



2010/95-5

Ett utvecklat upphandlingsstöd





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 analysera och föreslå hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas samt analysera var den ramavtalsupphandlingsverksamhet, som bedrivs vid Ekonomistyrningsverket (ESV), lämpligast bör bedrivas i framtiden. Statskontoret ska därutöver 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.

I november 2010 överlämnade Statskontoret rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:24) där frågan om det statliga upphandlingsstödet organisation och uppföljning behandlades.

Statskontoret överlämnar härmed promemorian *Ett utvecklat upphandlingsstöd*.

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

Yvonne Gustafsson

Martin Johansson

Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Hur kan stödet på upphandlingsområdet utvecklas?	9
1.1	Hur kan stödet på upphandlingsområdet utvecklas?	9
1.2	Så har vi arbetat – intervjuer och dokumentstudier	10
1.3	Så är promemorian disponerad	12
2	Stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet	13
2.1	Vad är stabsstöd?	13
2.2	Hur ser stabsstödet ut i dag?	13
2.2.1	Konkurrensverket	14
2.2.2	Kammarkollegiet	15
2.2.3	Svenska Miljöstyrningsrådet AB	16
2.2.4	Kommerskollegium	17
2.2.5	Försvarets materielverk (FMV)	18
2.2.6	Övriga myndigheter	18
2.3	Hur kan stabsstödet utvecklas?	19
2.3.1	Det finns behov av stabsstöd på upphandlingsområdet	19
2.3.2	En ny upphandlingsmyndighet kan ge både upphandlingsstöd och stabsstöd	20
2.3.3	Hur kan stabsstödet förbättras och utvecklas?	21
2.3.4	Statskontorets bedömningar och förslag i sammandrag	24
3	Ekonomistyrningsverkets ramavtalsverksamhet	25
3.1	Förvaltningen har vissa gemensamma behov	25
3.1.1	Förvaltningens verksamhet, struktur och behov	25
3.1.2	Effektivisering genom stordrift	26
3.2	ESV:s ramavtalsverksamhet	27
3.2.1	Vem bör ha ansvar för ramavtalen?	28
3.2.2	ESV:s kompetens garanterar en effektiv förvaltning	28
3.2.3	En ansvarig myndighet kan leda till ökad effektivitet	30
3.2.4	Statskontorets samlade bedömning	32
3.2.5	Statskontorets förslag i sammandrag	32
4	Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas	35
4.1	Transaktionsdatabasens syfte, innehåll och kostnader	35
4.1.1	Databasens ursprungliga syfte	35
4.1.2	Transaktionsdatabasen i dag	35
4.1.3	Databasens kostnader	37
4.2	Tidigare utredningar	37
4.2.1	ESV:s uppföljning år 2003	37
4.2.2	Verket för högskoleservices utredning år 2006	38
4.2.3	ESV:s utredning år 2007	38



4.3	Behovet och användningen av databasen	39
4.3.1	Databasen används för att kontrollera avtalstrohet...	39
4.3.2	... och till utveckling av nya ramavtal	39
4.3.3	Varför används inte TDB i större utsträckning?	40
4.4	Bör transaktionsdatabasen avvecklas eller utvecklas?	41
4.4.1	Statskontorets utgångspunkt	41
4.4.2	Med nuvarande form bör databasen avvecklas...	42
4.4.3	... men en förbättrad uppföljning kräver utveckling	43
4.4.4	Statskontorets förslag i sammandrag	46

Bilagor

1	Statskontorets uppdrag	47
2	Förteckning över myndigheter som ska rapportera in inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer till transaktionsdatabasen	55

Sammanfattning

Statskontorets uppdrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett och lämnat förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. I rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23) har Statskontoret föreslagit att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd ska inrättas. I samband med detta fick Statskontoret också i uppdrag att:

- analysera och föreslå hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas,
- analysera var den ramavtalsupphandlingsverksamhet, som bedrivs vid Ekonomistyrningsverket (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.

Statskontorets förslag i sammandrag

När det gäller frågan om stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet gör Statskontoret följande bedömningar och lämnar följande förslag:

- Stabsstödet på upphandlingsområdet behöver förstärkas.
- Den av Statskontoret tidigare föreslagna upphandlingsmyndigheten bör – förutom stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer – även svara för ett förstärkt och ändamålsenligt stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet.
- Stabsstödet bör regleras i myndighetens instruktion.
- Även andra myndigheter, till exempel Konkurrensverket, kommer att fortsätta att ge stabsstöd parallellt med den nya myndigheten.
- Innehållet i stabsstödet kommer att behöva utvecklas successivt.

I frågan om var ESV:s ramavtalsverksamhet bör bedrivas i framtiden gör vi följande bedömningar och lämnar följande förslag:

- Det finns argument som talar både för och emot att ESV ska behålla ansvaret för de statliga ramavtalen inom områdena ekonomi- och personaladministration, e-beställning, e-faktura och konsulttjänster för administrativa tjänster.
- Vilken myndighet som bör ha ansvar för dessa ramavtal avgörs i slutänden av vilken tyngd som tilldelas de olika argumenten.
- Förvaltningen av ramavtalen underlättas sannolikt av att ESV – som också ansvarar för regelverket inom området ekonomiadministration – behåller ansvaret för ramavtalsupphandlingen.

- Det är möjligt att separera stödet till myndigheterna inom områdena ekonomi- och personaladministration från ramavtalsupphandlingen av systemen, men i nuläget är det mer lämpligt att låta en myndighet inneha ansvaret för både stöd och upphandling.
- Ramavtalsverksamheten bör därför även fortsättningsvis bedrivas av ESV.

När det gäller frågan om behovet av transaktionsdatabasen och dess ändamålsenlighet gör vi följande bedömningar och lämnar följande förslag:

- I dess nuvarande form uppvisar databasen stora brister när det gäller täckningsgrad och tillförlitlighet.
- Därmed är också användningen och nyttan av databasen begränsad.
- I dess nuvarande form bör databasen därför avvecklas.
- I stället bör regeringen ge en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd i uppdrag att i samverkan med ESV och Konkurrensverket utveckla och förvalta en databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten.
- Finansiering av databasen bör ske utifrån ramavtalsavgifterna.

Stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet

Den kartläggning av stabsstödet som Statskontoret har gjort visar att det nuvarande stödet är av tämligen begränsad omfattning. Det är i huvudsak två statliga myndigheter – Konkurrensverket och Kammarkollegiet – och ett statligt bolag – AB Svenska Miljöstyrningsrådet – som svarar för stödet. Övriga myndigheter som ger stabsstöd gör detta mer sällan och då i mer specifika frågor. Stabsstödet kan bland annat bestå i deltagande i arbetet inom Europeiska unionen (EU) och annat internationellt samarbete, utredningar och uppföljningar, framtagande av underlag samt informella kontakter.

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att området offentlig upphandling är under stark utveckling, bland annat genom påverkan från andra politikområden. Det innebär att Regeringskansliet har behov av att bygga upp ett starkt stabsstöd, bland annat för att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet inom EU.

Den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt litet regeringskansli gör att behovet av stabsstöd från myndigheterna är förhållandevis stort. Efter att ha intervjuat företrädare för flera departement i Regeringskansliet kan Statskontoret konstatera att det finns behov av ytterligare stabsstöd på upphandlingsområdet och att stödet därför behöver stärkas. Till exempel finns det redan i dag ett stort behov av ett kvalificerat juridiskt stöd inom rättsområdet offentlig upphandling och det är inget vågat antagande att EU:s aktivi-



teter på upphandlingsområdet kommer att öka i omfattning under de närmaste åren.

Som tidigare nämnts har Statskontoret föreslagit att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd inrättas. Förslaget syftar till att uppnå en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet samt att sända en signal om att upphandlingskompetens ses som en kärnkompetens inom staten. Statskontoret föreslår att den nya upphandlingsmyndigheten – förutom stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer – även bör svara för ett förstärkt och ändamålsenligt stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet.

Statskontorets kartläggning visar att en majoritet av departementen inom Regeringskansliet kommer i kontakt med upphandlingsområdet. En ny upphandlingsmyndighet bör därför kunna ge stabsstöd till hela Regeringskansliet och inte bara till en viss enhet eller ett visst departement.

Enligt vår bedömning leder den föreslagna upphandlingsmyndigheten till effektiviseringar av verksamheten, bland annat genom att dubbelarbete undviks. Dessa effektiviseringar bör frigöra ekonomiska resurser, som bland annat kan användas för att förstärka stabsstödet.

Det har framförts att ansvaret för stabsstödet i dag uppfattas som diffust och otydligt. Vi anser därför att det i den nya myndighetens instruktion bör anges att myndigheten har särskilda uppgifter när det gäller att ge stöd till regeringen och Regeringskansliet. Vilka uppgifterna är bör också specificeras i instruktionen. Det kan till exempel handla om att bistå regeringen med expertstöd i såväl långsiktigt som löpande arbete, genom underlag, utredningar och yttranden samt vid behov genom deltaganden i internationella möten och förhandlingsprocesser.

Innehållsmässigt kommer stabsstödet sannolikt att se ungefär likadant ut i framtiden som i dag. Det blir dock en viktig uppgift för den nya upphandlingsmyndigheten att tillsammans med Regeringskansliet successivt utveckla innehållet på det stabsstöd som ges.

Inrättandet av en ny upphandlingsmyndighet innebär sannolikt att regeringens och Regeringskansliets behov av stabsstöd från andra myndigheter minskar. Det går dock att konstatera att behovet inte kommer att bortfalla helt. Till exempel kommer Konkurrensverket, i egenskap av tillsynsmyndighet, att fortsätta att ge stabsstöd parallellt med den nya upphandlingsmyndigheten. Vidare kommer de myndigheter som närmar sig upphandlingsfrågorna utifrån ett särskilt perspektiv, till exempel Försvarets materielverk och Kommerskollegiet, att fortsätta att ge stabsstöd inom sina respektive verksamhetsområden.

ESV:s ramavtalsverksamhet

För närvarande ansvarar ESV för upphandling av ramavtal gällande system för ekonomiadministration, löne- och personaladministration, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system.

ESV:s huvudsakliga uppgift är att utveckla och förvalta regelverk och metoder för en ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. Som ett led i detta arbete har ESV i uppdrag att inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla administrativa system, inklusive personaladministrativa system, samt stöd till dessa system. De administrativa stödsystemen och stöd till myndigheterna inom detta område kan på så vis ses som en del av ESV:s kärnverksamhet.

Statskontoret kan konstatera att en stor del av den ramavtalsansvariga myndighetens arbete förutsätter god kompetens inom området ekonomistyrning. Detta gäller framförallt förvaltning av ramavtal gällande system för ekonomiadministration. Under förvaltningsfasen består den ramavtalsansvariga myndighetens arbete av att utveckla systemen och ge stöd till avropande myndigheter. Under förvaltningen av ramavtalen arbetar ESV tillsammans med leverantörerna fram utvecklingsplaner för systemens vidareutveckling. Detta arbete bygger i huvudsak på ESV:s kundenkäter och kontakter med de myndigheter som använder sig av systemen. Varken enkäterna eller utvecklingsplanerna berör i någon större utsträckning upphandlingstekniska frågor utan frågor som specifikt berör ekonomistyrningen.

En stor del av arbetet under förvaltningsfasen innebär att ge myndigheter stöd inom området. Enligt ESV handlar stödet till avropande myndigheter ytterst sällan om rent upphandlingstekniska frågor utan berör i stor utsträckning ekonomistyrningen och systemens funktion.

Det finns också ett antal skäl som talar för att en ny upphandlingsmyndighet bör ha ansvar för den ramavtalsverksamhet som ESV i dag bedriver. En ansvarig myndighet kan ge bättre och effektivare upphandlingar och främjar enhetlighet och tydlighet, vilket i sin tur vilket gör att det blir mer attraktivt för leverantörer att delta i ramavtalsupphandlingarna. Detta kan leda till skärpt konkurrens och lägre inköpskostnader för staten som helhet. En sådan lösning skulle också kunna leda till att ramavtalen marknadsförs i större utsträckning än vad som sker i dag.

Givet den nya information som framkommit i samband med utredningen menar Statskontoret att det finns skäl för att inte överföra ansvaret för de statliga ramavtalen för administrativa stödsystem, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system från ESV till en ny upphandlingsmyndighet. Det gäller i synnerhet stödsystemen för ekonomiadministration. Detta eftersom ansvaret för stödet till de administrativa stödsystemen

och ramavtalsupphandlingen av dessa system bör hanteras av en och samma myndighet.

Behovet av transaktionsdatabasen och dess ändamålsenlighet

Statskontoret kan konstatera att transaktionsdatabasen i dess nuvarande utformning inte används i den utsträckning som var syftet då databasen skapades. Både tidigare utredningar och Statskontorets kartläggning pekar på att databasen främst används för att kontrollera den inrapporterade statistiken från leverantörerna på de statliga ramavtalen. Förutom kontroll av leverantörsstatistik används databasen som ett komplement i analyser av statliga ramavtalsområden och samordnade upphandlingar.

Enligt vår bedömning beror den begränsade användningen på att databasen i dess nuvarande utformning är bristfällig. Bristerna gäller framförallt täckningsgrad, tillförlitlighet och avsaknad av information om typ av inköp och produktkod. En ytterligare orsak till den begränsade användningen kan vara den splittrade strukturen inom den statliga upphandlingsverksamheten.

