

RiR 2005:10

# Samordnade inköp

ISBN 91 7086 043 2

RiR 2005:10

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till regeringen  
Finansdepartementet

Datum 2005-05-30  
Dnr 31-2004-0941

## Samordnade inköp

Riksrevisionen har granskat den statliga inköpssamordningen. Det övergripande syftet har varit att granska om staten sluter ramavtal på produktområden som är väsentliga för myndigheterna och om verksamheten leder till de besparingar som redovisas. Granskningen har omfattat regeringen, de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna samt Statskontoret som samordnande myndighet.

Företrädare för Finansdepartementet och Statskontoret har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Motsvarande möjlighet har även getts till Arbetsmarknadsstyrelsen, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriverket, Nämnden för offentlig upphandling, Riksgäldskontoret, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket samt Verket för högskoleservice.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Annika Gustafsson* har varit föredragande. Revisionsledare *Christina Jerreström*, revisor *Roy Melchert* och revisionschef *Charlotta Gustafsson* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Annika Gustafsson

### *För kännedom*

Arbetsmarknadsstyrelsen  
Ekonomistyrningsverket  
Försvarets materielverk  
Lantmäteriverket  
Rikspolisstyrelsen  
Statskontoret

Domstolsverket  
Fortifikationsverket  
Försvarsmakten  
Riksgäldskontoret  
Skatteverket  
Verket för högskoleservice



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningen av den statliga inköpssamordningen	9
1.1 Nuvarande system för statlig inköpssamordning	9
1.2 Tidigare uppmärksammade problem	9
1.3 Granskningens inriktning	10
2 Den statliga inköpssamordningens organisation	13
2.1 Offentlig upphandling och ramavtal	13
2.2 Regeringen vill åstadkomma besparingar genom samordnade inköp	15
2.3 Statskontoret samordnar statens inköp	16
2.4 Tolv myndigheter upphandlar för statens räkning	19
3 Många kan använda statliga ramavtal	25
3.1 Statliga ramavtal nyttjas inte bara av statliga myndigheter	25
3.2 Motiv för att använda de statliga ramavtalen	27
3.3 Köptroheten gentemot de statliga ramavtalen	29
4 En rik flora av ramavtalsområden	33
4.1 Riktlinjer saknas för vad som ska upphandlas gemensamt	33
4.2 Myndigheterna avgör själva vad som ska upphandlas	35
4.3 Transaktionsdatabasen ger inte nödvändig information	38
5 Olika principer för finansiering	41
5.1 Ingen tydlig anvisning om hur verksamheten med ramavtal ska finansieras	41
5.2 Oklart om intäkterna motsvarar statens kostnader	44
5.3 Svag kontroll av underlaget för uttag av provision	47
5.4 Alla intäkter bidrar inte till samordningsfunktionens finansiering	49
6 Oklart hur stor nytta statens ramavtal har	53
6.1 Regeringens krav på en samlad redovisning	53
6.2 Osäkra uppgifter om hur stora belopp ramavtalen omsätter	54
6.3 Knapphändig information om vilka som använder ramavtalen	57
6.4 Vilseledande uppgifter om hur ramavtalen används	59
6.5 Besparingar har uppskattats utan tillräckligt underlag	60
6.6 Användning och besparing kan vara svårt att uppskatta	62
6.7 Regeringen önskar redovisning från två myndigheter	64
6.8 Informationen till riksdagen är inte rättvisande	65

7	Riksrevisionens slutsatser	67
7.1	Oklart om verksamheten når sina syften	67
7.2	Varken regeringen eller Statskontoret tar ansvar för verksamheten	67
7.3	Granskningen väcker frågor	68
7.4	Rekommendation	74
Bilaga 1	Omsättningen på de statliga ramavtalen	75
Bilaga 2	Konsultrapport – Kvalitetsgranskning av Statskontorets återrapportering till regeringen	83
Bilaga 3	Statskontorets synpunkter på konsultrapporten	118
	Referenser	119

# Sammanfattning

Regeringen har beslutat att statliga myndigheter ska samordna sina inköp för sådana varor och tjänster som de upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Syftet med att samordna inköpen är att staten ska spara pengar. Verksamheten regleras i förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Regeringen har utsett Statskontoret att samordna och följa upp inköpsverksamheten. Uppgifterna ska utföras i samverkan med de myndigheter som sluter ramavtal för statens räkning. För närvarande är det tolv myndigheter som är ramavtalsansvariga. Eftersom Statskontoret även är en ramavtalsansvarig myndighet har Statskontoret dubbla roller i organisationen för statlig inköpssamordning.

Det finns ca 400 statliga ramavtal på ca 100 produktområden. Produkterna omfattar allt från PC till diskmedel. Ramavtalen omsätter årligen stora belopp och berör många myndigheter och företag. Verksamheten har inte utvärderats sedan regeringen införde förordningen. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om verksamheten når sina syften.

Granskningen visar att det inte går att få svar på om staten sluter ramavtal på produktområden som är väsentliga för myndigheterna. Det går heller inte att få svar på vilka besparingar verksamheten leder till för staten. Statskontorets uppföljning har stora brister och redovisningen till regeringen är inte rättvisande. Det gäller uppgifter om vilka belopp ramavtalen omsätter, i vilken grad avtalen används av myndigheterna och vilka besparingar staten gör.

I de undersökningar som Statskontoret låtit genomföra saknas grundläggande information för att kunna beräkna besparingar. Trots det redovisar Statskontoret för regeringen att staten sparar 10–15 procent av anskaffningsvärdet genom att myndigheterna använder de statliga ramavtalen. Enligt Ekonomistyrningsverket köpte de statliga myndigheterna varor och tjänster för sammantaget ca 109 miljarder kronor år 2003. Statskontoret redovisar att ramavtalen omsatte drygt 7 miljarder kronor samma år. Granskningen visar att den totala omsättningen kan uppskattas till 9 miljarder kronor, varav 6 miljarder i staten. Årsomsättningen på enskilda ramavtalsområden har stor spridning – från noll kronor till 1,7 miljarder kronor.

Ramavtalsansvariga myndigheter sluter ibland ramavtal på områden som varken är analyserade utifrån statens behov eller utifrån den besparingsmöjlighet som finns. Det saknas riktlinjer för vad som ska beteckna ett produktområde som är relevant att samordna. Därmed saknas också förutsättningar att avgöra om statens möjligheter till besparingar nyttjas fullt ut.

Riksrevisionen anser att det är viktigt att staten tecknar ramavtal på relevanta produktområden. Annars finns en risk att den statliga inköpssamordningen uppfattas som ett sätt att kringgå lagen om offentlig upphandling.

Regeringen har inte åtgärdat flera svagheter i systemet för inköpssamordning, trots att de uppmärksammades redan innan förordningen infördes. Ett exempel på detta är att regeringen fortfarande inte har gjort uppgifter och ansvar tydligt för de inblandade myndigheterna. Det krävs inget uppdrag av regeringen för att upphandla för statens räkning. Det finns heller inga uttalade krav på kompetens för den som upphandlar. I praktiken innebär det att vilken myndighet som helst kan ta på sig denna uppgift.

Regeringen har varken själv tagit ansvar för verksamheten eller gett den samordnande myndigheten ett helhetsansvar. Statskontoret har ingen rätt att utfärda föreskrifter och har heller inte velat ha en sådan möjlighet på grund av myndighetens dubbla roller. Inköpssamordningen bygger därför på samverkan mellan Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna där parterna eftersträvar konsensus. Myndigheterna har själva tagit initiativ till att klargöra rollfördelningen mellan sig. Avsaknaden av formella beslut och den frivillighet som finns i systemet gör att det i praktiken är varje enskild ramavtalsansvarig myndighet som bestämmer vilka produktområden som ska införas, förnyas eller avvecklas.

Myndigheterna kan i hög grad själva avgöra vem som har rätt att nyttja de statliga ramavtalen. Granskningen visar att den statliga inköpssamordningen i vissa delar är en offentlig inköpssamordning. Kretsen av användare har utvidgats från myndigheter under regeringen till ett flertal övriga statliga organisationer, men även till kommuner och landsting. Riksrevisionen ifrågasätter om en offentlig inköpssamordning ska vara ett statligt åtagande.

Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna får själva avgöra hur de ska finansiera sin verksamhet med att upphandla och förvalta statliga ramavtal. Regeringen har inte angett några enhetliga principer för finansieringen. Alla utom en finansierar verksamheten genom att ta ut provision på den försäljning som leverantörerna har genom ramavtalen. Granskningen visar att staten fick in 71 miljoner kronor i intäkter från provisioner år 2003. Det går inte att avgöra om intäkterna över- eller understiger de kostnader som staten har för verksamheten. Riksrevisionen menar att regeringen saknar överblick över hur verksamheten med statliga ramavtal finansieras. Det finns små möjligheter för utomstående att få insyn i om myndigheterna tar ut för höga eller för låga provisioner av leverantörerna.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se över systemet för statlig inköpssamordning i sin helhet. Utgångspunkten för översynen bör vara att sträva efter en effektiv organisation. Organisationen bör vara inriktad på att sluta ramavtal på väsentliga områden i syfte att nyttja statens möjligheter till besparingar på bästa sätt.



# 1 Granskningen av den statliga inköpssamordningen

Regeringen har beslutat att statliga myndigheter i vissa fall ska samordna sina inköp. För varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden ska det enligt förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal. Syftet med att samordna inköpen på väsentliga produktområden är att spara pengar genom att göra myndigheternas upphandling mera effektiv.

## 1.1 Nuvarande system för statlig inköpssamordning

Samordnade inköp innebär att en myndighet tar på sig uppgiften att upphandla en viss produkt för sin och övriga myndigheters räkning. När en myndighet behöver anskaffa en sådan produkt gör den ett s.k. avrop (beställning) från det ramavtal som tecknats mellan den upphandlande myndigheten och leverantören.

Förordningen om statlig inköpssamordning omfattar myndigheter under regeringen. De ska använda de statliga ramavtalen om de inte finner det mera förmånligt att göra sina inköp på annat sätt. Därutöver berörs många företag av verksamheten. De ska leverera varor och tjänster som staten slutit avtal om. Företagen ska även svara för att leverera information som är av vikt för statens uppföljning av verksamheten med ramavtal samt betala in provision på sin försäljning.

Regeringen har utsett Statskontoret att verka för att det sluts ramavtal på väsentliga områden och att följa upp inköpsverksamheten. Statskontoret ska utföra sina uppgifter i samverkan med de upphandlande (ramavtalsansvariga) myndigheterna. Enligt Statskontorets beräkningar köpte de statliga myndigheterna varor och tjänster via de statliga ramavtalen för drygt 7 miljarder kronor år 2003. Verksamheten uppges av Statskontoret vara till stor nytta för myndigheterna samt leda till stora besparingar för staten.

## 1.2 Tidigare uppmärksammade problem

Verksamheten med samordnade inköp har pågått under en längre tid i staten, även innan lagen (1992:1528) om offentlig upphandling infördes. Regeringen tillsatte år 1997 en utredning som fick i uppdrag att föreslå ett nytt system för statlig inköpssamordning. Bakgrunden var att regeringen befara-

de att produktområden som var angelägna att samordna inte täcktes av ramavtal. Därmed skulle den möjlighet till besparingar som finns genom samordnade inköp inte utnyttjas tillräckligt.

I sitt betänkande anförde utredningen att regeringens styrning av de upphandlande myndigheterna borde förtydligas, t.ex. i förordning eller regleringsbrev. Utredningen såg även ett behov av en central instans som samordnar verksamheten, men ansåg samtidigt att det var angeläget att rollerna mellan de inblandade myndigheterna skulle vara tydliga. De upphandlande myndigheternas uppgifter borde preciseras. Utredningen hänsköt till den tänkta samordningsfunktionen att lösa vissa frågor som utredningen inte kunnat hantera. Det gällde exempelvis inriktningen på inköpsverksamheten, dvs. vilken typ av inköp som bör samordnas eller vilka verksamhetsområden som kan ge störst möjligheter till besparingar. Utredningen menade att det i väsentliga delar saknades information om hur ramavtalen nyttjades.<sup>1</sup>

Regeringen utsåg 1998 Kammarkollegiet att samordna inköpsverksamheten i staten. Efter några år som samordnare föreslog Kammarkollegiet att Statskontoret skulle ta över uppgiften. I detta sammanhang uppmärksammade kollegiet regeringen på några problem. Bland annat såg Kammarkollegiet ett behov av mer kraftfulla medel för att styra de ramavtalsansvariga myndigheterna i syfte att få till stånd ramavtal på väsentliga produktområden.<sup>2</sup>

### 1.3 Granskningens inriktning

Mot bakgrund av de problem som tidigare uppmärksammats anser Riksrevisionen att det finns ett behov av att undersöka om verksamheten når sina syften. Motivet för granskning förstärks av att verksamheten inte har utvärderats efter det att regeringen införde förordningen 1998. Verksamheten har tidigare heller inte varit föremål för revision. Ytterligare motiv för granskning är att verksamheten årligen omsätter stora belopp och har många intressenter – både i och utanför staten.

Granskningen ingår i Riksrevisionens granskningstema ”Regeringens styrning av myndigheter och bolag”.

#### 1.3.1 Frågor som granskningen ska ge svar på

Det övergripande syftet har varit att granska om staten sluter ramavtal på produktområden som är väsentliga för myndigheterna och om verksamheten leder till angivna besparingar. Granskningen har omfattat regeringen,

---

<sup>1</sup> SOU 1997:130 *Effektivare statlig inköpssamordning*.

<sup>2</sup> Kammarkollegiet, 2002-02-05, dnr 19-5865-02.

de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna samt Statkontoret som samordnande myndighet utifrån följande frågor:

- Vem beslutar om vilken myndighet som ska ansvara för att upphandla varor och tjänster för statens räkning? På vilka grunder fattas beslutet?
- Vilka myndigheter och organisationer har rätt att använda de statliga ramavtalen?
- Vem avgör vilka varu- och tjänsteområden som ska upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen? Vad avgör om ett produktområde är väsentligt för staten?
- Vad kostar statens administration av inköpssamordningen och vilka intäkter får staten in genom provisioner?
- Är den resultatinformation som Statskontoret redovisar för regeringen rättvisande när det gäller myndigheternas användning av och besparingar genom ramavtalen?

Riksrevisionen har tagit utgångspunkt i de mål och bestämmelser som anges i förordningen om statlig inköpssamordning. Eftersom verksamheten syftar till effektivare upphandling och besparingar är även budgetlagens (1996:1059) bestämmelser om effektivitet och god hushållning tillämpliga.

### 1.3.2 *Frågor som granskningen inte omfattar*

Regeringen har tillsatt en utredning som för närvarande ser över lagen (1992:1528) om offentlig upphandling med anledning av att två nya EG-direktiv ska införlivas i svensk lag.<sup>3</sup> Utredningen har i ett delbetänkande föreslagit att nuvarande lag upphör och att upphandlingsreglerna tas in i två lagar. I delbetänkandet behandlar utredningen bland annat bestämmelser för ramavtal och hur de ska användas för att inte skada konkurrensen mellan företagen. Förslaget innebär att användningen av ramavtal närmare kommer att regleras i lag.<sup>4</sup>

Med anledning av den pågående utredningen har Riksrevisionen inte granskat om de ramavtalsansvariga myndigheterna vid sin upphandling följer bestämmelserna i lagen om offentlig upphandling eller hur myndigheterna går till väga när de avropar från ett ramavtal. Riksrevisionen har av samma anledning inte granskat hur verksamheten med statliga ramavtal påverkar konkurrensen och företagets villkor.

---

<sup>3</sup> Kommittédirektiv 2004:47.

<sup>4</sup> SOU 2005:22 *Nya upphandlingsregler*.

### 1.3.3 *Genomförandet av granskningen*

Som underlag för granskningen har Riksrevisionen använt offentliga dokument såsom riksdagstryck, regeringens styrdokument, myndigheternas årsredovisningar, statens ramavtal och förfrågningsunderlag. Andra skriftliga dokument som utgjort underlag är protokoll från Statskontoret förda vid sammanträden i rådet respektive arbetsgruppen för inköpsamordning. De ramavtalsansvariga myndigheternas underlag för avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket har också använts.

Skriftliga frågor har ställts till Regeringskansliet om regeringens styrning av respektive ramavtalsansvarig myndighet. De tolv ramavtalsansvariga myndigheterna har fått skriftliga frågor om sin verksamhet med ramavtal. De har även ombetts leverera uppgifter om omsättningen på samtliga ramavtal för år 2003.

Upphandlingsansvariga tjänstemän vid de ramavtalsansvariga myndigheterna har intervjuats liksom företrädare för Statskontorets samordningsfunktion. Intervjuer har även genomförts med tjänstemän vid Finansdepartementet samt företrädare för Nämnden för offentlig upphandling, Ekonomistyrningsverket och Konkurrensverket.

Konsultföretaget Statisticon AB har på Riksrevisionens uppdrag granskat de undersökningar och beräkningar som ligger till grund för de uppgifter om ramavtalsanvändning och besparingar som Statskontoret redovisar för regeringen i sin årsredovisning för 2003. Konsultrapporten finns i bilaga 2.

Granskningen har bedrivits vid Riksrevisionens effektivitetsrevision, avdelning 1. Arbetet har genomförts av revisionsdirektör Annika Gustafsson (projektledare), revisionsledare Christina Jerreström och revisor Roy Melchert. Revisionschef Charlotta Gustafsson har också deltagit i arbetet.

### 1.3.4 *Förtydligande av hur Statskontoret benämns i rapporten*

Statskontoret benämns *Statskontoret* när det är myndigheten som åsyftas, exempelvis vid uppdrag till myndigheten från regeringen eller myndighetens rapportering till regeringen.

Statskontoret benämns *ramavtalsansvarig myndighet* i sin roll att upphandla och förvalta ramavtal inom IT- och teleområdet.

Statskontoret i rollen som samordningsmyndighet benämns *Statskontorets samordningsfunktion* alternativt *samordningsfunktionen*.

## 2 Den statliga inköpssamordningens organisation

På regeringens uppdrag samordnar Statskontoret den statliga inköpsverksamheten tillsammans med de ramavtalsansvariga myndigheterna. De ramavtalsansvariga myndigheterna upphandlar varor och tjänster för hela statens räkning. Regeringen har dock inte angett vilka myndigheter som ska svara för upphandlingen. De myndigheter som tagit på sig denna uppgift inom ramen för den statliga inköpssamordningen har kommit överens om detta med Statskontorets samordningsfunktion, eller den tidigare samordningsansvariga myndigheten Kammarkollegiet. Deras motiv för att ingå i samarbetet är mycket olika.

Ramavtalsansvariga myndigheter i den statliga inköpssamordningen

Arbetsmarknadsstyrelsen	Lantmäteriverket
Domstolsverket	Riksgäldskontoret
Ekonomistyrningsverket	Rikspolisstyrelsen
Fortifikationsverket	Skatteverket
Försvarets materielverk	Statskontoret*
Försvarmakten	Verket för högskoleservice

Källa: Statskontoret, Årsberättelse statlig inköpssamordning 2003

\*Statskontoret är både samordnande myndighet och ramavtalsansvarig myndighet.

### 2.1 Offentlig upphandling och ramavtal

När statliga myndigheter köper varor och tjänster från en juridisk person skild från staten, såsom ett privat företag, ska de följa lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Lagen reglerar i stort sett alla typer av upphandlingar som görs av staten, kommunerna, landstingen och vissa av de offentligt ägda bolagen. Den som genomför en upphandling benämns i lagen som upphandlande enhet. I den statliga inköpssamordningen är det den ramavtalsansvariga myndigheten som är upphandlande enhet.

#### 2.1.1 *Genom affärsmässig upphandling ska staten spara pengar*

Huvudregeln i lagen är att den upphandlande enheten ska utnyttja de möjligheter till konkurrens som finns mellan företagen samt genomföra upphandlingen på ett affärsmässigt sätt. Företagen ska ha lika förutsättningar

att konkurrera.<sup>5</sup> Det företag som säljer varan eller tjänsten förmånligast ska vinna upphandlingen.

### 2.1.2 *Ramavtal är en form av upphandlingskontrakt*

En upphandling avslutas med att en upphandlande enhet tecknar ett skriftligt avtal med leverantören, ett s.k. upphandlingskontrakt.<sup>6</sup> I den statliga inköpssamordningen tecknar upphandlande enheter en särskild form av upphandlingskontrakt, s.k. ramavtal.<sup>7</sup> Ramavtal definieras i lagen som avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period.<sup>8</sup>

I motsats till vanliga upphandlingskontrakt behöver det i ett ramavtal inte anges exakt när en vara eller tjänst ska levereras. Eftersom den upphandlande enheten gör sina inköp vid behov är uppgifter i ramavtal om vilka volymer som ska levereras enligt avtalet osäkra.

De statliga ramavtalen inom inköpssamordningen innehåller inte några garantier vad gäller försäljningsvolymer. Därmed vet inte leverantörerna hur mycket de kommer att få sälja utifrån avtalen eller om de får sälja något alls. De ramavtalsansvariga myndigheterna har inget ansvar för att de leverantörer de tecknat avtal med får sälja något. Däremot ska de leverantörer som ingått avtal kunna leverera den volym som kan komma att avropas (beställas). För många leverantörer kan detta betyda att de måste hålla lager eller ha beredskap för eventuella avrop.

Många myndigheter tecknar ramavtal som endast får nyttjas, eller avropas, av myndigheten själv. Det finns också exempel på när flera myndigheter går samman och tecknar ett gemensamt ramavtal som endast kan nyttjas av dem som deltagit i upphandlingen.

Inom den statliga inköpssamordningen är det för närvarande tolv myndigheter som tecknar ramavtal som myndigheter under regeringen har rätt att avropa från. I samtliga fall kan ramavtal för en vara eller tjänst tecknas med en eller flera leverantörer.

---

<sup>5</sup> 1 kap. 4 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

<sup>6</sup> 1 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

<sup>7</sup> Nämnden för offentlig upphandling, yttrande, *Näringsdepartementets upphandling av ekonomisk och juridisk rådgivning gällande SJ AB*, dnr 2004/0046-29.

<sup>8</sup> 1 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling.

## 2.2 Regeringen vill åstadkomma besparingar genom samordnade inköp

Den verksamhet som sköts av regeringen och dess myndigheter ska bedrivas med så hög effektivitet och så god hushållning som möjligt. Detta har riksdagen slagit fast i budgetlagen.<sup>9</sup>

### 2.2.1 Regeringen ställer krav på en effektivare statlig upphandling

I den förvaltningspolitiska propositionen 1997/98 behandlade regeringen statens verksamhet med samordnade inköp av varor och tjänster. Regeringen bedömde att det fanns en potential för väsentliga besparingar genom att man samordnade de statliga myndigheternas inköp i högre grad. Regeringen ansåg att kravet på en effektivare statlig upphandling genom samverkan borde slås fast i en förordning.<sup>10</sup> Förordningen om statlig inköpssamordning utfärdades 1998.

---

#### Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning

1 § I denna förordning finns bestämmelser om inköpssamordning i syfte att åstadkomma besparingar för staten.

Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

2 § För varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden skall det finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna. Därvid ska små och medelstora företags möjligheter att delta i upphandlingar beaktas.

3 § En myndighet skall använda de avtal som avses i 2 § om myndigheten inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.

4 § Statskontoret skall verka för att avtal som avses i 2 § träffas. Statskontoret skall vidare i samverkan med upphandlande myndigheter utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten.

När en myndighet avser att upphandla utan att använda de avtal som avses i 2 § skall Statskontoret underrättas om detta.

---

I den förvaltningspolitiska propositionen angav regeringen att en myndighet borde få i uppgift att samordna den statliga upphandlingen. År 1998 utsåg regeringen Kammarkollegiet till samordningsmyndighet. Fem år senare överförde regeringen samordningsansvaret till Statskontoret efter förslag från Kammarkollegiet.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> 1 § lag (1996:1059) om statsbudgeten och prop. 1995/96:220.

<sup>10</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>11</sup> PM från Kammarkollegiet, dnr 19-5865-02, prop. 2002/03:1.

Regeringen uttalade att en viktig uppgift för den samordnande myndigheten skulle vara att fördela rättigheterna till s.k. ramavtalsansvariga myndigheter att för statens räkning träffa ramavtal inom relevanta produkt- och tjänsteområden. Dessa avtal skulle sedan övriga statliga myndigheter kunna nyttja. Ytterligare uppgifter för den samordnande myndigheten skulle vara att följa upp ramavtalens omfattning, ändamålsenlighet och användning i syfte att få en effektiv statlig inköpssamordning.<sup>12</sup>

### 2.2.2 *Regeringen vill fortsätta renodla den statliga verksamheten*

I den förvaltningspolitiska propositionen gav regeringen också uttryck för ett fortsatt arbete med att renodla den statliga verksamheten. Inriktningen ska vara att värna statens kärnverksamheter och att avgränsa statens uppgifter. Regeringen angav att en renodling av statlig verksamhet syftar till att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan staten och andra rättssubjekt.<sup>13</sup>

## 2.3 **Statskontoret samordnar statens inköp**

När regeringen gav Statskontoret samordningsansvaret innebar det att myndigheten fick dubbla roller i den statliga inköpssamordningen. Förutom att samordna den statliga inköpsverksamheten är Statskontoret en av de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna. Inom Statskontoret är dessa båda verksamheter organiserade under samma enhet och chef, men som skilda verksamhetsområden.

### 2.3.1 *Färre rollkonflikter än väntat har uppstått*

Merparten av de myndigheter som i dag är ramavtalsansvariga tillstyrkte förslaget att flytta ansvaret för samordningen till Statskontoret. Det framgår av de yttranden som inkom till Regeringskansliet. Det övervägande argumentet var att det är en fördel att en myndighet som själv upphandlar och har sådan kompetens också ansvarar för samordningen. Samtidigt angav ett par av myndigheterna att det är viktigt att Statskontorets samordningsroll hålls skild från Statskontorets verksamhet med att sluta ramavtal. Detta ansågs särskilt viktigt eftersom Statskontoret är den största av de ramavtalsansvariga myndigheterna, sett till vad ramavtalen omsätter.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>13</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>14</sup> JU/2002/1193.



Vid intervjuer har merparten av företrädarna för de ramavtalsansvariga myndigheterna uttryckt att Statskontoret fungerar väl som samordnare. Färre rollkonflikter än väntat har uppstått. Finansdepartementet har inte fått några indikationer om att Statskontorets dubbla roller skulle innebära problem.<sup>15</sup>

I en utredning om regeringens stabsmyndigheter som publicerades i april 2005 föreslås att både Statskontorets samordningsfunktion och ramavtalsverksamhet inom IT- och teleområdet ska föras över till Ekonomistyrningsverket. Förslaget är avsett att gälla från och med januari 2006.<sup>16</sup> Utredningen har lyft fram fördelar med att överföra Statskontorets uppgifter till Ekonomistyrningsverket, men har inte behandlat eventuella nackdelar med förslaget. Förslaget innebär att Ekonomistyrningsverket kommer att få tre roller att förhålla sig till. Ekonomistyrningsverket samråder redan i dag med sig själv om de avgifter (provisioner) som verket tar ut av leverantörerna för att täcka kostnaderna för sin administration med de statliga ramavtalen. (Se kapitel 5.)

### 2.3.2 *Samordningsfunktionen har inga styrmedel*

Regeringen har angett att Statskontoret ska åstadkomma besparingar för staten genom en effektivare samordning av statlig inköpsverksamhet.<sup>17</sup> Enligt förordningen om statlig inköpssamordning ska Statskontoret verka för att ramavtal träffas samt utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten. Regeringen har emellertid inte gett Statskontoret några styrmedel för att utföra dessa uppgifter. Statskontoret har inte någon rätt att utfärda föreskrifter och kan inte fördela rättigheter till ramavtalsansvariga myndigheter att upphandla för statens räkning. Därmed har regeringen inte fullföljt de intentioner som uttalades i den förvaltningspolitiska propositionen.

Statskontoret kan inte formellt kräva att de ramavtalsansvariga myndigheterna ska redovisa uppgifter som behövs för att kunna följa upp ramavtalens användning och ändamålsenlighet. I stället har regeringen föreskrivit att Statskontoret ska fullgöra sina uppdrag i samverkan med de myndigheter som upphandlar för statens räkning.<sup>18</sup> Statskontoret har uppgett att myndigheten inte har velat ha föreskriftsrätt, eftersom myndighetens dubbla roller skulle göra en sådan rätt problematisk att hantera.<sup>19</sup>

---

<sup>15</sup> Intervju med företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna samt tjänstemän vid Finansdepartementet.

