags verksamhet de bedriver,
- analysera för- och nackdelar med att i en gemensam organisation samla den statliga inköpssamordningen och övriga upphandlingsstödande verksamheter som bedrivs i statlig regi,
- analysera var den ramavtalsupphandlingsverksamhet, som bedrivs vid ESV, lämpligast bör bedrivas i framtiden,
- analysera behovet av den transaktionsdatabas som ESV ansvarar för och, om det finns behov av databasen, analysera dess ändamålsenlighet samt utreda vem som ska ansvara för den och hur den ska finansieras,
- föreslå hur den samlade upphandlingsstödande verksamheten bör följas upp,

- analysera och föreslå hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas,
- med beaktande av verksamheternas art och omfattning, föreslå i vilken form som den upphandlings- och stabsstödjande verksamheterna ska bedrivas och finansieras, samt
- föreslå de författningsändringar som krävs till följd av förslagen.

Samråd och redovisning

Statkontoret ska inhämta och redovisa synpunkter från berörda myndigheter, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och berörda intresseorganisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2010. De delar av uppdraget som rör stabsstödet till Regeringskansliet, ESV:s ramavtalsupphandlingsverksamhet och transaktionsdatabasen ska redovisas senast den 10 januari 2011.

Myndighetsenkät

Inom ramen för kartläggningen har Statskontoret skickat ut en webbenkät till 146 myndigheter. I enkäten har myndigheterna fått svara på frågor om det statliga upphandlingsstödet. Urvalet omfattade myndigheter under samtliga departement och av skilda storlekar, dock inte de allra minsta av typen delegationer och kommittéer. Av de cirka 90 procent som besvarade enkäten är det drygt hälften som har fler än 200 anställda, medan 17 procent har färre än 50 anställda. Frågorna rörde myndigheternas egen upphandlingsverksamhet, om de själva ger upphandlingsstöd samt behovet av stöd från experter på andra myndigheter – nu och i framtiden.

Generellt kan noteras att nästan alla myndigheterna (95 procent) genomför egna upphandlingar och att 60 procent har egna ramavtal – trots alla avtal som finns att tillgå inom ramen för den statliga inköpsamordningen. Vidare framgår att nästan hälften av respondenterna upphandlar för mellan 11 och 30 procent av myndighetens totala budget, och att nästan en femtedel upphandlar för ännu större andelar.

En femtedel av myndigheterna har ingen särskild upphandlingsfunktion

En femtedel av myndigheterna har ingen särskild person eller avgränsad funktion för just upphandling. Det gäller främst små myndigheter. Drygt hälften har dock en eller flera särskilda personer för ändamålet, och en fjärdedel av dem som har svarat har till och med en speciell avdelning eller enhet för upphandling. Cirka 60 procent av myndigheterna har mindre än 1 heltidstjänst (årsarbetare) för upphandling, cirka 30 procent har 2–5 tjänster för ändamålet och 13 procent uppger att de har minst 6 tjänster på området. Det sistnämnda gäller bl.a. de myndigheter som ansvarar för de statliga ramavtalen och vissa stora myndigheter.

Tabell 1. Har myndigheten en särskild funktion för upphandling?

Särskild avdelning/enhet/sektion för upphandling	25
Person/personer med ansvar för upphandling	54
Ingen avgränsad funktion eller person	21
Totalt	100

Tabell 2. I vilken omfattning arbetar anställda (uppskattat antal årsarbetare) på myndigheten med olika upphandlingar?

0-1 heltidstjänster	59
2-3 heltidstjänster	19
4-5 heltidstjänster	10
6-10 heltidstjänster	6
Mer än 10 heltidstjänster	7
Totalt	100

De flesta myndigheterna behöver stöd i upphandlingsfrågor

Myndigheterna har många kontakter i upphandlingsfrågor, för att få råd m.m. Bara en tiondel av respondenterna har klarat sig utan sådant externt stöd. Hälften har kontaktat Kammarkollegiet och lika många har tagit hjälp av Verket för högskoleservice (VHS). Att efterfråga stöd och råd är vanligast för små myndigheter. Många har också sökt stöd hos Konkurrensverket, vilket gäller inte minst de stora myndigheterna. Vidare har en femtedel vänt sig till Miljöstyrningsrådet, medan det däremot är mycket ovanligt att man söker efter upphandlingsstöd hos exempelvis Vinnova eller Tillväxtverket.

De situationer där myndigheter efterfrågar upphandlingsstöd är bl.a. vid avrop från statliga ramavtal, vilket hälften har utnyttjat. Men över 40 procent har också fått mer allmän hjälp i form av information, verktyg, statistik m.m. Det är både små och stora myndigheter som efterfrågar sådant allmänt upphandlingsstöd.

Tabell 3. Frågor och situationer där myndigheter söker upphandlingsstöd.