Statskontoret har tidigare pekat på att det finns ett behov av statistik för att stödja en central upphandlingsfunktion inom staten. Dessa behov uppfylls inte av databasen i dess nuvarande utformning. Därför rekommenderar Statskontoret att databasen i dess nuvarande form avvecklas. Regeringen bör i stället ge en ny upphandlingsmyndighet i uppdrag att i samverkan med ESV och Konkurrensverket utveckla och förvalta en databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten. Enligt vår bedömning bör databasen utvecklas utifrån en ny upphandlingsmyndighets behov av uppföljning och kontroll och ta sin utgångspunkt i den struktur som ESV har byggt upp inom ramen för arbetet med e-beställningar. Databasen bör finansieras genom ramavtalsavgifter.



1 Hur kan stödet på upphandlingsområdet utvecklas?

1.1 Hur kan stödet på upphandlingsområdet utvecklas?

Statskontoret har på regeringens uppdrag utrett och lämnat förslag på hur upphandlingsstödjande verksamheter i statlig regi kan samordnas. I november 2010 överlämnade Statskontoret rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23). I rapporten föreslås att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd inrättas. I samband med uppdraget att utreda den upphandlingsstödjande verksamheten fick Statskontoret också i uppdrag att:

- analysera och föreslå hur stabsstödet till Regeringskansliet på upphandlingsområdet bör utvecklas,
- analysera var den ramavtalsupphandlingsverksamhet, som bedrivs vid Ekonomistyrningsverket (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.

Bakgrunden till den del av uppdraget som rör stabsstödet är att upphandlingsområdet under de senaste åren har genomgått stora förändringar, bland annat genom förändrad lagstiftning och inverkan från andra politikområden, men också genom regeringens behov av att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet på EU-nivå. Detta har medfört att regeringen och Regeringskansliet i dag har ett behov av att bygga upp ett starkt stabsstöd på upphandlingsområdet. Enligt regeringens uppdrag till Statskontoret finns det också anledning att se över på vilket sätt stabsstödet kan utvecklas så att det kan bistå regeringen med upphandlingsstödjande åtgärder vid genomförandet av EU-reglering och nationell lagstiftning inom stat, kommun och landsting.

Frågan om ESV:s transaktionsdatabas har sin grund i att statistiken på upphandlingsområdet är ofullständig och därmed uppvisar kvalitetsbrister. Förutsättningarna för att beräkna omfattningen och värdet av den offentliga upphandlingen är till exempel begränsade, vilket i sin tur medför att det är svårt att förutse och beräkna effekterna av olika åtgärder och initiativ på upphandlingsområdet. Databasen, som innehåller information om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer, ska vara ett hjälpmedel för denna typ av beräkningar och analyser. Det har emellertid riktats kritik mot databasens kvalitet och tillförlitlighet vilket har föranlett en diskussion om behovet av databasen och dess ändamålsenlighet.

I maj 2010 fattade regeringen beslut om att ge Kammarkollegiet i uppdrag att förbereda och genomföra inordnandet av den ramavtalsverksamhet som Arbetsförmedlingen, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Lantmäteriet, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket och Verket för högskoleservice (VHS) ansvarat för samt den centrala samordningsfunktionen för den statliga inköpssamordningen vid ESV. I anslutning till detta meddelade regeringen att det saknades underlag för att fatta beslut om att överföra den ramavtalsverksamhet som ESV bedriver till Kammarkollegiet. I stället fick Statskontoret i uppdrag att på nytt utreda frågan.

Regeringsuppdraget i sin helhet återfinns i bilaga 1.

1.2 Så har vi arbetat – intervjuer och dokumentstudier

Utredningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Martin Johansson (projektledare), Jonas Widell och Pål Wilkens. Arbetet har bedrivits på ett sätt som beskrivs nedan.

Dokumentstudier och intervjuer för att kartlägga och analysera stabsstödet

Arbetet med att kartlägga och analysera stabsstödet på upphandlingsområdet har genomförts med utgångspunkt i det skriftliga material som finns tillgängligt på området. Vi har samlat in och sammanställt information från rapporter, riksdagstryck, myndighetsinstruktioner, regleringsbrev, årsredovisningar, myndigheternas webbplatser och annat relevant material för att skaffa oss en bild av vilka behov som finns på området och vilken form av stabsstöd som olika myndigheter och andra organ ger till regeringen och Regeringskansliet. Vi har också intervjuat företrädare för ett antal departement inom Regeringskansliet samt företrädare för flertalet av de myndigheter och det bolag som i dag ger stabsstöd på upphandlingsområdet. En del av de departement som vi har varit i kontaktat med har emellertid uppgett att de aldrig eller ytterst sällan får stabsstöd på upphandlingsområdet. Dessa departement har inte intervjuats och ingår därför inte i analysen.

Tabell 1 Departement, myndigheter och bolag som har intervjuats i anslutning till uppdraget att se över stabsstödet på upphandlingsområdet

<i>Departement:</i>	<i>Myndigheter och bolag:</i>
Finansdepartementet	Ekonomistyrningsverket (ESV)
Försvarsdepartementet	Försvarmaktens materielverk (FMV)
Jordbruksdepartementet	Kammarkollegiet
Miljödepartementet	Kommerskollegium
Näringsdepartementet	Konkurrensverket
Socialdepartementet	AB Svenska Miljöstyrningsrådet
Utbildningsdepartementet	Tillväxtverket
Utrikesdepartementet	Verket för innovationssystem (Vinnova)
<i>Departement som uppgett att de aldrig eller ytterst sällan får stabsstöd:</i>	
Arbetsmarknadsdepartementet	
Integrations- och jämställdhetsdepartementet	

Intervjuer för att analysera ESV:s ramavtalsverksamhet

Analysen av var ESV:s ramavtalsverksamhet bör bedrivas i framtiden har utgått från Statskontorets tidigare utredning av den statliga inköpssamordningen. En mer utförlig beskrivning och analys av inköpssamordningen återfinns i rapporten *En effektivare statlig inköpssamordning* (2009:12). För att komplettera den tidigare utredningens analys, slutsatser och förslag har vi intervjuat företrädare för Ekonomistyrningsverket och Kammarkollegiet. Detta för att få en mer heltäckande bild av situationen och utreda om det finns anledning att ompröva de argument som låg till grund för Statskontorets tidigare förslag att föra över ESV:s ramavtalsverksamhet till en ny upphandlingsmyndighet.

Dokumentstudier och intervjuer för att analysera behovet av transaktionsdatabasen och dess ändamålsaktighet

Transaktionsdatabasen har varit föremål för ett antal utredningar sedan den togs i bruk år 2002.¹ Dessa utredningar har legat till grund för Statskontorets arbete med att se över behovet av databasen och dess ändamålsenlighet. För att komplettera tidigare utredningar har vi också intervjuat de ramavtalsansvariga myndigheter som tidigare sagt att de använder sig av databasen i sitt arbete med kontroll och uppföljning av ramavtalen och utveckling av nya ramavtal. Urvalet av myndigheter har gjorts med hjälp av ESV:s rapport *Transaktionsdatabasen – Bevara, utveckla eller avveckla*. Därutöver har också företrädare för ESV, som för närvarande är ansvarig för driften av databasen och för samordningen av den statliga inköpssamordningen, och Kammarkollegiet, som från och med årsskiftet kommer att ha ansvar för merparten av de statliga ramavtalen intervjuats. Eftersom Kammarkollegiet i dag inte använder sig av databasen har det varit intressant för utredningen att få myndighetens syn på databasen, dess för- respektive nackdelar och ändamålsenlighet. Intervjuer har också genomförts med representanter för GS1 Sweden och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Tabell 2 Myndigheter och organisationer som har intervjuats i anslutning till uppdraget att se över transaktionsdatabasen

<i>Myndigheter och organisationer</i>	
Ekonomistyrningsverket (ESV)	GS1 Sweden
Kammarkollegiet	Lantmäteriet
Skatteverket	Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
Verket för högskoleservice (VHS)	

¹ Databasen fick sin slutliga utformning under år 2004 men information om myndigheternas inköp från utomstatliga leverantörer har samlats i databasen sedan år 2002.



1.3 Så är promemorian disponerad

Promemorian är uppdelad i tre delar: en del för varje delfråga som uppdraget omfattar. Varje del syftar till att besvara en av de tre övergripande frågeställningarna. I de fall som förslag lämnas görs detta under varje enskild del. Promemorian inleds med vår analys av och våra förslag för hur stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet kan utvecklas. Därefter behandlas frågan om var den ramavtalsverksamhet som ESV i dag ansvarar för bör bedrivas i framtiden. Promemorian avslutas sedan med analysen av transaktionsdatabasen.

2 Stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet

2.1 Vad är stabsstöd?

Det finns inte någon tydlig definition som anger vilken verksamhet som är att betrakta som stabsstöd på statens område.² Stabsstöd kan således innebära att en myndighet eller ett annat organ ger mer direkt stöd till regeringen och Regeringskansliet, till exempel genom att ta fram olika former av beslutsunderlag eller att följa upp olika verksamheter. Med stabsstöd kan emellertid också menas sådant stöd som ges till de statliga myndigheterna i deras arbete med att genomföra statsmakternas politiska ambitioner.

Av regeringens uppdrag till Statskontoret framgår att det enbart är det stabsstöd som ges till regeringen och Regeringskansliet som Statskontoret har att utreda. Stödet kan bland annat bestå i deltagande i arbetet inom Europeiska unionen (EU) och annat internationellt samarbete, utredningar och uppföljningar, framtagande av underlag samt informella kontakter.

Det stöd som ges till upphandlande myndigheter och enheter samt till leverantörer faller således utanför uppdraget. För en beskrivning av denna form av upphandlingsstöd, liksom de myndigheter och andra organ som är verksamma på området, hänvisas till Statskontorets rapport *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23).

2.2 Hur ser stabsstödet ut i dag?

I detta kapitel presenterar vi de myndigheter och det statliga bolag som för närvarande ger stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet på upphandlingsområdet. Verksamma på området är i första hand Konkurrensverket och Kammarkollegiet, som står för den övervägande delen av stabsstödet i dag. Dessutom ger ett bolag, Svenska Miljöstyrningsrådet AB, stabsstöd på upphandlingsområdet. Det finns också andra myndigheter som ger stabsstöd, men detta stöd är antingen av speciell karaktär eller av begränsad omfattning. Till dessa myndigheter hör Ekonomistyrningsverket (ESV), Försvarets materielverk (FMV), Kommerskollegium, Tillväxtverket och Verket för innovationssystem (Vinnova).

Det finns ytterligare myndigheter som i viss utsträckning kommer i kontakt med upphandlingsrelaterade frågor, bland andra Socialstyrelsen och Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser. Dessa myndigheters verksamhet har vi dock valt att inte belysa, då den knappast är att betrakta som stabsstöd i den betydelse som avses i Statskontorets uppdrag.

² Se Stabsutredningens betänkande *Ett stabsstöd i tiden* (SOU 2008:22) s. 74 ff.

2.2.1 Konkurrensverket

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.

Konkurrensverket ger i dag ett relativt omfattande stabsstöd till Regeringskansliet, i första hand till enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet. Av förklarliga skäl har verket också täta kontakter med Näringsdepartementet. Det stabsstöd som verket ger till Näringsdepartementet rör dock oftast inte upphandlingsrelaterade frågor. Konkurrensverket ger dessutom stabsstöd till Socialdepartementet, som ansvarar för lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

En form av stabsstöd är utredningar och uppföljningar. Inom ramen för sitt tillsynsuppdrag lämnar Konkurrensverket regelbundet förbättringsförslag gällande offentlig upphandling till regeringen. Som exempel kan nämnas promemorian *Effektivisering och regelförenkling av offentlig upphandling* (dnr 383/2008). I denna promemoria uppmärksammar Konkurrensverket regeringen på åtgärder som behöver vidtas för att effektivisera den offentliga upphandlingen med fokus på de svenska reglerna för upphandling under tröskelvärdena. Ett annat exempel är rapporten *Upphandling av avfallstjänster* (2008:4).

Konkurrensverket är en ofta anlitad remissinstans på upphandlingsområdet och svarar även på så kallade delningar, till exempel utkast till propositioner, från Regeringskansliet. Konkurrensverket har bland annat varit behjälpligt vid framtagandet av den nya lagstiftningen på upphandlingsområdet (LOU och LUF) och de regler som gäller vid upphandlingar på försvarsområdet.

Det förekommer att Konkurrensverket svarar på både muntliga och skriftliga frågor från Regeringskansliet samt genomför mindre utredningar med kort varsel. Utöver detta förekommer det att myndigheten tar fram underlag och hjälper till med att besvara olika former av enkäter gällande offentlig upphandling. Dessutom deltar medarbetare vid Konkurrensverket ibland som experter i det statliga kommittéväsendet.

Konkurrensverket har till uppgift att bidra till den internationella utvecklingen inom sina verksamhetsområden och ska dessutom bistå Regeringskansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet.³ På uppdrag av Regeringskansliet deltar verket därför i olika internationella nätverk

³ Se 6 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

och organisationer. En stor del av detta samarbete sker inom ramen för den Europeiska kommissionens rådgivande kommitté och de till kommittén knutna arbetsgrupperna. En av arbetsgrupperna arbetar med frågor kring ekonomi och statistik och en annan fokuserar på elektronisk upphandling. Konkurrensverket är representerat i båda arbetsgrupperna.