<sup>16</sup> SOU 2005:32 *Regeringens stabsmyndigheter*.

<sup>17</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 för Statskontoret. Ett av två mål för verksamhetsgrenen Inköpssamordning.

<sup>18</sup> Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

<sup>19</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

Samordningsfunktionen och de ramavtalsansvariga myndigheterna har själva försökt att tydliggöra ansvaret sig emellan och har enats om ett dokument som beskriver rollfördelningen. Av dokumentet framgår vilka uppgifter respektive part har vad gäller inköpsverksamhetens samordning, uppföljning och information.<sup>20</sup> Såväl samordningsfunktionen som de ramavtalsansvariga myndigheterna anser att dokumentet har hjälpt till att klargöra parternas olika uppgifter.

### 2.3.3 *Råd och arbetsgrupp för att samordningen ska fungera*

Inom den statliga inköpsamordningen finns ett råd som Statskontoret har inrättat. Statskontoret beskriver rådet som ett samverkansorgan. Rådet ska vara ett forum för strategiska och policymässiga frågor som rör inköpsverksamheten. Här ska frågor diskuteras som rör t.ex. juridik och utveckling. Rådet består av representanter från sex ramavtalsansvariga myndigheter och från sex myndigheter som använder ramavtalen.

Till rådet har Statskontoret knutit en arbetsgrupp som består av representanter från samtliga ramavtalsansvariga myndigheter. I arbetsgruppen behandlas frågor som rör det operativa samordningsarbetet och frågor om enskilda ramavtalsområden.

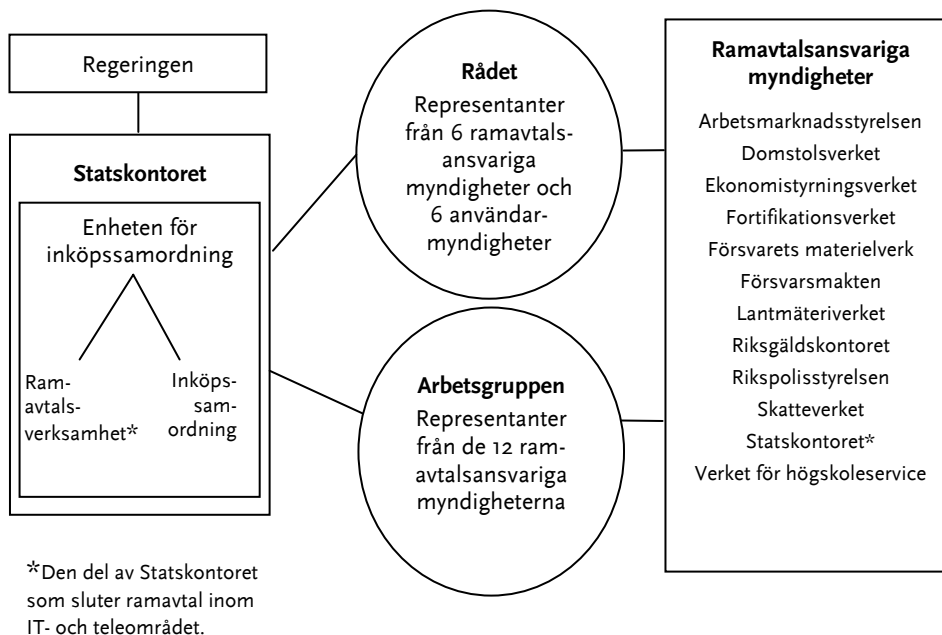
Ett skäl till att rådet och arbetsgruppen inrättades som stöd till Statskontorets samordningsfunktion var att Statskontoret bedömde att det behövdes olika forum för samverkan för att uppfylla intentionerna i förordningen. Av förordningens 4 § framgår att Statskontoret ska utveckla, samordna och följa upp inköpsverksamheten i samverkan med de upphandlande myndigheterna. Ett annat skäl var att Statskontoret saknar rätt att utfärda föreskrifter.

De beslut som fattas i rådet respektive arbetsgruppen bygger på konsensus mellan medlemmarna. Statskontoret har möjligheten att lyfta frågor till regeringen som rådet inte kan enas om. Det har dock hittills aldrig hänt.

---

<sup>20</sup> Rollfördelning mellan Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna, Statskontoret, 2004-03-17.

#### Den statliga inköpssamordningens organisation



## 2.4 Tolv myndigheter upphandlar för statens räkning

Av förordningen om statlig inköpssamordning framgår inte vilka myndigheter som ska upphandla för statens räkning eller om de myndigheter som sköter upphandlingen ska ha någon särskild kompetens. Regeringen har heller inte på annat sätt uttryckt detta.

Att det i den statliga inköpssamordningen ingår tolv ramavtalsansvariga myndigheter är ett resultat av hur Statskontoret, och tidigare Kammarkollegiet, har valt att sköta sitt samordningsuppdrag. De tolv myndigheter som för närvarande upphandlar och förvaltar statliga ramavtal har alla kommit överens med Statskontorets samordningsfunktion, eller tidigare Kammarkollegiet, om att samarbeta inom ramen för den statliga inköpssamordningen.

Av tabellen nedan framgår vilka avtalsområden respektive ramavtalsansvarig myndighet ansvarade för i april 2005. Den statliga inköpssamordningen omfattade vid denna tidpunkt ca 400 ramavtal på sammantaget ca 100 varu- och tjänsteområden. (För uppgift om omsättning för respektive avtalsområde år 2003, se bilaga 1.)

## Ramavtalsområden per ramavtalsansvarig myndighet år 2005

Upphandlande/ansvarig myndighet	Ramavtalsområde
Arbetsmarknadsstyrelsen	Bohagstransporter, Kontorsflyttningar, Personaluthyrning
Domstolsverket	Rättsdatabastjänster
Ekonomistyrningsverket	Löne- och PA-system, Konsultstöd för Löne- och PA-system, System för integrerad verksamhetsstyrning
Fortifikationsverket	Ljuskällor, Luftfilter, Lås, Maskiner för fastighetsskötsel, Vitvaror, VVS-materiel, Elverktyg
Försvarets materielverk	AV-inredning*, Avfuktare och fuktregleringsutrustning, Belysningsarmatur, Förvaringsmöbler, Förtjänstutmärkelser* (NOR), Gardintyger, Gardinskenor, Hörsalsstolar*, Kontorsstolar*, Mattor, Möbler för kontor*, Möbler för offentliga utrymmen*, Möbelytger*, Skydds- och brandklassad förvaring, Utemöbler
Försvarmakten	Batterier (truck), Biluthyrning, Bryggerivaror, Disk- och rengöringsmedel (storkök), Däck, Flyg (in- och utrikes), Förrådsutrustning*, Första hjälpenutrustning*, Glasögon, Hanteringsmateriel, Hotelltjänster, Hörselskydd, Köksutrustning (tre olika avtalsområden), Livsmedel, Lådor-plast, Lådor-plywood*, Lådor-wellpapp, Sjukvårdsprodukter, Skydds- och yrkesskor, Skyltar och etiketter, Taxiresor*, Terrängskotrar, Utbildningsmateriel*, Verkstadsinredning*, Verkstadsutrustning, Ögondusch*
Lantmäteriverket	Bevakningstjänster, Bensin, Kaffe- och dryckesautomater*, Riskhanteringsystem
Riksgäldskontoret	Betalkort och inköpskort, Betalningsförmedling
Rikspolisstyrelsen	Annonsförmedling, Bilar och minibussar, Tjänstekort
Skatteverket	Brevförmedlingstjänster, Paketförmedlingstjänster
Statskontoret	Abonnentväxlar, Elektronisk identifiering, Fasta operatörstjänster, Informationsförsörjning, Infratjänster, IT-konsulttjänster, Mobil kommunikation, Nätverk, PC (bärbara och stationära), Programvaror och tjänster (två olika avtalsområden), Servrar och tjänster, Spridnings- och hämtningssystem, Telefonitjänster, Transmissionstjänster
Verket för högskoleservice	AV-produkter, Batterier, Företagshälsovård, Gaser, Kontorsmateriel, kopieringstjänster, Litteratur, Posthanterings- och pappersbearbetningsprodukter, Prenumerationer, Skrivare, kopiatorer och faxar, Städprodukter, Tryckeritjänster, Videokonferensutrustning

Källa: [www.avropa.nu/ramavtalsområden/2005-04-22](http://www.avropa.nu/ramavtalsområden/2005-04-22).

\* Avtalsområdet var avtalslöst vid det aktuella datumet.

### 2.4.1 Särskilt bemyndigande för att sluta ramavtal behövs inte

Enligt uppgifter från Regeringskansliet behöver de myndigheter som är ramavtalsansvariga inte ha något uttryckligt bemyndigande för detta i sitt regleringsbrev eller sin instruktion. Bestämmelserna i förordningen om statlig inköpssamordning innebär att alla myndigheter har rätt att upphandla för statens räkning.<sup>21</sup>

Statens räddningsverk är ett exempel på en myndighet som har slutit ett ramavtal som övriga myndigheter kan använda, men som inte ingår i den inköpssamordning som hanteras av Statskontoret. Företrädare för Statskon-

<sup>21</sup> Skriftliga svar från Regeringskansliet, 2004-12-03, dnr 31-2004-0941.

torets samordningsfunktion menar att det sannolikt finns flera myndigheter som sluter avtal som även andra myndigheter kan nyttja. Statskontoret har dock ingen överblick över hur många sådana ramavtal det finns.<sup>22</sup>

#### 2.4.2 *Särskilt bemyndigande för att sluta ramavtal finns i vissa fall*

Även om myndigheterna inte behöver ett uttryckligt bemyndigande för att sluta statliga ramavtal finns det några fall där denna verksamhet avspeglas i myndighetens regleringsbrev eller instruktion. Bland annat har Statskontoret mål och återrapporteringskrav i sitt regleringsbrev som understödjer att myndigheten sluter ramavtal inom IT-området.<sup>23</sup>

Även Verket för högskoleservice har återrapporteringskrav som rör redovisning av egeniniterade statliga ramavtal.<sup>24</sup> Det framgår också av verkets instruktion att verket har i uppgift att biträda universitet och högskolor vid upphandling av i första hand utrustning. Verket får även utföra uppdrag åt andra än universitet och högskolor.<sup>25</sup> Någon närmare precisering av vad dessa uppdrag kan innebära har inte gjorts från regeringens sida. Enligt verkets tolkning har verket möjlighet att bland annat medverka i den statliga inköpsamordningen.

Ekonomistyrningsverket har enligt sin instruktion i uppgift att inom sitt verksamhetsområde tillhandahålla administrativa system, inklusive personaladministrativa system, samt stöd till dessa.<sup>26</sup> Instruktionen för Riksgäldskontoret innehåller uppgiften att verka för att den statliga betalningsverksamheten bedrivs effektivt.<sup>27</sup> Myndigheterna tecknar statliga ramavtal som ett sätt att fullgöra sin uppgift. Dessa ramavtal har sedan kommit att ingå i den statliga inköpsamordningen.

#### 2.4.3 *Det saknas formella krav på en ramavtalsansvarig myndighet*

Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna har tillsammans inte fastställt vilka krav som bör kunna ställas på myndigheter som upphandlar och förvaltar statliga ramavtal. Av protokoll från rådets sammanträden framgår att medlemmarna i mars 2004 ville att samordningsfunktionen skulle ta fram sådana krav. I september samma år efterfrågade rådet återigen en beskrivning av vilka krav som ska kunna ställas på en ramavtalsansvarig

---

<sup>22</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>23</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Statskontoret.

<sup>24</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Verket för högskoleservice.

<sup>25</sup> Förordning (1995:943) med instruktion för Verket för högskoleservice.

<sup>26</sup> Förordning (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

<sup>27</sup> Förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret.

myndighet.<sup>28</sup> I maj 2005 hade sådana krav fortfarande inte fastställts av Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna.

Det finns olika uppfattningar bland de ramavtalsansvariga myndigheterna om vad som krävs för att vara lämplig som ramavtalsansvarig. Krav som skulle kunna vara vägledande är framför allt kompetenskrav, menar företrädare för samordningsfunktionen. Det kan t.ex. vara att en ramavtalsansvarig myndighet ska ha stor kompetens att genomföra upphandlingar eller ha stor kunskap om det ämnesområde som upphandlingen rör. Ytterligare ett kriterium är att myndigheten har en stor egen förbrukning av en viss produkt. Vilka kompetenskrav som är viktiga kan dock variera beroende på avtalsområde.<sup>29</sup>

Det finns heller inte något formellt tillvägagångssätt när en myndighet för första gången ska ta på sig ansvaret för att upphandla inom den statliga inköpsamordningen. Under Kammarkollegiets tid som samordnare förekom en formell skriftväxling mellan Kammarkollegiet och aktuell myndighet. Statskontorets samordningsfunktion uppger att man arbetar med att ta fram ett motsvarande förfarande för att formalisera val av nya ramavtalsansvariga myndigheter.<sup>30</sup>

#### 2.4.4 *Motiven för att vara ramavtalsansvarig myndighet skiftar*

De ramavtalsansvariga myndigheterna har olika motiv till att de upphandlar för statens räkning. Detta kan ses som en konsekvens av att det saknas gemensamma kompetenskrav på myndigheterna och att ingen har ansvar för att formellt utse en myndighet till att vara ramavtalsansvarig.

Bland de myndigheter som är ramavtalsansvariga finns det de som säger sig utföra uppgiften av tradition. Det gäller exempelvis Försvarets materielverk och Verket för högskoleservice. Vissa av myndigheterna, bland andra Försvarsmakten och Rikspolisstyrelsen, hänvisar till att de har stort eget behov av de varor eller tjänster som myndigheten upphandlar. Fortifikationsverket menar att både tradition och stort eget behov av produkterna är förklaringar till varför verket sluter statliga ramavtal. Statskontoret, Verket för högskoleservice, Ekonomistyrningsverket och Riksgäldskontoret hänvisar till uppdragen i regleringsbrev eller instruktion. I förordning (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning finns ytterligare stöd för att Riksgäldskontoret tecknar ramavtal för staten.

Det finns myndigheter som uppger att de har specifik kompetens inom ett visst ämnesområde som gör dem lämpliga som upphandlare, exempelvis

---

<sup>28</sup> Minnesanteckningar från rådets möte, 2004-03-05 och 2004-09-22.

<sup>29</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>30</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

Domstolsverket och Ekonomistyrningsverket. Andra myndigheter trycker på att de har gedigen upphandlingskompetens, såsom Verket för högskole-service och Statskontoret.

Några myndigheter har fått en förfrågan från den tidigare samordningsmyndigheten Kammarkollegiet om de kan tänka sig att upphandla för statens räkning. Det gäller exempelvis Ekonomistyrningsverket, Lantmäteriverket och Skatteverket. En anledning till att Lantmäteriverket tillfrågades var att verket är den enda upphandlande myndigheten i Sverige som är certifierad av Swedish Standard Institute. Det betyder att verkets upphandlingsprocess genomgår en kvalitetssäkring enligt s.k. ISO 9001-standard.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Intervju, Lantmäteriverket.





## 3 Många kan använda statliga ramavtal

Ramavtalen i den statliga inköpssamordningen kan användas av samtliga myndigheter under regeringen. Därutöver finns det andra statliga organisationer som har möjlighet att använda avtalen. För vissa av ramavtalen är kretsen användare dock vidare än den statliga sfären. Det finns också statliga ramavtal som endast en mycket begränsad användarkrets kan nyttja.

Användarnas motiv till att nyttja ramavtalen kan skifta, även om det grundläggande motivet är att förenkla anskaffningen och därigenom spara pengar. Bland de ramavtalsansvariga myndigheterna finns det olika uppfattningar om i vilken utsträckning myndigheter måste använda sig av ramavtalen och vilka myndigheter som tjänar på att använda dem.

### 3.1 Statliga ramavtal nyttjas inte bara av statliga myndigheter

Det finns ca 270 myndigheter under regeringen som omfattas av förordningen om statlig inköpssamordning och som därmed kan använda de statliga ramavtalen. Flera av myndigheterna har lokalkontor som också har rätt att nyttja dem. Statskontoret uppskattar att det totala antalet enheter som kan använda ramavtalen uppgår till mer än 600 stycken.<sup>32</sup>

#### 3.1.1 *Vissa andra statliga organisationer deltar på samma villkor*

Myndigheter och organisationer med statlig anknytning, men som inte lyder under regeringen, kan få rätt att använda de statliga ramavtalen. Det gäller myndigheter under riksdagen, men även stiftelser och bolag som har ett starkt inslag av förvaltning genom anslag och direktiv. Dessa myndigheter och organisationer ansöker om att få använda avtalen genom att ge de ramavtalsansvariga myndigheterna fullmakt att upphandla för deras räkning. Affärsdrivande statliga bolag såsom SJ AB och Vattenfall AB har inte rätt att nyttja de statliga ramavtalen.

Sedan den 1 juli 2004 är fullmakterna generella. Det innebär att de gäller för samtliga avtalsområden inom inköpssamordningen som upphandlats eller förnyats efter detta datum. Listan omfattar 20 myndigheter eller organisationer som anmält deltagande via generell fullmakt. De är då med i den statliga inköpssamordningen på samma villkor som en myndighet under regeringen, dvs. i enlighet med förordningens bestämmelser.

---

<sup>32</sup> Statskontoret, Årsberättelse statlig inköpssamordning 2003.

### 3.1.2 *Kommuner och landsting utvidgar kretsen av användare*

Förutom statliga myndigheter och organisationer kan kommuner och landsting nyttja de ramavtal som Statskontoret är ansvarigt för. Ett förfarande med fullmakter tillämpas även i dessa fall. Anledningen är att regeringen i regleringsbrevet till Statskontoret angett ett mål om att åstadkomma bättre villkor och lägre kostnader för den offentliga förvaltningen på IT- och teleområdet. Statskontoret har tolkat detta som ett uppdrag att bjuda in kommuner och landsting att använda de ramavtal som myndigheten tecknar.

Kommuner och landsting kan även nyttja merparten av de ramavtal som Verket för högskoleservice ansvarar för. Enligt verket har kommuner och landsting som avropare varit något som successivt vuxit in i verksamheten. Verket för högskoleservice har haft avtal gemensamt med Statskontoret där kommuner och landsting funnits med. Därefter har Verket för högskoleservice låtit dessa användare nyttja övriga ramavtal. Företrädare för verket menar att man inte funnit något som hindrar en utvidgning av användarkretsen. För Verket för högskoleservice är det ekonomiska överväganden som ligger bakom utvidgningen. Om fler avropar så ökar säkerheten i budgeten och medarbetarnas anställning tryggas.<sup>33</sup>

Företrädare för samordningsfunktionen menar att kommuner och landsting inte hör till den statliga inköpsamordningen och därmed inte omfattas av funktionens arbete med stöd, information och uppföljning.<sup>34</sup> Den service som Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna ger användarna via en databas med samtliga ramavtal ([www.avropa.nu](http://www.avropa.nu)) är dock allmänt tillgänglig via Internet.

### 3.1.3 *Regionala avtal minskar kretsen av användare*

Det är möjligt att inom ramen för den statliga inköpsamordningen sluta ramavtal som inte kan användas av samtliga statliga myndigheter. Exempel på ett sådant ramavtalsområde är IT-konsulttjänster för vilket Statskontoret är ramavtalsansvarig myndighet. Upphandlingen genomfördes emellertid av Försvarets materielverk.<sup>35</sup> Endast 51 myndigheter inom Stockholmsregionen har rätt att avropa från de ramavtal som slutits med 42 leverantörer.

Ett skäl till att upphandlingen avgränsades regionalt var svårigheten att upphandla konsulter som ska täcka hela landet. Ett annat skäl var att ge små och medelstora företag möjlighet att delta i upphandlingen och att bättre kunna precisera volymen i upphandlingen. Avgränsningen till 51 myndigheter är ett resultat av en förfrågan till samtliga myndigheter i Stockholm om de

---

<sup>33</sup> Intervju, Verket för högskoleservice.

<sup>34</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>35</sup> Statskontoret och Försvarets materielverk har samarbetat inför upphandlingen, men Försvarets materielverk var upphandlande enhet. Statskontoret ansvarar för förvaltningen av avtalsområdet.

ville vara med i upphandlingen. De 51 som svarade ja gav Försvarets materielverk och Statskontoret en särskild fullmakt på sitt deltagande. Närmare hälften av myndigheterna kunde dock inte ange vilken inköpsvolym de förutsåg.<sup>36</sup>

Företrädare för samordningsfunktionen menar att regional avgränsning är ett exempel på vad som i förordningen benämns andra gemensamma avtal. Utifrån förordningens lydelse är det inget problem att avgränsa upphandlingen och därmed utestänga myndigheter från att nyttja statliga ramavtal.<sup>37</sup> Inte heller tjänstemän vid Finansdepartementet ser att det finns något som hindrar att statliga ramavtal har begränsningar vad gäller användare.<sup>38</sup>

## 3.2 Motiv för att använda de statliga ramavtalen

I den förvaltningspolitiska propositionen anförde regeringen att statsförvaltningen i högre grad borde ta till vara de fördelar som ramavtal och stor-kundsavtal erbjuder när staten på ett samlat sätt agerar som inköpare. Regeringen bedömde att det finns en potential för väsentliga besparingar.<sup>39</sup>

### 3.2.1 *Administrativa besparingar är främsta motivet för användning*

Det grundläggande motivet till att myndigheter använder ramavtal är att spara pengar. Enligt Statskontorets samordningsfunktion är besparingarna främst av administrativ karaktär. Inköpet underlättas genom att myndigheten inte behöver göra en egen upphandling enligt de krav som ställs i lagen om offentlig upphandling. Ramavtal ger möjlighet till snabb anskaffning av en vara eller tjänst. Det har också blivit lättare för användarna att hitta och att nyttja de statliga ramavtalen sedan de finns samlade i databasen [www.avropa.nu](http://www.avropa.nu).

Företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna har också framhållit användarnas administrativa besparingar som främsta motiv för att använda ramavtalen. De avtalsansvariga myndigheterna menar att de myndigheter som avropar avtalen tycker att det är bekvämt att inte behöva göra egna upphandlingar enligt lagens krav. Därmed riskerar myndigheterna heller inte att upphandlingen överprövas. En överprövning försenar anskaffningen och leder till kostnader för myndigheten, exempelvis för juridiskt

---

<sup>36</sup> Underlag inför upphandlingen från Försvarets materielverk samt intervju med företrädare för Statskontoret.

<sup>37</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>38</sup> Intervju med tjänstemän vid Finansdepartementet.

<sup>39</sup> Prop. 1997/98:136.

stöd. Om en domstol dömer till myndighetens nackdel måste upphandlingen göras om.

Användarna har stor tilltro till de statliga ramavtalen, menar företrädare för flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna. Ramavtalen betraktas som en kvalitetssäkring av leverantörer. Ramavtalen uppfattas också ge fördelaktiga villkor. De avropande myndigheterna behöver heller inte ha aktuell kunskap om leverantörer, produkter och konkurrensförhållanden på de olika marknaderna.

Att det inom avtalsområdena ofta finns flera leverantörer bidrar också till användarnas benägenhet att nyttja ramavtalen. Flera olika leverantörer är ett sätt för den ramavtalsansvariga myndigheten att försöka tillgodose de användande myndigheternas olika behov. Det är också ett sätt för de upphandlande myndigheterna att försöka tillgodose förordningens bestämmelse om att beakta små och medelstora företags möjlighet att delta i upphandlingar. Till exempel omfattar ramavtalsområdet IT-konsulttjänster 42 leverantörer med 300 underleverantörer.

### 3.2.2 *Små och medelstora myndigheter har störst nytta av statliga ramavtal*

Företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna har vid intervjuer framhållit att det är små och medelstora myndigheter som har störst nytta av de statliga ramavtalen. Även företrädare för Statskontorets samordningsfunktion instämmer i detta.

Företrädare för flera av myndigheterna, bland andra Verket för högskole-service, Skatteverket och Arbetsmarknadsstyrelsen har framhållit att stora myndigheter kan sluta egna avtal som kan ge lika bra eller bättre villkor än de statliga ramavtalen. Förklaringen är att de har stora volymer som de kan precisera.

Vikten av att även stora myndigheter nyttjar statliga ramavtal har dock framhållits, bland annat av företrädare för Rikspolisstyrelsen och Försvarmakten. Argumentet för detta är att det är viktigt att få upp en stor volym eftersom staten då kan få lägre priser. En användning av de statliga ramavtalen leder till besparingar för staten på sikt, vilket gör att statens intresse måste gå före enskilda myndigheters intresse.

### 3.3 Köptroheten gentemot de statliga ramavtalen

I den förvaltningspolitiska propositionen uttryckte regeringen att myndigheternas användning av de statliga ramavtalen bör bygga på frivillighet. I förordningen har regeringen angett att myndigheterna ska använda de ramavtal som tecknats inom inköpssamordningen, om de inte finner att en annan form av avtal sammantaget är bättre.<sup>40</sup>

#### 3.3.1 Osäkerhet råder om avtalen är frivilliga eller tvingande att använda

Statkontoret ska verka för att statliga ramavtal eller andra gemensamma avtal träffas. Statskontorets samordningsfunktion anser att huvudregeln är att en myndighet ska använda ramavtal eller andra gemensamma avtal som tas fram inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Detta är inte bara en rekommendation utan snarare en skyldighet. Om en myndighet väljer att göra en egen upphandling ska myndigheten vid en bedömning av vad som är sammantaget bättre beakta kostnaden för en egen upphandling och inte bara varans eller tjänstens pris.<sup>41</sup>

Riksgäldskontoret menar att det inte råder någon tvekan om att myndighetens ramavtal ska användas av myndigheterna. Detta finns reglerat i betalningsförordningen. Om en myndighet önskar ingå ett eget avtal om betalningsförmedling med en bank måste den först få Riksgäldskontorets godkännande.<sup>42</sup>

När det gäller övriga ramavtal råder det delade meningar bland de ramavtalsansvariga myndigheterna om i vilken utsträckning ramavtalen är tvingande att använda och vad bestämmelsen i förordningen om ”sammantaget bättre” egentligen innebär.

Företrädare för flera ramavtalsansvariga myndigheter anser att det är viktigt att de statliga myndigheterna är lojala och trogna avtalen inom inköpssamordningen. Det handlar om trovärdigheten gentemot leverantörerna att avtalen faktiskt används. Om avtalen inte används finns det en risk för försämrade villkor vid nästa upphandling. Några myndigheters företrädare menar dock att det är viktigt att avtalen är frivilliga att använda eftersom det är svårt att teckna avtal som täcker alla myndigheters behov.

Företrädare för samordningsfunktionen och flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna upplever att förordningen är vag och svårtolkad. Samordningsfunktionens företrädare menar att det är ett problem att ingen vet hur förordningen var tänkt att fungera och hur den ska tolkas.<sup>43</sup> Tjänstemän

<sup>40</sup> 3 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

<sup>41</sup> [www.avropa.nu/Kommentarer till förordningen om statlig inköpssamordning](http://www.avropa.nu/Kommentarer_till_förordningen_om_statlig_inköpssamordning), 2005-05-10.

<sup>42</sup> 9 § förordningen (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

<sup>43</sup> Intervju, Statskontoret.

vid Finansdepartementet uppger att departementet kan delta i en diskussion med myndigheterna om hur förordningen ska tolkas om behov skulle uppstå. I slutänden är det dock upp till varje enskild myndighet att själv göra en tolkning.<sup>44</sup>

### 3.3.2 *Ramavtalsansvariga myndigheter är också användare*

I inköpsamordningens arbetsgrupp har det förts diskussioner om de ramavtalsansvariga myndigheternas köptrohet gentemot de ramavtal som ingår i inköpsamordningen. Uppfattningen bland merparten av myndigheterna är att det är en viktig trovärdighetsfråga att de myndigheter som är med i systemet använder ramavtalen när de gör sina inköp.