Vid avrop från ramavtal	50
För mer allmän rådgivning	43
Vid enskilda upphandlingar av varor och tjänster (ej ramavtal)	25
Ingen annan myndighet har kontaktats	21
Vid specifika upphandlingar av ramavtal	17
Annan form av stöd	13

Många myndigheter anser att upphandlingsstödet sparar tid och höjer kvaliteten

Nästan 40 procent av myndigheterna anser att upphandlingsstödet sparar tid i ganska eller mycket stor omfattning, medan resterande drygt 60 procent anser att de sparar tid endast i ”viss omfattning” eller inte alls. Det är något fler av de små myndigheterna som anser att de sparar tid genom att använda sig av det allmänna upphandlingsstödet. På motsvarande sätt anser knappt hälften av respondenterna att rådgivningen gör att de vinner i kvalitet i ganska eller mycket stor omfattning, medan över hälften uppger att de vinner i kvalitet i ”viss omfattning”. Den upplevda kvalitetsvinsten är klart högre hos de små myndigheterna.

Tabell 4. Anser ni att myndigheten sparar tid genom att utnyttja expertis och stöd via andra myndigheter som ger upphandlingsstöd?

I mycket stor omfattning	11
I ganska stor omfattning	27
I viss omfattning	55
Inte alls	7
Totalt	100

Tabell 5. Anser ni att myndigheten vinner i kvalitet genom att utnyttja expertis och stöd från andra myndigheter som ger upphandlingsstöd?

I mycket stor omfattning	15
I ganska stor omfattning	31
I viss omfattning	49
Inte alls	6
Totalt	100

Det behövs ett allmänt och ökat stöd i framtiden

Flertalet myndigheter (75 procent) bedömer att de också i fortsättningen kommer att behöva allmänt stöd i upphandlingsfrågor. Inte minst de medelstora myndigheterna förutser stödbehov i olika situationer. Två tredjedelar av respondenterna ser behov av stöd vid enskilda upphandlingar. Drygt hälften förutser behov av stöd vid avrop från de statliga ramavtalen – och nästan lika många önskar framtida stöd när egna ramavtal ska upphandlas.

Generellt väntas behovet av råd och stöd öka framöver, och endast några få myndigheter ser ett minskat behov av upphandlingsexpertis från andra myndigheter. Medan cirka 60 procent räknar med ett oförändrat stödbehov förväntar sig en tredjedel ett något eller till och med mycket ökat behov av råd och stöd från andra statliga aktörer. Det gäller myndigheter av olika storlekar.

Tabell 6. I vilken omfattning kommer myndigheten att behöva upphandlingsstöd från annan statlig aktör/myndighet i framtiden? (andel av respondenterna som angett resp. stödbehov)?

Mycket mer än i dag	9
Något mer än i dag	29
Ungefär som i dag	59
Något mindre än i dag	4
Mycket mindre än i dag	0

Myndigheter hjälper varandra på informell basis

Nästan hälften av myndigheterna, i regel de stora, uppger i enkäten att de själva bistår andra myndigheter med råd och stöd, i enstaka fall och mer informellt. En lika stor andel, främst de små, ger inget stöd till andra statliga organ. Elva myndigheter (8 procent) anger att de ger stöd i organiserad form. Det gäller dels sådana som har fått denna uppgift av regeringen, dels vissa andra myndigheter; intervjuerna visar att det i flera fall rör sig om större myndigheter som ger stöd till näraliggande verksamheter.

Tabeller över enkätens samtliga frågor

Tabell 7. I vilken omfattning (andel av myndighetens budget) uppskattar du att myndigheten årligen upphandlar varor och tjänster?

0-10 procent	37
11-30 procent	45
31-50 procent	13
Mer än 50 procent	5
Totalt	100

Tabell 8. Vilka alternativ har myndigheten använt vid upphandling av varor och tjänster (andel av respondenterna som angett resp. alternativ)?

Vi genomför egna upphandlingar	95
Vi har egna ramavtal	60
Vi avropar från statliga ramavtal	99
Vi samarbetar med andra myndigheter vid upphandlingar	43
Totalt	100

Tabell 9. Har myndigheten kontaktat annan myndighet eller statlig aktör för råd och stöd i upphandlingsfrågor (andel av respondenterna som angett resp. aktör)?

Verket för högskoleservice	53
Kammarkollegiet	51
Konkurrensverket	41
Ekonomistyrningsverket	34
AB Svenska Miljöstyrningsrådet	19
Tillväxtverket	5
Vinnova	3
Annan statlig aktör	26
Ingen statlig aktör har kontaktats	26

Tabell 10. Hur ersätts upphandlingsstödet?

Ingen ersättning	69
Avgifter eller annan betalning för tjänsten ges till den stödgivande myndigheten	34
Avgifter från leverantören vid upphandlingen	8
På annat sätt	6

Tabell 11. I vilka frågor kommer myndigheten att ha behov av upphandlingsstöd i framtiden (andel av respondenterna som angett resp. stödbehov)?

För mer allmän rådgivning (information, verktyg, hjälpmedel, statistik mm)	75
Vid upphandling av ramavtal	44
Vid avrop från ramavtal	55
Vid enstaka upphandlingar av varor eller tjänster	66
Annat upphandlingsstöd	9

Tabell 12. Vet ni vart ni ska vända er för stöd och rådgivning i upphandlingsfrågor?