Bland Konkurrensverkets övriga internationella uppdrag kan nämnas det internationella upphandlingsnätverket Public Procurement Network (PPN). Detta nätverk består av tjänstemän som arbetar specifikt med offentlig upphandling och syftar bland annat till att få europeiska företag att delta i offentliga upphandlingar över gränserna. Samarbetet omfattar alla EU:s medlemsländer, EU:s kandidatländer, EES-länderna och Schweiz. Det finns slutligen även ett nordiskt samarbete på upphandlingsområdet. De nordiska tillsynsmyndigheterna för offentlig upphandling träffas årligen och diskuterar aktuella upphandlingsfrågor, bland annat genomförandet av nya EU-direktiv.

Konkurrensverket har också en tydlig roll när det gäller att ge stabsstöd till Regeringskansliet vid handläggningen av så kallade överträdelseärenden, som initieras av EU-kommissionen. Detta inträffar om kommissionen anser att en svensk statlig eller kommunal myndighet har brutit mot regelverket på upphandlingsområdet. Konkurrensverket får då i uppdrag av Finansdepartementet att utreda saken. Det går till på så vis att Konkurrensverket ber berörd myndighet att ge sin syn på det inträffade. Därefter tar Konkurrensverket fram ett yttrande över ärendet, som används som underlag i de fortsatta kontakterna med EU.

Konkurrensverket har även uppgifter som har att göra med Sveriges skyldighet enligt internationella regler att samla in och lämna vidare vissa uppgifter om den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket lämnar till exempel årligen statistikuppgifter gällande den offentliga upphandlingen till EU-kommissionen. Skyldigheten att samla in uppgifter på upphandlingsområdet följer även av det upphandlingsavtal (Government Procurement Agreement) som har tagits fram inom världshandelsorganisationen (WTO).

2.2.2 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har en mångskiftande verksamhet med över trettio olika arbetsuppgifter inom främst juridik, ekonomi, upphandling, riskhantering och administration. Från med den 1 januari 2011 ansvarar kollegiet för merparten av de statliga ramavtalen. Myndigheten har också i uppdrag att utveckla och förvalta ett upphandlingsstöd riktat till leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter samt driva utvecklingen av en elektronisk upphandlingsplattform och delta i standardiseringsarbetet på området.

Kammarkollegiet ger stabsstöd till Regeringskansliet och då i första hand till Finansdepartementets enhet för upphandlingsrätt. Hittills har stabsstödet framför allt varit inriktat på området elektronisk upphandling.

Kammarkollegiet deltar i EU-arbetet, närmare bestämt i den arbetsgrupp för elektronisk upphandling som är knuten till Europeiska kommissionens rådgivande kommitté. Därutöver bistår Kammarkollegiet Regeringskansliet med underlag till enkätsvar, till exempel EU-kommissionens årliga undersökningar på e-upphandlingsområdet.

Andra exempel på det stabsstöd som Kammarkollegiet ger i dag är att kollegiet sammanställer de svenska synpunkterna på kommissionens grönbok om e-upphandling och utarbetar en faktapromemoria om e-upphandling till riksdagen. En annan uppgift är att förbereda inför en hearing om samma grönbok. Därutöver har Kammarkollegiet arbetat med att ta fram och underhålla uppgifter avsedda för databasen eCERTIS.

Sedan den 1 januari 2011 är Kammarkollegiet ansvarigt för den statliga inköpsamordningen. Kammarkollegiet ska bland annat utveckla, samordna och följa upp verksamheten.

2.2.3 Svenska Miljöstyrningsrådet AB

Svenska Miljöstyrningsrådet AB är ett bolag som bildades år 1995 och ägs gemensamt av staten, Svenskt Näringsliv och Sveriges Kommuner och landsting. Miljöstyrningsrådet är en av huvudaktörerna för genomförandet av regeringens handlingsplan för miljöanpassad offentlig upphandling.⁴ I bolagets arbete ingår att ta fram kriterier för miljöanpassad offentlig upphandling samt att genomföra olika former av informations- och utbildningsinsatser inom upphandlingsområdet. Dessutom arbetar Miljöstyrningsrådet med att utvärdera hur sociala och etiska aspekter kan integreras i bolagets upphandlingskriterier.

Miljöstyrningsrådet ger fortlöpande stabsstöd till Regeringskansliet, framför allt till Miljödepartementet. Bolaget ger dock även stöd till andra departement, till exempel Finansdepartementet, Näringsdepartementet, Jordbruksdepartementet och Utrikesdepartementet. Det finns bland annat behov av att regelbundet träffa enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet för att stämma av olika frågor.

Det förekommer också att Regeringskansliet ber Miljöstyrningsrådet att utifrån sin expertroll lämna underlag och utreda olika upphandlingsrelaterade frågor. Utredningsinsatserna kan ske med kort varsel. Miljöstyrningsrådet har till exempel tagit fram konsekvensanalyser och översatt tal som statsråd ska hålla. Andra uppgifter av stabsstödskaraktär som bolaget utför

⁴ Regeringens skrivelse 2006/07:54 Miljöanpassad offentlig upphandling.

är att svara på remisser och lämna synpunkter på så kallade delningar på upphandlingsområdet. Slutligen förekommer det också att Miljöstyrningsrådet lämnar underlag när statsråden ska svara på interpellationer eller skriftliga frågor från riksdagsledamöter.

Miljöanpassad offentlig upphandling är ett prioriterat område i många internationella organisationer, som Förenta nationerna (FN) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD), samt inom EU. Miljöstyrningsrådet ger därför stöd till Regeringskansliet i bland annat EU-arbetet. Exempelvis deltar Miljöstyrningsrådet i en expertgrupp som behandlar frågor om miljöanpassad offentlig upphandling (Expert Group for Green Public Procurement). Gruppen samlas två gånger per år och syftet är att informera om pågående aktiviteter inom området och att inhämta synpunkter från medlemsländerna.

Miljöstyrningsrådet följer dessutom arbetet i Nordiska ministerrådets så kallade IPP-grupp (miljöorienterad produktpolitik). Det handlar bland annat om att ge synpunkter och råd på den nordiska strategin för hållbar upphandling. Miljöstyrningsrådet deltar slutligen i en styrkommitté till det internationella nätverket för miljöanpassad upphandling (IGPN). Nätverkets verksamhet består bland annat i att anordna årliga konferenser, ge ut handböcker om gröna produkter och ge stöd vid upphandling.

2.2.4 Kommerskollegium

Kommerskollegium är Sveriges myndighet för utrikeshandel och handelspolitik. Myndigheten förser regeringen med analyser och annat underlag inför förhandlingar och diskussioner i EU och i Världshandelsorganisationen (WTO). Ett annat arbetsområde för Kommerskollegium är EU:s gränsåtgärder, till exempel tullar och importlicenser.

Kommerskollegium kommer i kontakt med området offentlig upphandling i arbetet med frågor som rör handel mellan Sverige, EU och tredje land. Det rör sig framförallt om frihandels- och handelsavtalsfrågor. Verksamheten – och därmed också stödet till Regeringskansliet – ges i huvudsak på policynivå och på upphandlingsområdet hanterar kollegiet sällan mer konkreta frågeställningar.

Vid intervjuer med företrädare för Kommerskollegium framkom att merparten av kontakterna med Regeringskansliet sker informellt. Kommerskollegium fungerar som en diskussionspartner för Regeringskansliet, och då i synnerhet Utrikesdepartementet, enheten för internationell handel, och Finansdepartementet, enheten för upphandlingsrätt.

Det begränsade stabsstöd som Kommerskollegium ändå ger är inriktat på det arbete som bedrivs inom den rådgivande kommittén för offentlig upphandling inom EU. Sverige representeras i allmänhet av medarbetare

från Finansdepartementet och Konkurrensverket, men Kommerskollegium deltar vanligtvis i förberedelserna inför kommittémötena genom att ge kommentarer i anslutning till de punkter på dagordningen som rör handel mellan EU och tredje land. I samband med detta arbete har det också förekommit att Kommerskollegium har svarat på enkäter på uppdrag av Finansdepartementet.

Kommerskollegiet gör också utredningar som relaterar till området offentlig upphandling och internationell handel. Större delen av detta arbete är egeninitierat, men det förekommer att kollegiet också gör utredningar och tar fram underlag på uppdrag av Utrikesdepartementet.

För tillfället pågår det också förhandlingar inom WTO. Kommerskollegiums roll i detta sammanhang är att ge kommentarer på olika underlag och förslag till avtal.

2.2.5 Försvarets materielverk (FMV)

FMV har bland annat till uppgift att anskaffa, vidmakthålla och avveckla material och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten. Därutöver ger FMV stöd till Försvarmakten när det gäller långsiktig materielförsäljning och kunskap om materielsystem.

På upphandlingsområdet ger FMV stabsstöd främst till Förvarsdepartementet, men det förekommer också att verket ger stöd till andra delar av Regeringskansliet, till exempel Utrikesdepartementet. Att Förvarsdepartementet vänder sig till en expertmyndighet beror på att upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet har vissa särdrag.

Enligt företrädare för FMV består stabsstödet främst i telefonkontakter och att myndigheten fungerar som diskussionspartner för Regeringskansliet. Vidare svarar FMV på remisser och är behjälpligt i EU-relaterade frågor.

2.2.6 Övriga myndigheter

Det förekommer också att ESV, Tillväxtverket och Verket för innovationssystem (Vinnova) ger stabsstöd på upphandlingsområdet. Stabsstödet är dock av begränsad omfattning. Vidare är det stöd som Regeringskansliet får från dessa myndigheter oftast inte direkt relaterat till offentlig upphandling utan rör främst närallganden politikområden.

Ett exempel på det stabsstöd som ges är det arbete som ESV bedriver på e-handelsområdet. Tillväxtverket kommer in på upphandlingsrelaterade frågor genom sitt uppdrag att främja entreprenörskap och företagande. Myndigheten har till exempel fått i uppdrag av regeringen att följa utvecklingen avseende mångfald och entreprenörskap inom vård- och omsorgsbranschen. Vinnova ger för närvarande inte något stabsstöd på upphandlingsområdet.

Dock har myndigheten relativt nyligen lämnat ett underlag till Näringsdepartementet, som beskriver hur myndigheten skulle kunna arbeta med innovationsupphandling i framtiden.

2.3 Hur kan stabsstödet utvecklas?

Statskontorets kartläggning av stabsstödet på upphandlingsområdet visar att det nuvarande stödet är av tämligen begränsad omfattning. Det är i huvudsak två statliga myndigheter – Konkurrensverket och Kammarkollegiet – och ett statligt bolag – Miljöstyrningsrådet – som svarar för stödet. Övriga myndigheter som ger stabsstöd gör detta mer sällan och då i mer specifika frågor. Frågan är då hur stabsstödet kan och bör utvecklas för att regeringen och Regeringskansliet ska ha tillgång till ett funktionellt och kompetent stöd på upphandlingsområdet?

2.3.1 Det finns behov av stabsstöd på upphandlingsområdet

I uppdraget till Statskontoret anger regeringen att området offentlig upphandling är under stark utveckling, bland annat genom påverkan från andra politikområden. Det innebär att Regeringskansliet har behov av att bygga upp ett starkt stabsstöd bland annat för att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet inom Europeiska unionen (EU). 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 dessutom kunna vidta åtgärder som allmänt bidrar till en effektiv offentlig upphandling i Sverige.

Statskontoret har intervjuat företrädare för flera departement i Regeringskansliet. Syftet med dessa intervjuer var att ta reda på hur stabsstödet fungerar i dag, vilka behov företrädarna för Regeringskansliet har när det gäller stöd på upphandlingsområdet och om de anser att det kommer att finnas ytterligare behov av stöd i framtiden.

Utifrån våra intervjuer kan vi konstatera att vissa företrädare för Regeringskansliet ser ett behov av ytterligare stabsstöd på området och att stödet därför behöver stärkas. Detta gäller i synnerhet dem vars arbete är koncentrerat till upphandlingsfrågor, till exempel enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet. Liknande synpunkter har också framförts av representanter för Miljödepartementet och Socialdepartementet.

Andra företrädare för Regeringskansliet har uppgett att stabsstödet på det stora hela fungerar bra i dag. Det är enligt dessa inte heller troligt att behovet av stabsstöd kommer att öka påtagligt i framtiden. Synpunkter av detta slag har förts fram av medarbetare från några av de departement som inte arbetar lika frekvent med upphandlingsfrågor, Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet.

Den svenska förvaltningsmodellen med ett relativt litet regeringskansli gör att behovet av stabsstöd från myndigheterna är förhållandevis stort. Till exempel finns det ett stort behov av ett kvalificerat juridiskt stöd till Regeringskansliet på upphandlingsområdet. Våra intervjuer indikerar dessutom att behovet av stabsstöd på upphandlingsområdet kommer att öka i framtiden. Det är till exempel inget vågat antagande att EU:s aktiviteter på upphandlingsområdet kommer att öka i omfattning under de närmaste åren. Detta gäller på området miljöanpassad offentlig upphandling, men också för sådana frågor som rör offentlig upphandling över gränserna. EU genomför för närvarande en omfattande utvärdering av upphandlingsreglerna, vilket kommer att kräva ett engagemang från medlemsstaternas sida. Ett aktivt svenskt deltagande och arbete på EU-nivå kräver sannolikt ett mer samlat stabsstöd än vad Regeringskansliet har tillgång till i dag.