Intervjuer vid de ramavtalsansvariga myndigheterna visar att så gott som samtliga har som praxis att använda statliga ramavtal när sådana finns. Det har dock visat sig att flera av myndigheterna inte alltid följer denna praxis. Till exempel har Rikspolisstyrelsen ett eget ramavtal på bensin som samtliga polismyndigheter använder, trots att Lantmäteriverket har upphandlat ramavtal för bensin för statens räkning. Enligt företrädare för Rikspolisstyrelsen är det inte försvarbart att använda de statliga avtalen eftersom Rikspolisstyrelsens egna avtal ger dubbelt så stor rabatt på bensin jämfört med de statliga ramavtalen.<sup>45</sup> Rikspolisstyrelsen har också genomfört en upphandling av kontorsmöbler där myndigheten har erhållit bättre villkor än vad det statliga ramavtalet skulle ha gett.<sup>46</sup>

Skatteverket har som policy att analysera om det är mest lönsamt att använda ett statligt ramavtal eller att göra en egen upphandling när inköp ska göras. Verket har gjort egna upphandlingar inom flera områden där det finns statliga ramavtal när man har ansett det vara mest fördelaktigt för myndigheten. Ett sådant exempel är tryckeritjänster. Genom att använda ett eget avtal för tryckning av deklaraionsblanketter sparar Skatteverket flera miljoner kronor jämfört med att använda det statliga ramavtalet, trots att verket får egna upphandlingskostnader. En förklaring är att Skatteverket har stora inköpsvolymmer som verket kan precisera vid en upphandling och därmed få bra villkor.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Intervju med tjänstemän vid Finansdepartementet.

<sup>45</sup> Intervju, Rikspolisstyrelsen.

<sup>46</sup> Minnesanteckningar från arbetsgruppens möte, 2005-02-15–16.

<sup>47</sup> Intervju, Skatteverket.

### 3.3.3 *Osäkert hur ofta avsteg görs från statliga ramavtal*

Den myndighet som väljer att göra en egen upphandling i stället för att använda ett statligt ramavtal ska informera Statskontoret om detta.<sup>48</sup> Myndigheten behöver inte ange skäl till varför den valt att göra en egen upphandling.

Enligt uppgifter från Statskontorets samordningsfunktion rapporterade myndigheter vid 12 tillfällen under år 2003 och vid 23 tillfällen år 2004 att de gjort en egen upphandling i stället för att använda befintliga ramavtal. Enligt samordningsfunktionen är avropande myndigheters rapportering inte tillförlitlig. Utifrån andra källor om offentlig upphandling kan samordningsfunktionen dra slutsatsen att myndigheterna gör fler egna upphandlingar än vad som rapporteras.

I en promemoria till regeringen i juni 2003 föreslog Statskontoret att det införs en kompletterande förpliktelse i förordningen om att myndigheterna ska ange skäl till varför de inte använder sig av de statliga ramavtalen.<sup>49</sup> Såväl Statskontorets samordningsfunktion som de ramavtalsansvariga myndigheterna anser att det är viktigt att få reda på varför myndigheter gör avsteg från de statliga ramavtalen. Sådan information kan bidra till att bättre anpassa avtalen till myndigheternas behov. Statskontoret har emellertid inte fått något svar från regeringen på sitt förslag.

---

<sup>48</sup> 4 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

<sup>49</sup> Statskontoret 2003-06-30, dnr 2003/328-5, Statlig inköpssamordning – framtida inriktning och finansiering av Statskontorets samordningsfunktion.





## 4 En rik flora av ramavtalsområden

Regeringen har utan närmare precisering angett att de ramavtalsansvariga myndigheterna ska träffa ramavtal inom relevanta varu- och tjänsteområden. Det finns olika uppfattningar bland aktörerna i den statliga inköpssamordningen om vad staten ska upphandla gemensamt och vilka underlag som behövs för sådana avgöranden. Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna har inte kunnat enas om riktlinjer för vad som bör karakterisera områden som är angelägna att upphandla inom ramen för den statliga inköpssamordningen.

I avsaknad av gemensamma riktlinjer har samordningsfunktionen och de ramavtalsansvariga myndigheterna dock enats om parternas uppgifter i arbetet med att införa, förnya eller avveckla varu- och tjänsteområden. I slutänden bestämmer dock varje enskild ramavtalsansvarig myndighet vilka varu- och tjänsteområden den vill upphandla och förvalta.

### 4.1 Riktlinjer saknas för vad som ska upphandlas gemensamt

Regeringens intention att statliga ramavtal ska finnas inom relevanta produkt- och tjänsteområden har inte gett upphov till några närmare riktlinjer för vilka varor och tjänster som är att betrakta som relevanta. Av förordningen framgår att det ska finnas ramavtal för varor och tjänster som myndigheterna upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden.<sup>50</sup> Statskontoret menar att det inte är meningsfullt att kvantifiera de begrepp som nämns i förordningen. En bedömning av vad som är relevant får göras från fall till fall.<sup>51</sup>

De ca 100 avtalsområden som ingår i den statliga inköpssamordningen omfattar varor och tjänster över ett brett spektrum. Myndigheter kan köpa allt från företagshälsovård och löne- och personaladministrativa system till terrängskotrar, utemöbler och batterier för truckar genom att använda statliga ramavtal.

#### 4.1.1 Olika uppfattningar om vilka områden som bör ingå i samordningen

Företrädare för Statskontorets samordningsfunktion anser att det är besparingseffekterna som är det väsentliga för vilka områden statliga ramavtal ska slutas. Är besparingseffekterna små eller inga alls kan det vara lämpligare att

<sup>50</sup> 1 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

<sup>51</sup> [www.avropa.nu/Kommentarer\\_till\\_förordningen\\_om\\_statlig\\_inköpssamordning](http://www.avropa.nu/Kommentarer_till_förordningen_om_statlig_inköpssamordning), 2005-05-16.

varje myndighet sköter sin egen upphandling inom området. Emellertid kan varken Statskontoret eller någon ramavtalsansvarig myndighet säga vad som är att betrakta som en stor eller liten besparing eller vilka kriterier som används för att bedöma detta. Några sådana beräkningar går det heller inte att ta del av för respektive ramavtalsområde.

I samband med intervjuer vid de ramavtalsansvariga myndigheterna har olika synpunkter framförts om vilka avtalsområden som bör ingå i den statliga inköpssamordningen. Domstolsverkets företrädare anser att floran av avtalsområden bör ses över så att endast områden som är angelägna för staten som helhet finns med. Även företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen anser att det kan finnas skäl att se över vilka områden som ska ingå i inköpssamordningen. Det finns en risk att staten kan bli för stor som köpare och därmed påverka konkurrensen på ett negativt sätt. Från Arbetsmarknadsstyrelsen framhålls att vissa områden är olämpliga som ramavtal. Det kan röra sig om lokalt anknutna verksamheter där det finns många små företag, t.ex. taxi och catering.

Skatteverkets företrädare menar att staten bör välja vilka områden som ska ingå i inköpssamordningen, men tycker att det är bra med statliga ramavtal för komplicerade varor, t.ex. IT-utrustning.

Företrädare för Verket för högskoleservice anser att det är mindre lämpligt att sluta ramavtal för tjänster än för varor. Även Försvarsmaktens företrädare anser att det är svårt att sluta bra avtal inom tjänsteområdet, jämfört med områden med standardiserade varor.

#### 4.1.2 *Arbetsgruppen efterfrågar kriterier för vad som är angeläget*

Enligt företrädare för Statskontorets samordningsfunktion finns det ett behov av en ordentlig genomlysning av de statliga ramavtalsområdena. Samordningsfunktionen planerar att göra en sådan under 2005 och framhåller att arbetsgruppen har börjat diskutera vilka områden som bör ingå i inköpssamordningen. Det förs också diskussioner om behovet av riktlinjer för att kunna avgöra vilka områden som är angelägna.<sup>52</sup>

Av arbetsgruppens protokoll framgår att det i april 2004 efterfrågades kriterier för vilka avtalsområden som ska ingå i inköpssamordningen. I september 2004 tog samordningsfunktionen fram ett förslag till en checklista för hur nya ramavtalsområden kan handläggas.<sup>53</sup> Checklistan gav dock upphov till en rad synpunkter från arbetsgruppens medlemmar och har därefter inte färdigställts.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>53</sup> Minnesanteckningar från arbetsgruppens möten 2004-04-21 och 2004-09-08.

<sup>54</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

### *Olika motiv till att avtalsområden ingår i inköpssamordningen*

Det finns många olika motiv till att de gällande ramavtalsområdena ingår i den statliga inköpssamordningen. De motiv som myndigheterna har angett till varför de är ramavtalsansvariga gäller i viss mån också för de avtalsområden som myndigheterna ansvarar för. (Se avsnitt 2.4.4.) Det kan handla om varor eller tjänster som ligger nära en myndighets ordinarie verksamhet. Ett stort eget behov av en viss vara eller tjänst kan vara ett tillräckligt motiv för en myndighet att teckna ett statligt ramavtal. Så är exempelvis fallet med Fortifikationsverkets samtliga ramavtalsområden.

Det finns också exempel på att efterfrågan inte alltid behöver vara så stor. Bland annat har Försvarsmakten slutit ramavtal för terrängskotrar efter det att en myndighet efterfrågat ett sådant avtal. Försvarsmakten kunde själv se ett behov av skotrar och inom arbetsgruppen ansågs området som relevant. Därmed blev det ett statligt ramavtal.

## **4.2 Myndigheterna avgör själva vad som ska upphandlas**

Av det dokument som beskriver rollfördelningen mellan samordningsfunktionen och de ramavtalsansvariga myndigheterna framgår att samordningsfunktionen ansvarar för frågor av övergripande karaktär. Samordningsfunktionen inriktar sig främst på frågor som rör inköpssamordningen som helhet. De ramavtalsansvariga myndigheterna ansvarar för sina respektive ramavtalsområden, för själva avtalen samt frågor som har anknytning till dessa.

Frågor kring ramavtalen diskuteras även gemensamt på arbetsgruppens möten. För att försöka få en uppfattning om arbetsgruppens diskussioner har Riksrevisionen gått igenom protokoll från möten i arbetsgruppen under 2003 och 2004. Informationen i protokollen är oftast knapphändig. Det framgår inte alltid vilka överväganden som ligger till grund för att avtalsområden kommer till, förnyas eller avvecklas. Protokollen har dock blivit mer informativa över tiden.

### *4.2.1 Olika analyser ligger till grund för nya ramavtalsområden*

Statskontorets samordningsfunktion har tagit på sig uppgiften att ansvara för en årlig allmän undersökning om statens anskaffningsstruktur och inköpsbehov.<sup>55</sup> Statskontoret har hunnit göra en sådan undersökning sedan myndigheten blev ansvarig för samordningen. Undersökningen gjordes via en enkät till samtliga myndigheter under regeringen. (Se kapitel 6.)

---

<sup>55</sup> Rollfördelning mellan Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna, Statskontoret, 2004-03-17.

Förslag på nya avtalsområden kan aktualiseras genom enkätundersökningen eller genom att en myndighet tar kontakt med en ramavtalsansvarig myndighet och efterfrågar ramavtal för en viss vara eller tjänst. En ramavtalsansvarig myndighet kan själv föreslå ett område där myndigheten har ett stort eget behov.

Av arbetsgruppens protokoll framgår att arbetsgruppen under 2003 och 2004 sammanlagt diskuterade 11 nya områden. Av dessa har ett område, terrängskotrar, upphandlats.<sup>56</sup> Exempel på områden där arbetsgruppen inte ansett att det finns skäl för gemensamma ramavtal är bibliotekstjänster, juristtjänster och ventilationskontroll. Förstudier som visar att det inte finns något intresse för en viss vara eller tjänst, eller att det kan konstateras att området inte är lämpligt av annan anledning, har varit skäl till att dessa områden sorterats bort.<sup>57</sup>

När varor eller tjänster inom ett nytt område ska upphandlas ska den myndighet som tagit på sig ansvaret för upphandlingen genomföra en förstudie inom avtalsområdet.<sup>58</sup> Varken inköpsamordningens arbetsgrupp eller råd har fastställt några krav på vad en förstudie bör innehålla. Förstudierna görs vanligen i form av enkätundersökningar, ibland i kombination med referensgrupper där användare finns representerade. I vilken utsträckning myndigheterna gör enkätundersökningar skiftar mellan de ansvariga myndigheterna, medan referensgrupper används av så gott som samtliga.

Enligt samordningsfunktionens företrädare behöver arbetet med förstudier fördjupas inom många ramavtalsansvariga myndigheter. Behovet av förstudier och behovsanalyser är särskilt stort när det handlar om nya avtalsområden eftersom det inte finns information om tidigare inköpsvolymen att använda.

#### 4.2.2 *Befintliga avtal kan förnyas utan närmare analys*

De ramavtalsansvariga myndigheterna har tagit på sig uppgiften att ansvara för behovs- och marknadsanalyser inom sina respektive avtalsområden.<sup>59</sup> När ett befintligt avtalsområde ska upphandlas på nytt behöver sådana analyser genomföras. Precis som för nya avtalsområden kan analyser eller förstudier genomföras med hjälp av enkätundersökningar och referensgrupper.

Det finns ramavtalsansvariga myndigheter som endast använder uppgifter om inköpsvolym från tidigare år, tillsammans med sin erfarenhet av

---

<sup>56</sup> Uppgift från Statskontoret, 2005-05-03.

<sup>57</sup> Minnesanteckningar från arbetsgruppens möten 2003 och 2004.

<sup>58</sup> Rollfördelning mellan Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna, Statskontoret, 2004-03-17.

<sup>59</sup> Rollfördelning mellan Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna, Statskontoret, 2004-03-17.

det specifika området, som underlag inför sitt beslut att förnya befintliga avtal. Det gäller bland andra Försvarets materielverk och Rikspolisstyrelsen. Vid vissa myndigheter, exempelvis Fortifikationsverket och Försvarmakten, är det främst den egna myndighetens behov som analyseras inför en förnyad upphandling.

Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna har kontinuerlig kontakt med leverantörer och avropande myndigheter för att få information om hur ramavtalen har använts. Vanligast är att från varje leverantör begära uppgifter om den totala försäljningen på ramavtalet under det senaste året. Några av de ramavtalsansvariga myndigheterna begär även att få uppgifter om vilka myndigheter som använt ramavtalet. (Se vidare avsnitt 6.3.)

Enligt protokollen från arbetsgruppen var 13 befintliga avtalsområden uppe för någon form av lägesrapportering i arbetsgruppen under 2003 och 2004. Vid ett fåtal av dessa tillfällen var anledningen till lägesrapporteringen att ramavtalen skulle förnyas.<sup>60</sup>

#### 4.2.3 *Enskilda myndigheter kan avveckla avtalsområden*

Statskontorets samordningsfunktion har tagit på sig uppgiften att ansvara för att avveckla områden som inte längre är bärkraftiga alternativt givande för staten. De ramavtalsansvariga myndigheterna ansvarar för att analysera förutsättningarna för avvecklingen.<sup>61</sup> I praktiken är det den ramavtalsansvariga myndigheten som avgör om den vill fortsätta ansvara för ett ramavtalsområde eller inte. Om området bedöms som fortsatt viktigt för staten kan samordningsfunktionen antingen försöka få någon annan myndighet att ta över området eller acceptera att det avvecklas.

Från 2004 finns det protokollsanteckningar från två sammanträden då en ansvarig myndighet i arbetsgruppen har anmält att den avser att avveckla ett avtalsområde. Det ena området var djurfoder för försöksdjur som Verket för högskoleservice ansvarade för. Det andra området var förrådsinredningar där Försvarmakten var avtalsansvarig. Motivet till att Verket för högskoleservice avvecklade djurfoder var att det var dålig ekonomi i avtalen. Det passade inte heller som ramavtalsområde eftersom varje djur inom forskningsverksamhet måste ha samma märke av foder under hela forskningsperioden, vilket omöjliggjorde leverantörsbyten. Försvarmakten valde att avveckla avtalsområdet förrådsinredningar eftersom omsättningen var låg.

Även Fortifikationsverket har valt att avveckla tre ramavtalsområden. I samtliga fall hänvisar verket till att mycket få avrop har gjorts under den in-

<sup>60</sup> Minnesanteckningar från arbetsgruppens möten 2003 och 2004.

<sup>61</sup> Rollfördelning mellan Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna, Statskontoret, 2004-03-17.

nevarande avtalsperioden.<sup>62</sup> Fortifikationsverkets företrädare informerade arbetsgruppen om dessa avvecklingar i samband med arbetsgruppens möte i februari 2005.

### 4.3 Transaktionsdatabasen ger inte nödvändig information

Ekonomistyrningsverket ansvarar för en databas om statliga myndigheters utgifter för inköp av varor och tjänster. Den benämns transaktionsdatabasen (TDB) och innehåller uppgifter om vilka utomstatliga leverantörer myndigheterna har handlat av och till vilka belopp.<sup>63</sup>

#### 4.3.1 Databasen ska ge stöd för statens verksamhet med ramavtal

Ekonomistyrningsverket menar att TDB skapar förutsättningar för effektivare inköp i staten. Informationen i databasen ska kunna användas av bland andra samordningsfunktionen vid Statskontoret samt de ramavtalsansvariga myndigheterna. Informationen ska möjliggöra analyser av statens inköp, t.ex. inför tecknande av nya ramavtal. Den ska också utgöra underlag för uppföljning samt kontroll av leverantörernas rapportering om försäljning via ramavtal.<sup>64</sup> Verket menar att de koder som används för inrapporteringen i TDB, s.k. s-koder, ger särskilda möjligheter att analysera myndigheternas inköp.<sup>65</sup>

Data från myndigheterna har samlats in med början från 2002. Enligt Ekonomistyrningsverket blev den slutliga utformningen av första versionen av databasen klar under 2004.

#### 4.3.2 Databasen har i praktiken flera begränsningar

I praktiken har transaktionsdatabasen flera begränsningar för de ramavtalsansvariga myndigheternas analyser. En begränsning är att databasen enbart omfattar inköp från 71 av de totalt ca 270 bokslutsmyndigheterna<sup>66</sup> i staten. Ekonomistyrningsverket har dock bedömt att 90–95 procent av de statliga

---

<sup>62</sup> [www.avropa.nu/nyheter](http://www.avropa.nu/nyheter), 2005-04-05.

<sup>63</sup> Myndigheternas rapportering till TDB regleras i 21 § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

<sup>64</sup> Ekonomistyrningsverket. Foldern Transaktionsdatabasen – ett verktyg för effektivare inköp i staten samt ESV 2003:26.

<sup>65</sup> ESV 2000-03-28, Statlig transaktionsdatabas avseende köpta varor och tjänster. Förstudie 2000.

<sup>66</sup> Med bokslutsmyndighet avses myndigheter som upprättar bokslut enligt bokföringsförordningen (2000:606).

bokförda utgifterna som avser köp av varor och tjänster täcks av databasen.<sup>67</sup> Enligt Ekonomistyrningsverket uppgick utgifterna till 76 miljarder kronor år 2003 för de myndigheter som ingår i databasen.<sup>68</sup>

Ekonomistyrningsverket har på Riksrevisionens begäran beräknat samtliga myndigheters kostnader för inköp av varor och tjänster under 2003 utifrån statsredovisningen och enligt de s-koder som används i TDB. Verket uppger att myndigheterna har redovisat kostnader för inköp som uppgick till 109 miljarder kronor år 2003.<sup>69</sup> Det betyder att uppgifterna i TDB om 76 miljarder kronor under 2003 snarare speglar ca 70 procent av myndigheternas totala inköp, inte 90–95 procent. Ekonomistyrningsverket förklarar detta med att verket inte fått kompletta uppgifter från myndigheterna under 2003. Det beror också på att det saknas transaktioner. Om en leverantör inte gått att identifiera via organisationsnummer, post- eller bankgiro kommer transaktionen inte med. Ekonomistyrningsverket arbetar kontinuerligt med att förbättra kvaliteten i TDB.

En annan begränsning med TDB är att s-koderna i praktiken innehåller uppgifter på en mycket övergripande nivå. På samma s-kod bokförs utgifter för exempelvis möbler, verktyg, mindre kontorsmaskiner och standarddata-program. Det innebär att exempelvis Försvarets materielverk inte kan urskilja vilka utgifter myndigheterna har haft för kontorsmöbler. Det går heller inte att särskilja inköp som är gjorda via ett statligt ramavtal från inköp som är gjorda på annat sätt från en och samma leverantör.

De ramavtalsansvariga myndigheterna har efterlyst möjligheter att följa upp enstaka produkter och att kunna utläsa om inköpet gjorts via ramavtal. Enligt Ekonomistyrningsverket var det vid införandet av TDB viktigt att utgå från de data som finns tillgängliga i myndigheternas redovisningssystem. Myndigheterna ska helst inte åläggas någon ny arbetsbörda. Ekonomistyrningsverket menar dock att det kan övervägas om fler än 71 myndigheter ska ingå i databasen.<sup>70</sup>

Några ramavtalsansvariga myndigheter menar att databasen ger dem viss möjlighet att bedöma hur köptrogna myndigheterna är gentemot ramavtalen. Myndigheterna anser också att TDB ger viss möjlighet att kontrollera rimligheten i leverantörernas inrapporterade uppgifter om försäljning.

---

<sup>67</sup> ESV 2002:20 samt informationsfolder om transaktionsdatabasen, hösten 2004. Uppgiften har bekräftats vid intervjuer med företrädare för Ekonomistyrningsverket 2004-11-30.

<sup>68</sup> Uppgift från Ekonomistyrningsverket via e-post 2004-08-20.

<sup>69</sup> Uppgift från Ekonomistyrningsverket via e-post 2005-01-14. I statsredovisningen bokförs kostnader, i TDB utgifter, för inköp av varor och tjänster.

<sup>70</sup> ESV 2003:26 samt intervju vid Ekonomistyrningsverket.





## 5 Olika principer för finansiering

De ramavtalsansvariga myndigheterna finansierar verksamheten med ramavtal på olika sätt. Alla utom en finansierar verksamheten genom att ta ut provision – dvs. en avgift – på den försäljning leverantörerna har via de statliga ramavtalen.

Regeringen har reglerat myndigheternas uttag av provisioner på olika sätt. I flertalet fall har regeringen inte ställt krav på myndigheterna att särredovisa kostnaderna för verksamheten med ramavtal. Det saknas därför uppgifter om vad denna verksamhet kostar staten totalt.

Statens totala intäkter från provisioner uppgick till ca 71 miljoner kronor år 2003. Avgiftssamråden med Ekonomistyrningsverket ger inga garantier för att provisionerna är rätt satta. De ramavtalsansvariga myndigheternas kontroll av leverantörernas redovisning varierar i ambitionsnivå. Staten riskerar därför att gå miste om berättigade intäkter eller få intäkter den inte har rätt till.

Statskontorets samordningsfunktion finansieras genom bidrag från de ramavtalsansvariga myndigheterna. Olika principer tillämpas för myndigheterna när det gäller beräkningen av bidragen. Till exempel bidrar inte alla ramavtalsansvariga myndigheter till finansieringen.

### 5.1 Ingen tydlig anvisning om hur verksamheten med ramavtal ska finansieras

Av förordningen om statlig inköpssamordning framgår inte hur den samordnade statliga inköpsverksamheten ska finansieras. Regeringen förde heller inga resonemang om verksamhetens finansiering i den förvaltningspolitiska propositionen.

Av utredningen om statliga myndigheters avtal från 1994 framgår att verksamheten med statliga ramavtal finansierades med provisioner redan då. Finansieringsformen ansågs vara ändamålsenlig och praktisk. Staten kunde göra stora besparingar genom att de ramavtalsansvariga myndigheterna inte behövde utfärda tusentals fakturor på avgifter till de avropande myndigheterna.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> SOU 1994:136.

### 5.1.1 *Olika bemyndiganden om finansiering av ramavtalsverksamhet*

Elva av de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna finansierar sin verksamhet med statliga ramavtal genom att ta ut provision på leverantörernas försäljning.

Enligt Regeringskansliet har de ramavtalsansvariga myndigheterna rätt att ta ut provision enligt 4 § i avgiftsförordningen (1992:191).<sup>72</sup> Av paragrafen framgår att en myndighet har rätt att själv fatta beslut om att ta ut avgifter för vissa verksamheter. Ett exempel på sådan verksamhet är inköpsamordning.

Fyra av de ramavtalsansvariga myndigheterna har även lydelse i sitt regleringsbrev eller sin instruktion som ger dem rätt att ta ut avgifter för ramavtalsverksamheten. Det gäller Statskontoret, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket och Verket för högskoleservice.<sup>73</sup>

Riksgäldskontoret är den enda av de ramavtalsansvariga myndigheterna som helt finansierar verksamheten med anslag. Riksgäldskontoret motiverar detta med att myndigheten har en instruktionsenlig uppgift att verka för att den statliga betalningsverksamheten bedrivs effektivt. Uppgiften finns även reglerad i särskild förordning. Riksgäldskontoret använder ramavtal som ett sätt att fullgöra denna uppgift.<sup>74</sup>

### 5.1.2 *Provisionerna ska täcka olika typer av kostnader*

Intäkterna från provisioner ska täcka den ramavtalsansvariga myndighetens kostnader med att upphandla och förvalta de statliga ramavtalen. Intäkterna ska också täcka kostnaderna för ett årligt bidrag till Statskontorets samordningsfunktion. Av figuren nedan framgår penningflödet mellan de avropande myndigheterna, leverantörerna, de ramavtalsansvariga myndigheterna och Statskontorets samordningsfunktion.

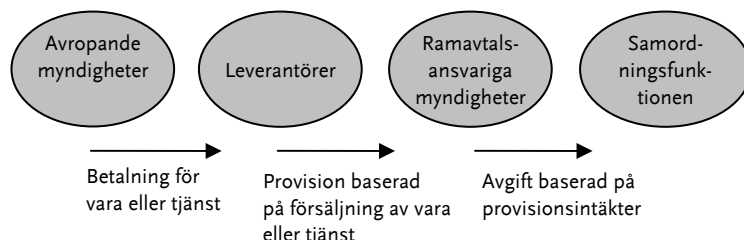
---

<sup>72</sup> Skriftliga svar från Regeringskansliet, 2004-12-03, dnr 31-2004-0941.

<sup>73</sup> Se Statskontorets regleringsbrev för budgetår 2005, 10 § förordningen (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket, 4 § förordningen (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket, 10 § förordningen (1995:943) med instruktion för Verket för högskoleservice.

<sup>74</sup> Intervju, Riksgäldskontoret. Hänvisning till 1 § förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret samt förordningen (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

Penningflödet mellan de avropande myndigheterna, leverantörerna, de ramavtalsansvariga myndigheterna och Statskontorets samordningsfunktion



Hur stor provision leverantörerna ska betala till den ramavtalsansvariga myndigheten ska anges redan i samband med upphandlingen och framgår sedan av avtalet. Vanligtvis ska leverantören betala en viss procentsats på sin försäljning.

Storleken på provisionssatserna varierar dels mellan myndigheterna, dels mellan avtalsområdena. Domstolsverket och Ekonomistyrningsverket tillämpar de högsta provisionssatserna, vilket innebär 5 procent på försäljningen. Skatteverkets provisionsst på 0,3 procent på avtalen för brevförmedlingstjänster tillhör de lägsta. Försvarsmakten och Försvarets materielverk tar inte ut någon provision alls på vissa ramavtal som myndigheterna förvaltar. Rikspolisstyrelsen tar inte ut provision på de avrop som polismyndigheterna gör på avtalen för bilar. (Se bilaga 1.)

Enligt företrädare för Statskontorets samordningsfunktion behöver den ramavtalsansvariga myndigheten göra en långsiktig beräkning av kostnader och intäkter när ett nytt område ska starta. Om ett ramavtal inte utnyttjas i tänkt omfattning, dvs. inte inbringar de provisioner som beräknats, får myndigheten själv bära kostnaderna. I de fall myndigheten inte har överskott från något annat ramavtalsområde att nyttja vid en upphandling kan provisionen behöva sättas ganska högt till en början för att täcka kostnaderna. Myndigheter som ansvarar för flera ramavtalsområden har lättare att inledningsvis finansiera nya ramavtalsområden, menar Statskontorets företrädare.

### 5.1.3 Myndigheterna är i stort nöjda med avgiftsfinansiering

Företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna har generellt sett inget att invända mot att verksamheten finansieras med avgifter. Undantagna är Skatteverket och Försvarsmakten som uppger att det egentligen vore lämpligare att finansiera verksamheten med anslag eftersom myndigheten i övrigt är anslagsfinansierad. Myndigheterna har ändå valt att finansiera verksamheten med avgifter eftersom avgiftsförordningen ger denna möjlighet.

Företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen menar att det skulle vara svårt att motivera att myndighetens verksamhet med ramavtal ska finansieras med anslag. Uppgiften att vara ramavtalsansvarig finns inte angiven i instruktionen eller i annat beslut av regeringen.

## 5.2 Oklart om intäkterna motsvarar statens kostnader

Regeringen har inte gett Statskontoret i uppdrag att som samordnande myndighet redovisa vad upphandling, förvaltning och samordning av statliga ramavtal sammantaget kostar staten. Regeringen har heller inte gett Statskontoret i uppdrag att redovisa vilka totala intäkter de ramavtalsansvariga myndigheterna får in från provisioner.