Ja	50
Vanligtvis	37
Ibland	14
Nej	0
Totalt	101

Tabell 13. Ger ni själva stöd i upphandlingsfrågor till andra statliga myndigheter/organ?

Ja, i organiserad form	8
Ja, i enstaka fall och mer informellt	44
Nej	47
Totalt	99

Tabell 14. Vilken omfattning (uppskattat antal årsarbetare) har er egen stödgivning i upphandlingsfrågor?

0-1 heltidstjänst	84
2-3 heltidstjänster	9
4 eller fler heltidstjänster	7
Totalt	100

Tabell 15. Får ni ersättning för det upphandlingsstöd som ni själva ger till andra myndigheter?

Ja	10
Nej	90
Totalt	100

Myndigheter som ingick i Statskontorets urval

<p>Finansdepartementet</p>	<p>Bokföringsnämnden Arbetsgivarverket Ekonomistyrningsverket Finansinspektionen Fortifikationsverket Konjunkturinstitutet Kronofogdemyndigheten Lotteriinspektionen Länsstyrelsen i Blekinge län Länsstyrelsen i Dalarnas län Länsstyrelsen i Gotlands län Länsstyrelsen i Gävleborgs län Länsstyrelsen i Hallands län Länsstyrelsen i Jämtlands län Länsstyrelsen i Jönköpings län Länsstyrelsen i Kalmar län Länsstyrelsen i Kronobergs län Länsstyrelsen i Norrbottens län Länsstyrelsen i Skåne län Länsstyrelsen i Stockholms län Länsstyrelsen i Södermanlands län Länsstyrelsen i Uppsala län Länsstyrelsen i Värmlands län Länsstyrelsen i Västerbottens län Länsstyrelsen i Västernorrlands län Länsstyrelsen i Västmanlands län Länsstyrelsen i Västra Götalands län Länsstyrelsen i Örebro län Länsstyrelsen i Östergötlands län Pensionsmyndigheten Skatteverket Statens bostadskreditnämnd Statens fastighetsverk Statens pensionsverk Statistiska centralbyrån Statskontoret Tullverket</p>
<p>Arbetsmarknadsdepartementet</p>	<p>Arbetsförmedlingen Arbetsmiljöverket Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering Svenska ESF-rådet</p>

Försvarsdepartementet	Försvarets materialverk Försvarets radioanstalt Försvarshögskolan Försvarsmakten Kustbevakningen Myndigheten för samhällsskydd och beredskap Statens haverikommission Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) Totalförsvarets pliktverk
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	Allmänna reklamationsnämnden Diskrimineringsombudsmannen Fastighetsmäklarnämnden Konsumentverket Ungdomsstyrelsen
Jordbruksdepartementet	Fiskeriverket Livsmedelsverket Skogsstyrelsen Statens jordbruksverk Statens veterinärmedicinska anstalt Sveriges lantbruksuniversitet
Justitiedepartementet	Brottsförebyggande rådet Datainspektionen Domstolsverket Ekobrottsmyndigheten Justitiekanslern Kriminalvården Migrationsverket Revisorsnämnden Rikspolisstyrelsen Rättshjälpsmyndigheten Rättsmedicinalverket Åklagarmyndigheten
Kulturdepartementet	Arkitekturmuseum Institutet för språk och folkminne Konstnärsnämnden Moderna museet Naturhistoriska riksmuseet Presstödsnämnden Radio- och TV-verket Riksantikvarieämbetet Riksarkivet Statens kulturråd Statens museer för världskultur

<p>Miljödepartementet</p>	<p>Boverket Forskningsrådet för miljö areella näringar och samhällsbyggande Kemikalieinspektionen Lantmäteriet Naturvårdsverket Statens geotekniska institut Strålsäkerhetsmyndigheten Sveriges metrologiska och hydrologiska institut</p>
<p>Näringsdepartementet</p>	<p>Bolagsverket Elsäkerhetsverket Energimarknadsinspektionen Konkurrensverket Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser Patent- och registreringsverket Post- och telestyrelsen Rederinämnden Rikstrafiken Rymdstyrelsen Statens energimyndighet Statens väg- och transportforsknings institut Sveriges geologiska undersökning Tillväxtverket Trafikanalys Trafikverket Transportstyrelsen Verket för innovationssystem</p>
<p>Socialdepartementet</p>	<p>Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap Försäkringskassan Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd Inspektionen för socialförsäkring Läkemedelsverket Myndigheten för handikappolitisk samordning Myndigheten för internationella adoptionsfrågor Smittskyddsinstitutet Socialstyrelsen Statens folkhälsoinstitut Statens institutionsstyrelse Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket</p>

Utbildningsdepartementet	Centrala studiestödsnämnden Högskoleverket Institutet för rymdfysik Kungliga biblioteket Luleå tekniska universitet Lunds universitet Malmö högskola Myndigheten för yrkeshögskolan Mälardalens högskola Specialpedagogiska skolmyndigheten Statens skolinspektion Statens skolverk Stockholms universitet Verket för högskoleservice Vetenskapsrådet
Utrikesdepartementet	Exportkreditnämnden Inspektionen för strategiska produkter