Ett alternativ till det stabsstöd som myndigheterna erbjuder kan visserligen vara att förstärka Regeringskansliet. Vi har uppfattat att det i vissa fall kan finnas ett sådant behov. Sådana åtgärder kan dock inte helt ersätta det stabsstöd som myndigheterna svarar för.

Sammantaget finner Statskontoret att det finns ett behov av att förstärka stabsstödet på upphandlingsområdet.

2.3.2 En ny upphandlingsmyndighet kan ge både upphandlingsstöd och stabsstöd

I intervjuerna har det framkommit att flera företrädare för Regeringskansliet upplever den nuvarande organisationsstrukturen på upphandlingsområdet som otydlig. Det kan ibland vara svårt att veta till vilken myndighet som det är lämpligt att vända sig för att få stöd i en viss fråga. Företrädarna anser att det därför skulle vara önskvärt med ett förtydligande av vilken myndighet som ansvarar för vad inom området. En annan synpunkt som framförts är att det för närvarande saknas en myndighet med ett tydligt uppdrag att tillhandahålla stabsstöd på upphandlingsområdet.

Miljödepartementet får i dag stabsstöd från i första hand Miljöstyrningsrådet. Enligt departementet finns det vissa nackdelar med att vara beroende av ett bolag för stabsstöd. Miljöstyrningsrådet är inte på samma sätt som en myndighet skyldigt att tillhandahålla stabsstöd åt regeringen och Regeringskansliet. I praktiken har detta faktum hittills inte vållat några problem. Dock gör de mer begränsade möjligheterna att styra ett bolag att Miljödepartementet är beroende av att Miljöstyrningsrådet även i framtiden väljer att prioritera stabsstödet till Regeringskansliet. Vidare är det ytterst tveksamt om Miljödepartementet utan en föregående upphandling kan köpa tjänster av eller lägga uppdrag på Miljöstyrningsrådet.⁵ Detta talar sammantaget för att stabsstöd bör ges av en myndighet och inte av ett bolag.

⁵ Bedömningen är beroende av om Miljöstyrningsrådet faller in under det så kallade Teckal-undantaget i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU).

Statskontorets tidigare kartläggning av den upphandlingsstödjande verksamheten i statlig regi visar att stödet hittills har varit splittrat på många aktörer, utan en tydlig helhet. I likhet med vad vissa departement efterlyser inom stabsstödet efterfrågar leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter en aktör med särskilt ansvar för upphandlingsstöd.

Statskontoret har i rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23) föreslagit att en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd inrättas. Förslaget syftar till att uppnå en ökad synlighet, tydlighet och enhetlighet gentemot leverantörer, upphandlande myndigheter och enheter. En myndighet med särskilt ansvar för statlig upphandling och upphandlingsstöd skulle också sända en signal om att upphandlingskompetens ses som en kärnkompetens inom staten. Detta skulle leda till att staten får tillgång till en förstärkt kompetens inom upphandlingsområdet, vilket skulle gynna både stödet till myndigheterna och stödet till regeringen och Regeringskansliet.

Statskontoret föreslår att den nya upphandlingsmyndigheten – förutom stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer – även bör svara för ett förstärkt och ändamålsenligt stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet.

2.3.3 Hur kan stabsstödet förbättras och utvecklas?

Nästa fråga att ta ställning till är hur det framtida stabsstödet ska vara utformat och hur det successivt kan förbättras och utvecklas. Även här har vi utgått från de behov och de önskemål som har framkommit under intervjuer, främst med företrädare för Regeringskansliet men även med företrädare för de myndigheter och det bolag som i dag är verksamma på området.

Ett samlat stabsstöd som ges till hela Regeringskansliet

Det är naturligt att stabsstöd på upphandlingsområdet i första hand efterfrågas av de medarbetare i Regeringskansliet som primärt arbetar med upphandlingspolitik och upphandlingsrätt. För närvarande är det enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet som har störst behov av stabsstöd. Vår bedömning är att det kommer att fortsätta vara så även i framtiden.

Offentlig upphandling har emellertid en direkt eller indirekt påverkan på många andra politikområden. Det beror på att upphandling ofta används som medel för att uppnå mål inom andra politikområden som inte är direkt kopplade till rättsområdet offentlig upphandling. Exempel på detta är strävandena att uppnå en hållbar utveckling och främjandet av innovativa lösningar, nyföretagande och tillväxt. Detta får till följd att ett flertal departement inom Regeringskansliet, liksom myndigheter och andra aktörer, kommer i kontakt med upphandlingsområdet. En ny upphandlingsmyndig-

het bör därför kunna ge stabsstöd till hela Regeringskansliet och inte bara till en viss enhet eller ett visst departement.

Flera av de departement som kommer i kontakt med området offentlig upphandling i mer begränsad utsträckning har uppgett att de i praktiken använder enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet som en form av stabsstöd. Sett mot den bakgrunden skulle en ny upphandlingsmyndighet, med ett tydligt ansvar för stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet på området, sannolikt minska den belastning som i dag finns på enheten för upphandlingsrätt vid Finansdepartementet.

En annan sak är att handläggningen och beredningen av regeringsärenden förutsätter en nära samverkan mellan inblandade departement. Om ett regeringsärende berör något annat departements ansvarsområde eller något annat statsråd i det egna departementet ska ärendet beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Detta gör att enheten för upphandlingsrätt även framöver kommer att bli involverad i många av de ärenden och andra upphandlingsrelaterade frågor som hanteras i Regeringskansliet. Vidare kommer givetvis en relativt stor andel av de ärenden och upphandlingsrelaterade frågeställningar som uppkommer inom Regeringskansliet att kunna tas om hand utan att stabsstöd behöver ges.

Stabsstödet innehåll och en reglering i myndighetens instruktion

Enligt vår bedömning kommer en ny upphandlingsmyndighet, i kraft av sitt kunnande på upphandlingsområdet, att kunna ge ett kvalificerat stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet. Det kommer således att finns förutsättningar för en såväl kvantitativ som kvalitativ förstärkning av stödet.

Myndighetens medarbetare kommer att ha såväl teoretiska som praktiska erfarenheter av upphandlingsfrågor. De kommer även att ha kännedom om merparten av de olika perspektiv som ryms inom området, som hållbar utveckling, tillväxt, små och medelstora företags medverkan i upphandlingar och ett innovationsfrämjande klimat. Slutligen bör myndigheten kunna erbjuda ett kvalificerat stabsstöd på det juridiska området, något som har efterfrågats av Regeringskansliet.

Vår kartläggning av stabsstödet på upphandlingsområdet visar att det i dag finns en rad olika former av stabsstöd, till exempel

- stöd för att kunna delta i och påverka utvecklingsarbetet på EU-nivå,
- stöd när EU initierar ett så kallat överträdelseärende gentemot Sverige,
- stöd i annat internationellt samarbete,
- stöd genom utredningar, utvärderingar och uppföljningar,
- stöd genom att ställa experter till förfogande,
- stöd genom att ta fram olika former av underlag (interpellationer och skriftliga frågor från riksdagsledamöter, enkäter m.m.),

- besvarande av remisser och så kallade delningar,
- löpande informella kontakter, till exempel via e-post och telefon.

Stabsstödet kommer sannolikt att se ungefär likadant ut också i framtiden. Det blir dock en viktig uppgift för den nya upphandlingsmyndigheten att tillsammans med Regeringskansliet successivt utveckla innehållet på det stabsstöd som ges.

Det har framförts att ansvaret för stabsstödet i dag uppfattas som diffust och otydligt. Vi anser därför att det i den nya myndighetens instruktion bör anges att myndigheten har särskilda uppgifter när det gäller att ge stöd till regeringen och Regeringskansliet. Vilka uppgifterna är bör också specificeras i instruktionen. Det kan till exempel handla om att bistå regeringen med expertstöd i såväl långsiktigt som löpande arbete, genom underlag, utredningar och yttranden samt vid behov genom deltaganden i internationella möten och förhandlingsprocesser.

Även andra myndigheter kommer att fortsätta ge stabsstöd

Inrättandet av en ny upphandlingsmyndighet innebär sannolikt att regeringens och Regeringskansliets behov av stabsstöd från andra myndigheter minskar. Det går dock att konstatera att behovet inte kommer att bortfalla helt. Den föreslagna organisatoriska lösningen innebär att Konkurrensverket i egenskap av tillsynsmyndighet kommer att fortsätta att ge stabsstöd parallellt med den nya upphandlingsmyndigheten. Den exakta gränsdragningen mellan de båda myndigheterna är svår att ange. Det faller sig dock mest naturligt för Konkurrensverket att ge sådant stabsstöd som rör tillämpningen av regelverket och andra tillsynsrelaterade frågor, medan en ny upphandlingsmyndighet svarar för merparten av det övriga stödet.

Av Konkurrensverkets instruktion framgår att myndigheten inom sitt verksamhetsområde ska bistå Regeringskansliet inom ramen för det europeiska och nordiska samarbetet. Vi anser att det bör övervägas om inte vissa av de övriga uppgifter Konkurrensverket har inom stabsstödet också bör anges i instruktionen.

Vidare kommer de myndigheter som närmar sig upphandlingsfrågorna utifrån ett särskilt perspektiv, till exempel FMV och Kommerskollegiet, att fortsätta att ge stabsstöd inom sina respektive verksamhetsområden. Det handlar då oftast inte om ett renodlat upphandlingsstöd utan mer om stöd inom politikområden som gränsar till och knyter an till upphandlingsområdet.

Den nya upphandlingsmyndigheten leder till ett effektivare stabsstöd

Flertalet av de myndigheter och det bolag som i dag ger stabsstöd på upphandlingsområdet har anfört att de ser en möjlighet att utveckla sin stödjande roll ytterligare. Samtidigt har vissa aktörer pekat på att de ekonomiska ramarna ibland sätter gränser för omfattningen på det stöd som erbjuds i

dag. Det är inte alltid möjligt att fullt ut tillgodose den efterfrågan som finns från Regeringskansliet. Detta avspeglas också i en skiftande inställning till sådant stabsstöd som ges informellt. När resurserna är begränsade föredrar myndigheterna ett mer formaliserat förfarande med skriftliga uppdrag.

I rapporten *En ny upphandlingsmyndighet* (2010:23) för Statskontoret ett resonemang kring dimensioneringen av en ny upphandlingsmyndighet. Vi anser det rimligt att anta att en ny myndighet kräver ungefär samma dimensionering som den verksamhet som finns i dag. En liknande bedömning borde gälla för stabsstödet även om det inte har varit möjligt att uppskatta hur många årsarbetskrafter som stödet omfattar.

Som tidigare nämnts anser delar av Regeringskansliet att stabsstödet på upphandlingsområdet behöver förstärkas. Vidare har vissa myndigheter anfört att begränsade resurser ibland leder till ett mindre utvecklat stabsstöd. Den av Statskontoret föreslagna upphandlingsmyndigheten leder till effektiviseringar av verksamheten, bland annat genom att dubbelarbete undviks. Effektiviseringarna för med sig att ekonomiska resurser frigörs. Dessa resurser kan bland annat användas till att förstärka stabsstödet.

Sammantaget gör Statskontoret bedömningen att ett förstärkt stabsstöd på upphandlingsområdet kan rymmas inom den föreslagna upphandlingsmyndighetens ramar.

2.3.4 Statskontorets bedömningar och förslag i sammandrag

Sammantaget gör Statskontoret följande bedömningar och lämnar följande förslag om stabsstödet till regeringen och Regeringskansliet på upphandlingsområdet:

- Stabsstödet på upphandlingsområdet behöver förstärkas.
- Den av Statskontoret tidigare föreslagna upphandlingsmyndigheten bör
 - förutom stöd till upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer – även svara för ett förstärkt och ändamålsenligt stabsstöd till regeringen och Regeringskansliet.
- Stabsstödet bör regleras i upphandlingsmyndighetens instruktion.
- Även andra myndigheter, till exempel Konkurrensverket, kommer att fortsätta att ge stabsstöd parallellt med den nya myndigheten.
- Innehållet i stabsstödet kommer att behöva utvecklas successivt.

3 Ekonomistyrningsverkets ramavtalsverksamhet

Statskontoret har tidigare sett över och lämnat förslag avseende den statliga inköpssamordningens organisation. I rapporten *En effektivare statliga inköpssamordning* (2009:12) konstaterade vi att fördelarna med att slå samman den statliga inköpssamordningen till en organisatorisk enhet övervägde nackdelarna. En genomgång av remissvaren till utredningen visar vidare att detta var en uppfattning som delades av så gott som samtliga existerande ramavtalsansvariga myndigheter. Förslaget innebar att systemet med elva ramavtalsansvariga myndigheter skulle avvecklas. I stället skulle en ny myndighet med ansvar för samordnad statlig upphandling inrättas. Detta skulle skapa förutsättningar för en utveckling och effektivisering av statens samordnade upphandling och en ökad enhetlighet och tydlighet gentemot upphandlande myndigheter och enheter samt leverantörer. Riksgäldskontorets ramavtalsverksamhet omfattades inte av förslaget.