### 5.2.1 Samordningsfunktionen sammanställer inte samtliga intäkter

Statskontorets samordningsfunktion sammanställer årligen uppgifter om de ramavtalsansvariga myndigheternas intäkter från provisioner. Motivet för detta är bland annat att få underlag för beräkningen av myndigheternas bidrag till samordningen. Enligt Statskontorets samordningsfunktion uppgick intäkterna år 2003 till sammantaget 46,5 miljoner kronor. I denna summa ingår enbart intäkter från provisioner baserade på försäljning till staten.

Intäkterna från provisioner baserade på försäljning till kommuner och landsting uppgick till ca 2,7 miljoner kronor för Verket för högskoleservice och ca 22 miljoner kronor för Statskontoret.<sup>75</sup> Enligt Riksrevisionens beräkning uppgick statens totala intäkter därmed till totalt ca 71 miljoner kronor för år 2003.

### 5.2.2 En av elva myndigheter ska redovisa kostnader och intäkter

Enligt huvudregeln i avgiftsförordningen ska avgiften beräknas så att full kostnadstäckning uppnås. Med full kostnadstäckning menas att intäkterna på ett eller några års sikt ska täcka alla direkta eller indirekta kostnader som är förenade med verksamheten.<sup>76</sup> Sett över tiden ska intäkterna därmed inte överstiga kostnaderna.

Myndigheter ska redovisa intäkter och kostnader i avgiftsbelagd verksamhet om regeringen i regleringsbrevet har angett att verksamheten är ett

---

<sup>75</sup> En jämförelse av uppgifter lämnade i myndigheternas årsredovisningar och uppgifter som de ramavtalsansvariga har redovisat till Statskontorets samordningsfunktion.

<sup>76</sup> 5 § avgiftsförordningen (1992:191) samt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till denna paragraf.

särskilt resultatområde.<sup>77</sup> Redovisningen avser resultatområdet som helhet. Myndigheterna behöver därmed inte särredovisa intäkter och kostnader för de olika verksamheter som ingår i resultatområdet.

Av de elva myndigheter som tar ut provisioner är det endast för Statskontoret som regeringen har angett att ramavtalsverksamheten är ett eget resultatområde. Övriga tio myndigheter behöver därmed inte särredovisa kostnader och intäkter i verksamheten med statliga ramavtal.

Alla myndigheter utom Försvarsmakten har vid Riksrevisionens förfrågan uppskattat vilka kostnader de hade för sin verksamhet med statliga ramavtal under år 2003. De kostnadsberäkningar som myndigheterna har visat för Riksrevisionen omfattar dock inte alla kostnader som är förknippade med verksamheten. Det är vanligt att myndigheterna inte inkluderar samtliga omkostnader, såsom kostnader för lokaler. Verksamheten med statliga ramavtal utgör över lag en liten del av myndigheternas verksamhet. Det är ett skäl till att myndigheterna inte kan fördela kostnaderna på ett rättvisande sätt.<sup>78</sup>

### 5.2.3 Statskontorets överskott har finansierat andra verksamheter

Statskontoret har redovisat ett balanserat överskott för verksamheten med ramavtal alltsedan Statskontoret år 1997 fick i uppdrag att sluta ramavtal inom IT- och teleområdet. Statskontoret har således under lång tid överstigit målet om full kostnadstäckning, vilket framgår av tabellen nedan.

Statskontorets redovisade kostnader, intäkter, årets resultat samt balanserat resultat i verksamheten med IT- och teleavtal åren 1999–2004. Belopp i kronor

	Kostnader	Intäkter (netto)	Årets resultat	Balanserat resultat 31/12
1999	35 634 000	35 251 000	+3 617 000	+17 900 000
2000	36 486 000	30 482 000	–6 004 000	+11 990 000
2001	40 607 000	42 736 000	+2 129 000	+15 489 000
2002	43 451 000	53 994 000	+10 543 000	+26 032 000
2003	40 607 000	42 736 000	+2 129 000	+14 281 000
2004	40 591 000	33 593 000	–6 998 000	+7 284 000

Källa: Statskontorets årsredovisningar samt budgetunderlag för 2005. Statskontoret redovisar intäkterna netto vilket innebär att kostnader för bidraget till samordningsfunktionen och ett årligt bidrag på 2 miljoner kronor till Statskontorets generella IT-uppdrag har dragits bort från intäkterna.

<sup>77</sup> 3 kap. 2 § Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag samt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter.

<sup>78</sup> Intervjuer med företrädare för de ramavtalsansvariga myndigheterna.

Vid två tillfällen har regeringen beslutat att inte låta Statskontoret disponera hela överskottet. År 1999 beslutade regeringen att 12,5 miljoner kronor skulle betalas in till Statsverkets checkräkning.<sup>79</sup> År 2003 beslutade regeringen om en motsvarande överföring på 8 miljoner kronor.<sup>80</sup>

Regeringen har även beslutat att Statskontoret ska överföra medel från ramavtalsverksamheten till andra verksamheter inom myndigheten som är anslagsfinansierade. Sedan 1999 har årligen 2 miljoner kronor av intäkterna använts för att täcka kostnaderna för Statskontorets generella IT-uppdrag.<sup>81</sup> Regeringskansliet uppger som förklaring att Statskontorets anslagsram minskade med 2 miljoner kronor år 1998. För att myndigheten skulle behålla sin anslagsram överfördes motsvarande belopp från avgiftsintäkterna i verksamheten med ramavtal. Motivet var att ramavtalsverksamheten och den generella IT-verksamheten har samma ändamål.<sup>82</sup>

Enligt regeringens beslut skulle 10 miljoner kronor av det ackumulerade överskottet i ramavtalsverksamheten användas till att främja tillkomsten av elektroniska tjänster under år 2003.<sup>83</sup> Statskontoret använde 5,88 miljoner kronor för detta ändamål.<sup>84</sup>

#### 5.2.4 Statskontoret anser att överskott är nödvändigt

Statskontoret sänkte år 1999 sina provisioner på samtliga avtal inom IT- och teleområdet från 1 till 0,75 procent, följt av en sänkning till 0,7 procent år 2003.<sup>85</sup> Statskontoret har dock anfört att myndigheten måste ha ett visst överskott i ramavtalsverksamheten för att ha beredskap för eventuella kommande underskott.<sup>86</sup>

I samband med granskningen av Statskontorets årsredovisning 2003 bedömde Riksrevisionen att ett överskott av den storlek som har varit fallet inte kunde motiveras med att Statskontoret måste ha beredskap för eventuella underskott. Statskontoret borde pröva en sänkning av avgiftsnivån, menade Riksrevisionen. Återkommande överskott kan betraktas som avgiftsuttag i överkant.<sup>87</sup> Statskontoret svarade Riksrevisionen att avgiften för år 2004 skulle vara oförändrad, eftersom det är svårt att göra en prognos för leverantörernas försäljning.<sup>88</sup>

---

<sup>79</sup> Regeringsbeslut, 1999-12-02, Ju1999/1138/F.

<sup>80</sup> Regeringsbeslut, 2003-12-18, Fi2003/6542.

<sup>81</sup> Statskontorets regleringsbrev för budgetåren 1999–2005.

<sup>82</sup> E-post från Finansdepartementet, 2005-05-02.

<sup>83</sup> Statskontorets regleringsbrev för år 2003.

<sup>84</sup> Statskontorets årsredovisning 2003.

<sup>85</sup> Statskontorets underlag inför avgiftssamråd med Ekonomistyrningsverket, dnr 2003/553-1.

<sup>86</sup> Intervju vid Statskontoret samt Statskontorets budgetunderlag för 2005, dnr 2004/103-1.

<sup>87</sup> Riksrevisionen, revisionspromemoria, dnr 32-2003-0183.

<sup>88</sup> Statskontorets svar 2004-05-03, dnr 2004/102-1.

### 5.3 Svag kontroll av underlaget för uttag av provision

Statskontorets samordningsfunktion ser det inte som sin uppgift att kontrollera att de ramavtalsansvariga myndigheterna tar ut rätt provisioner. Eftersom myndigheterna årligen måste samråda med Ekonomistyrningsverket om sin avgiftssättning menar samordningsfunktionen att myndigheterna bör kunna redovisa sina kostnader.<sup>89</sup> Ansvaret för att kontrollera att staten får in rätt provisioner ligger på respektive ramavtalsansvarig myndighet.

#### 5.3.1 Samråd om avgifter garanterar inte rätt satta provisioner

En myndighet som tar ut avgifter ska varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om storleken på avgifterna, såvida inte verket medger undantag från samrådsskyldigheten.<sup>90</sup> Ekonomistyrningsverket menar att det inte finns något generellt krav på att en myndighet ska kunna redovisa kostnader för sådan avgiftsbelagd verksamhet som den bedriver med stöd av 4 § avgiftsförordningen.<sup>91</sup>

Under en dryg tvåårsperiod samrådde sex av de ramavtalsansvariga myndigheterna med Ekonomistyrningsverket om sina provisioner. Ekonomistyrningsverket hade inget att invända i något av de sex samråden.<sup>92</sup> De fem ramavtalsansvariga myndigheter som inte genomförde samråd under den undersökta perioden har enligt uppgift från Ekonomistyrningsverket inte beviljats undantag från samrådsskyldigheten.<sup>93</sup>

Även om en myndighet samråder om sina avgifter menar Ekonomistyrningsverket att den redovisade kostnadskalkylen bygger på olika antaganden. Det finns alltså ingen garanti för att de verkliga kostnaderna kommer att motsvara de beräknade.<sup>94</sup>

Riksrevisionen har i tidigare granskningar ifrågasatt nyttan med avgiftssamråden i sin nuvarande utformning. Ekonomistyrningsverket har exempelvis godkänt samrådsunderlag som inte har innehållit uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma om full kostnadstäckning kan uppnås på sikt. Att en myndighet har genomfört ett samråd med Ekonomistyrningsverket garanterar således inte att avgifterna är rätt satta. Ekonomistyrningsverket saknar även befogenheter att utfärda sanktioner mot myndigheter som

---

<sup>89</sup> Intervju vid Statskontoret.

<sup>90</sup> 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

<sup>91</sup> Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 7 § avgiftsförordningen (1992:191).

<sup>92</sup> Den avsedda perioden är 2002-07-01–2005-02-24. Följande myndigheter hade genomfört samråd, (yttrande från Ekonomistyrningsverket inom parentes): Ekonomistyrningsverket (2004-12-17, dnr 74-1634/2004), FMV (2004-12-19, dnr 74-1541/2004), Försvarsmakten (2004-12-09, dnr 74-1574/2004), Skatteverket (2004-12-13, dnr 74-1568/2004), Statskontoret (2005/01/10, dnr 74-1564/2004), Verket för högskoleservice (2004-10-26, dnr 74-1334/2004).

<sup>93</sup> Telefonsamtal, Ekonomistyrningsverket 2005-03-30.

<sup>94</sup> E-post från Ekonomistyrningsverket, 2005-05-02.

inte följer verkets rekommendationer. Riksrevisionen har föreslagit regeringen att se över om samrådsinstrumentet kan stärkas och om Ekonomistyrningsverkets uppgift i avgiftsättningen kan förtydligas.<sup>95</sup>

### 5.3.2 *Leverantörernas redovisning kontrolleras sällan*

När en myndighet avropar från ett statligt ramavtal vänder den sig direkt till leverantören, utan att den ramavtalsansvariga myndigheten informeras om köpet. Leverantören ska regelbundet redovisa till den ramavtalsansvariga myndigheten för hur stora belopp leverantören säljer på avtalet. Denna redovisning ligger till grund för myndighetens och samordningsfunktionens uppföljning av vad ramavtalen omsätter totalt. Den ligger också till grund för myndighetens beräkning av hur stor provision leverantören ska betala in. Ju högre omsättning som leverantören redovisar desto större blir myndighetens intäkter.

Flertalet av de ramavtalsansvariga myndigheterna har inskrivet i avtalen att myndigheten har rätt att kontrollera leverantörernas uppgifter eller redovisningsrutiner, t.ex. med hjälp av revisor. Exempelvis har Statskontoret anlitat revisionsfirma för sådan kontroll och funnit att myndigheten gått miste om intäkter.

Myndigheterna kan också ha fått provision från avrop som gjorts av organisationer som inte har omfattats av upphandlingen. Därmed har myndigheten fått intäkter den inte har haft rätt till. (Se vidare avsnitt 6.3.3.)

Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna uppger vid intervjuer att de har problem med att från vissa leverantörer få in efterfrågade uppgifter vid den tidpunkt som överenskommits. Därutöver finns det sällan tid att kontrollera leverantörernas redovisning i den utsträckning som myndigheten bedömer att den kanske borde. Om felen är uppenbara har myndigheten i regel en muntlig dialog med leverantören. För att kontrollera redovisningen från en leverantör menar några myndigheter att man behöver ha goda skäl för detta. Ett sådant skäl kan vara att det finns misstanke om att den redovisade omsättningen är för låg, vilket innebär att myndigheten undandras berättigad provision. Flera av de myndigheter som har kontrollmöjlighet inskriven i avtalen har i praktiken aldrig använt den.

Några myndigheter har inte någon möjlighet till kontroll av leverantörernas redovisning inskriven i avtalen. Arbetsmarknadsstyrelsen och Försvarsmaterielverket menar att den affärsmässiga relationen förutsätter förtroende mellan parterna och att de därför inte anser sig behöva ha någon redovisningskontroll.

---

<sup>95</sup> Se RiR 2004:8 *Uppdrag statistik – insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet* och RiR 2004:17 *Rätt avgifter? – statens uttag av tvingade avgifter.*



## 5.4 Alla intäkter bidrar inte till samordningsfunktionens finansiering

Första året som Kammarkollegiet ansvarade för samordningen, dvs. år 1999, finansierades uppgiften med anslag.<sup>96</sup> I budgetpropositionen för år 2000 angav regeringen att samordningsfunktionen ska finansieras via provisioner som de ramavtalsansvariga myndigheterna tar ut av leverantörerna.<sup>97</sup> År 2001 beslutade regeringen att målsättningen var att avgifter från en Internetbaserad avtalsdatabas skulle finansiera verksamheten från 2003.<sup>98</sup> Avgifter från de avropande myndigheterna skulle därmed finansiera samordningen.

Ännu har staten inget system för elektronisk handel där myndigheterna t.ex. kan göra beställningar från ramavtal och hantera fakturor. Statskontoret arbetar dock för en sådan utveckling. Samordningsfunktionen finansieras därför fortfarande via provisioner.

### 5.4.1 Regeringen fastställer bidraget efter förslag från Statskontoret

Riksgäldskontoret bidrar inte till att finansiera samordningsfunktionen eftersom myndigheten inte tar ut några provisioner. Totalt uppgår de övriga ramavtalsansvariga myndigheternas bidrag till 5,5 miljoner kronor år 2005. Varje myndighets bidrag fastställs av regeringen efter förslag från Statskontoret. Förslaget för år 2005 har diskuterats i arbetsgruppen för statlig inköpssamordning.<sup>99</sup> I Statskontorets regleringsbrev anger regeringen vilket belopp varje myndighet ska bidra med. Motsvarande information framgår inte av respektive myndighets regleringsbrev.

Storleken på varje myndighets bidrag år 2005 baseras på myndighetens intäkter från provisioner under år 2003. Bidraget fördelas proportionellt mellan myndigheterna utifrån intäkternas storlek. Ju större intäkter myndigheten hade år 2003, desto större blir myndighetens andel av det totala bidraget på 5,5 miljoner kronor år 2005.<sup>100</sup>

### 5.4.2 Köp gjorda av kommuner och landsting ingår inte i beräkningen

Av tabellen nedan framgår hur mycket varje ramavtalsansvarig myndighet ska betala till samordningsfunktionen år 2005 samt de uppgifter om intäkter som har legat till grund för beräkningen av bidraget.

---

<sup>96</sup> Regleringsbrevet för Kammarkollegiet för budgetåret 1999.

<sup>97</sup> Prop. 1999/2000:1, utgiftsområde 2. Detta framgår även av regleringsbrevet till Kammarkollegiet för år 2000.

<sup>98</sup> Regleringsbrevet för Kammarkollegiet för budgetåret 2002.

<sup>99</sup> Minnesanteckningar från arbetsgruppens möte 2004-06-23.

<sup>100</sup> Intervju, Statskontorets samordningsfunktion.

De ramavtalsansvariga myndigheternas intäkter från provisioner år 2003 samt myndigheternas bidrag till Statskontoret år 2005. Belopp i kronor

Ramavtalsansvarig myndighet	Intäkter från provisioner år 2003, kr	Bidrag till Statskontoret år 2005, kr
Arbetsmarknadsstyrelsen	3 383 686	400 000
Domstolsverket	99 273	12 000
Ekonomistyrningsverket	24 692	3 000
Fortifikationsverket	952 260	115 000
Försvarets materielverk	2 160 106	255 000
Försvarsmakten	2 386 580	285 000
Lantmäteriverket	1 072 000	130 000
Riksgäldskontoret	0	0
Rikspolisstyrelsen	3 271 743	390 000
Skatteverket	251 399	30 000
Statskontoret	24 320 789	2 880 000
Verket för högskoleservice	8 538 027	1 000 000
Samtliga	46 460 555	5 500 000

Källa: Statskontoret samt regleringsbrevet för Statskontoret för budgetåret 2005.

De intäkter som redovisas i tabellen bygger på uppgifter som de ramavtalsansvariga myndigheterna har lämnat till samordningsfunktionen. Uppgifterna omfattar inte intäkter som Statskontoret och Verket för högskoleservice har fått från inköp gjorda av kommuner och landsting. Som nämnts tidigare uppgick de totala intäkterna från dessa avrop till nästan 25 miljoner kronor.<sup>101</sup> Verket för högskoleservice kan för flera ramavtal inte särskilja inköp som gjorts av staten från inköp som gjorts av kommuner och landsting. De uppgifter om intäkter som verket har lämnat till samordningsfunktionen, vilka ska spegla intäkter från köp gjorda av staten, torde därför bygga på en uppskattning. (Se avsnitt 6.2.4.)

Som tidigare framgått menar företrädare för samordningsfunktionen att kommuner och landsting inte hör till den statliga inköpssamordningen och därmed inte omfattas av samordningens arbete med stöd, information och uppföljning. Därför ska provisionsintäkter från försäljningen till kommuner och landsting inte ligga till grund för beräkningen av bidraget till samordningen, menar Statskontoret.

<sup>101</sup> En jämförelse av uppgifter lämnade i myndigheternas årsredovisningar och uppgifter som de ramavtalsansvariga har redovisat till Statskontorets samordningsfunktion.

### 5.4.3 Önskemål om anslagsfinansierad samordningsfunktion

Statskontoret har framfört till regeringen att samordningsfunktionen i huvudsak bör vara anslagsfinansierad. Myndigheten motiverade detta bland annat med att samordningsfunktionens verksamhet kommer alla myndigheter till nytta. Funktionen verksamhet kan dessutom ha en indirekt nyttoeffekt för andra verksamheter vid myndigheterna utöver arbetet med statliga ramavtal.<sup>102</sup> Regeringen har inte fattat något beslut i ärendet. Statskontoret har fått ett underhandsmeddelande från Finansdepartementet om att verksamheten ska fortsätta att vara avgiftsfinansierad.<sup>103</sup>

När Kammarkollegiet föreslog regeringen att ansvaret för inköpssamordningen skulle flyttas till Statskontoret framförde Kammarkollegiet att samordningsfunktionen borde anslagsfinansieras.<sup>104</sup> Av remissyttrandena framgår att tio av de myndigheter som i dag är ramavtalsansvariga myndigheter stödde Kammarkollegiets förslag. Verket för högskoleservice har därefter framfört att avgiftsfinansieringen bör kvarstå.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> Statskontoret PM 2003-06-30, *Statlig inköpssamordning – framtida inriktning och finansiering av Statskontorets samordningsfunktion*, s. 10–11.

<sup>103</sup> Minnesanteckningar från rådet, 2003-12-04.

<sup>104</sup> Kammarkollegiet PM, 2002-02-05.

<sup>105</sup> Verket för högskoleservice, yttrande, 2003-10-02, dnr 14-280-2003, *Kommentar till förslaget från Statskontoret avseende statlig inköpssamordning (SIS)*.



## 6 Oklart hur stor nytta statens ramavtal har

I den förvaltningspolitiska propositionen uttalade regeringen att det är viktigt att följa upp hur ramavtalen används. Uppföljningen ska syfta till att skapa en så effektiv och ändamålsenlig statlig inköpssamordning som möjligt. Regeringen angav att det är samordningsfunktionens uppgift att följa ramavtalens omfattning, ändamålsenlighet och användning.<sup>106</sup> I praktiken har regeringen inte ställt några krav på information från Statskontoret om den statliga inköpssamordningen når sina syften.

Statskontoret är för sin uppföljning beroende av att få information från användarna, men också från de ramavtalsansvariga myndigheterna. Statskontoret har inte angett några riktlinjer för myndigheternas uppföljning i syfte att få informationen jämförbar. Det är osäkert hur stora belopp de statliga ramavtalen omsätter. Det saknas också samlade uppgifter om hur många eller vilka myndigheter som använder ramavtalen.

Som samordnare av inköpsverksamheten, men också som ansvarig för ramavtal inom IT- och teleområdet, redovisar Statskontoret årligen resultat av verksamheten för regeringen. Det gäller i vilken grad ramavtalen används och vilka besparingar de leder till. Statisticon AB har på Riksrevisionens uppdrag granskat dessa mått på resultat. Statisticon bedömer att de undersökningar och beräkningar som Statskontoret bygger sin information på har stora kvalitetsbrister. Informationen till regeringen är därför inte rättvisande. (Se bilaga 2.)

### 6.1 Regeringens krav på en samlad redovisning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att tillsammans med de ramavtalsansvariga myndigheterna svara för att följa upp inköpsverksamheten.<sup>107</sup> Genom mål och åiterrapporteringskrav i Statskontorets regleringsbrev anger regeringen närmare vad en samlad uppföljning av verksamheten ska omfatta. Målet är att åstadkomma besparingar för staten genom att samordna den statliga inköpsverksamheten på ett effektivt sätt. För att redovisa hur detta mål uppfylls har regeringen för åren 2003 respektive 2004 ställt två krav på åiterrapportering.

- Statskontorets insatser för samordning av statlig inköpsverksamhet samt intäkter i förhållande till kostnader för verksamheten.
- Redovisning av omfattning och nyttjande av statliga ramavtal.

---

<sup>106</sup> Prop. 1997/98:136.

<sup>107</sup> 4 § förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Regeringen ställer därmed inga krav på att Statskontoret ska redovisa om det övergripande målet uppfylls, dvs. vilka besparingar staten gör genom den samordnade inköpsverksamheten och om ramavtalen är ändamålsenliga. Kravet på redovisning av kostnader och intäkter för inköpsverksamheten avser enbart samordningsfunktionens insatser. Regeringen ställde motsvarande krav på återrapportering från Kammarkollegiet under de två sista åren som myndigheten svarade för samordningen.<sup>108</sup>

För att mäta effekterna av verksamheten har Statskontorets samordningsfunktion inriktat sin uppföljning på att sammanställa uppgifter om vilka belopp ramavtalen omsätter. Genom en enkätundersökning till användarna mäts kundnöjdhet, effektivitetsvinster och besparingar. Nyckeltal om effekterna sprids till regeringen, de ramavtalsansvariga myndigheterna och användarna.<sup>109</sup>

## 6.2 Osäkra uppgifter om hur stora belopp ramavtalen omsätter

De uppgifter som Statskontoret redovisar om hur stora inköp myndigheterna gör via de statliga ramavtalen är osäkra. Det är därmed oklart vilken betydelse ramavtalen har för myndigheternas inköp i termer av volym eller värde.

### 6.2.1 Statskontoret redovisar att ramavtalen omsätter 7 miljarder kronor

Statskontoret redovisar för regeringen att de statliga ramavtalen totalt omsatte 7,1 miljarder kronor år 2003. De ramavtal inom IT- och teleområdet som Statskontoret själv förvaltar uppges utgöra ungefär hälften av omsättningen.<sup>110</sup>

Omsättningen avser den försäljning som leverantörerna har rapporterat in till den ramavtalsansvariga myndigheten. Några uppgifter om omsättning per ramavtalsområde redovisar inte Statskontoret, varken i årsredovisningen eller i den årsberättelse för statlig inköpssamordning 2003 som Statskontoret publicerade i maj 2004.

I årsberättelsen skriver Statskontoret att användningen av de statliga ramavtalen har ökat under de senaste åren. Det tyder på att avtalen tillgodoser myndigheternas behov i en allt större utsträckning, menar Statskontoret. Med ökad användning avser Statskontoret en ökad omsättning.

---

<sup>108</sup> Regleringsbrevet för Kammarkollegiet för budgetår 2001 respektive 2002.

<sup>109</sup> Statskontorets verksamhetsplan för enheten för statlig inköpssamordning, åren 2004 och 2005.

<sup>110</sup> Statskontorets årsredovisning för 2003 respektive 2004.

Omsättningen per ramavtalsansvarig myndighet för de ramavtal som ingick i den statliga inköpsamordningen åren 2000–2003. Omsättning i staten i kronor

<b>Ansvarig myndighet</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Arbetsmarknadsstyrelsen	83 411 000	193 707 000	257 180 000	232 170 000
Domstolsverket	–	–	–	2 476 000
Ekonomistyrningsverket	–	–	–	494 000
Fortifikationsverket	43 907 000	46 587 000	50 813 000	61 907 000
Försvarets materielverk	442 998 000	449 417 000	466 952 000	432 166 000
Försvarsmakten	665 056 000	848 180 000	1 210 199 000	562 005 000
Lantmäteriverket	–	18 330 000	58 984 000	107 200 000
Riksgäldskontoret	435 426 000	587 828 000	661 286 000	994 200 000
Rikspolisstyrelsen	401 600 000	377 000 000	332 199 000	466 188 000
Skatteverket	–	–	–	163 371 000
Statskontoret	2 186 195 000	3 042 994 000	3 870 200 000	3 474 398 000
Verket för högskoleservice	317 516 000	524 749 000	375 760 000	638 586 000
<b>Samtliga</b>	<b>4 576 108 000</b>	<b>6 088 792 000</b>	<b>7 283 573 000</b>	<b>7 135 162 000</b>

Källa: Statskontoret och Kammarkollegiet

De uppgifter som framgår av tabellen ovan är den omsättning på ramavtalen som respektive ramavtalsansvarig myndighet har rapporterat till Statskontorets samordningsfunktion.

### 6.2.2 Ramavtalen omsätter totalt kanske 9 miljarder kronor

Statskontorets uppgift om att ramavtalen omsatte drygt 7,1 miljarder kronor år 2003 avser leverantörernas försäljning till statliga myndigheter och organisationer. Att omsättningen endast avser staten framgår inte av Statskontorets årsredovisning. Statskontoret redovisar ingen uppgift om hur stora belopp de statliga ramavtalen omsätter sammantaget, dvs. i staten, kommunerna och landstingen.

De ramavtalsansvariga myndigheterna har på Riksrevisionens begäran redovisat vad deras respektive ramavtal omsatte totalt under 2003. Enligt Riksrevisionens beräkningar omsatte de statliga ramavtalen ca 9 miljarder kronor totalt år 2003. Omsättningen i staten har utifrån myndigheternas uppgifter uppskattats till ca 6 miljarder kronor, dvs. drygt 1 miljard kronor lägre än Statskontorets uppgift. Det innebär att staten står för ca två tredjedelar av den totala omsättningen.

Statskontorets beräknade omsättning totalt i staten har överskattats med 824 miljoner kronor för 2003 beroende på att Riksgäldskontoret har feltolkat vad Statskontoret har efterfrågat för uppgifter. Enligt Riksgäldskon-

toret beror felen på att Statskontorets samordningsfunktion inte har varit tydliga med vilka uppgifter som efterfrågas.<sup>111</sup> För övrigt är det svårt att avgöra hur väl beloppen överensstämmer med den verkliga omsättningen. Uppgifterna som ligger till grund för både Riksrevisionens och Statskontorets beräkningar är osäkra. Av sammanställningen i bilaga 1 framgår att ramavtalsområdena omsatte mellan noll och nära 1,7 miljarder kronor under 2003.

Det finns ingen officiell uppgift om hur stor del av de statliga myndigheternas totala anskaffning som görs via de statliga ramavtalen. Som framgår av avsnitt 4.3 uppgick myndigheternas inköp till 109 miljarder kronor år 2003.<sup>112</sup> Det skulle innebära att uppskattningsvis 6 procent av statens totala anskaffning av varor och tjänster görs via statliga ramavtal.