Från och med den 1 januari 2011 tar Kammarkollegiet över ansvaret för den ramavtalsverksamhet som Arbetsförmedlingen, Försvarets materielverk (FMV), Försvarmakten, Fortifikationsverket, Lantmäteriet, Rikspolisstyrelsen (RPS), Skatteverket respektive Verket för högskoleservice (VHS) tidigare har bedrivit. Utöver detta tar kollegiet också över den centrala samordningsfunktionen inom statlig inköpssamordning som Ekonomistyrningsverket (ESV) har ansvarat för.

Skälen till regeringens beslut att inordna dessa verksamheter i Kammarkollegiet är att få till stånd en förbättrad styrning, uppföljning och kontroll av verksamheterna samt en ökad tydlighet gentemot myndigheter och företag. Enligt uppdraget till Kammarkollegiet ska en samordning också skapa bättre förutsättningar för kompetensutveckling för de anställda.

Enligt Statskontorets förslag skulle även den ramavtalsverksamhet som ESV i dag bedriver övergå till en ny myndighet. I samband med beslutet att överföra övrig ramavtalsverksamhet till Kammarkollegiet meddelade regeringen att den ansåg att det saknades beslutsunderlag för att även överföra ESV:s ramavtalsverksamhet till kollegiet. I stället skickades frågan tillbaka till Statskontoret för ytterligare utredning.

3.1 Förvaltningen har vissa gemensamma behov

3.1.1 Förvaltningens verksamhet, struktur och behov

De statliga myndigheterna har skiftande verksamheter och behov...

För närvarande finns det 391 myndigheter under regeringen. Sedan år 2007 har antalet myndigheter stadigt minskat. Trenden är att myndigheterna blir

färre men större.⁶ Den statliga verksamheten kostar cirka 200 miljarder kronor per år, vilket utgör en knapp femtedel av de totala statliga kostnaderna. En tredjedel av driftskostnaderna omfattas av köp av olika varor och tjänster, medan ungefär hälften går till löner, tjänstepensioner, utbildning m.m.

De statliga myndigheterna skiljer sig åt i flera avseenden. För det första skiljer de sig åt när det gäller storlek (antal anställda). Det stora flertalet myndigheter är relativt små, men det finns också ett antal myndigheter som har en personalstyrka som överstiger 6 000 årsarbetskrafter. För det andra bedriver myndigheterna verksamheter av olika karaktär. Dessa olikheter medför att myndigheterna i många fall har olika behov av varor och tjänster.

... men de har också vissa gemensamma behov

Trots att de statliga myndigheterna är tämligen olika har de vissa behov gemensamt. Det gäller till exempel behovet av administrativa stödsystem inom områdena ekonomi- och personaladministration och olika former av varor och tjänster inom IKT-området. Statskontoret har tidigare visat att många av de stora myndigheterna har någon form av funktion som sköter myndighetens inköp och upphandlingar. Däremot har många små- och medelstora myndigheter svårt att bygga upp och behålla sådan kompetens. Många av de små och medelstora myndigheterna är därmed i behov av stöd inom upphandlingsområdet. I dag ges sådant stöd i form av de statliga ramavtalen och det upphandlingsstöd som Kammarkollegiet, Konkurrensverket, AB Svenska Miljöstyrningsrådet och ESV erbjuder.⁷ Därutöver har också VHS bedrivit rådgivande verksamhet med inriktning mot att stödja upphandlande myndigheter och enheter i enskilda upphandlingar. Regeringen har dock beslutat att avveckla rådgivning i enskilda upphandlingar från årsskiftet 2011/2012.⁸

3.1.2 Effektivisering genom stordrift

Enligt Förvaltningskommitténs slutbetänkande går den statliga förvaltningen mot allt fler gemensamma administrativa lösningar. Det sker framförallt genom en önskan om en ökad samverkan mellan myndigheter och ett större utbud av centrala stödfunktioner. Förvaltningskommittén menade att en myndighetsövergripande hantering av olika former av stödfunktioner skulle kunna leda till effektivisering och besparingar för staten. Särskilt pekades ekonomiredovisning och ekonomiadministration ut som potentiella områden för samordning.⁹

Den 4 november 2010 beslutade regeringen om direktiv för bildandet av ett myndighetsgemensamt servicecenter. Enligt direktiven skulle ett gemensamt servicecenter ha i uppdrag att erbjuda tjänster inom ekonomi- och personal-

⁶ Statskontoret, Färre men större. Statliga myndigheter åren 2007–2010.

⁷ Statskontoret, En ny upphandlingsmyndighet (2010:23).

⁸ Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Verket för högskoleservice U2010/1349/UH.

⁹ SOU 2008:118 Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning.

administration till statliga myndigheter. Initialt skulle verksamheten omfatta lämpliga delar av det administrativa verksamhetsstöd som i dag finns vid Skatteverket.¹⁰ Delegationen för e-förvaltning har tidigare pekat på att även delar av Rikspolisstyrelsens verksamhet bör kunna ingå i ett myndighetsgemensamt servicecenter. Statskontoret utreder för tillfället förutsättningarna för att föra över hela eller delar av Polisens administrativa center till ett gemensamt servicecenter.¹¹ Utvecklingen mot mer samverkan och centrala stödfunktioner kan med tiden leda till att myndigheternas behov av att göra avrop på de statliga ramavtalen för ekonomi- och personaladministrations-system förändras eftersom dessa tjänster kan komma att tillhandahållas av bland annat det myndighetsgemensamma servicecentret. Även myndigheternas behov av stöd inom områdena ekonomi- och personaladministration kan komma att förändras i och med denna utveckling.

3.2 ESV:s ramavtalsverksamhet

ESV:s huvudsakliga uppgift är att utveckla och förvalta regelverk och metoder för en ändamålsenlig ekonomisk styrning på alla nivåer i staten. Som ett led i detta arbete bedriver myndigheten kontinuerligt olika utvecklingsprojekt i syfte att effektivisera statsförvaltningens ekonomiska styrning, fakturahantering m.m. Enligt ESV:s instruktion har myndigheten i uppgift att inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla administrativa system, inklusive personaladministrativa system, samt stöd till dessa system. Myndigheternas administrativa stödsystem kan på så vis ses som en del av ESV:s kärnverksamhet. Detta gäller framförallt inom området ekonomiadministration.

I dag deltar ESV i den statliga inköpssamordningen i form av ramavtalsansvarig myndighet. Tidigare har myndigheten också haft ansvar för samordningsfunktionen för den statliga inköpssamordningen, men detta ansvar har nu övergått till Kammarkollegiet. När det gäller ramavtalen omfattar ESV:s ansvar ramavtalsägarskap av system för ekonomiadministration, löne- och personaladministration, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system. För närvarande saknas dock ramavtal för system för ekonomiadministration. Detta eftersom ESV hösten 2010 har tvingats avbryta upphandlingen på grund av för få inkomna anbud. Ramavtal som omfattar möjligheter till förnyad konkurrensutsättning kan inte tecknas med endast en leverantör. Med utgångspunkt i erfarenheterna från den avbrutna upphandlingen genomför ESV för tillfället en analys av förutsättningarna för och behoven av ramavtal inom detta område. Dessutom saknas det ramavtal för e-handeltjänsteområdet eftersom denna upphandling är föremål för överprövning.

¹⁰ Ett myndighetsgemensamt servicecenter för en effektivare statlig administration, Dir.2010:117

¹¹ Uppdrag till Statskontoret att analysera om det finns förutsättningar att föra över hela eller delar av Polisens administrativa center till ett myndighetsgemensamt servicecenter, FI 2010/5048 (delvis).

3.2.1 Vem bör ha ansvar för ramavtalen?

Frågan om var den ramavtalsverksamhet som ESV i dag bedriver bör bedrivas i framtiden kan något förenklat beskrivas som en avvägning mellan sakkompetens inom området ekonomistyrning och kompetens inom upphandlingsområdet. I våra intervjuer med ESV har ett antal argument för att ansvaret för de statliga ramavtalen inom områdena ekonomi- och personaladministration, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system bör innehas av ESV framförts. Men det finns också ett antal argument som talar för att verksamheten i framtiden bör bedrivas av den av Statskontoret tidigare föreslagna myndigheten för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd. En stor del av dessa argument finns återgivna i Statskontorets tidigare utredning av inköpssamordningen.¹²

Vi vill också inledningsvis påpeka att det är svårt att avgöra vilken av de två lösningarna som är att föredra. Det väger helt enkelt mycket jämnt mellan de två alternativen. Det finns argument som talar både för och emot att ESV ska behålla ansvaret för ramavtalsupphandlingen. Vilken lösning som i slutändan väljs avgörs till stor del av vilken tyngd som tilldelas de olika argumenten.

3.2.2 ESV:s kompetens garanterar en effektiv förvaltning

Efter att Statskontoret presenterade rapporten *En effektivare statlig inköpssamordning* (2009:12) har ESV framfört synpunkten att det är olämpligt att de centrala stödsystemen inom områdena ekonomi- och personaladministration upphandlas av en annan myndighet. Huvudargumentet är att dessa system är en integrerad del av ESV:s kärnverksamhet, det vill säga stödet till myndigheterna inom ekonomistyrningsområdet. Som vi tidigare har konstaterat är det också en instruktionsenlig uppgift för ESV att tillhandahålla administrativa system och stöd till dessa system till de statliga myndigheterna.

Enligt företrädare för ESV avser upphandlingsfasen för de administrativa stödsystemen endast ett halvår av ramavtalsverksamhetens cirka 15 år, medan behovsanalys och kravställande tar cirka ett och ett halvt år. Resterande 13 år ägnas uteslutande åt förvaltning av avtalen. Under förvaltningsfasen utgör en stor del av den ramavtalsansvariga myndighetens arbete att utveckla systemen och ge stöd till avropande myndigheter.

ESV menar att den långa förvaltningsfasen kräver myndighetens samlade kompetens inom verksamhetsområdet ekonomistyrning. Det är en förutsättning för att det ska vara möjligt att säkerställa en vidareutveckling av systemen och att avropande myndigheter får ett kvalitativt stöd på området.

¹² Statskontoret, *En effektivare statlig inköpssamordning* (2009:12).

Därutöver, menar företrädare för ESV, att myndighetens kompetens också krävs för en effektiv utveckling av tillhörande tjänster.

Utvecklingen av systemen bygger på ekonomistyrningens utveckling

Under förvaltningsfasen arbetar ESV tillsammans med leverantörerna fram planer för de olika systemens vidareutveckling. Detta arbete bygger i huvudsak på myndighetens kundenkäter och kontakter med de myndigheter som använder sig av systemen. Enligt uppgifter från ESV berör varken enkäter eller utvecklingsplaner upphandlingstekniska frågor utan frågor som specifikt berör ekonomistyrningen. Därför förutsätter arbetet en god kompetens inom ekonomistyrningsområdet. Ett exempel på detta är det arbete som genomfördes i samband med att regeringen fattade beslut om en förändring av den kostnadsmässiga anslagsavräkningen. Beslutet ledde till förändringar av myndigheternas administrativa stödsystem. Enligt ESV hade detta utvecklingsarbete inte varit möjligt att genomföra utan ESV:s medverkan.

Stödet till myndigheterna kräver inte upphandlingskompetens

En stor del av arbetet under förvaltningsfasen innebär att ge avropande myndigheter stöd inom området. Stödet till myndigheterna handlar, enligt ESV, ytterst sällan om rent upphandlingstekniska frågor utan är av annan karaktär och berör i stor utsträckning ekonomistyrningen och de administrativa systemens funktion. För att den ramavtalsansvariga myndigheten ska kunna ge ett sådant stöd krävs god kännedom om regelverket inom ekonomistyrningsområdet. ESV menar dessutom att det är möjligt för myndigheten att hänvisa vidare till Kammarkollegiet de gånger som stödet berör upphandlingsrelaterade frågor.

Specialkompetens går inte att köpa, det gör upphandlingskompetens

Av samtalen med ESV framgår att myndigheten ställer sig positiv till att samla upphandlingsexpertis – det vill säga statliga ramavtal och allmänt stöd till myndigheter, kommuner, landsting och leverantörer – hos en ny upphandlingsmyndighet. Som framgått av tidigare argument menar dock ESV att verkets ramavtalsverksamhet inte är någon verksamhet som kräver särskild kompetens inom upphandlingsområdet. I de fall där särskild upphandlingskompetens krävs – främst i samband med upphandlingsfasen – kan ESV upphandla denna kompetens från någon annan aktör. Detta förfarande skulle inte innebära några större förändringar mot hur verket arbetar i dag då man köper sådana tjänster av bland annat VHS och privata aktörer.

Det undantag som gäller Riksgälden bör också gälla ESV...

ESV bedömer att myndighetens ramavtalsverksamhet bör omfattas av det undantag som gäller Riksgäldens ramavtalsverksamhet gällande betaltjänster. Arbetet med förvaltning och utveckling av ramavtalen är så integrerat med myndighetens övriga verksamhet att det från ett verksamhetsperspektiv är olämpligt att flytta verksamheten till en annan myndighet. I direktiven till Kammarkollegiets uppdrag att ta över viss ramavtalsverksamhet konstaterar regeringen också att det finns skäl för att inte inordna Riksgäldens ramav-

talsverksamhet under Kammarkollegiet.¹³ Enligt ESV är det bra att det finns en insikt om behov av avsteg från normalförfarandet, och, enligt verket, är ett sådant avsteg nödvändigt även för den egna ramavtalsverksamheten.

... och en entydig ansvarsfördelning inom ekonomistyrningsområdet bör eftersträvas

Ett annat argument som har förts fram i våra intervjuer är att det är nödvändigt med entydiga ansvarsförhållanden även när det gäller stöd till myndigheter inom ekonomistyrningsområdet. Detta ansvar bör rimligtvis åvila en myndighet. En uppdelning av ansvaret, så att stödet till de administrativa stödsystemen faller på en särskild myndighet, medan en annan myndighet ansvarar för upphandlingen av ramavtalen är, enligt ESV, både opraktisk och onödigt riskabel. Med ett delat ansvar finns det en risk att delar av arbetet och kopplingen mellan de två delarna – som är nödvändig för att helheten ska fungera så effektivt och kvalitativt som möjligt – faller mellan stolarna.

3.2.3 En ansvarig myndighet kan leda till ökad effektivitet

Syftet med att samla de statliga ramavtalen och inköpsamordningen på en enda myndighet är att förenkla och effektivisera den statliga förvaltningens inköp av varor och tjänster för att på så sätt skapa mer förmånliga inköpsvillkor och minska de administrativa kostnaderna för upphandlingar. Därigenom förväntas den statliga sektorn minska sina inköpskostnader. Utifrån detta perspektiv finns det ett antal argument som talar för att en ny upphandlingsmyndighet bör ha ansvar även för den ramavtalsverksamhet som ESV bedriver i dag.

En ansvarig myndighet kan ge bättre och effektivare upphandlingar...

Enligt Statskontorets tidigare rapport bör en lösning med *en* myndighet med ansvar för de statliga ramavtalen medföra besparingar, bättre upphandlingar och regelefterlevnad samt ökad konkurrensutsättning.¹⁴ En slutsats som också finner stöd i Konkurrensverkets rapport *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*. I rapporten menar Konkurrensverket att en sådan lösning kan medföra en effektivare upphandlingsprocess eller lägre kostnader för upphandling och fördelaktigare inköpsvillkor jämfört med om enskilda myndigheter upphandlar för eget behov.¹⁵

Det kan också sägas att lösningen med att föra över ansvaret för ramavtalen för de administrativa stödsystemen, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system ligger i linje med den strategi för en effektivare förvaltning som Förvaltningskommittén pekat på. Genom centralise-

¹³ Uppdrag till Kammarkollegiet att förbereda och genomföra inordnande av inköpsverksamheter inom den statliga inköpsamordningen, Fi2010/2733.

¹⁴ Statskontoret, En effektivare statlig inköpsamordning (2009:12)

¹⁵ Konkurrensverket, Åtgärder för bättre konkurrens – förslag (2009:4).

ring av vissa administrativa förfaranden är det möjligt för förvaltningen att dra växlar på stordrift och på så vis spara pengar.

... och främjar enhetlighet och tydlighet...

Statskontoret har tidigare argumenterat för att en lösning med flera ramavtalsansvariga myndigheter inte är optimal. Med en myndighet med särskilt ansvar för de statliga ramavtalen samlas kompetens inom upphandlingsområdet inom en och samma organisation. Det kan skapa förbättrade förutsättningar för synergieffekter och en effektiv upphandlingsverksamhet. En lösning med en ansvarig myndighet skulle också främja enhetligheten och tydligheten på området, vilket kan tänkas leda till en ökad användning av de statliga ramavtalen. Med en ansvarig myndighet vet de statliga myndigheterna och leverantörerna var de ska vända sig när de har frågor gällande ramavtalen. Dessutom minskar riskerna för otydliga och tvetydiga svar med en ansvarig myndighet. Ju enklare det blir att hitta ramavtalen och göra avrop desto fler myndigheter kommer att använda sig av avtalen och ju fler myndigheter som utnyttjar dessa desto större blir besparingen för staten som helhet.

... vilket gör att det blir mer attraktivt för leverantörer att delta

En ökad enkelhet och tydlighet kan alltså främja att de upphandlade volymerna ökar. Detta gör att det blir mer attraktivt för leverantörerna att delta i ramavtalsupphandlingarna, vilket i sin tur kan antas leda till skärpt konkurrensen och lägre inköpskostnader. Inom ramavtalsområdet ekonomistyrning ser sig detta viktigt eftersom den senaste upphandlingen enbart genererade ett anbud. För närvarande analyserar ESV behovet av ramavtal på detta område. Det är dock tveksamt om en flytt av ramavtalsansvaret till en ny upphandlingsmyndighet skulle generera fler anbud. Det finns sannolikt ett antal skäl till varför så få anbud inkom vid den senaste upphandlingen. Det kan till exempel röra sig om att leverantörerna anser att det är för få myndigheter som förväntas göra avrop på avtalet eller att de kostnader som är förknippade med att delta i upphandlingen betraktas som allt för höga. Dessa förhållanden är sannolikt inte förknippade med vilken myndighet som ansvarar för upphandlingen.

En ytterligare aspekt att beakta är att en myndighet med ansvar för de statliga ramavtalen också skulle kunna leda till att ramavtalen marknadsförs i större utsträckning än vad som sker i dag. Som Statskontoret tidigare har konstaterat är marknadsföring ett viktigt inslag för att få till stånd en ökad användning av avtalen.¹⁶ Av allt att döma marknadsförs ramavtalen i dag i för liten utsträckning. Givet omfattningen på ramavtalsverksamheten är det rimligt att anta att en ny upphandlingsmyndighet kommer att ha bättre förutsättningar än ESV att marknadsföra ramavtalen. Vilket i sin tur kan leda till att ramavtalen blir ännu mer attraktiva för leverantörerna.

¹⁶ Statskontoret, En effektivare statlig inköpssamordning (2009:12).

En nackdel med att föra över ansvaret för de aktuella ramavtalen från ESV till en ny upphandlingsmyndighet är att det finns en risk att sakkompetens därmed går förlorad och att ESV:s kompetens inom ekonomistyrningen inte tas tillvara på samma sätt som i dag. Detta skulle kunna leda till att utvecklingen och förvaltningen av ramavtalen försämrades. Det bör dock, enligt vår bedömning, vara möjligt för en ny upphandlingsmyndighet att säkerställa denna kompetens på annat sätt, till exempel genom samverkan med ESV. På så vis skulle ESV fortsatt kunna bidra under de faser där myndighetens kompetens fortfarande krävs för bibehållen effektivitet och kvalitet.

3.2.4 Statskontorets samlade bedömning

I ljuset av de nya uppgifter som framkommit i samband med utredningen menar Statskontoret att det i dag finns starkare skäl än tidigare för att inte överföra ramavtalsansvaret för de administrativa stödsystemen, e-faktura, e-beställning och konsulttjänster för administrativa system från ESV till en ny upphandlingsmyndighet.

Det främsta skälet för detta är att förvaltningen av ramavtalen sannolikt underlättas av att ESV – som också ansvarar för regelverket inom området ekonomiadministration – även fortsättningsvis ansvarar för ramavtalsupphandlingen på området. Det gäller dock inte systemen för personal- och löneadministration där ansvaret för regelverket är delat mellan ett antal myndigheter. Ett ytterligare skäl till varför ramavtalsupphandlingen även fortsättningsvis bör vara en uppgift för ESV är att det finns fördelar med att samla ansvaret för stöd till myndigheter inom ekonomistyrningsområdet hos en myndighet. Det är förvisso möjligt att separera ansvaret för stödet till de administrativa stödsystemen från ramavtalsupphandlingen av systemen, men enligt vår bedömning är det i nuläget mer lämpligt att ESV ansvarar för både stöd till myndigheterna och upphandling av administrativa stödsystem. Precis som i fallet med Riksgäldens ramavtalsverksamhet bör därför ESV:s ramavtalsverksamhet omfattas av ett undantag från normalförfarandet.

3.2.5 Statskontorets förslag i sammandrag

Sammantaget gör Statskontoret följande bedömningar och lämnar följande förslag om ESV:s ramavtalsverksamhet:

- Det finns argument som talar både för och emot att ESV ska behålla ansvaret för de statliga ramavtalen inom områdena ekonomi- och personaladministration, e-beställning, e-faktura och konsulttjänster för administrativa tjänster.
- Vilken myndighet som bör ha ansvar för dessa ramavtal avgörs i slutänden av vilken tyngd som tilldelas de olika argumenten.



- Förvaltningen av ramavtalen underlättas sannolikt av att ESV – som också ansvarar för regelverket inom området ekonomiadministration – behåller ansvaret för ramavtalsupphandlingen.
- Det är möjligt att separera stödet till myndigheterna inom områdena ekonomi- och personaladministration från ramavtalsupphandlingen av systemen, men i nuläget är det mer lämpligt att låta en myndighet inneha ansvaret för både stöd och upphandling.
- Ramavtalsverksamheten bör därför även fortsättningsvis bedrivas av ESV.



4 Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas

På uppdrag av regeringen har Ekonomistyrningsverket (ESV) utvecklat en databas, transaktionsdatabasen (TDB). Databasen innehåller information om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer. Informationen omfattar ett 70-tal myndigheters inköp och är tänkt att täcka 90 procent av statens totala inköp från utomstatliga aktörer. Databasen har emellertid vissa brister, vilket föranlett en diskussion om behovet av databasen och dess ändamålsenlighet.

4.1 Transaktionsdatabasens syfte, innehåll och kostnader

4.1.1 Databasens ursprungliga syfte

Databasens ursprungliga syfte var att bidra till en effektiv och rationell upphandlingsprocess genom att skapa förutsättningar för fler statliga ramavtal. Tanken var att en samlad statistik över myndigheternas inköp från utomstatliga leverantörer skulle öka möjligheterna att identifiera potentiella ramavtalsområden.

Databasen skulle även kunna fungera som ett stöd för andra statliga aktörer. Utöver de ramavtalsansvariga myndigheterna betraktades Kronofogdemyndigheten (handel med skatteskuldtyngda företag), Skatteverket (momsfrågor vid handel med utlandet), Riksrevisionsverket (revisionsarbetet) och ESV (controllerverksamhet) som potentiella användare av databasen. Under databasens första år fördes dessutom resonemang om att databasen skulle komma att effektivisera beräkningen av EU-avgiften genom att garantera att inte några inomstatliga leverantörer kom med i beräkningsgrunden för avgiften.

Vidare skulle databasen kunna användas av inrapporterande myndigheter. Den skulle till exempel kunna användas för myndigheternas egen internrevision, men också för att samordna inköp och upphandling med andra myndigheter verksamma inom samma geografiska område eller närliggande verksamhetsområden.

4.1.2 Transaktionsdatabasen i dag

Databasen innehåller information om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer. Den består av ett antal uppgifter som på transaktionsnivå beskriver:

- myndighetens inköp,
- leverantörens namn och organisationsnummer,
- inköpets belopp,
- konto för inköpet.

Att uppgifter om statliga myndigheters inköp av varor och tjänster från utomstatliga aktörer ska finnas i databasen regleras i förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring. Myndigheterna rapporterar in uppgifter om sina inköp månads- eller kvartalsvis. ESV föreskriver vilka myndigheter som ska rapportera sina inköp till databasen.¹⁷ Den ursprungliga ambitionen var att databasen skulle omfatta uppgifter om ett 70-tal stora myndigheters inköp, vilket sammantaget skulle ge information om cirka 90 procent av statens inköp.

Databasen har dock inte nått upp till denna täckningsgrad. År 2007 uppskattade ESV täckningsgraden till 70 procent. Med tiden har ett antal myndigheter slutat att rapportera in information. Förklaringen är att dessa myndigheter inte längre omfattas av kravet om inrapportering, vilket beror på att den förteckning över de myndigheter som ska rapportera in sina inköp till databasen inte har uppdaterats sedan år 2005. De myndigheter som tidigare har rapporterat till databasen, men som inte längre gör det är Arbetsmarknadsstyrelsen (Arbetsförmedlingen), Banverket och Vägverket (Trafikverket), Högskolan i Kalmar och Växjö Universitet (Linnéuniversitetet), Lärarhögskolan i Stockholm (Stockholms universitet), Premiepensionsmyndigheten (Pensionsmyndigheten) och Riksförsäkringsverket med de allmänna försäkringskassorna.¹⁸ Detta har medfört att databasens täckningsgrad har sjunkit ytterligare. ESV uppger att databasen i dag täcker ungefär 50 procent av de statliga inköpen.

I databasen klassificeras myndigheternas inköp efter de så kallade s-koderna. Detta gör det möjligt att koppla informationen till olika leverantörer och presentera dem i grupper av varor och tjänster. En stor mängd inköp klassificeras emellertid som "Övriga varor" och "Övriga tjänster". Dessa kategorier rymmer därmed varor och tjänster för relativt omfattande belopp, vilket till vis del begränsar databasens användbarhet.

Som tidigare nämnts hade databasen inledningsvis ett flertal potentiella användningsområden. I dag används den nästan uteslutande i uppföljningsarbetet av befintliga ramavtal och för att kontrollera att leverantörerna rapporterar in rättvisande försäljningsstatistik. Databasen används även som ett stöd i arbetet med att analysera statliga inköp inom ramen för samordningsfunktionen för den statliga inköpssamordningen. Tidigare har databasen också använts för att identifiera de 500 största leverantörer inom ESV:s projekt om e-faktura och som stöd i myndighetens analys av e-inköp.

¹⁷ Se Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

¹⁸ För en fullständig förteckning över myndigheter som rapporterar in till transaktionsdatabasen se bilaga 2.