### 6.2.3 *Omsättningen bygger på uppgifter i flera led*

De ramavtalsansvariga myndigheterna svarar för att en gång per år till Statskontoret redovisa uppgifter om vad respektive ramavtal har omsatt under det senaste kalenderåret.<sup>113</sup> Statskontorets samordningsfunktion har inte lämnat några anvisningar om hur omsättningen ska beräknas och vilka uppgifter som ska begäras in från leverantörerna för att myndigheternas rapportering ska vara jämförbar.

Myndigheterna sammanställer uppgifterna utifrån den redovisning av försäljning per ramavtal som respektive leverantör lämnar enligt överenskommelse i avtal. I de fall den avtalsslutande leverantören använder sig av underleverantörer eller återförsäljare ska denne först sammanställa försäljningsuppgifterna från samtliga försäljningsställen. Om leverantörerna inte levererar efterfrågade uppgifter, eller inte har en rättvisande rapportering i övrigt, får detta konsekvenser för tillförlitligheten i de uppgifter som den ansvariga myndigheten lämnar till Statskontoret. (Se även avsnitt 5.3.2.)

### 6.2.4 *Myndigheterna har olika rutiner för sin uppföljning*

De ramavtalsansvariga myndigheterna har olika rutiner för sin uppföljning och ställer inte alltid samma krav på information från leverantörerna. De uppgifter som myndigheterna lämnar till Statskontorets samordningsfunktion är därför inte alltid jämförbara med varandra. Därmed blir det oklart vad Statskontorets sammanställning egentligen belyser.

---

<sup>111</sup> Uppgift från Riksgäldskontoret, 2005-05-02.

<sup>112</sup> Ekonomistyrningsverkets beräkningar utifrån statsredovisningen och de statliga inrapporteringskoder (s-koder) som används i transaktionsdatabasen.

<sup>113</sup> Statskontoret, 2004-03-17, PM om rollfördelning mellan Statskontoret som samordnare och de ramavtalsansvariga myndigheterna. Statskontoret, 2005-01-11, dnr 2005/3-3, begäran om omsättningsstatistik för ramavtal under 2004.



När den avtalsansvariga myndigheten inte begär att få några försäljningsuppgifter alls från leverantören, eller bara på avrop som andra än den egna myndigheten gör, underskattas omsättningen. Omsättningen kan också vara överskattad om uppgifterna från leverantörerna inkluderar försäljning till avropare som inte omfattats av upphandlingen. (Se avsnitt 6.3.3.)

Om myndigheten inte begär att få försäljningen specificerad, t.ex. för staten respektive övriga användare, kan omsättningen för staten inte särskiljas. Verket för högskoleservice uppger för Riksrevisionen att de uppgifter om omsättning i staten som lämnats till Statskontorets samordningsfunktion bygger på uppskattningar. Tidigare har verket inte begärt att leverantörerna ska specificera sin försäljning per kundkategori. Verket åtgärdar nu detta i avtalen i samband med att de förnyas genom ny upphandling.<sup>114</sup>

Den omsättning som de ramavtalsansvariga myndigheterna redovisar avser inte alltid kalenderår, utan någon annan period. Exempelvis bygger den omsättning på IT-avtalen för 2003 som Statskontoret redovisat till samordningsfunktionen i praktiken på en summering av försäljningen från kvartal fyra 2002 till kvartal tre 2003.

### 6.3 Knapphändig information om vilka som använder ramavtalen

Statskontorets samordningsfunktion har inga uppgifter om hur många eller vilka myndigheter och organisationer som i praktiken använder de statliga ramavtalen inom de olika avtalsområdena. Samordningsfunktionen har inte efterfrågat sådan information från de ramavtalsansvariga myndigheterna. Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas går heller inte att använda för detta syfte.

Företrädare för samordningsfunktionen menar ändå att det är viktigt att de ramavtalsansvariga myndigheterna efterfrågar uppgifter om hur många eller vilka som nyttjar ramavtalen. Det är information som speglar nyttan med avtalen. De ramavtalsansvariga myndigheterna kan även få underlag för att följa upp vilka myndigheter som exempelvis slutar att använda ett ramavtal för att i stället gör egna upphandlingar.<sup>115</sup>

---

<sup>114</sup> Intervju vid Verket för högskoleservice. E-post från Verket för högskoleservice, 2005-03-08.

<sup>115</sup> Intervju vid Statskontoret.

### 6.3.1 *Fyra av tolv myndigheter vet vilka som använder deras avtal*

Flertalet av de ramavtalsansvariga myndigheterna har begränsad kunskap om vilka organisationer som regelmässigt nyttjar de avtal som de ansvarar för. Det beror i sin tur på att endast ett fåtal har inskrivet i avtalen att leverantörerna ska redovisa sådana uppgifter.

Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket och Riksgäldskontoret har vid Riksrevisionens förfrågan kunnat redovisa uppgifter om användare. Det gäller uppgifter om vilka myndigheter som avropat från de avtal myndigheten ansvarar för. Myndigheterna begär regelmässigt information om vilka belopp leverantören fakturerat varje avropande myndighet. Riksgäldskontoret har dock bedömt att sådan information är rimlig att efterfråga för ett av de två ramavtalsområden myndigheten ansvarar för.

### 6.3.2 *Information om användare uppfattas vara svår att hantera*

Vid intervjuer uppger företrädare för Statskontoret som ramavtalsansvarig myndighet att man skulle ha svårt att hantera uppgifter från leverantörerna om enskilda användare av ramavtalen inom IT. Myndigheten har främst användning för sammanställda uppgifter från leverantörerna om total omsättning för kundkategorierna staten, kommunerna respektive landstingen.<sup>116</sup> Även företrädare för Försvarets materielverk har svårt att se på vilket sätt myndigheten ska använda information om vilka som nyttjar ramavtalen, t.ex. för kontorsmöbler. Det krävs resurser att hantera sådan information, menar verket.<sup>117</sup>

Statskontoret uppger att man ändå har viss kunskap om vilka myndigheter som använder ramavtalen inom IT. I samband med att Statskontoret gör förstudier tillfrågas myndigheter i en enkät om hur befintliga ramavtal har använts. Hur många myndigheter som tillfrågas varierar beroende på vilket ramavtalsområde upphandlingen avser.<sup>118</sup>

### 6.3.3 *Information om användare kan ge underlag för kontroll av omsättning och avgifter*

Det finns ramavtalsansvariga myndigheter som för vissa avtal begär att få uppgifter om användare från leverantörerna, men som inte regelmässigt sammanställer eller granskar uppgifterna närmare. Riksrevisionen har tagit del av försäljningsuppgifter från några leverantörer på ramavtal som Fortifikationsverket respektive Arbetsmarknadsstyrelsen ansvarar för.

---

<sup>116</sup> Intervju vid Statskontoret.

<sup>117</sup> Intervju vid Försvarets materielverk.

<sup>118</sup> Uppgift från Statskontoret 2005-05-03.

Riksrevisionen har noterat att avtalen även nyttjats av organisationer som inte har omfattats av upphandlingen.

De statliga affärsdrivande bolagen SJ AB och Vattenfall AB har under 2003 avropat från Arbetsmarknadsstyrelsens ramavtal för bohagstransporter. Arbetsmarknadsstyrelsen menar att det är upp till leverantören om denne vill erbjuda andra kunder samma villkor som staten får.<sup>119</sup> Samtidigt innebär det att de uppgifter om omsättning som myndigheten lämnat till Statskontorets samordningsfunktion varit överskattade för 2003 och grunden för uttag av provision felaktig.

Fortifikationsverkets ramavtal för vitvaror respektive VVS-materiel har nyttjats av flera affärsdrivande bolag under 2003, bland andra Vasakronan AB och Systembolaget AB. Företrädare för Fortifikationsverket har uppgett för Riksrevisionen att verket avser att betala tillbaka felaktigt uttagna provisioner till leverantörerna. Statskontoret har också fått information om att de uppgifter om omsättning som verket tidigare lämnat har varit överskattade.<sup>120</sup>

## 6.4 Vilseledande uppgifter om hur ramavtalen används

Regeringen och andra intressenter får ingen rättvisande information från Statskontoret om i vilken utsträckning myndigheterna använder de statliga ramavtalen. Statskontoret redovisar för regeringen att 94 procent av de statliga myndigheterna använder de statliga ramavtalen.<sup>121</sup> Uppgiften bygger på en undersökning om de statliga ramavtalen som Statskontoret 2003 uppdrog åt Statistiska centralbyrån att genomföra. Undersökningen syftade till ta reda på i vilken omfattning ramavtalen används av statliga myndigheter samt vilka administrativa och ekonomiska besparingar som myndigheterna gör.<sup>122</sup>

### 6.4.1 Undersökningen omfattar varken alla användare eller alla avtal

Sammanlagt 248 myndigheter under regeringen ingick i undersökningen. Som tidigare framgått nyttjas de statliga ramavtalen även av andra statliga organisationer. Statskontoret uppger som förklaring till avgränsningen att flera av de övriga statliga organisationerna vid tidpunkten för undersökningen bara hade tillgång till ett begränsat antal statliga ramavtal.

---

<sup>119</sup> E-post från Arbetsmarknadsstyrelsen, 2005-03-07.

<sup>120</sup> E-post från Fortifikationsverket, 2005-02-24.

<sup>121</sup> Statskontorets årsredovisning för 2003 respektive 2004.

<sup>122</sup> Statskontoret, 2003-05-12, dnr 2003/238-7. Konsultavtal mellan Statskontoret och Statistiska centralbyrån (SCB).

Undersökningen omfattade inte s.k. IT-relaterade ramavtal.<sup>123</sup> Av Statskontorets årsredovisning framgår inte denna avgränsning. Som förklaring till avgränsningen uppger Statskontoret att man som ramavtalsansvarig myndighet årligen gör en likartad undersökning som avser Statskontorets IT-avtal. Statskontoret ville undvika att de statliga myndigheterna skulle behöva svara på delvis samma frågor vid två tillfällen samma år.

I december 2003 fanns det 388 ramavtal inom totalt 87 områden. Hur många av dessa som betraktas som icke IT-relaterade ramavtal är något som överlåtits åt den svarande myndigheten att tolka. Statskontoret är inte den enda myndighet som ansvarar för ramavtal som rör IT. Även Ekonomistyrningsverket och Verket för högskoleservice ansvarar för vissa ramavtal som rör IT-produkter eller -tjänster. Statskontoret hävdar dock att myndigheterna som regel är väl förtrodda med just Statskontorets IT-avtal.<sup>124</sup>

Statskontorets uppdrag till Statistiska centralbyrån var att frågorna i enkäten om statliga ramavtal skulle konstrueras på motsvarande sätt som frågorna i den enkät som Statskontoret genomför för sina IT-avtal.<sup>125</sup> (Se vidare avsnitt 6.7.)

#### 6.4.2 *Oprecisa frågor ger svar som är svåra att tolka*

Statskontoret ger ingen vägledning om hur uppgiften om att 94 procent av myndigheterna använder ramavtalen ska tolkas. Enligt Statisticons analys säger måttet i praktiken inget om i vilken grad myndigheterna använder sig av de statliga ramavtalen.

Uppgiften bygger på myndigheternas svar på frågan: *Använder Er organisation de statliga ramavtalen?* De svarsalternativ som fanns var ”ja” och ”nej”. Vilken tidsperiod som avses överläts åt myndigheten att tolka.

För att betrakta sig som användare kan det därmed vara tillräckligt att myndigheten, under en ospecificerad tidsperiod, har avropat från ett enda ramavtal som den uppfattar vara ett avtal som inte rör IT.

## 6.5 **Besparingar har uppskattats utan tillräckligt underlag**

På eget initiativ redovisar Statskontoret uppgifter om vilka besparingar de statliga myndigheterna gör genom att använda ramavtalen. I årsredovisningen för 2003 respektive 2004 uppger Statskontoret att myndigheterna sparar mellan 10 och 15 procent av anskaffningsvärdet genom att använda

<sup>123</sup> Enkätens rubrik är ”Undersökning av Er organisations inställning till och behov av de statliga ramavtalen exklusive de IT-relaterade ramavtalen”.

<sup>124</sup> Uppgift från Statskontoret, 2005-05-03.

<sup>125</sup> Offert från Statistiska centralbyrån, 2003-05-09, dnr 827432-6.

de statliga ramavtalen.<sup>126</sup> Besparingen sägs bestå av minskade administrativa kostnader samt bättre villkor och priser.

Statskontorets beräkningar av besparingen för staten grundas på samma enkätundersökning som nämndes i avsnitt 6.4. Statisticons granskning av Statskontorets underlag och beräkningsmetod visar att regeringen inte får en rättvisande redovisning av vilka besparingar myndigheterna gör genom att använda ramavtalen.

### 6.5.1 *Komplicerade frågor och styrda svarsalternativ*

Två frågor i enkätundersökningen ligger till grund för beräkningen av besparingar. Myndigheterna har ombetts svara på vilka administrativa respektive ekonomiska besparingar de kunnat göra genom att använda de statliga ramavtalen. Inte heller för dessa frågor har någon tidsperiod för besparings-effekten specificerats. Det är heller inte självklart vad de olika besparingsbegreppen innebär och hur de ska avgränsas från varandra. Statskontoret har inte förtydligat vad som avses med administrativ besparing. Med ekonomisk besparing förtydligar Statskontoret att det t.ex. kan handla om vilka besparingar som myndigheten kunnat göra genom att via ramavtalen erhålla lägre inköpspriser. Priserna ska jämföras med de priser som myndigheten skulle ha fått om den upphandlat på egen hand.<sup>127</sup>

Besparingarna har fått anges i procent i förhållande till myndighetens totala anskaffningsvolym. Svarsalternativen är angivna i intervall där varje svarsalternativ omfattar fem procentenheter och där det lägsta är < 5 procent och det högsta > 20 procent.

Förutom de beräkningstekniska problem som givna intervall medför menar Statisticon att det också finns en risk med fasta svarsalternativ eftersom de inte blir neutralt formulerade. Myndigheten kan genom dessa få en förutfattad mening om inom vilka gränser svaret förväntas ligga och därmed anpassa sitt svar efter de givna intervallen. Det finns inget svarsalternativ för "vet ej". Det saknas även svarsalternativ där en besparing om noll procent kan anges.

### 6.5.2 *Nödvändiga uppgifter saknas för en korrekt beräkning*

Enkätsvaren från myndigheterna tyder på att de administrativa besparingarna uppfattas vara större än besparingarna genom lägre priser. Statskontoret

---

<sup>126</sup> Statskontoret uppger på ett annat ställe i årsredovisningen att besparingen uppgår till ca 10 procent.

<sup>127</sup> Fråga 5 i enkäten om statliga ramavtal. Enkäten finns i underbilaga A i bilaga 2.

har inte gjort någon åtskillnad mellan dessa besparingseffekter i sin redovisning till regeringen. Ett sammanvägt mått på besparing redovisas.

Enligt Statisticons granskning är det underlag som Statskontoret har haft för att beräkna besparingarna inte tillräckligt. Eftersom Statskontoret inte har begärt in uppgifter om de enskilda myndigheternas inköpsvolym är det inte möjligt att beräkna vare sig en total eller en genomsnittlig besparing. Trots det har Statskontoret gjort en grov uppskattning av storleken på de genomsnittliga besparingarna uttryckt i procent. Den metod som Statskontoret använt är inte vedertagen för att beräkna statistiska medelvärden. Den angivna besparingen på 10–15 procent kan enligt Statisticons bedömning snarare betraktas som en gissning än ett statistiskt beräknat mått.

## 6.6 Användning och besparing kan vara svårt att uppskatta

Att besvara frågor om sina inköp kräver i regel en omfattande arbetsinsats för myndigheten. Upphandlingskommittén pekade år 1999 på denna omständighet.<sup>128</sup> För att uppskatta sina genomsnittliga besparingar krävs att myndigheten har god insikt om bland annat vilka ramavtal som myndigheten använder, i vilken utsträckning de använder dem och vad det skulle ha kostat myndigheten om den i stället var hänvisad till att göra egna upphandlingar.

### 6.6.1 Låg svarsfrekvens ger svagt underlag för uppföljningen

I Statskontorets undersökning om de statliga ramavtalen använde 65 procent av de svarande myndigheterna högst en kvart för att besvara ca 20 frågor om myndighetens ramavtalsanvändning och uppskattade besparingar.<sup>129</sup>

Var sjätte myndighet som svarat på enkäten har inte besvarat frågan om hur stora ekonomiska besparingar de gör genom att använda de statliga ramavtalen. Bland dessa finns fyra av de ramavtalsansvariga myndigheterna – Ekonomistyrningsverket, Riksgäldskontoret, Statskontoret och Verket för högskoleservice.<sup>130</sup> Den låga svarsfrekvensen indikerar att myndigheterna har haft svårt att beräkna besparingarna.

<sup>128</sup> SOU 1999:139 *Effektivare offentlig upphandling*, s. 51–52.

<sup>129</sup> Statistiska centralbyrån 2003-11-24, Undersökning av statliga myndigheters användning av och inställning till de statliga ramavtalen, utom de IT-relaterade ramavtalen. Teknisk rapport.

<sup>130</sup> Statistiska centralbyråns sammanställning av myndigheternas svar på enkäten.

### 6.6.2 *Myndighetens inköp kan vara svåra att överblicka*

Även om Statskontoret i enkäten hade efterfrågat uppgifter i kronor om myndigheternas inköp totalt samt inköp via de statliga ramavtalen är det inte säkert att alla myndigheter skulle kunna ge tillförlitliga svar. För detta krävs att myndigheten har god kontroll över hur den gör sina inköp. Anskaffningen kan exempelvis göras via ett statligt ramavtal, via ett myndighetsinternt ramavtal, genom egen upphandling eller som direktköp.

Av årsberättelsen för den statliga inköpssamordningen framgår att inköpschefen vid ett universitet anser att det är svårt att ha kontroll över alla inköp och avrop som myndigheten gör. Budgetansvaret är decentraliserat och redovisningssystemet ger inte tillräckligt underlag för att sammanställa statistik om hur mycket myndigheten exakt avropar för per år.<sup>131</sup>

Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna använder Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas för att försöka följa den egna organisationens inköp. Som nämnt i avsnitt 4.3 ger databasen inte några möjligheter att särskilja inköp som myndigheten gjort via statliga ramavtal från inköp som gjorts på annat sätt. Därmed försvåras en uppföljning av ramavtalsanvändning. Företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen uppger att om myndigheten skulle göra en uppföljning av hur statliga ramavtal används i hela Arbetsmarknadsverket skulle detta kräva en granskning per organisatorisk enhet och faktura. Myndigheten har gjort denna erfarenhet när den försökt följa upp användningen av verkets interna ramavtal.<sup>132</sup>

### 6.6.3 *Många faktorer att ta hänsyn till vid beräkning av besparingar*

För att beräkna sina genomsnittliga besparingar genom de lägre inköpspriser och bättre villkor som ramavtalen kan ge krävs bland annat att myndigheten har god insikt om vissa förhållanden. Det kan exempelvis gälla vilka ramavtal som myndigheten använder och vilka besparingar vart och ett av dem innebär för myndigheten. Möjligheten till besparingar varierar sannolikt beroende på vilken typ av vara eller tjänst myndigheten kan köpa via ramavtal. För beräkningen av den genomsnittliga besparingen måste myndigheten väga samman de enskilda besparingarna.

De flesta ramavtalsansvariga myndigheter vittnar om att de för sin upphandling kontinuerligt behöver följa marknaden för att ha aktuell kunskap om leverantörer, konkurrensförhållanden, produkter och priser. För att kunna uppskatta sin besparing måste även den användande myndigheten skapa sig en uppfattning om vad den skulle kunnat få för pris och övriga villkor om den i stället gjort en egen upphandling. Det innebär att en sådan beräkning

---

<sup>131</sup> Statskontoret 2004, Årsberättelse Statlig inköpssamordning.

<sup>132</sup> Intervju vid Arbetsmarknadsstyrelsen.

kräver kunskap om just sådana förhållanden som myndigheten inte anses behöva ha när den använder sig av ramavtal. (Se avsnitt 3.2.1.)

Företrädare för Statskontorets samordningsfunktion hävdar att den inköpsansvarige vid en myndighet har till uppgift att ha kunskap om priserna på marknaden.<sup>133</sup>

## 6.7 Regeringen önskar redovisning från två myndigheter

I två fall ställer regeringen krav på att ramavtalsansvariga myndigheter ska redovisa något om sina insatser i den statliga inköpssamordningen. Verket för högskoleservice respektive Statskontoret har återrapporteringskrav i regleringsbrevet som anknyter till myndighetens verksamhet med ramavtal.

Verket för högskoleservice ska enligt sitt regleringsbrev redovisa hur många ramavtal verket har initierat inom olika områden samt den totala omsättningen på ramavtalen. Verket har tolkat regeringens krav på redovisning av omsättning som de intäkter verket får in genom provisioner. Regeringen får därmed ingen information om hur stora belopp verkets ramavtal omsätter, varken i staten eller totalt.<sup>134</sup>

### 6.7.1 Statskontoret redovisar att IT-avtalen är till stor nytta

Statskontoret har till uppgift att åstadkomma bättre villkor och lägre kostnader för den offentliga förvaltningens användning av utrustning och tjänster på IT- och teleområdet. De krav som regeringen ställer på återrapportering av ramavtalsverksamheten avser hela den offentliga sektorn, utan önskemål om särredovisning för staten. Statskontoret ska bland annat redovisa i vilken utsträckning myndigheterna använder Statskontorets ramavtal samt uppskatta vilka besparingar som därigenom uppnåtts inom den offentliga sektorn.<sup>135</sup>

I årsredovisningen för 2003 respektive 2004 uppger Statskontoret att 98 procent av myndigheterna i staten, kommunerna och landstingen använder myndighetens ramavtal. Genom att använda sig av ramavtalen sparar den offentliga sektorn mellan 10 och 15 procent av sin totala inköpsvolym. Den sammanlagda besparingen uppskattas till mellan 700 miljoner kronor och 1 miljard kronor. Besparingarna beskrivs av Statskontoret bestå av lägre inköpspriser och administrativa kostnadsbesparingar, bland annat genom att ramavtalen förenklar inköpen och spar tid.

---

<sup>133</sup> Uppgift från Statskontoret, 2005-05-03.

<sup>134</sup> Årsredovisning för 2003 respektive 2004 för Verket för högskoleservice.

<sup>135</sup> Regleringsbrevet för Statskontoret avseende år 2003 respektive 2004.



Statskontoret har under flera år, i enlighet med kraven i regleringsbrevet, redovisat uppgifter om användning och besparingar i samma storleksordning. År 2002 och tidigare redovisade Statskontoret den totala omsättningen på IT-avtalen. Åren därefter lämnar Statskontoret inga upplysningar om hur mycket pengar som myndighetens ramavtal omsätter, varken totalt eller i staten.

#### 6.7.2 *Nyttoeffekterna av Statskontorets IT-avtal är oklara*

Med Statistiska centralbyråns hjälp genomför Statskontoret årligen en enkätundersökning om de offentliga myndigheternas inställning till de ramavtal som Statskontoret tecknat för varor och tjänster inom IT- och teleområdet. Undersökningen har genomförts de senaste sju åren. År 2003 omfattade undersökningen totalt 602 myndigheter i staten, kommunerna och landstingen.

Statisticons granskning visar att Statskontorets undersökning om IT-avtalen har samma typ av svagheter som undersökningen om övriga statliga ramavtal. Uppgifterna om hur ramavtalen används är vilseledande och speglar inte i vilken utsträckning myndigheterna använder ramavtalen vid sina inköp av IT-utrustning och -tjänster. Trots att Statistiska centralbyrån vid undersökningen år 2001 noterade att frågorna om besparingar hade varit svåra för myndigheterna att besvara har formuleringen hittills inte ändrats.

Inte heller i denna undersökning har Statskontoret begärt in uppgifter som gör det möjligt att med vedertagna metoder beräkna vare sig användning av eller totala och genomsnittliga besparingar genom ramavtalen. Trots att grundläggande information saknas för sådana beräkningar har Statskontoret uppskattat hur stora procentuella besparingar den offentliga sektorn gör genom att använda sig av myndighetens avtal. Myndigheter som uppgett att de inte gör några besparingar har inte ingått i beräkningen. På ett felaktigt sätt omräknar Statskontoret besparingen i procent till kronor. Statskontoret har relaterat den procentuella besparingen till den totala omsättningen på ramavtalen för IT, inte till myndigheternas totala inköpsvolym av IT vilket efterfrågades i enkäten. (Se bilaga 2.)

### 6.8 **Informationen till riksdagen är inte rättvisande**

Den statliga inköpsamordningen ingår inte i regeringens resultatredovisning till riksdagen. Därmed kommer det inte till riksdagens kännedom om verksamheten leder till de effekter som eftersträvas.

Däremot har regeringen sedan år 1999 i budgetpropositionen årligen informerat riksdagen om att Statskontoret ansvarar för ramavtal inom IT- och

teleområdet. Regeringen uppger för riksdagen att denna verksamhet leder till stora årliga besparingar för den offentliga sektorn.

I budgetpropositionen för 2005 uppger regeringen att de ramavtal som Statskontoret ansvarar för används av 98 procent av myndigheterna i den offentliga sektorn. Ramavtalen omsatte drygt 7 miljarder kronor, vilket beräknas motsvara en besparing på mellan 700 miljoner och 1 miljard kronor.

Informationen till riksdagen är inte tydlig. I budgetpropositionen har uppgifter som avser samtliga statliga ramavtal blandats med uppgifter om de ramavtal som Statskontoret ansvarar för som ramavtalsansvarig myndighet. Uppgiften om omsättning avser samtliga statliga ramavtal, inte bara Statskontorets IT-avtal. Den avser också användningen i staten, inte den offentliga sektorn. Som framgår av avsnitt 6.7.1 redovisar Statskontoret i sin årsredovisning inte hur mycket IT-avtalen omsätter. Eftersom Statskontorets uppgifter om besparingar har stora kvalitetsbrister är informationen till riksdagen inte heller rättvisande.

## 7 Riksrevisionens slutsatser

Den statliga inköpssamordningen är en del av regeringens förvaltningspolitik. Riksdagen har överlåtit åt regeringen att själv ansvara för detta politikområde.<sup>136</sup> Genom förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning har regeringen skapat ett system som innebär att myndigheterna inte behöver tillämpa lagen (1992:1528) om offentlig upphandling i vissa fall. Regeringen uppmanar myndigheterna genom förordningen att använda de statliga ramavtalen. Syftet är att effektivisera myndigheternas inköp och därigenom spara pengar åt staten.

### 7.1 Oklart om verksamheten når sina syften

Syftet med granskningen har varit att ge svar på om verksamheten når de mål som regeringen eftersträvar. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det saknas grundläggande information om hur ramavtalen används i staten. Det går därför inte att få svar på om staten sluter ramavtal på varu- och tjänsteområden som är väsentliga för myndigheterna. Det går heller inte att få svar på vilka besparingar verksamheten leder till för staten. Därmed saknas förutsättningar för att avgöra om statens möjligheter till besparingar nyttjas fullt ut.

Den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen om resultaten av verksamheten med statliga ramavtal är varken fullständig eller rättvisande. De uppgifter om besparingar som redovisas har stora kvalitetsbrister. Riksrevisionen anser att riksdagen ska kunna förvänta sig att regeringen kan visa att de samordnade inköpen leder till att allmänna medel används på ett mer effektivt sätt än om myndigheterna var för sig skulle ha gjort motsvarande upphandling enligt lagen om offentlig upphandling.

### 7.2 Varken regeringen eller Statskontoret tar ansvar för verksamheten

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har åtgärdat flera svagheter i systemet för inköpssamordning, trots att de uppmärksammades innan förordningen om statlig inköpssamordning infördes. Ett exempel på detta är att regeringen fortfarande inte har gjort uppgifter och ansvar tydligt för de inblandade myndigheterna.

---

<sup>136</sup> 8 kap. 13 § regeringsformen.

Förordningen om statlig inköpssamordning kan knappast användas som stöd för de berörda myndigheternas praktiska arbete med att samordna statens inköp. Den anger endast de yttre ramarna för verksamheten, dvs. vad den ska syfta till och att Statskontoret har en samordnande funktion.

Regeringen har intagit en passiv hållning i styrningen av den statliga inköpssamordningen genom att varken själv ta ansvar för verksamheten eller ge den samordnande myndigheten det helhetsansvar som uppgiften kräver. Regeringen har inte gett Statskontoret i uppdrag att precisera inriktningen på verksamheten, exempelvis vilka inköp som bör samordnas, vem som ska ansvara för upphandlingen och på vilka grunder. Statskontoret har inte heller bett om att få ett sådant uppdrag. Statskontoret har inte velat ha någon rätt att utfärda föreskrifter som ska gälla för de myndigheter som sluter statliga ramavtal. Ett skäl som anförts för detta är de problem som skulle kunna uppstå på grund av att myndigheten har dubbla roller i organisationen för inköpssamordning.