4.1.3 Databasens kostnader

Transaktionsdatabasen har relativt låga driftskostnader. Den faktiska driftskostnaden beräknas uppgå till mellan 50 000 och 100 000 kronor per år. Till detta bör läggas de kostnader som inrapporterande myndigheter har. Enligt ESV:s beräkningar uppgår dessa kostnader till cirka 170 000 kronor per år.¹⁹

I ESV:s budgetunderlag för perioden 2011–2013 aviseras en uppgradering av databasens plattform. Kostnaden för denna uppgradering väntas uppgå till 2 miljoner kronor, vilket ska läggas till den årliga driftskostnaden. En utveckling av databasen kommer sannolikt även att medföra kostnader för leverantörer och inrapporterande myndigheter. Hur stora dessa kostnader blir har det dock inte varit möjligt att uppskatta. Det beror i hög grad på hur utvecklingen av databasen planeras och genomförs.

Databasens intäkter är svårberäknade, men den antas leda till besparingar, eftersom den skapar förutsättningar för lägre priser och administrativa kostnader genom att fler ramavtal kan upprättas. Vidare ökar möjligheterna till kontroll av ramavtalens omsättningsstatistik, vilket antas säkerställa att hela den administrativa avgiften betalas in. I ESV:s rapport *Transaktionsdatabasen: Bevara, utveckla eller avveckla* finns en översikt över de uppskattningar av kostnader och intäkter som ESV tidigare har gjort. För närvarande är det dock omöjligt att bedöma hur stora besparingar som databasen medför.

4.2 Tidigare utredningar

Transaktionsdatabasen har varit föremål för ett antal utredningar och uppföljningar. För att ge en bakgrund till databasen och dess ändamålsenlighet redogör vi här kortfattat för tre rapporter som behandlar databasen. I samtliga rapporter dras slutsatsen att databasen inte har realiserat sin fulla potential och att den inte har använts på ett sådant sätt som ursprungligen varit avsikten. Som vi tidigare har konstaterat har databasen mestadels använts till uppföljning och kontroll av de statliga ramavtalen och vid analyser av behovet av nya ramavtalsområden. Den har också använts i ESV:s arbete med att införa ett system för e-fakturor. Databasen används dock aldrig eller ytterst sällan till att beräkna EU-avgiften eller för att identifiera leverantörer med skulder till staten. Inte heller används den för att underlätta extern och intern revision eller av de inrapporterande myndigheterna.

4.2.1 ESV:s uppföljning år 2003

Ekonomistyrningsverkets uppföljning från år 2003 fokuserade på hur olika myndigheter använde databasen och vilka ekonomiska effekter den hade haft för den statliga förvaltningen. I rapporten gjorde ESV bedömningen att

¹⁹ Transaktionsdatabasen: Bevara, Utveckla eller Avveckla, Ekonomistyrningsverket, 2008

databasen lett till att nya ramavtalsområden hade identifierats, vilket i sin tur antogs ha medfört lägre inköpskostnader för staten. Uppföljningen visade också att databasen hade medfört förbättrade förutsättningarna för kontroll av de statliga ramavtalen. Vidare gjordes bedömningen att databasen troligen skulle komma att effektivisera beräkningen av EU-avgiften. Detta genom att säkerställa att inga inomstatliga leverantörer fanns med i den fil som ligger till grund för EU-avgiften.

Trots att databasen visat sig vara till viss nytta för staten drog ESV slutsatsen att databasens fulla potential inte hade utnyttjats. Förklaringen till detta sades vara att centralt placerade inköpare saknade befogenheter att styra lokalt placerade inköpare och att tidsbrist gjorde det allt för komplicerat för inköparna att ta till sig och bearbeta ny information. Baserat på tidigare erfarenheter gjorde dock ESV bedömningen att myndigheterna med tiden skulle tillgodogöra sig värdet av databasen. Därmed antogs också databasens nytta öka med tiden.

4.2.2 Verket för högskoleservices utredning år 2006

I samband med att ansvaret för den statliga inköpssamordningen övergick från Statskontoret till ESV gavs Verket för högskolestudier (VHS) i uppdrag av ESV att göra en studie av transaktionsdatabasen. VHS studie fokuserade i huvudsak på vad för information som krävs för en förbättrad uppföljning av inköpssamordningen och hur databasen kan utvecklas och förbättras för att underlätta återrapportering och kontroll.

I studien konstaterade VHS bland annat att det inte fanns någon möjlighet att avgöra om de inköp som registrerades i databasen hade skett via ramavtal eller på annat vis. Av detta drog VHS slutsatsen att det inte var möjligt att avgöra ramavtalens effektivitet eller nyttjandegrad med hjälp av databasen. För att komma till rätta med detta problem föreslog VHS att databasen i framtiden skulle omfatta formen för upphandlingen.

Vidare fann VHS att databasen inte kunde utgöra ett underlag för bedömning av nya ramavtalsområden, eftersom den så kallade s-kodsindelningen bedömdes vara allt för trubbig. För att skapa bättre förutsättningar för detta menade VHS att informationen borde presenteras på produkt- och varugruppernivå. VHS föreslog att alla inköp av varor och tjänster skulle förses med produktkod.

4.2.3 ESV:s utredning år 2007

År 2007 genomförde ESV en intern utredning av databasen. Syftet var att fastställa hur och i vilken omfattning databasen användes och relatera det till databasens ursprungliga syfte.

I linje med tidigare utredningar kunde ESV konstatera att databasen inte hade använts i den omfattningen som förväntats. Dessutom visade det sig att flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna använde sig av andra verktyg för kontroll och uppföljning av befintliga ramavtal och utveckling av nya ramavtal. Precis som i VHS utredning riktades kritik mot s-kodsindelningen, som ansågs vara för onyanserad för att vara användbar. Utredningen konstaterade också att databasen saknade information om vilken typ av inköp som myndigheterna gjort och att detta gav upphov till vissa problem vid uppföljningen av ramavtalen. Databasen användes dock vid kontroller av leverantörernas inrapporterade omsättning och vid framtagandet av underlag för nya potentiella ramavtal. I utredningen arbetade ESV med tre olika framtida scenarion för databasen: bevara, utveckla eller avveckla. Trots den begränsade användningen av och vissa problem relaterade till databasen föreslog ESV att databasen skulle bevaras.

4.3 Behovet och användningen av databasen

Vid ESV:s översyn år 2007 konstaterades att ungefär hälften av de ramavtalsansvariga myndigheterna använde sig av databasen i sitt arbete med statliga ramavtal. Den kartläggning som Statskontoret har gjort visar att användningen av databasen därefter har minskat ytterligare.

4.3.1 Databasen används för att kontrollera avtalstrohet...

I likhet med tidigare utredningar visar vår kartläggning att databasen mestadels används till att kontrollera avtalstroheten hos leverantörerna. Åtminstone fyra av de intervjuade myndigheterna uppger att de på något sätt har använt sig av databasen för att kontrollera inrapporterad försäljningsstatistik från leverantörerna. Leverantörerna rapporterar själva in omsättningen på ramavtalen, vilket sedan ligger till grund för den administrativa avgift som leverantörerna betalar in till den ramavtalsansvariga myndigheten. Det finns därför ekonomiska incitament för leverantörerna att rapportera in en mindre omsättning än den faktiska. När ramavtalen rör större belopp – som inom IKT-upphandlingen – finns det emellertid stora kostnader förknippade med att förlora rätten att leverera på det statliga ramavtalet. Detta skulle kunna vara ett incitament för att rapportera in den faktiska omsättningen.

4.3.2 ... och till utveckling av nya ramavtal

Ett annat område där databasen används, om än i liten omfattning, är vid förberedelserna inför tecknandet av nya ramavtal (eller samordnade upphandlingar). De ramavtalsansvariga myndigheterna ersätter det gamla ramavtalet med ett nytt ramavtal cirka vart fjärde år. Den ansvariga myndigheten inleder processen med att kartlägga de statliga myndigheternas behov av en vara eller en tjänst. I detta arbete har databasen visat sig vara användbar även om kartläggningen också kräver kompletterande materialinsamling. Databasen innehåller information om de statliga upphandlingarnas

omfattning, som kan användas för att utreda det sammanlagda behovet av en vara eller tjänst inom staten. Den modesta användningen av databasen för den här typen av kartläggning beror till stor del på databasens begränsade täckningsgrad och att s-koderna inte ger tillräckligt nyanserad information om vilka varor och tjänster som staten köper.

4.3.3 Varför används inte TDB i större utsträckning?

Statskontoret kan konstatera att databasen inte har använts i den utsträckning som ursprungligen var avsikten. Inte heller har den infriat de förväntningar som fördes fram i ESV:s uppföljning från år 2003. Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna har valt att inte använda sig av databasen på grund av problem med tillförlitlighet och täckningsgrad. I många fall menar myndigheterna att de har tillgång till andra källor som betraktas som mer kvalitativa och tillförlitliga än transaktionsdatabasen. Exempelvis använder sig Kammarkollegiet av ett eget system för kontroll av inrapporterad försäljningsstatistik och utveckling av nya ramavtal.

Enligt vår bedömning är den främsta orsaken till att databasen inte används att den inte innehåller nödvändig information. Detta har till stor del att göra med att databasen enbart täcker 50 procent av de statliga inköpen och att s-koderna inte ger en tillräckligt detaljerad kunskap om vilka varor och tjänster som de statliga myndigheterna köper. Dessutom saknar databasen fortfarande information om inköpet är ett avrop på ett statligt ramavtal eller någon annan form av upphandling. Sammantaget leder dessa brister till att databasen används i mycket begränsad omfattning.

I stort sett samtliga användningsområden som utgjorde grund för transaktionsdatabasen är beroende av information om produkterna, typ av inköp och att databasen ger en tillförlitlig bild av hela statens inköp. Även användningen av databasen för kontroll av leverantörer och analyser av statliga ramavtal begränsas till viss del av att informationen och täckningsgraden är bristfällig.

Det låga användandet kan också bero på den splittrade organisationsstrukturen inom den statliga inköpssamordningen. Fram till och med den 1 januari 2011 har ansvaret för de statliga ramavtalen varit fördelat på elva myndigheter.²⁰ ESV har haft ansvar för samordningen, men har inte haft mandat att avveckla och/eller tillföra ramavtalsområden. Detta har sannolikt lett till att det inte har funnits behov av den typ av mer övergripande analyser som databasen kan bidra till. Därmed har databasen inte fått det avsedda genomslaget inom den statliga inköpssamordningen.

²⁰ Från och med den 1 januari 2011 kommer Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet och Riksgäldskontoret ha ansvar för de statliga ramavtalen.

4.4 Bör transaktionsdatabasen avvecklas eller utvecklas?

I Statskontorets uppdrag ingår att analysera behovet av transaktionsdatabasen och, om det finns behov av databasen, analysera dess ändamålsenlighet samt utreda vem som ska ansvara för den och hur den ska finansieras. För att kunna ta ställning till dessa frågor måste behovet av uppföljning och kontroll av den upphandlingsstödjande verksamheten tas i beaktande. Enligt vår bedömning är transaktionsdatabasen, trots bristerna, ett av få tillgängliga verktyg för uppföljning och kontroll av de statliga ramavtalen.

4.4.1 Statskontorets utgångspunkt

En förbättrad uppföljning av den upphandlingsstödjande verksamheten 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 bland annat 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. I sammanhanget är det viktigt att påpeka att databasen inte kan ersätta de enkäter och myndighetskontakter som ansvariga myndigheter använder sig av i dag för att utveckla nya och befintliga ramavtal.

Informationen skulle också 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 från utomstatliga leverantörer 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 stödet kunna utvecklas och skraddarsys på ett bättre sätt än vad som är möjligt i dag.

4.4.2 Med nuvarande form bör databasen avvecklas...

Enligt Statskontorets bedömning finns det inte några starka skäl att bevara databasen som den är utformad i dag. Databasens nuvarande form och bristande tillförlitlighet begränsar dess användbarhet och den används därför i en mycket begränsad omfattning. Det finns dessutom skäl att anta att databasen kommer att användas i än mindre utsträckning när ansvaret för inköpsamordningen gått över till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet använder i dag inte databasen i sitt arbete med uppföljning, kontroll och utveckling av ramavtalen utan har utvecklat egna metoder och verktyg för detta arbete.

Ett ytterligare skäl är att databasen i dag enbart uppfyller ett fåtal av de syften som den skapades för. Databasen används till exempel inte i beräkningen av EU-avgiften, vid intern revision eller i arbetet med handel med skatteskuldyngda företag.

Den begränsade användningen kan förklaras med databasens bristande ändamålsenlighet och tillförlitlighet. I dag ger databasen kompletterande information om de statliga inköpen och det finns problem när det gäller information om vilka varor och tjänster som har levererats. En stor del av inköpen återfinns i kategorierna "Övriga tjänster" och "Övriga varor". Dessa kategorier är svåra att utnyttja i uppföljningsarbetet.

Ett ytterligare argument för avveckling är att databasen inte är nödvändig i arbetet med att skapa nya ramavtal, eftersom en stor del av den information som krävs för detta ändå måste samlas in genom intervjuer, enkäter och personliga kontakter.

4.4.3 ... men en förbättrad uppföljning kräver utveckling

Den statliga upphandlingen uppgår årligen till över 100 miljarder kronor. Av dessa är cirka 7 miljarder kronor avrop på de statliga ramavtalen. Med tanke på att det rör sig om omfattande belopp menar vi att det finns skäl för att införa ett centralt system för uppföljning och kontroll av de statliga ramavtalen.