Riksrevisionen menar därför att varken regeringen eller Statskontoret styr den statliga inköpssamordningen. Det går heller inte att utröna vem som tar ansvar för verksamheten. Inköpssamordningen bygger på samverkan mellan Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna där parterna eftersträvar konsensus. Detta har bland annat lett till att centrala frågor för den statliga inköpssamordningen som myndigheterna inte har kunnat enas om har förblivit olösta.

## 7.3 Granskningen väcker frågor

Utöver de övergripande slutsatser som Riksrevisionen har dragit ovan väcker granskningen flera frågor av grundläggande karaktär. Först när regeringen tagit ställning till dessa skapas bättre förutsättningar för att bedöma om organisationen för den statliga inköpssamordningen är effektiv, vilken nytta verksamheten har och vilka besparingar som staten kan göra.

### 7.3.1 *Ska alla myndigheter kunna upphandla för statens räkning?*

Riksrevisionen har granskat vem som beslutar om vilka myndigheter som ska ansvara för att upphandla för statens räkning samt på vilka grunder dessa beslut fattas.

Granskningen visar att regeringen inte har tagit ställning till vilka myndigheter som ska upphandla för statens räkning. Regeringen har heller inte gett samordningsmyndigheten i uppgift att avgöra detta. Alla myndigheter som omfattas av förordningen om statlig inköpssamordning har rätt att upphandla för statens räkning. De tolv myndigheter som upphandlar inom

ramen för den statliga inköpssamordningen gör det efter överenskommelse med Statskontoret, eller tidigare Kammarkollegiet. Det finns fler myndigheter än dessa tolv som sluter statliga ramavtal. Statskontorets samordningsfunktion har dock ingen överblick över dessa avtal. Sammantaget för detta med sig att det inte finns någon som säkerställer att samtliga myndigheter som upphandlar för statens räkning ingår i organisationen för den statliga inköpssamordningen.

#### **Gemensamma kompetenskrav saknas**

Enligt Riksrevisionens uppfattning ska de myndigheter och organisationer som använder statliga ramavtal kunna förvänta sig att varor och tjänster som kan avropas från avtalen så långt möjligt möter deras behov. De ska även kunna förvänta sig att anskaffning via ramavtal innebär förmånligare inköp jämfört med att myndigheten gör sin anskaffning på annat sätt.

De tolv myndigheter som för närvarande upphandlar för staten inom ramen för den statliga inköpssamordningen har olika utgångspunkter för sitt deltagande i systemet. Riksrevisionen anser att det är otillfredsställande att varken regeringen eller Statskontoret, i samverkan med inköpssamordningens arbetsgrupp eller råd, har fastställt några krav på kompetens som en myndighet måste uppfylla för att vara ramavtalsansvarig. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det kan vara svårt för arbetsgruppen eller rådet att enas om sådana krav eftersom det finns en risk för att vissa ramavtalsansvariga myndigheter inte skulle uppfylla dem.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har fullföljt de intentioner som angavs i den förvaltningspolitiska propositionen. Den samordnande myndigheten har inte fått i uppgift att fördela rättigheter till ramavtalsansvariga myndigheter, vilket var regeringens avsikt. Som ett led i att fördela sådana rättigheter anser Riksrevisionen att det hade varit naturligt att den samordnande myndigheten även fått i uppgift att fastställa krav på kompetens som en ramavtalsansvarig myndighet måste uppfylla.

#### **7.3.2 För vem ska staten upphandla?**

Riksrevisionen har granskat vilka myndigheter och organisationer som har rätt att använda de statliga ramavtalen.

Regeringen har föreskrivit att alla myndigheter under regeringen ska använda de statliga ramavtalen, om de inte finner andra avtal sammantaget bättre. Vad som avses med sammantaget bättre avtal, dvs. vad som krävs för att en myndighet ska kunna avstå från att använda ett statligt ramavtal, råder det olika uppfattningar om bland aktörerna inom den statliga inköpssamordningen. Enligt Riksrevisionens mening är dessa olika uppfattningar

ett uttryck för de tolkningsproblem som förordningen om statlig inköpssamordning ger upphov till för de myndigheter som ska använda den.

De ramavtalsansvariga myndigheterna har utvidgat kretsen användare till andra statliga organisationer, men också till kommuner och landsting för vissa avtalsområden. Varken Statskontoret eller regeringen har någon överblick över hur stora belopp de statliga ramavtalen omsätter totalt. Granskningen visar att ungefär en tredjedel av ramavtalens omsättning avser försäljning utanför staten. Det betyder att den statliga inköpssamordningen i vissa delar är en offentlig inköpssamordning.

I den förvaltningspolitiska propositionen förespråkade regeringen en fortsatt avgränsning av statens uppgifter. Riksrevisionen finner därför anledning att ifrågasätta om en offentlig inköpssamordning ska vara ett statligt åtagande.

### 7.3.3 *Samordnar staten inköp för rätt typ av varor och tjänster?*

Riksrevisionen har granskat vem som avgör vilka områden som ska upphandlas inom inköpssamordningen samt vad som avgör om ett produktområde är väsentligt för staten.

Granskningen visar att regeringen inte har tydliggjort vilka kriterier som ska vara vägledande för vilka varor och tjänster som ska upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen. Statskontoret har heller ingen möjlighet att självständigt bestämma vad de ramavtalsansvariga myndigheterna ska upphandla. Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna har försökt tydliggöra rollfördelningen mellan sig i frågor som rör hanteringen av ramavtalen. Avsaknaden av formella beslut och den frivillighet som finns i systemet gör att det i praktiken är varje enskild ramavtalsansvarig myndighet som i stor utsträckning bestämmer vilka varu- och tjänsteområden som ska införas, förnyas eller avvecklas.

Riksrevisionen anser att det ska vara möjligt för utomstående att ha insyn i vilka överväganden som ligger till grund för att ett avtalsområde ingår i den statliga inköpssamordningen. Det måste också vara möjligt för utomstående att få reda på varför avtalsområden inte kommer till trots önskemål från myndigheterna. Riksrevisionen konstaterar att det finns små möjligheter till insyn i de överväganden som görs vid möten i inköpssamordningens arbetsgrupp respektive råd. Den enda dokumentation som finns att tillgå är de protokoll som upprättas i samband med mötena. Dokumentationen är varken fullständig eller tydlig.

Av granskningen framgår att de ramavtalsansvariga myndigheternas motiv till att nuvarande avtalsområden upphandlas inom den statliga inköpssamordningen är mycket olika. Det är inte säkert att Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna samordnar inköp för varor och tjäns-

ter där det finns störst besparingspotential för staten. Ramavtalsansvariga myndigheter kan sluta ramavtal på områden som varken är analyserade utifrån statens behov eller utifrån den besparingsmöjlighet som finns. Det finns också en risk för att ramavtal inte kommer till på områden där behov kan finnas.

Granskningen visar att uppskattningsvis 6 procent av myndigheternas inköp görs via statliga ramavtal. Det går inte att avgöra om denna nivå är den mest optimala. En förklaring är att det är svårt att analysera myndigheternas samlade inköp med hjälp av statens redovisningssystem. En annan förklaring är att det saknas heltäckande och tillförlitlig information om vilka inköp myndigheterna gör via ramavtal.

Enligt Riksrevisionens uppfattning innebär nuvarande ordning att vad som helst upphandlas inom ramen för den statliga inköpssamordningen, inte bara varor och tjänster som kan betraktas som väsentliga för staten. Det kan knappast ha varit regeringens avsikt. I den förvaltningspolitiska propositionen uttalade regeringen att ramavtal bör tecknas inom relevanta produkt- och tjänsteområden. Riksrevisionen anser att en sådan utgångspunkt är särskilt viktig att ta fasta på eftersom en statlig inköpssamordning annars riskerar att uppfattas som ett sätt att kringgå lagen om offentlig upphandling.

#### 7.3.4 *Ska principerna för finansiering vara olika?*

Riksrevisionen har granskat vad statens administration av statliga ramavtal kostar och vilka intäkter staten får in från provisioner på leverantörernas försäljning.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har begärt någon samlad redovisning från Statskontoret av vad staten har för kostnader och intäkter för verksamheten med statliga ramavtal. Granskningen visar att det inte är möjligt att få tillförlitliga uppgifter om kostnader från flertalet av de ramavtalsansvariga myndigheterna. Det finns heller ingen samlad redovisning av vilka totala intäkter staten får in från provisioner på de statliga ramavtalen. De uppgifter om intäkter som Statskontoret redovisar för regeringen omfattar bara provisioner på försäljningen till staten.

#### **Svårt att få överblick över och insyn i finansieringen**

Regeringen har inte angett enhetliga principer för hur de ramavtalsansvariga myndigheterna ska finansiera sin verksamhet med att upphandla och förvalta statliga ramavtal. Flera av de ramavtalsansvariga myndigheterna kan själva avgöra hur verksamheten med statliga ramavtal ska finansieras. Ett uttryck för detta är att en av myndigheterna finansierar verksamheten med anslag medan övriga finansierar den med provisioner. Ett annat uttryck för detta är att några av de myndigheter som finansierar verksamheten med provi-

sioner inte tar ut provision på all försäljning. Dessa olika principer får även konsekvenser för i vilken grad de ramavtalsansvariga myndigheterna bidrar till att finansiera samordningsmyndighetens uppgifter.

Statskontoret är den enda av de ramavtalsansvariga myndigheterna för vilken regeringen har angett att verksamheten med ramavtal utgör ett eget resultatområde. Myndigheten har därmed krav på att offentligt redovisa kostnader och intäkter i verksamheten. Detta ger möjlighet till insyn i hur Statskontoret sätter sina provisioner. Av redovisningen framgår att myndigheten har tagit ut för höga provisioner av leverantörerna. Möjligheterna för utomstående att få insyn i hur övriga myndigheter sätter sina provisioner är små. Detta är en effekt av att myndigheterna inte behöver redovisa sina kostnader och intäkter för verksamheten.

Riksrevisionen menar att det inte finns någon möjlighet för varken regeringen eller utomstående att avgöra om staten som helhet tar ut för höga eller för låga provisioner. Regeringen saknar överblick över hur verksamheten med statliga ramavtal finansieras.

### 7.3.5 *Kan uppföljningen av nyttan med statliga ramavtal bli bättre?*

Riksrevisionen har granskat om de resultat som Statskontoret redovisar för regeringen är rättvisande när det gäller myndigheternas användning av och besparingar genom de statliga ramavtalen.

Statskontorets uppföljning har stora kvalitetsbrister. Riksrevisionen bedömer att de uppgifter som Statskontoret redovisar inte håller sådan kvalitet att de kan utgöra ett underlag för regeringen att avgöra om verksamheten når uppsatta mål. Det gäller samtliga uppgifter som Statskontoret redovisar – vilka belopp ramavtalen omsätter, i vilken grad ramavtalen används av myndigheterna och vilka besparingar staten gör. Därmed får regeringen ett dåligt underlag för att avgöra vilken omfattning och inriktning verksamheten ska ha.

#### **Inga riktlinjer för uppföljningen av statens ramavtal**

Regeringen har uttalat att det är viktigt att följa upp hur ramavtalen används i syfte att få underlag för att bedöma om verksamheten med statlig inköps-samordning är effektiv och ändamålsenlig. Trots detta uttalande har regeringen inte ställt några krav på information från Statskontoret om den statliga inköps-samordningen når sina syften. Statskontoret har avgjort vilken information som ska redovisas.

Statskontoret har inte angett några riktlinjer för vilka krav de ramavtalsansvariga myndigheterna ska ställa på leverantörernas redovisning. Effekten har blivit att uppgifterna om omsättning inte är jämförbara. Det går inte att fastställa vilka belopp som de statliga ramavtalen omsätter. Flertalet av de



ramavtalsansvariga myndigheterna har heller ingen information om vilka myndigheter som använder de olika ramavtalen och i vilken utsträckning de används.

### **Undersökningar om statliga ramavtal har kvalitetsbrister**

Statskontorets redovisning till regeringen ger sken av att verksamheten leder till de effekter som eftersträvas. Den undersökning som Statskontoret låtit utföra för att beräkna ramavtalsanvändning och besparingar i staten har stora brister. Statskontorets samordningsfunktion har okritiskt använt samma konsult samt liknande upplägg och frågekonstruktion för undersökningen som myndigheten under flera år har tillämpat för att följa upp användningen av sina egna ramavtal inom IT- och teleområdet. Granskningen visar att Statskontorets undersökning om IT-avtalen har samma typ av kvalitetsbrister. I båda undersökningarna saknas grundläggande information för att kunna beräkna besparingarna. Trots det har Statskontoret redovisat sådana uppgifter.

Riksrevisionen anser att Statskontoret har ett ansvar för att frågor till myndigheterna utformas på ett så neutralt och metodologiskt vedertaget sätt som möjligt i syfte att samla in fakta. Mycket tyder på att det kan vara svårt för myndigheterna att uppskatta ramavtalsanvändning och besparingar. Därför måste frågorna även uppfattas som relevanta och möjliga att besvara, annars har uppföljningen inget värde. Riksrevisionen anser att Statskontorets undersökningar inte motsvarar sådana krav.

### **Leverantörernas rapportering är viktig för statens uppföljning**

För närvarande utgör leverantörernas redovisning av sin försäljning den enda informationskällan för statens uppföljning av hur stora belopp ramavtalen omsätter. I vissa fall ställer de ramavtalsansvariga myndigheterna krav på att leverantören även ska redovisa annan information som myndigheten anser sig behöva för sin uppföljning, t.ex. vilka som har nyttjat ramavtalet.

En förklaring till det system som har utvecklats är att myndigheterna måste ha uppgifter om försäljningen som underlag för sitt uttag av provisioner. En annan förklaring är att det statliga redovisningssystemet inte kan erbjuda tillräckliga möjligheter att följa myndigheternas inköp. Ekonomistyrningsverkets transaktionsdatabas har inte blivit det stöd för Statskontorets samordningsfunktion och de ramavtalsansvariga myndigheterna som var avsikten. Databasen ger begränsade möjligheter att analysera myndigheternas inköp och att kontrollera leverantörernas redovisade försäljning. Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna har inte fått gehör för sina synpunkter på hur databasen skulle kunna utvecklas för att bättre tillgodosätta behovet av viktig information för verksamheten med statliga ramavtal.

Det finns praktiska fördelar med att använda leverantörerna som informationskälla. De ramavtalsansvariga myndigheterna behöver inte begära motsvarande uppgifter från varje användare, utan får en samlad information från respektive leverantör. Men det finns också nackdelar med denna ordning. För att informationen ska vara jämförbar med den som övriga myndigheter begär in måste den ansvariga myndigheten precisera sin beställning i avtalet med leverantören. Den måste också avsätta tid för att få in och sammanställa efterfrågade uppgifter samt att kontrollera att uppgifterna är korrekta. Granskningen visar att samtliga dessa moment är lågt prioriterade vid de flesta ramavtalsansvariga myndigheter. Kontrollen kan upplevas störa den affärsmässiga relationen mellan leverantör och avtalsansvarig myndighet. Detta får konsekvenser för tillförlitligheten i de uppgifter som Statskontoret redovisar för regeringen och övriga intresserade.

Om nuvarande modell för uppföljning ska tillämpas framöver anser Riksrevisionen att det måste finnas tydligare riktlinjer för vilken information som ska samlas in. De ramavtalsansvariga myndigheterna och den samordnande myndigheten måste ägna uppföljning och kontroll större intresse än i dag.

## 7.4 Rekommendation

Riksrevisionen har noterat att regeringen för närvarande behandlar frågor som kommer att påverka verksamheten med statlig inköpssamordning. Regeringen kommer att föreslå riksdagen nya regler för upphandling och ramavtal med anledning av nya EG-direktiv. Regeringen ska även besluta om en ny stabsorganisation.

Enligt förslaget från utredningen om regeringens stabsmyndigheter ska Statskontorets nuvarande verksamhet med ramavtal respektive samordning föras över till Ekonomistyrningsverket. Förslaget innebär att Ekonomistyrningsverket får tre roller att förhålla sig till. Ekonomistyrningsverket kommer i den ena rollen att upphandla och förvalta statens största ramavtal sett till omsättning. I den andra rollen ska verket samordna statens inköpsverksamhet. I den tredje rollen ska verket samråda med sig själv och med andra ramavtalsansvariga myndigheter om storleken på provisionerna. Riksrevisionen konstaterar att utredningen inte har uppmärksammat rollkonflikterna.

Mot bakgrund av de ovan nämnda förändringarna och Riksrevisionens slutsatser i denna granskning rekommenderar Riksrevisionen regeringen att se över systemet för statlig inköpssamordning i sin helhet. Utgångspunkten för översynen bör vara att sträva efter en effektiv organisation. Organisationen bör vara inriktad på att sluta ramavtal på väsentliga områden i syfte att nyttja statens möjligheter till besparingar på bästa sätt.

## Bilaga 1 Omsättningen på de statliga ramavtalen

Statskontorets samordningsfunktion – och tidigare Kammarkollegiet – efterfrågar en gång per år uppgifter från de ramavtalsansvariga myndigheterna om ramavtalens omsättning under det senaste kalenderåret.<sup>137</sup>

Enligt Statskontorets beräkningar omsatte de statliga ramavtalen drygt 7,1 miljarder kronor år 2003. Statskontoret har redovisat denna uppgift till regeringen i sin årsredovisning för 2003. Uppgiften ska avse leverantörernas försäljning till statliga myndigheter och organisationer. Därmed kan uppgiften även sägas spegla för vilket belopp som staten har köpt varor och tjänster genom att avropa från ramavtalen.

### Granskning av redovisad omsättning för 2003

Riksrevisionen har från de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna begärt uppgifter om omsättning, dvs. leverantörernas försäljning, på varje statligt ramavtal under perioden den 1 januari till 31 december 2003.

I de fall myndighetens avtal kan användas av andra än statliga myndigheter och organisationer har myndigheten ombetts att särredovisa omsättningen för staten, kommunerna och landstingen. Alla utom ett av Statskontorets avtal kan användas av de kommuner och landsting som har valt att delta i upphandlingen. Även Verket för högskoleservice förvaltar flera statliga ramavtal som kan användas av kommuner och landsting. Ramavtalen som de övriga tio myndigheterna förvaltar är tillgängliga enbart för statliga myndigheter och organisationer.

---

<sup>137</sup> För sammanställningen av omsättningen för år 2004 har Statskontoret begärt att även få in uppgifter om vad avtalen omsätter totalt. Statskontoret, 2005-01-11, dnr 2005/3-3.

De statliga ramavtalens omsättning i kronor per ramavtalsområde under år 2003.  
Uppgifter redovisade till Riksrevisionen. Omsättning avrundad till hela hundratal

Ansvarig myndighet	Ramavtalsområde	Total omsättning, kr	Därav staten, kr	Provision, %
AMS	Personalförhyring	207 077 000	207 077 000	1,0
	Bohagstransporter	29 600 000	29 600 000	2,5
	Kontorsflyttningar	25 070 000	25 070 000	2,1
DV	Rättsdatabastjänster	2 476 200	2 476 200	5,0
ESV	Löne- och PA-system	292 000	292 000	5,0
	Löne- och PA-system, konsultstöd	493 800	493 800	5,0
FORTV	Elektriska handverktyg	1 414 400	1 414 400	2,0
	Elinstallationsmateriel	25 569 400	25 569 400	1,5
	Färg	64 900	64 900	2,0
	Rostskyddsfärg	0	0	2,0
	Ljuskällor	11 303 300	11 303 300	1,5
	Luftfilter	4 180 800	4 180 800	2,0
	Lås	6 059 000	6 059 000	1,5
	Maskiner för fastighets-skötsel	270 000	270 000	2,0
	Trä- och byggvaror	905 700	905 700	2,0
	Vitvaror	3 739 200	3 739 000	1,5
VVS-materiel	6 531 800	6 531 800	1,0	
FMV	AV-inredning	10 029 700	10 029 700	0,5
	Förtjänstutmärkelser, klockor	41 400	41 400	0,0
	Förtjänstutmärkelser, kristallskålar	88 400	88 400	0,0
	Förtjänstutmärkelser, medaljer	0	0	0,0
	Hörsalsstolar	15 170 800	15 170 800	0,5
	Kontorsarbetsstolar	67 507 600	67 507 600	0,5
	Kontorsmöbler	234 807 400	234 807 400	0,5
	Möbeltyger	267 600	267 600	0,5
	Möbler, offentliga utrymmen	63 565 200	63 565 200	0,5
	Skydds- och brandklassad förvaring	14 003 200	14 003 200	0,5
	Särskilda förvaringsenheter	11 845 400	11 845 400	0,5
	Utemöbler	602 300	602 300	0,5
	Gardintyger	4 005 500	4 005 500	0,5
	Gardinskenor	1 990 200	1 990 200	0,5
	Mattor	614 700	614 700	0,5
	Belysning	7 756 200	7 756 200	0,5

Ansvarig myndighet	Ramavtalsområde	Total omsättning, kr	Därav staten, kr	Provision, %
FM	Flygresor, utrikes	77 420 400	77 420 400	1,0
	Flygresor, inrikes	127 843 000	127 843 000	? <sup>1)</sup>
	Bryggerivaror	7 267 500	7 267 500	2,0
	Hotelltjänster, inrikes	64 000 000	64 000 000	?
	Hotelltjänster, utrikes	0	0	–
	Biluthyrning	45 356 700	45 356 700	1,0
	Lådor, plywood	609 500	609 500	3,0
	Lådor, plast	0	0	?
	Lådor, wellpapp	0	0	?
	Köksutrustning	5 604 700	5 604 700	2,0
	Däck	0	0	1,0
	Truckbatterier	213 400	213 400	3,0
	Skyltar och etiketter	242 400	242 400	3,0
	Livsmedel	187 932 200	187 932 200	0,6–0,7
	Hanteringsmateriel	936 300	936 300	1,0
	Förrådsutrustning	0	0	3,0
	Disk- och rengöringsmedel, storkök	1 872 900	1 872 900	1,0
	Glasögon	10 007 600	10 007 600	?
	Ögondusch	378 100	378 100	1,5
	Första hjälpen-utrustning	789 200	789 200	1,5
	Sjukvårdsprodukter	5 065 300	5 065 300	1,5
	Hörselskydd	3 146 100	3 146 100	?
	Utbildningsmateriel	1 233 200	1 233 200	1,5
	Skydds- och yrkesskor	1 753 400	1 753 400	2,0
	Köksutrustning, maskinell	6 844 900	6 844 900	3,0
	Köksutrustning, vagnar	0	0	?
	Köksinredningar	0	0	?
	Serveringsdiskar	0	0	?
	Verkstadsutrustning	0	0	?
	Verkstadsinredning	0	0	?
	Taxiresor	0	0	?
LMV	Drivmedel, stationstankning	25 100 000	25 100 000	1,0
	Bevakningstjänster	20 700 000	20 700 000	1,0
	Riskhanteringsprogram	500 000	500 000	1,0
	Kaffe- och dryckesautomater	60 900 000	60 900 000	1,0
RGK	Betalningsförmedling	169 782 900	169 782 900	0,0
	Betalkort	0	0	0,0

Ansvarig myndighet	Ramavtalsområde	Total omsättning, kr	Därav staten, kr	Provision, %
RPS	Tjänstekort	500	500	0,0
	Bil, minibuss	307 706 700	307 706 700	1,0 <sup>2)</sup>
	Annonsförmedling	158 480 800	158 480 800	0,5–0,6
SKV	Brevförmedling	153 510 600	153 510 600	0,3
	Paketförmedling	9 860 500	9 860 500	0,3
STK	IT-konsulttjänster	348 297 200	348 297 200	0,7
	Informationsförsörjning	104 674 100	96 837 000	0,7
	Abonnentväxlar	123 309 800	61 661 800	0,7
	Analyskonsulter	26 462 700	24 798 000	0,7
	Nätverksprodukter	495 425 500	243 288 400	0,7
	PC, bärbara	565 473 400	268 305 100	0,7
	PC, stationära	1 692 475 600	674 363 800	0,7
	Programvaror	472 724 200	330 179 700	0,7
	Serverar	1 118 812 600	717 407 500	0,7
	Spridnings- och härtningssystem	13 814 900	13 804 800	0,7
	EID-tjänster	10 648 300	7 818 500	0,7
	Tele- och datakommunikation	785 960 000	488 111 700	0,7
	STK/VHS	Skrivare och kopiatorer	573 139 500	205 911 100
VHS	AV-produkter	24 450 000	80 – 99%	2,5
	Batterier	2 795 800	80 – 99%	2,5
	Företagshälsovård	39 367 800	80 – 99%	2,5
	Gaser	0	0	2,5
	Kontorsmateriel	176 226 600	80 – 99%	0,75
	Böcker och kartor	11 103 000	11 103 000	0,5
	Mjukpapper m.m.	48 006 800	48 006 800	2,5
	Pappers- och posthanteringsutrustning	8 707 900	80 – 99%	2,5
	System för videokommunikation	0	0	2,5
	Videokonferens	17 076 900	80 – 99%	2,5
	Tryckeritjänster	62 987 200	80 – 99%	2,0
Kopieringstjänster	14 039 400	80 – 99%	3,0	
<b>Samtliga ramavtal, redovisat till Riksrevisionen</b>		<b>8 948 381 100</b>	<b>6 061 650 000<sup>3)</sup></b>	
<b>Samtliga ramavtal, redovisat till Statskontoret</b>		<b>Ingen uppgift lämnad</b>	<b>7 135 162 000</b>	

Källor: Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), Domstolsverket (DV), Ekonomistyrningsverket (ESV), Fortifikationsverket (FORTV), Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten (FM), Lantmäteriverket (LMV), Riksgäldskontoret (RGK), Rikspolisstyrelsen (RPS), Skatteverket (SKV), Statskontoret (STK) och Verket för högskoleservice (VHS).

<sup>1)</sup> Frågetecknet anger att Försvarsmakten inte kunnat redovisa för Riksrevisionen vilken provisionssats som har tillämpats i avtalen.

<sup>2)</sup> I vissa avtal är provisionen uttryckt som rabatt i kronor.

<sup>3)</sup> Omsättningen i staten på ca 6 062 miljoner kronor är beräknad på följande sätt: Omsättningen i staten för alla ramavtal, utom åtta avtalsområden för vilka Verket för högskoleservice är ansvarigt, ger summan 5 752 miljoner kronor. Verket för högskoleservice uppskattar omsättningen i staten på åtta avtalsområden till mellan 80 och 99 procent av den totala omsättningen. Det ger en omsättning på mellan 276 och 342 miljoner kronor. Den sammanlagda omsättningen torde därmed ligga i intervallet 6 029–6 094 miljoner kronor, eller genomsnittligt sett runt 6 062 miljoner kronor.

## Stor osäkerhet i uppgifterna om omsättning

Enligt Riksrevisionens beräkning av de uppgifter som redovisats till oss uppgick den totala omsättningen på de statliga ramavtalen till ca 9 miljarder kronor, varav ca 6 miljarder kronor i staten. Det är dock svårt att avgöra hur väl dessa uppgifter stämmer med den verkliga omsättningen.

### *Många olika förklaringar till att uppgifterna är osäkra*

De uppgifter som de ramavtalsansvariga myndigheterna har lämnat till Statskontorets samordningsfunktion stämmer i flera fall inte överens med de uppgifter som myndigheterna har redovisat till Riksrevisionen. I många fall går det att hitta förklaringar i att de avtalsansvariga myndigheterna har olika uppföljningsrutiner sinsemellan eller att en myndighet kan ha olika rutiner för uppföljning av sina respektive avtal.

Statskontoret har inte gett de ramavtalsansvariga myndigheterna några anvisningar om hur omsättningen eller försäljningen via ramavtal ska beräknas för att myndigheternas rapportering ska vara jämförbar. Följden har blivit att uppgifterna om omsättning har varierande kvalitet och speglar olika saker.

Uppgifter lämnade till Statskontoret kan ha byggts på uppskattningar eller varit felaktiga, t.ex. beroende på missuppfattningar. Den omsättningsperiod som Statskontoret efterfrågar ska avse kalenderår, men myndigheternas redovisning avser ibland andra perioder. Det kan i sin tur bero på att den ansvariga myndigheten har begärt att få årsförsäljningen redovisad från den tidpunkt då avtalet slöts. Det kan också bero på att myndigheten inte har hunnit få in samtliga försäljningsuppgifter från leverantörerna till den tidpunkt som Statskontoret har efterfrågat uppgifterna.

Det förekommer att den ramavtalsansvariga myndigheten inte begärt att få någon redovisning om omsättning från leverantören, t.ex. för att den inte tar ut någon provision på försäljningen. Därmed får myndigheten inte heller någon redovisning av hur stora belopp som ramavtalet omsätter. Det förekommer också att den ramavtalsansvariga myndigheten enbart tar ut provision på den del av försäljningen som avser myndigheter utanför den egna organisationen. Leverantörens redovisning kan därför innehålla uppgifter om omsättning exklusive den ramavtalsansvariga myndighetens köp.

### *Underlagen från några ramavtalsansvariga myndigheter*

I det följande ges några exempel på felaktig redovisning, brist på jämförbarhet mellan myndigheternas omsättningsuppgifter eller andra förklaringar till varför uppgifter lämnade till Statskontoret respektive Riksrevisionen är osäkra eller skiljer sig åt. Exempelen är hämtade från sex av de ramavtalsansvariga myndigheterna.

### **Riksgäldskontoret**

Riksgäldskontoret har för sina två ramavtalsområden redovisat uppgifter om omsättning till Statskontoret som inte speglar det som Statskontoret har avsett. Enligt Riksgäldskontoret beror felen på att Statskontoret inte har förtydligat vad som avses med ett ramavtals omsättning. För avtalet betalkort har Riksgäldskontoret redovisat en omsättning på 994 miljoner kronor. Uppgiften avser summan av alla betalningar som myndigheterna gjort med hjälp av korten, inte vad de betalat bankerna för tjänsten. Riksgäldskontoret kan inte redovisa vad myndigheterna har betalat för att nyttja betalkorten, varför en uppgift om noll kronor har redovisats till Riksrevisionen. Riksgäldskontoret har bedömt att statens direkta kostnader för betalkortsanvändningen är så låga att det inte lönar sig att följa upp dem.

När det gäller avtalet om tjänster för betalningsförmedling har Riksgäldskontoret redovisat en nollomsättning till Statskontoret. Riksrevisionen har däremot fått en uppgift om 169 miljoner kronor, vilken enligt Riksgäldskontoret avser vad myndigheterna har betalat för tjänsten. I samband med Riksrevisionens granskning har Riksgäldskontoret uppmärksammat Statskontoret på felen. De redovisade uppgifterna från Riksgäldskontoret innebär att Statskontorets redovisade omsättning på de statliga ramavtalen har varit överskattade med 824 miljoner kronor för 2003.

### **Statskontoret**

De uppgifter om omsättningen på IT-avtalen för 2003 som Statskontoret redovisat till myndighetens samordningsfunktion är i praktiken en summering av försäljningen från kvartal fyra år 2002 till kvartal tre år 2003. Myndigheten uppger att den har tillämpat denna metod för redovisning under en längre tid.

Statskontoret har inte lämnat någon sammanställning till Riksrevisionen av omsättningen under kalenderåret 2003 för de tre kundkategorierna staten, kommunerna och landstingen. Uppgifterna i tabellen ovan bygger därför på Riksrevisionens beräkningar utifrån uppgifter om omsättning per ramavtal och leverantör, kundkategori samt kvartal som vi fått från Statskontoret. Riksrevisionens beräkning för staten kalenderåret 2003 innebär en omsättning som är drygt 6 miljoner kronor högre än den Statskontoret redovisat till samordningsfunktionen.

### **Verket för högskoleservice**

Verket för högskoleservice uppger att de uppgifter om omsättning i staten som lämnats till Statskontoret bygger på uppskattningar. Det gäller de avtal där organisationer utanför staten har rätt att nyttja avtalen. Av den totala försäljningen 2003 uppskattar verket att mellan 80 och 99 procent, beroende



på avtalsområde, sker till staten. Verket har tidigare inte begärt att leverantörerna ska specificera försäljningen till staten, kommunerna respektive landstingen. I samband med att avtalen successivt förnyas genom ny upphandling begär verket en sådan särredovisning.

Verket för högskoleservice och Statskontoret delar på ansvaret för ramavtalsområdet skrivare och kopiatorer. Intäkterna från försäljningen via ramavtalet delas 50/50 mellan myndigheterna. Båda myndigheterna levererar omsättningsuppgifter till Statskontorets samordningsfunktion. Riksrevisionens beräkning bygger på omsättningen under kalenderåret 2003 utifrån Statskontorets kvartalsuppgifter.

### **Rikspolisstyrelsen**

Omsättningen på ramavtalen för bilar och minibussar som Rikspolisstyrelsen ansvarar för är underskattad. I beloppet ingår inte de köp som polismyndigheterna har gjort. Förklaringen till detta är att leverantörernas försäljning till polisen inte är provisionsgrundande.

### **Försvarets materielverk**

Försvarets materielverk ansvarar för tre ramavtal om förtjänstutmärkelser. Eftersom verket inte tar ut någon provision på leverantörernas försäljning begär verket heller inga uppgifter om hur stora belopp avtalen omsätter. Uppgifterna i tabellen avser endast de köp som Försvarets materielverk självt har gjort under 2003. Företrädare för verket uppger att man för närvarande inte har en tillfredsställande statistikuppföljning men att man ska införa bättre rutiner.

### **Försvarsmakten**

Riksrevisionen har haft svårt att få klarhet i hur tillförlitliga uppgifterna från Försvarsmakten är. Försvarsmakten uppger att myndigheten har lämnat samma uppgifter om omsättning till Riksrevisionen som till Statskontoret. Riksrevisionen har dock noterat skillnader där vi inte kunnat få en förklaring som är tillfredsställande. Myndigheten har t.ex. lämnat uppgift om att fem avtal ingick i den statliga inköpssamordningen år 2003 men där Riksrevisionen i ett senare skede fått uppgift om att avtalen är myndighetsinterna ramavtal. De myndighetsinterna avtalen ingår i Statskontorets uppgifter om omsättning för 2003. Försvarsmakten har för alla ramavtalsområden inte kunnat ange vilka provisionssatser som har tillämpats.

Riksrevisionens granskning samt intervjuer med företrädare för Försvarsmakten ger sammantaget ett intryck av att myndigheten inte har en fullständig överblick över de ramavtal som ingår i den statliga inköpssamordningen. En förklaring till detta kan vara att myndighetens inköpsverk-

samhet är decentraliserad. Det innebär att flera organisatoriska enheter upphandlar och förvaltar både myndighetsinterna ramavtal och ramavtal som ingår i den statliga inköpssamordningen.

Företrädare för Försvarsmakten har uppgett att myndigheten har inlett ett arbete med att få de organisatoriska enheterna att arbeta med de statliga ramavtalen på ett enhetligt sätt. Bland annat har myndigheten skapat mallar för hur ramavtal för varor respektive tjänster ska utformas. Den nya mallen har t.ex. tillämpats på avtalet om terrängskotrar. Av avtalet framgår inte att Försvarsmakten önskar provision på leverantörernas försäljning. Att provisionssats ska anges i avtalen framgår inte heller av de mallar som Riksrevisionen har tagit del av.

## Bilaga 2 Konsultrapport – Kvalitetsgranskning av Statskontorets återrapporering till regeringen

Statisticon AB har på Riksrevisionens uppdrag granskat tillförlitligheten i de uppgifter om ramavtalsanvändning och besparingar som Statskontoret redovisat för regeringen i sin årsredovisning för 2003. I uppdraget har ingått att granska Statskontorets beräkningar samt två enkätundersökningar som utgjort underlag för dessa beräkningar. Ek.dr. David Sundén samt fil.lic. Mats Nyfjäll har genomfört granskningen. Statisticon svarar självständigt för sina bedömningar.

### 1 Inledning

Statisticon AB har studerat fem olika mått som Statskontoret har återrapporaterat till regeringen i sin årsredovisning för 2003. Syftet med Statisticons granskning är att besvara följande övergripande frågeställning: Är respektive mått – i allt väsentligt – rättvisande i förhållande till den information som regeringen efterfrågar?

Resultaten av granskningen av de fem måtten redovisas var för sig. Tre olika aspekter bedöms: kvaliteten i respektive måtts beräkningsunderlag, kvaliteten i hur måtten beräknats samt de återrapporerade måttens relevans med utgångspunkt från vad som efterfrågas i Statskontorets regleringsbrev.

Kvaliteten i beräkningarna bedöms utifrån tre olika kriterier: transparens, metod och korrekthet. Med transparens avses måttets förståelighet och replikerbarhet. Med metod avses huruvida beräkningsmetoden är statistiskt och matematiskt vedertagen. Med korrekthet avses beräkningarnas riktighet, givet metod.

Varje avsnitt inleds med en sammanfattning över vilken återrapporering som efterfrågas i Statskontorets regleringsbrev, vad Statskontoret har återrapporaterat, vilket underlag som ligger till grund för återrapporeringen samt hur Statskontoret använder underlaget i återrapporeringen.

Av de fem måtten avser det första i vilken utsträckning som myndigheterna använder sig av samtliga statliga ramavtal. Det andra mäter besparingen som uppkommer genom att myndigheterna använder sig av dessa avtal. Det tredje måttet redovisar myndigheternas utnyttjande av de ramavtal inom IT- och teleområdet som Statskontoret ansvarar för. Det fjärde och femte berör hur stora besparingarna är inom den offentliga sektorn till följd av att myndigheterna använder sig av Statskontorets ramavtal inom IT. Det

fjärde måttet mäter dessa besparingar i procent och det femte besparingar i kronor.

Underlaget till de fem återrapporterade måtten är två enkätundersökningar som Statistiska centralbyrån (SCB) har genomfört på uppdrag av Statskontoret. Vi har valt att särredovisa granskningen av enkätundersökningarna som helhet i ett eget avsnitt för att underlätta förståelsen.

Antalet tekniska kommentarer som visar på brister eller tveksamheter kan uppfattas som omfattande. Även om framställningen är anpassad så att ingen förkunskap krävs för förståelsen så gör antalet kommentarer att det blir svårt att överblicka materialet. Vi har därför valt att sammanfatta de viktigaste iakttagelserna för varje mått under respektive avsnitt.

I avsnitt 8 gör vi en rimlighetsbedömning av de uppgifter som insamlats avseende statens besparingar genom att myndigheterna använder sig av de statliga ramavtalen.

## 2 Sammanfattning

Statisticon har för varje mått som Statskontoret återrapporterat bedömt beräkningsunderlagets kvalitet, hur måttet beräknats samt måttets relevans i förhållande till vad regeringen efterfrågat.

### Användning av statliga ramavtal

Det mått som beskriver i vilken utsträckning myndigheterna använder sig av statliga ramavtal brister enligt vår bedömning i relevans. Framställningen att 94 procent av myndigheterna använder sig av de statliga ramavtalen är vilseledande, då frågeställningen som ligger till grund för påståendet inte redovisas. Måttet är dessutom grovt, då det redovisar om myndigheten använt sig av ramavtalen någon gång snarare än i vilken omfattning.

### Besparingar genom statliga ramavtal

För måttet som redovisar den besparing som uppkommer via myndigheternas användning av ramavtalen är beräkningsunderlaget otillräckligt. Inga uppgifter om de enskilda myndigheternas inköpsvolym har samlats in. Därmed kan inte besparingen beräknas. Statskontoret har dock tagit fram en uppgift om hur stora besparingarna kan tänkas vara. Metoden för detta följer inte någon vedertagen beräkningsmetodik och bör snarare ses som en gissning än ett väl grundat statistiskt resultat.

### **Användning av Statskontorets ramavtal inom IT**

I återrapporteringen av myndigheternas utnyttjande av ramavtalen inom IT- och teleområdet sker en betydande begreppsfrskjutning från vad måttet egentligen återspeglar. Statskontoret redovisar att 98 procent av myndigheterna använder sig av ramavtalen. Vad måttet egentligen beskriver är andelen av myndigheterna som någon gång, under en ospecificerad tidsperiod, använt sig av ramavtalen. I återrapporteringen diskuteras inte i vilken utsträckning myndigheterna använder sig av avtalen.

### **Besparingar genom Statskontorets ramavtal inom IT**

Statskontoret har valt att redovisa två mått på storleken på besparingarna som IT-ramavtalen ger upphov till. Det ena är uttryckt i procent och det andra i kronor. För båda måtten gäller att beräkningsunderlaget är otillräckligt då inga uppgifter om de enskilda myndigheternas inköpsvolym samlat in.

På grund av detta kan inte besparingarna beräknas på ett tillfredsställande sätt. Statskontoret har dock tagit fram en uppgift om besparingarnas storlek i procent av myndigheternas totala inköpsvolym. Metoden är inte baserad på någon vedertagen metodik och uppskattningarna bör därför snarast betraktas som gissningar. Beräkningen av hur stor besparingen är, uttryckt i kronor, är dessutom felaktig.

### **Uppskattning av statens besparingar**

För att pröva rimligheten i myndigheternas enkätsvar har vi genomfört vissa beräkningar. Våra beräkningar visar att enkätsvaren – troligen som en konsekvens av otydliga frågor – är orimliga då staten, grovt räknat, skulle spara två kronor för varje krona myndigheterna handlar för via ramavtal.

### **Sammanfattande slutsats**

Statisticons slutsats är att de mått som Statskontoret återrapporterar till regeringen är behäftade med allvarliga kvalitetsproblem och inte kan betraktas som rättvisande. På grund av bristernas karaktär och komplexitet är det inte möjligt att bedöma effekten på de återrapporterade måtten. Vi kan därför inte uttala oss om Statskontoret i sin återrapportering över- eller underskattar de sanna förhållandena.

## **3 Allmänt om enkätundersökningarna**

Statskontoret har valt att samla in uppgifter från användare av de statliga ramavtalen via två enkätundersökningar. Den ena behandlar IT-avtalen

(ramavtal inom IT- och teleområdet) för vilka Statskontoret är ramavtalsansvarig myndighet. Den andra behandlar övriga ramavtalsområden. Både effektivitet och ekonomi i undersökningarna bör kunna förbättras genom att slå samman de två undersökningarna. Det finns även en risk för sammanblandning med två olika enkäter. Det framgår visserligen på enkäten gällande användningen av ramavtal att den inte omfattar IT-avtalen. Detta berörs endast kort i en rubrik i ingressen till enkäten, och risken för respondenten ska missa detta är stor. Dessutom kan det vara svårt att avgränsa vad som är IT-inköp och övriga inköp i vissa fall.

### *3.1 Enkät om användning av ramavtal*

Enkäten återfinns i sin helhet i bilaga A. Enkätundersökningen utfördes under 2003 och var en totalundersökning där 248 myndigheter tillfrågades. Svar inkom från 208 myndigheter, vilket gav ett bortfall på 40 myndigheter eller 16 procent.

Ett avgörande moment i konstruktionen av frågorna är att formulera dessa i termer så att man utifrån de insamlade uppgifterna har möjlighet att besvara den frågeställning man har satt upp. Vi anser att detta moment är eftersatt i undersökningen. De problem vi tar upp i kommande avsnitt skulle till stor del ha kunnat undvikas om man genomfört detta moment med noggrannhet. Ett exempel är fråga A i enkäten, vilken lyder: "Använder Er organisation de statliga ramavtalen?"

Svarsalternativen är "Ja" och "Nej". Myndigheternas svar på denna fråga används sedan för att återrapportera myndigheternas utnyttjande av de statliga ramavtalen. Som vi diskuterar i avsnitt 4.4 så ser vi att denna fråga på ett dåligt sätt korresponderar mot vad regeringen egentligen efterfrågar. I detta fall kan problemet undvikas genom ett bättre upplägg av studien.

Syftet med undersökningen är att undersöka hur och i vilken omfattning de statliga ramavtalen används av statliga myndigheter samt vilken besparing som kan göras administrativt och ekonomiskt.<sup>138</sup> I enkäten ställs tretton frågor som berör ramavtalen, varav endast de fem första ligger till grund för att besvara de frågeställningar som sätts upp i syftet för undersökningen.

Genom att inkludera frågeställningar som inte är relevanta för undersökningens primära syfte blir enkäten dels mer omfattande, dels mer svåröverskådlig. Effekten kan bli att både objektsbortfall och partiellt bortfall ökar. Genom att blanda attitydfrågor där man frågar efter respondentens spontana uppfattning, till exempel hur enkla ramavtalen är att använda, med kvantitativa frågor kan vikten av de kvantitativa frågorna missuppfattas. I stället för

---

<sup>138</sup> Statskontoret, dnr 2003/238-7. Konsultavtal – Utredning av ramavtalskonstruktionen inom SIS.

att försöka göra en mer exakt beräkning av besparingarnas storlek finns det en risk att respondenterna gör en spontan uppskattning.

När man konstruerar en enkät är en viktig aspekt att frågorna definieras i tid och rum. Detta för att respondenterna ska få en så tydlig bild som möjligt av vad frågan handlar om. Vi ser genomgående att tidsaspekten inte beaktas trots att den borde vara av stor vikt. Vi kan återigen ta fråga A som exempel. Som den nu är ställd är det oklart vad som menas i termer av tid och vad man egentligen mäter. Gäller frågan om myndigheten någon gång använt sig av ramavtalen? Om myndigheten använt sig av ramavtalen i år? Om myndigheten använder sig av avtalen regelbundet? Otydligheten gällande *tidsaspekten* i frågan kan undvikas genom att förtydliga tidsperioden i frågan. Detta är av särskild vikt i Statskontorets undersökning då myndigheterna avropar en stor variation av varor och tjänster. Ett exempel är sällanköpsvaror vilka köps in med flera års mellanrum. Genom att inte specificera en tidsperiod i detta fall kan man i undersökningen missa just dessa inköp, då respondenten kan svara på frågan utifrån ett betydligt kortare tidsperspektiv än vad som avses. Effekten av att frågorna saknar väldefinierade tidsaspekter är att validiteten i undersökningen minskar.

Utifrån den tekniska rapport som beskriver undersökningen redogör SCB för de eventuella fel som kan uppkomma i en undersökning. Vad gäller mätfel och bearbetningsfel diskuterar SCB dessa kort men gör ingen egentlig bedömning av deras eventuella påverkan på undersökningen. Vad vi förstår har inte heller några bedömningar av svarens interna konsistens gjorts. Vi visar i till exempel avsnitt 7.2 på en intern konflikt där respondenterna antingen missuppfattat frågan eller svarat fel. Detta mätfel diskuterar SCB över huvud taget inte i den tekniska rapporten.

På sidan 6 i den tekniska rapporten avhandlar SCB bortfallets betydelse. En diskussion förs om den potentiella effekten av att en viss grupp, till exempel myndigheter som ligger utanför Stockholm, skulle svara i mindre utsträckning än övriga och att de skulle svarat på annat sätt än de svarande. SCB skriver: "Avgörande för bortfallets inverkan på slutresultatet är om de som inte har besvarat enkäten skulle ha svarat på ett helt annat sätt..." Därefter skriver SCB: "Så har inte varit fallet i denna undersökning." Vi frågar oss hur SCB kan veta detta, då just dessa myndigheter inte besvarat enkäten.

SCB uppger vidare att det enda som är känt om de myndigheter som fallit bort är typ av organisation, storlek och geografisk belägenhet. Vi ställer oss frågande till detta. Uppgifter om anslag och inköpsvolym är några exempel på uppgifter som enkelt kan tas fram och som båda borde vara relevanta bakgrundsvariabler i en bortfallsanalys.

Vidare menar SCB att de bakgrundsvariabler som man tagit fram säger mycket lite om organisationerna som inte svarat. Av de bakgrundvariabler SCB använt för att redovisa svarsfrekvenser i tabell B i den tekniska rappor-

ten tycker vi ändå att det finns ett mönster vad gäller både variabeln region och antal anställda. Ett av syftena med att ta fram dessa bakgrundsvariabler är just för att se om det finns ett snedvridande bortfall och att utnyttja denna information för att förbättra skattningarna. SCB har, såvitt vi förstår, inte gjort någon bortfallskompensation för att justera skattningarna utifrån denna information. Det är svårt att fullt ut bedöma hur pass mycket en bortfallskompensation där hänsyn tas till dessa två bakgrundsvariabler kan påverka resultaten.

Det partiella bortfallet som för vissa frågor är relativt stort avhandlas inte i SCB:s tekniska rapport. Genom att enbart kommentera objektsbortfallet, det vill säga att vissa myndigheter över huvud taget inte svarat på enkäten, fås en skev bild av svarens tillförlitlighet. Som exempel kan nämnas att av de myndigheter som svarat på enkäten och ska svara på fråga 5 så har 34 stycken inte svarat på frågan. Detta nämns inte i den tekniska rapporten.

I enkäten finns en fråga som behandlar den tid som respondenten lagt ned för att besvara frågorna. Närmare 40 procent svarade att de lagt ned 10 minuter eller mindre på att besvara enkäten. Med tanke på enkätens tämligen komplexa frågeställningar, och att respondenten i vissa fall behöver ta fram underlag för att kunna beräkna uppgifterna som efterfrågas, måste angiven tidsåtgång anses vara liten. Den korta svarstiden kan ses som en indikator på svarens kvalitet. Det kan mycket väl tänkas att dessa myndigheters svar snarare är baserade på gissningar än beräknade kvantitativa uppgifter.

### *3.2 Enkät om ramavtalsupphandling av IT-utrustning och -tjänster*

Enkäten återfinns i sin helhet i bilaga B. Enkätundersökningen utfördes under 2003 och var en totalundersökning där 602 statliga myndigheter, kommuner och landsting tillfrågades. Svar inkom från 492 organisationer, vilket ger ett bortfall på 110 myndigheter eller 18 procent.

Statisticon har inte tagit del av någon dokumentation som beskriver undersökningen närmare i statistiska termer. Vi har tagit del av två resultatsammanställningar<sup>139</sup> i vilka övertäckning och svarsandelar kort omnämns. Om detta är den enda dokumentation som berör undersökningen så är det anmärkningsvärt. För att kunna bedöma de resultat som undersökningen genererar måste åtminstone bortfall, partiellt bortfall, bortfallsanalyser, metoder för bortfallskompensation samt imputerings- och viktmetoder redovisas. Har man som mottagare av en undersökning inte denna information är det omöjligt att bilda sig en uppfattning om undersökningens kvalitet samt precisionen hos måtten som tagits fram.

---

<sup>139</sup> SCB, Forskning och informationsteknik, Carl-Magnus Jaensson, Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2003 samt Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2003 – Förekomsten av större avvikelser från genomsnittssvaren bland organisationerna efter storleksklass.



I många avseenden lider *Enkät om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/-tjänster* av samma problem som *Enkät om användning av ramavtal*. Till exempel blandas precisa frågor om besparingar med attitydfrågor. De eventuella negativa konsekvenserna av detta har beskrivits i avsnittet ovan. Det finns även stora brister i frågornas konstruktion gällande frågornas avgränsning i tiden. På samma sätt som i *Enkät om användning av ramavtal* sänks undersökningens validitet då tidsperioden frågorna gäller inte är väldefinierade.

På sidan 5 i SCB:s resultatrapport<sup>140</sup> står, angående frågorna 4a och 4b, att "det visade sig redan i undersökningen från 2001 att det varit förenat med vissa svårigheter för myndigheterna att besvara frågorna". Vidare står att "siffrorna måste därför tolkas med viss försiktighet". Vi finner det anmärkningsvärt att problemet med frågorna inte åtgärdats. Vi beskriver i avsnitt 7.2 just hur dessa frågor är behäftade med ett flertal problem och att det finns stor risk att myndigheternas svar på dessa frågor inte håller någon högre kvalitet.

Vi kan inte hitta någon redovisning av myndigheternas svar på frågan om tidsåtgången för att svara på enkäten i SCB:s resultatrapport. Vi har därför utifrån grundmaterialet tabulerat detta. I tabellen nedan ges resultatet.

Tabell 1 Myndigheternas svar på frågan om tidsåtgång för att svara på *Enkät om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/-tjänster*

Antal minuter	Antal myndigheter
0	59
1	2
2	5
3	18
4	7
5	90
6	12
7	29
8	15
10	151
11	1
12	4
13	1
15	74
20	25
25	3
30	9
40	1
44	1
60	1
180	1
Ej svar	74
<b>Totalt</b>	<b>583</b>

<sup>140</sup> SCB, Forskning och informationsteknik, Carl-Magnus Jaensson, *Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2003*.

Vi ser att 59 myndigheter har svarat att de använt 0 minuter för att svara på enkäten. Detta svar är orimligt. Antingen är detta ett inmatningsfel eller så använder sig SCB av talet 0 för att indikera en viss typ av svar. Om myndigheterna svarat 0 borde detta ha framkommit i en logisk kontroll och rättats till. Är det ett inmatningsfel är antalet anmärkningsvärt högt och borde ha åtgärdats.

Av myndigheterna som svarat på enkäten har 388 lagt ned 10 minuter eller mindre för att besvara frågorna. Den genomgående korta svarstiden kan ses som att myndigheterna inte tar så allvarligt på de mer kvantitativa frågorna och inte gör några beräkningar för att svara på dessa frågor.

## 4 Användning av statliga ramavtal

I Statskontorets regleringsbrev efterfrågar regeringen en återsrapportering av myndigheternas utnyttjande av de statliga ramavtalen. På sidan 42 i Statskontorets årsredovisning 2003 redovisas måttet att 94 procent av de statliga myndigheterna utnyttjar ramavtalen.

Underlaget till måttet kommer från en enkät som skickats till de myndigheter som lyder under regeringen. Enkäten finns i bilaga A. I fråga A i enkäten tillfrågas myndigheterna om de använder de statliga ramavtalen. Frågan lyder: "Använder Er organisation de statliga ramavtalen?" Svarsalternativen är "Ja" respektive "Nej".

Enligt Statskontoret har 94 procent av de statliga myndigheterna svarat "Ja" på frågan.

### 4.1 Sammanfattande kommentarer

I Statskontorets framställning är det lätt att förledas att tro att 94 procent av myndigheterna alltid använder sig av avtalen. Måttet är därför vilseledande då frågeställningen som uppgiften är baserad på inte redovisas.

Det mått som Statskontoret valt att återsrapportera är grovt och missar till stor del i vilken utsträckning myndigheterna egentligen använder sig av ramavtalen. Ett mer relevant och tydligt mått är hur stor del av myndigheternas totala inköp som sker via ramavtalen. Vår bedömning är därför att regeringen inte får en rättvisande redovisning av myndigheternas nyttjande av de statliga ramavtalen.

### 4.2 Kommentar om beräkningsunderlaget

På det sätt som frågan är ställd ges ingen möjlighet för de svarande att ge en bild av i hur stor omfattning som myndigheten använder ramavtalen. På

grund av detta går Statskontoret miste om viktig information om myndigheternas egentliga nyttjande av ramavtalen.

I fråga A specificeras ingen tidsperiod under vilken myndigheten skulle ha använt sig av ramavtalet. Till exempel om de har använt ramavtalen under det senaste året. Måttet får därför en lägre validitet eftersom de tillfrågade myndigheterna kan uppfatta den tidsperiod som frågan gäller på olika sätt och även på ett annat sätt än vad Statskontoret egentligen avser.

Vid redovisning av osäkra mått är det praxis att alltid kvantifiera måttets osäkerhet, till exempel med konfidensintervall. Går det inte att beräkna osäkerheten bör denna ändå diskuteras. Av Statskontorets återsrapportering framgår inte hur stor osäkerheten i måttet är. Genom att inte redovisa denna information ges en falsk bild av att måttet inte innehåller någon osäkerhet. Utöver detta ges mottagaren ingen möjlighet att bilda sig en uppfattning om hur tillförlitligt måttet är.

För att uppskatta osäkerheten i måttet kan man beräkna de värden som måttet maximalt respektive minimalt kan anta. Detta görs genom att anta att myndigheterna i bortfallet har svarat på ett visst sätt. Av de 248 tillfrågade myndigheterna har 40 inte svarat på enkäten, vilket ger ett bortfall på drygt 16 procent. Genom att använda sig av denna information kan man räkna ut en övre och en undre gräns för hur stor andel av myndigheterna som använder sig av de statliga ramavtalen.

Om samtliga 40 myndigheter som inte svarat på frågan hade svarat "Ja" hade 235 av 248 myndigheter svarat "Ja", vilket som mest ger att 95 procent av myndigheterna säger sig använda ramavtalen. Om alla 40 myndigheter i stället hade svarat "Nej" skulle 195 av 248 ha svarat "Ja", vilket ger att 79 procent av myndigheterna använder sig av ramavtalen. I nedanstående tabell redovisas resultaten av denna analys.