Den bristande statistiken på upphandlingsområdet försvårar också uppföljning och utvärdering av den upphandlingspolitik som bland annat EU och den svenska regeringen genomför.²¹ En utvecklad och mer ändamålsenlig transaktionsdatabas skulle också kunna vara till hjälp vid denna typ av uppföljning och utvärdering.

Vår bedömning är därför att det finns skäl att överväga en utveckling av en ny databas för uppföljning och kontroll. För att en databas ska bli ändamålsenlig krävs att täckningsgraden och tillförlitligheten förbättras. Därutöver finns det också anledning att se över möjligheterna att tillföra information om produktkategorier och typ av inköp.

Databasens täckningsgrad måste öka

Initialt var det planerat att transaktionsdatabasen skulle täcka ungefär 90 procent av de statliga inköpen. I dag täcker den cirka 50 procent. Under de senaste åren har dessutom antalet myndigheter som omfattas av kravet om inrapportering minskat successivt. Orsaken till detta är att den bilaga som föreskriver vilka myndigheter som ska rapportera in till databasen inte har uppdaterats sedan år 2005. Exempelvis rapporterar inte Banverket och Vägverket in sina inköp till databasen, eftersom dessa verksamheter har införlivats i den nya myndigheten Trafikverket.

Enligt vår bedömning skulle det vara möjligt att lösa problemen med den låga täckningsgraden genom att den förteckning som i dag föreskriver vilka myndigheter som rapporterar in sina inköp ersätts med ett antal kriterier för när en myndighet ska rapportera in sina inköp av varor och tjänster till databasen. Kriterierna bör tydligt ange när en myndighet ska rapportera till databasen och bör vara baserade på myndighetsstorlek och myndighetens andel av statens totala inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer. I samband med detta är det också viktigt att poängtera att de statliga ramavtalen i första hand utnyttjas av små- och medelstora myndigheter. Det är därför viktigt att även dessa myndigheter omfattas av inrapporteringskravet. Ambitionen bör vara att nå en så hög täckningsgrad som

²¹ Den 9 september 2010 gav regeringen i uppdrag åt en särskild utredare att göra en utvärdering av upphandlingsregelverket och en översyn av upphandlingsstatistiken (Dir. 2010:86). Inom ramen för uppdraget ska utredaren bland annat utveckla och föreslå metoder för regelbunden statistikinsamling samt vilka uppgifter som är nödvändiga för att den nationella upphandlingsstatistiken ska kunna användas som instrument för att utvärdera och följa upp genomförd politik eller beräkna effekterna av framtida reformer på upphandlingsområdet.

möjligt. Genom en användning av ett antal kriterier uppstår inte problemet med att myndigheter faller ifrån vid ombildningar eller olika former av organisationsförändringar.

Utvecklad information för ökad användbarhet

I dag saknar databasen information om vilken typ av inköp som transaktionerna avser. Det är därför inte möjligt att avgöra om ett inköp är ett avrop på ett statligt ramavtal eller någon form av egen upphandling. Denna information är dock väsentlig för kontrollen av leverantörernas omsättning på ramavtalen. Att systematiskt kontrollera om inrapporteringen är korrekt är i dag bara möjligt genom ett relativt omfattande arbete med att återskapa transaktionerna. Databasen innehåller inte heller uppgifter om vilken typ av upphandling som genomförts, det vill säga om det är en samordnad upphandling eller eget ramavtal. Denna information är nödvändig för att analysera vilka statlig ramavtalsområden som kan avvecklas och utvecklas. Enligt vår bedömning bör denna information ingå i databasen för att öka dess ändamålsenlighet.

För att en databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten ska bli mer ändamålsenlig finns det också anledning att överväga om den bör förses med information om vilka produktkategorier som inköpen avser. Denna information har också efterfrågats av de ramavtalsansvariga myndigheter som vi har intervjuat i samband med kartläggningen. För att en sådan utveckling ska vara möjlig behövs dock följande:

- Att upphandlande myndigheter ställer krav i upphandlingar på att leverantörer ska märka varor och tjänster med produktkoder.
- Att det skapas enhetliga standarder för pris- och produktinformation.
- Att det utvecklas e-handelslösningar och ekonomisystem som kan hantera informationen.
- Att transaktionsdatabasen kan hantera informationen.

Vi vill dock understryka att en utveckling med produktkoder kommer att innebära en ökad uppgiftslämnarbyrå för leverantörerna, eftersom det kommer att ställas ytterligare krav på dessa i samband med upphandlingar. De ökade kraven bör ses i ljuset av de redan omfattande krav som ställs i samband med offentliga upphandlingar.

Inom ramen för uppdraget har det inte varit möjligt att slå fast hur pass omfattande den ökade bördan för leverantörerna blir. Vi kan dock konstatera att förutsättningarna varierar mellan olika branscher. Inom vissa branscher har leverantörerna kommit långt när det gäller e-handel och inom andra branscher skulle en märkning av prislistor och produktkataloger med produktkoder inte innebära något omfattande merarbete. Samtidigt finns det olika nivåer för produktklassificering, vilket innebär att det är möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att anpassa kraven på leverantörer-

na. Vår bedömning är därför att en utveckling med produktkategorier bör ske successivt och med en pragmatisk hållning.

En utvecklad databas kräver en utvecklad inrapportering

En ytterligare förutsättning för en förbättrad uppföljning är att inrapportering av uppgifter kan ske genom de system för e-beställningar som ESV utarbetar på uppdrag av regeringen eller statsredovisningssystemet Hermes. I dag bygger inrapporteringen på att myndigheterna skickar in information till ESV. Även om tidigare utredningar har visat att detta förfarande inte är särskilt betungande innebär det lika fullt ett visst arbete för myndigheterna. Enligt ESV bör det dock vara möjligt att i framtiden rapportera in uppgifterna via systemen för e-beställningar eller statsredovisningssystemet Hermes. Detta kommer dock att kräva en viss utveckling av dessa system.

En ny upphandlingsmyndighet bör förvalta en utvecklad databas

Med hänvisning till den begränsad ändamålsenlighet föreslår Statskontoret en utveckling av transaktionsdatabasen i dess nuvarande form. Regeringen bör i stället ge en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd²² i uppdrag att i samverkan med ESV och Konkurrensverket utveckla och förvalta en databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten. Enligt vår bedömning bör arbetet utgå från och bygga på tidigare erfarenheter av arbetet med ESV:s transaktionsdatabas.

En utveckling av databasen så att den också innehåller information om vilka produkter som upphandlas leder till ökade kostnader för leverantörerna. Vi menar därför att en sådan utveckling måste föregås av en analys av vilka konsekvenser detta får för leverantörerna. En sådan analys bör därför rymmas inom ett eventuellt utvecklingsuppdrag.

Enligt Statskontoret bör en databas för uppföljning och kontroll av den upphandlingsstödjande verksamheten förvaltas av den myndighet som har det övergripande ansvaret för den upphandlingsstödjande verksamheten i statlig regi. Det är dock viktigt att förvaltningen sker i nära samråd med ESV, eftersom en utvecklad databas kommer att vara beroende av information från de system för ekonomiadministration och e-beställning som ESV upphandlar för statens räkning. Eftersom en utvecklad databas också kan vara till nytta för Konkurrensverket bör även denna myndighet involveras i utveckling och förvaltning av databasen.

I dag ansvarar Kammarkollegiet för den upphandlingsstödjande verksamheten, men Statskontoret har i en tidigare rapport lämnat förslag om att

²² Statskontoret har tidigare lämnat förslag om att den statliga ramavtalsverksamheten – med undantag av den ramavtalsverksamhet som Riksgäldskontoret och ESV bedriver – och den upphandlingsstödjande verksamheten i statlig regi bör sammanföras i en ny upphandlingsmyndighet. För en mer utförlig diskussion av förslaget hänvisas till Statskontorets rapport *En ny upphandlingsmyndighet (2010:23)*.

denna verksamhet bör bedrivas i en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd. En utvecklad databas bör också förvaltas av denna myndighet och utvecklas utifrån myndighetens behov av uppföljning och kontroll.

Finansiering bör ske genom ramavtalsavgifterna

Vi har tidigare konstaterat att driftkostnaderna för databasen är begränsade. När det gäller finansieringen av databasen menar vi att denna bör ske utifrån ramavtalsavgifterna. Detta eftersom en utvecklad databas kommer att fungera som ett verktyg i utvecklingen och uppföljningen av de statliga ramavtalen. Det är därmed rimligt att databasen finansieras med dess avgifter. Utöver driftkostnaderna kommer det att krävas ytterligare medel för att finansiera en utveckling av databasen. Dessa medel bör tillföras ansvarig myndighet i form av ett särskilt uppdrag att utveckla en ändamålsenlig databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten.

4.4.4 Statskontorets förslag i sammandrag

Sammantaget gör Statskontoret följande bedömningar och lämnar följande förslag om ESV:s transaktionsdatabas och dess ändamålsenlighet:

- I dess nuvarande form uppvisar transaktionsdatabasen stora brister när det gäller täckningsgrad och tillförlitlighet.
- Därmed har också användningen och nyttan av databasen blivit begränsad.
- I dess nuvarande form bör databasen därför avvecklas.
- I stället bör regeringen ge en ny myndighet för statlig inköpssamordning och övrigt upphandlingsstöd i uppdrag att i samverkan med ESV och Konkurrensverket utveckla och förvalta en databas för uppföljning och kontroll av den samlade upphandlingsstödjande verksamheten.
- Finansiering av databasen bör ske utifrån ramavtalsavgifterna.



Bilaga 1

Statskontorets uppdrag

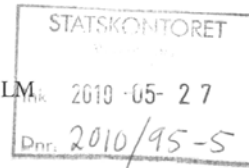


Finansdepartementet

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



2

Kopia till

Finansdepartementet (SF, SMS, KL)

Socialdepartementet (HS, ST)

Miljödepartementet (H)

Näringsdepartementet (ENT, FIN, MK)

Ekonomistyrningsverket

Kammarkollegiet

Konkurrensverket

Miljöstyrningsrådet AB

Tillväxtverket

Vinnova



REGERINGSKANSLIET

Bilaga till
regeringsbeslut

2010-05-06, nr II 4

Finansdepartementet

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.

Upphandlingsstödjande 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 inköpssamordningen. Den statliga inköpssamordningen är, med undantag för Riksgäldens verksamhet, helt avgiftsfinansierad medan övriga upphandlingsstödjande 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 inköpssamordningen bör bestå. Verksamheten är i dag spridd på elva olika statliga myndigheter och bör enligt Statskontorets förslag i rapporten En effektivare statlig inköpssamordning (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 inköpssamordningen, 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 stödjande 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 bruttonationalprodukt (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 gruppers 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 upphandlingsstödjande 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 upphandlingsstödjande 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 upphandlingsstödjande 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 upphandlingsstödjande verksamhet.

Statkontoret ska i det sammanhanget

- kartlägga vilka statliga organ 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,
- 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 upphandlingsstödjande verksamheten bör följas upp,



5

- 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.



Bilaga 2

Förteckning över myndigheter som ska rapportera in inköp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer till transaktionsdatabasen

De kursiverade myndigheterna är myndigheter som inte längre rapporterar in sina inköp av varor och tjänster till transaktionsdatabasen.

Arbetslivsinstitutet	Post- och Telestyrelsen
<i>Arbetsmarknadsstyrelsen</i>	<i>Premiepensionsmyndigheten</i>
Arbetsmiljöverket	Regeringskansliet
<i>Banverket</i>	Riksdagsförvaltningen
Centrala studiestödsnämnden	<i>Riksförsäkringsverket med de allmänna försäkringskassorna</i>
Domstolsverket	Riksgäldskontoret
Ekobrottsmyndigheten	Rikspolisstyrelsen
Ekonomistyrningsverket	Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida
Fortifikationsverket	Sjöfartsverket, affärsverk
Försvarets materielverk	Skatteverket
Försvvarshögskolan	Skogsstyrelsen
Försvvarsmakten	Socialstyrelsen
Försäkringskassan	Statens energimyndighet
Göteborgs universitet	Statens fastighetsverk
Högskolan Dalarna	Statens institutionsstyrelse
Högskolan i Gävle	Statens jordbruksverk
<i>Högskolan i Kalmar</i>	Statens pensionsverk
Karlstads universitet	Statens räddningsverk
Karolinska institutet	Statens skolverk
Konsumentverket	Statistiska centralbyrån
Kriminalvårdsstyrelsen	Stockholms universitet
Kungliga tekniska högskolan	Svenska kraftnät, affärsverk
Kustbevakningen	Sveriges lantbruksuniversitet
Lantmäteriverket	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut
Linköpings universitet	Södertörns högskola
Luftfartsverket, affärsverk	Totalförsvarets forskningsinstitut
Luleå tekniska universitet	Tullverket
Lunds universitet	Umeå universitet
Länsstyrelsen i Skåne län	Uppsala universitet
Länsstyrelsen i Stockholms län	Vetenskapsrådet
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	<i>Vägverket</i>
<i>Lärrhögskolan i Stockholm</i>	<i>Växjö universitet</i>
Malmö högskola	Åklagarmyndigheten
Migrationsverket	Örebro Universitet
Mitthögskolan	
Mälardalens högskola	
Naturvårdsverket	
Patent- och registreringsverket	