Tabell 2 Andel myndigheter som säger sig använda de statliga ramavtalen beroende på hur myndigheterna i bortfallet antas svara

	Andel myndigheter som säger sig använda ramavtalen
Redovisat enligt Statskontoret	94 %
Maximal andel, 100 % av bortfallet svarar ja	95 %
Minimal andel, 0 % av bortfallet svarar ja	79 %
50 % av bortfallet svarar ja	87 %

Det finns studier som visar på att tillfrågade personer som inte är aktivt delaktiga i de frågor som undersökningen gäller är mindre benägna att svara än övriga. I Statskontorets enkätundersökning skulle det få till följd att de myndigheter som inte använder sig av ramavtalen har en högre bortfallsrisk.

Konsekvensen är att bortfallet i större utsträckning troligtvis består av myndigheter som inte använder sig av ramavtalen, vilket snedvrider resultaten. I tabellen ovan har vi därför i ett fall antagit att 20 myndigheter, eller 50 procent av bortfallet, svarar "Nej" på frågan. Om så är fallet blir andelen myndigheter som använder sig av ramavtalen lägre än rapporterat.

Genom exemplen ovan har vi inte för avsikt att redovisa mer realistiska bedömningar av hur stor andelen egentligen är. Beräkningarna visar i stället på att måttet är osäkert och att värdet 94 procent sannolikt är en över-skattning.

#### *4.3 Kommentar om hur måttet beräknats*

I detta fall har vi ingen invändning mot hur måttet beräknats.

#### *4.4 Kommentar om måttets relevans*

I regleringsbrevet efterfrågas en återrapportering av "omfattning och utnyttjande av statliga ramavtal". Det är naturligtvis svårt att avgöra vilka mått som bör återrapporteras utifrån denna skrivning. Men eftersom syftet med inköpssamordningen är att skapa besparingar för staten, är det rimligt att utgå från att återrapporteringen ska ske i beloppstermer eller något annat mått som enkelt kan räknas om till kronor. Ett exempel på mått är att myndigheternas inköp via ramavtal uttrycks som en andel av deras totala inköp. Ett sådant mått undviker missförstånd, har en väldefinierad betydelse och är enkelt att ta fram konsistenta uppgifter för. Kombinerat med en uppgift om hur mycket av inköpen som går via ramavtalen uttryckt i kronor fås en fullständig redogörelse.

I återrapporteringen säger Statskontoret att 94 procent av myndigheterna utnyttjar ramavtalen. Det är lätt att förledas att tro att 94 procent av myndigheterna alltid använder sig av avtalen. Måttet blir på detta sätt vilseledande, då frågeställningen som uppgiften är baserad på inte redovisas. Dessutom efterfrågar regeringen en uppgift för samtliga statliga ramavtal, men återrapporteringen utesluter den del som omfattar IT-området. Detta framgår inte explicit av Statskontorets återrapportering.

I fråga A vill Statskontoret veta om myndigheterna använder sig av de statliga ramavtalen. Även om denna uppgift är intressant i sig, ger det ingen upplysning om i vilken grad myndigheterna använder sig av de statliga ramavtalen. En myndighet kan till exempel använda ramavtalen för vissa avgränsade inköp och därmed svara "Ja" på fråga A, samtidigt som större delen av inköpen görs på egen hand. I Statskontorets återrapportering saknas en sådan diskussion om vad måttet egentligen belyser.

För att på ett realistiskt sätt kunna bedöma i viken grad myndigheterna använder ramavtalen skulle i stället ett mått som återspeglar myndigheternas inköpsvolymerna via ramavtal kunna användas. Detta mått bör även sättas i relation till de totala inköpen. Fråga 3 i enkäten är ett försök att gå i denna riktning. Frågan lyder: "Hur stor del av Er myndighets totala anskaffning beräknar Ni sker genom användandet av de statliga ramavtalen?" Svaret ska dock anges i procent. Hade istället beloppen redovisats skulle det funnits möjlighet att beräkna de statliga ramavtalens betydelse för myndigheternas inköp.

I SCB:s resultatrapport (Excel-fil) redovisas det så kallade ovägda medelvärdet på myndigheternas svar på fråga 3. Där framkommer att 39 procent av de totala inköpen sker via ramavtal. Detta resultat ger en helt annan bild än att 94 procent av myndigheterna utnyttjar ramavtalen. Myndigheternas svar på fråga 3 ger en indikation om att andelen av myndigheterna som någon gång använt sig av ramavtalen är missvisande som mått på myndigheternas utnyttjande av de statliga ramavtalen.

Tyvärr är det ovägda medelvärdet inte användbart som mått på hur stor del av myndigheternas totala inköp som går via ramavtalen. Orsaken är att måttet inte tar hänsyn till de enskilda myndigheternas inköpsvolymerna, utan samtliga myndigheter viktas lika. Till exempel kan en myndighet svara att de gör samtliga sina inköp, 100 procent, via ramavtal men inköpsvolymerna är små, exempelvis 100 000 kronor. Samtidigt kan en myndighet med stora inköpsvolymerna, exempelvis 10 000 000 kronor, uppge att de köper 50 procent via avtalen. Ett ovägt medelvärde för de två myndigheterna skulle ge att  $(100 + 50) / 2 = 75$  procent av inköpen gick via ramavtalen. I ett vägt medelvärde tar man hänsyn till hur mycket de olika myndigheterna köper in för. I ovanstående exempel skulle det vägda och korrekta medelvärdet, av hur stor del som av inköpen som sker via ramavtal, bli drygt 50 procent<sup>141</sup>, vilket avsevärt skiljer sig från 75 procent. Av detta skäl går det således inte att direkt använda svaren på fråga 3 som beräkningsunderlag för att uppskatta hur stor del av de totala inköpen som går via ramavtalen.

## 5 Besparingar genom statliga ramavtal

Statskontoret åiterrapporterar på eget initiativ den besparing myndigheterna gör genom att använda de statliga ramavtalen. I Statskontorets årsredovisning för 2003 redovisas besparingen både på sidan 41 och på sidan 42. På sidan 41 uppges besparingen vara ca 10 procent. På sidan 42 uppges bespa-

---

<sup>141</sup>  $(1,0 * 10\,000 + 0,5 * 10\,000\,000) / (10\,000 + 10\,000\,000) = 0,50$ .

ringen vara 10–15 procent av anskaffningsvärdet. Besparingen uppges bestå av minskade administrativa kostnader och lägre priser.

Underlaget till uppgifterna kommer från en enkät som skickats till de myndigheter som lyder under regeringen. Enkätformuläret återfinns i sin helhet i bilaga A.

I enkäten tillfrågas myndigheterna i frågorna 4 och 5 om hur stora besparingar som myndigheten gjort. Fråga 4 lyder: "Hur stora *administrativa besparingar* har Er myndighet kunnat göra genom användandet av de statliga ramavtalen? Ange besparingarna i procent i förhållande till Er totala anskaffningsvolym."

Fråga 5 lyder: "Hur stora *ekonomiska besparingar* har Er myndighet kunnat göra genom användandet av de statliga ramavtalen, till exempel genom att erhålla lägre inköpspriser än vad Ni skulle ha fått om Ni hade upphandlat på egen hand? Ange besparingarna i procent i förhållande till Er totala anskaffningsvolym." Svartalternativen för både fråga 4 och 5 är:

1: < 5 %

2: 5–10 %

3: 11–15 %

4: 16–20 %

5: > 20 %

Besparingen uttryckt i procent beräknas enligt Statskontoret utifrån myndigheternas svar på frågorna 4 och 5 enligt följande: "Beträffande besparingarna på 10 % är detta en uppskattning av de genomsnittliga besparingarna baserade på svaren i frågorna 4 och 5 i enkäten. Grovt räknat anger 6 av 10 myndigheter att de gör mer än 10 % administrativa besparingar genom användandet av ramavtalen och 4 av 10 att de gör mer än 10 % besparingar genom att erhålla lägre priser. Sammantaget skulle det innebära att 5 av 10 gör mer än 10 % besparingar totalt sett. Resten gör då mindre än 10 % besparingar."

### 5.1 Sammanfattande kommentarer

Statskontorets underlag för att beräkna besparingarna är otillräckligt. Det saknas uppgifter om de enskilda myndigheternas inköpsvolym. Utan uppgifter om inköpsvolym kan varken den totala eller den genomsnittliga besparingen beräknas.

Statskontoret har trots detta gjort en grov uppskattning av storleken på de genomsnittliga besparingarna uttryckt i procent. Denna uppskattning baseras inte på någon vedertagen statistisk beräkningsmetod. Vi bedömer denna uppskattning vara en gissning.

Det är svårt att bedöma huruvida en sådan uppskattning är korrekt. Det finns en stor risk att gissningen är grovt missvisande då den baseras direkt

på de av myndigheterna angivna procentuella besparingarna utan hänsyn tagen till de enskilda myndigheternas inköpsvolym. Vår bedömning är därför att regeringen inte får en rättvisande redovisning av de besparingar som myndigheterna gör genom att använda de statliga ramavtalen.

### 5.2 *Kommentar om beräkningsunderlaget*

En aspekt rörande frågorna 4 och 5 som bör diskuteras är hur svarsskalan är konstruerad. Den variabel som är avsedd att mätas är en procentuell andel, vilken kan betraktas som en kontinuerlig variabel. Det är mest troligt att värdet på variabeln är positivt, det vill säga att besparingar har gjorts, men det finns inget hinder i att en negativ besparing kan uppstå. En negativ besparing, det vill säga en procentandel under 0, uppstår om det varit fördyrande för en myndighet att utnyttja de statliga ramavtalen.

När man via en fråga vill fånga värdet hos uppgiftslämnaren kring en kontinuerlig variabel finns olika angreppssätt. Ett alternativ är att låta uppgiftslämnaren själv ange värdet på den procentuella uppgiften, det vill säga utan fördefinierade svarsalternativ. Ett annat alternativ är att gruppera procentandelen till kategorier, vilket görs i nuvarande frågor. Detta alternativ brukar ibland användas för att underlätta svarsbördan för uppgiftslämnaren.

En nackdel med fasta svarsalternativ är att uppgiftslämnaren får en förtuttad mening om inom vilka gränser svaret förväntas vara. Med nuvarande lydelse omfattar varje svarsalternativ 5 procentenheter och högsta alternativet är > 20 procent. Om varje svarsalternativ omfattade 3 procentenheter och högsta alternativet var > 15 procent, skulle man troligtvis få en annan fördelning över svarsskalan.

En annan nackdel med fasta svarsalternativ är att Statskontoret förlorar information. Om vi önskar beräkna ett medelvärde för de angivna procentandelarna måste vi ansätta varje svarsalternativ ett värde. Exempelvis kan kategorin 5–10 procent i besparingar ansättas värdet 7,5 vid beräkningar. Korrektheten i detta bygger på fördelningen av de svarande inom intervallet 5–10 procent. Sådana problem undviks om uppgiftslämnaren själv anger procentandelen. Det är vår uppfattning att om det är förenligt med rimlig svarsbörda för uppgiftslämnaren så bör frågan inte ha fasta svarsalternativ. I stället bör uppgiftslämnaren själv ange det procentuella värdet.

I varken fråga 4 eller 5 finns det ett svarsalternativ som motsvarar 0 procents besparingar. En myndighet som inte har några besparingar genom att använda ramavtalen tvingas att svara < 5 procent, vilket naturligtvis är korrekt. Men genom att utesluta nollalternativet fås beräkningstekniska problem som kan snedvrیدا resultatet betydligt på grund av kategori-problematiken som nämnts ovan. I princip kommer alla som svarar < 5 procent i beräkningarna att antas ha sparat 2,5 procent vilket är mittpunkten i kategorin. Finns det en överrepresentation av myndigheter som inte har någ-

ra besparingar kommer detta att snedvrider resultaten på så sätt att besparingarna kommer att överskattas.

I frågorna 4 och 5 har ingen tidsperiod specificerats under vilken besparingarna kan tänkas ha gjorts. Detta får på samma sätt som tidigare beskrivits i avsnitt 3.1 negativa konsekvenser för måttets validitet.

I både fråga 4 och 5 är svarsalternativen ofullständiga. Intervallen mellan svarkategorierna 2 och 3 samt 3 och 4 är inte täckta. Det betyder att en myndighet som sparat mer än 10 procent men mindre än 11 procent inte har något alternativ att fylla i. Problemet är inte av större omfattning och har troligtvis inte några snedvridande effekter på resultaten. Felet visar att enkäten är slarvigt konstruerad.

Svarsalternativ 5 omfattar alla myndigheter med besparingar över 20 procent och är ett öppet intervall upp till 100 procent. Ett sådant alternativ är problematiskt då det försvårar beräkningar utifrån svaren på frågan. Problemet uppkommer då man inte vet hur svaren är fördelade i intervallet 20–100, och det är svårt att över huvud taget göra ett rimligt antagande om hur svaren är fördelade. Detta komplicerar beräkningarna samtidigt som resultaten blir beroende av antaganden om hur stora besparingar myndigheterna gjort.

Frågorna 4 och 5 i enkäten är avsedda att behandla administrativa respektive ekonomiska besparingar. Som vi tolkar frågorna berör de administrativa besparingarna till stor del de tidsvinster som uppkommer då myndigheten slipper att genomföra en offentlig upphandling. De ekonomiska besparingarna omfattar till exempel det lägre pris som myndigheten kan få genom att använda ramavtalen i stället för att göra upphandlingen på egen hand. Det är inte uppenbart hur de två typerna av besparingar ska avgränsas från varandra. Man kan till exempel tänka sig att en myndighet gör besparingar genom att inköpen inte fördröjs på grund av upphandlingsförfarandet. Är detta en administrativ eller ekonomisk besparing? Då avgränsningen inte är tydlig i enkäten öppnar frågorna för att respondenterna tolkar frågorna på egen hand och därmed för att myndigheterna svarar på olika saker.

Vi anser att den främsta besparing som myndigheterna kan göra inom det administrativa området kommer från de tidsvinster som möjligtvis uppkommer. Att bedöma hur mycket tid som sparas in går säkert att göra på ett relativt enkelt sätt. Det bör även gå att göra en tämligen god uppskattning av hur mycket detta är värt i kronor genom att se till myndighetens arbetskraftskostnad per timme. Dessutom bör myndighetens totala anskaffningsvolym finnas att tillgå utan större arbetsinsats. Även om dessa tre uppgifter enkelt kan tas fram av respondenten berör fråga 4 en sammansatt beräkning av dessa tre mått: den procentuella besparing uttryckt i procent av den totala anskaffningsvolymen. I stället för att fråga efter konkreta uppgifter som har



en tydlig koppling till verksamheten myndigheten bedriver så blir fråga 4 övergripande och ospecifik. Frågan blir på så sätt svår att besvara.

I fråga 5 ska de ekonomiska besparingarna bedömas. Vi finner denna fråga komplex och svår att besvara. Den innehåller kontrafaktiska bedömningar av vad priset skulle ha varit om man inte hade köpt via de statliga ramavtalen. Samtidigt kräver den en djup insikt om hur marknaden för de olika varorna och tjänsterna varierar med tiden. Den förutsätter också att personen som svarar är uppdaterad om de prisnivåer som gäller. Att avkräva ett svar av den ansvarige personen på denna fråga genom att inte inkludera ett alternativ "Vet ej" verkar orealistiskt. Följden kan bli att de som svarar antingen gissar och förleds att svara utan något underlag för sitt svar alternativt inte svarar över huvud taget. Att detta är ett problem styrks av att det partiella bortfallet är närmare 17 procent, det vill säga av de 208 myndigheter som svarat på enkäten har 35 valt att inte svara på just denna fråga.

Det partiella bortfallet på fråga 4 är även det relativt stort jämfört med det partiella bortfallet för de övriga frågorna. 33 av myndigheterna som svarat på enkäten har inte svarat på frågan om hur stora de administrativa besparingarna är. Detta indikerar att även denna fråga har upplevts som svår och att ett svarsalternativ "Vet ej" därför borde ha ingått.

Effekten av det partiella bortfallet innebär att osäkerheten i uppskattningen av hur stora besparingar som myndigheterna gjort genom att använda ramavtalen ökar.

I beräkningsunderlaget saknas uppgifter över de enskilda myndigheternas inköpsvolym totalt och via ramavtal. Utan dessa uppgifter är det inte möjligt att beräkna vare sig den totala eller genomsnittliga besparingen som myndigheterna gör.

### *5.3 Kommentar om hur måttet beräknats*

Vi har svårt att förstå hur Statskontoret beräknat besparingarnas storlek. Utifrån Statskontorets beskrivning verkar metoden vara en grov uppskattning av vad besparingarna kan tänkas vara, baserat på den relativa andelen svar i olika kategorier. Detta gör att vi inte kan replikera, eller på egen hand räkna fram, de värden som Statskontoret tagit fram. Metoden som Statskontoret beskriver är inte vedertagen för att ta fram statistiska medelvärden. Eftersom beräkningarna inte kan replikeras bör beräkningsmetoden betraktas som felaktig. Vi sluter oss därför till att den besparing som Statskontoret uppger att myndigheterna gör snarare är en gissning än ett statistiskt beräknat mått.

Som vi förstår av beskrivningen har Statskontoret gjort uppskattningen på samma sätt som ett ovägt medelvärde, det vill säga ingen hänsyn har tagits till de enskilda myndigheternas inköpsvolym. En uppskattning av den procentuella besparingen för staten som inte viktat myndigheternas svar

med deras inköpsvolymen är direkt felaktig och kan ge grovt missvisande resultat. En mer utförlig diskussion om ovägda och vägda medelvärden samt problemen som uppkommer finns i avsnitt 4.4.

#### 5.4 Kommentarer om måttets relevans

Statskontoret har valt att redovisa hur stora besparingar som ramavtalen innebär för myndigheterna på eget initiativ. Det går därför inte att ställa måttet som redovisas i relation till vad som efterfrågas. Det verkar däremot rimligt att uttrycka besparingarna i procent eller i kronor. Uttrycks besparingarna i procent bör *basen* för procentangivelsen tydligt anges. Statskontoret bör därför redovisa att besparingen är 10 procent av *det totala anskaffningsvärdet*. Detta framgår bara delvis i Statskontorets årsredovisning 2003. I detta sammanhang vill vi även påpeka att redovisningen inte är konsistent då man på olika sidor i årsredovisningen rapporterar olika stora besparingar. Troligtvis beror detta på att man inte beskrivit vilken bas procentangivelsen utgår ifrån eller vilken typ av besparing som avses: administrativ besparing eller besparing via lägre pris.

## 6 Användning av Statskontorets IT-avtal

I Statskontorets regleringsbrev efterfrågar regeringen en återrapportering om myndigheternas utnyttjande av de ramavtal inom IT- och teleområdet som Statskontoret ansvarar för.

I Statskontorets årsredovisning 2003 redovisas på sidan 43 att 98 procent av myndigheterna inom stat, kommun och landsting använder Statskontorets IT-avtal.

Underlaget till uppgiften kommer från den enkät som skickats till statliga myndigheter, försäkringskassor, kommuner och landsting. Enkäten återfinns i sin helhet i bilaga B.

I fråga A1 i enkäten tillfrågas myndigheterna hur ofta de använder sig av Statskontorets ramavtal. Frågan lyder: "Hur ofta använder Er organisation Statskontorets ramavtal?" Svaret kan anges i följande olika kategorier:

- 1: Aldrig.
- 2: Sällan, vid färre än 40 procent av alla IT-inköp.
- 3: Ibland, vid mellan 40–70 procent av alla IT-inköp.
- 4: Oftast, vid mer än 70 procent av alla IT-inköp.
- 5: Alltid.

Det återrapporterade måttet att 98 procent av myndigheterna använder IT-ramavtalen beräknas som andelen av myndigheterna som har svarat på

något av alternativen 2–5, det vill säga säger sig ha använt ramavtalen vid något tillfälle.

### 6.1 Sammanfattande kommentarer

Det mått Statskontoret tar fram i enkäten mäter andelen av myndigheterna som någon gång har använt sig av Statskontorets IT-avtal. I återrapporteringen beskrivs måttet mäta andelen av myndigheterna som använder sig av IT-avtalen. Här sker en betydande begreppsförskjutning, och måttet blir vilseledande då ingen redogörelse för vad måttet visar finns med.

Det mått som Statskontoret valt att återrapportera är grovt och missar till stor del i vilken utsträckning myndigheterna egentligen använder sig av IT-avtalen. Vår bedömning är därför att regeringen inte får en rättvisande redovisning av myndigheternas utnyttjande av Statskontorets IT-avtal.

### 6.2 Kommentar om beräkningsunderlaget

I frågan som ligger till grund för återrapporteringen specificeras ingen tidsperiod under vilket myndigheten skulle använt sig av ramavtalet, utan frågan är öppen i detta avseende. Då frågorna inte är preciserade med avseende på tidsperiod kan följderna bli att de svarande lämnar uppgifter avseende olika tidsperioder och måttet kan på så sätt bli intetsägande.

Ett annat problem är att frågan inte klargör om procentsatserna är uttryckta i antal inköp, inköpsvolym i kronor eller något annat. Otydligheten i vad som avses betyder att myndigheterna kan uppfatta frågan på olika sätt och svara på olika saker, vilket gör att validiteten i måttet ytterligare försämras.

Statskontoret bör försöka få en uppgift om hur stor del av de totala inköpen som kanaliseras via Statskontorets ramavtal. Att mäta antalet köp som går via Statskontoret är missvisande då myndigheterna kan ha ett köpbeteende där stora inköp görs via Statskontoret och små av myndigheterna själva, eller tvärtom. Ett exempel är att en myndighet antalsmässigt gör 50 procent av alla inköp via Statskontorets ramavtal men att dessa är av mindre omfattning än de som görs på egen hand. Följden är att mindre än 50 procent av den totala inköpsvolymen görs via Statskontorets avtal. Samma diskussion som förs i avsnitt 5.2 angående att svaren kategoriserats i olika grupper är tillämplig även här.

I Statskontorets redovisning av hur stor andel av myndigheterna som använder IT-avtalen saknas uppgifter, alternativt en diskussion, om måttets osäkerhet. De synpunkter som tas upp i avsnitt 4.2 om att inte påpeka måttens osäkerhet gäller även här. Vi vill återigen påpeka att genom att inte redovisa uppgifter om måttets osäkerhet skapas en falsk bild av att måttet inte

är osäkert. Dessutom ges mottagaren av uppgiften ingen möjlighet att bilda sig en uppfattning om hur tillförlitligt måttet är.

På samma sätt som i avsnitt 4.2 går det att göra en uppskattning av det maximala och det minimala värde som måttet kan anta. Av de 602 tillfrågade myndigheterna har 110 inte svarat på frågan om de använder sig av ramavtalen, vilket ger ett bortfall på drygt 18 procent. Om samtliga 110 myndigheter i bortfallet hade angett svarsalternativ 2–5, det vill säga uppgett att de använt sig av ramavtalen åtminstone någon gång, skulle andelen som använt sig av ramavtalen bli knappt 99 procent. Om dessa myndigheter i stället angett svarsalternativ 1, det vill säga uppgett att de aldrig använt Statskontorets avtal, blir andelen i stället 80 procent. I nedanstående tabell redovisas resultaten av denna analys.

Tabell 3 Andel myndigheter som säger sig använda Statskontorets ramavtal beroende på hur myndigheterna i bortfallet antas svara

	Andel myndigheter som säger sig använda Statskontorets ramavtal
Redovisat enligt Statskontoret	98 %
Maximal andel, 0 % av bortfallet svarar "Aldrig"	99 %
Minimal andel, 100 % av bortfallet svarar "Aldrig"	80 %
50 % av bortfallet svarar "Aldrig"	89 %

Av samma skäl som tidigare angivits finns anledning att tro att bortfallet är snedvridet på det sättet att de som inte använder sig av Statskontorets ramavtal är överrepresenterade i bortfallet. I tabellen ovan har vi i ett fall antagit att 50 procent av bortfallet skulle bestå av myndigheter som skulle svarat "Aldrig" på frågan. Om så är fallet skulle andelen myndigheter som använder sig av ramavtalen bli lägre än rapporterat.

### 6.3 Kommentar om hur måttet beräknats

Statisticon har ingen invändning mot hur måttet beräknats.

### 6.4 Kommentar om måttets relevans

I regleringsbrevet specificeras vad som ska återrapporeras på följande sätt: "I vilken utsträckning myndigheterna använder Statskontorets ramavtal". Vi anser att återrapporering bör ske i form av ett omsättningsbelopp uttryckt i kronor eller något annat mått som på ett enkelt sätt kan räknas om till ett belopp i kronor. Därmed blir återrapporeringen tydlig och lättförståelig.

I Statskontorets årsredovisning 2003 uppges att "av myndigheterna i stat, kommun och landsting använder 98 % Statskontorets IT-avtal." Måttet

är vilseledande då det ger sken av att 98 procent av myndigheterna använder sig av Statskontorets ramavtal vid samtliga inköp, vilket naturligtvis inte är fallet. Statskontoret kunde delvis ha undvikit detta problem genom att inkludera en mer fullständig redovisning där även svarsfrekvenserna för de olika svarsalternativen hade ingått.

Andelen av myndigheterna som säger sig använda Statskontorets ramavtal är inte nödvändigtvis det mått som bör redovisas. I fråga 8 ombuds myndigheterna att svara på frågan: "Uppskatta andelen produkter/tjänster som anskaffades via Statskontorets ramavtal under 2002 i förhållande till den totala anskaffningen inom respektive område." Frågan ska besvaras för tre områden: produkter, produktorienterade tjänster, och övriga konsulttjänster. Svarsalternativen är:

1: 0 %

2: 1–24 %

3: 25–49 %

4: 50–74 %

5: > 75 %

Räknar man fram ett ovägt medelvärde på myndigheternas svar på fråga 8 fås resultatet att andelen inköp som går via Statskontorets ramavtal är 73 procent inom området produkter. Andelen är 36 procent inom området produktorienterade tjänster och 35 procent inom området övriga konsulttjänster. Dessa framräknade medelvärden ger inte svar på hur stor del av de totala inköpen som går via Statskontorets ramavtal eftersom de enskilda myndigheternas inköpsvolym inte tas med i beräkningen. De ger däremot en indikation om att det återrapporterade måttet är missvisande som mått på hur mycket myndigheterna köper via Statskontorets ramavtal.

## **7 Besparingar genom Statskontorets IT-avtal**

I Statskontorets regleringsbrev efterfrågar regeringen en återrapportering om myndigheternas besparingar som uppnås inom den offentliga sektorn genom att myndigheterna använder Statskontorets ramavtal.

I Statskontorets årsredovisning 2003 anges på sidan 43 att besparingen motsvarar 10–15 procent av inköpsvolymen eller 700–1 000 miljoner kronor genom resursbesparingar.

Underlaget till båda uppgifterna kommer från den enkät som skickats till statliga myndigheter, försäkringskassor, kommuner och landsting, samt den uppskattade totala inköpsvolymen via IT-ramavtalen. Enkäten återfinns i sin helhet i bilaga B.

I enkäten tillfrågas myndigheterna i frågorna 4a och 4b hur stora besparingar som myndigheten kunnat göra. Fråga 4 lyder: "Hur mycket uppskattar Ni att er organisation kunnat spara genom ramavtalen? Ange besparingarna i procent av Er totala IT-inköpsvolym." I fråga 4a ska "Resursbesparingar genom förenklat inköp" anges och i fråga 4b ska "Lägre inköpspriser" anges. Svartalternativen för båda frågorna är:

- 1: < 5 %
- 2: 5–10 %
- 3: 11–15 %
- 4: 16–20 %
- 5: > 20 %

Som vi förstått Statskontoret så uppskattas besparingen uttryckt i procent utifrån myndigheternas svar på frågorna 4a och 4b. Ingen egentlig beräkning har skett, utan Statskontoret har utifrån fördelningen av myndigheternas svar gjort ett överslag på var mittpunkten i fördelningen kan tänkas ligga. Som vi förstår har Statskontoret grovt försökt att hitta i vilken svarskategori medianmyndigheten ligger.

Besparingen uttryckt i kronor är beräknad som besparingen uttryckt i procent multiplicerat med den inköpsvolym som förmedlats via Statskontoret. Statskontoret uppger att IT-avtalen omsätter omkring 7 miljarder kronor. Den lägre gränsen beräknas som  $0,10 \cdot 7$  miljarder, vilket approximativt ger 700 miljoner. Den övre gränsen beräknas som  $0,15 \cdot 7$  miljarder, vilket approximativt ger 1 000 miljoner.<sup>142</sup>

### 7.1 Sammanfattande kommentarer

Statskontorets underlag för att beräkna besparingarna genom myndigheternas användande av IT-ramavtalen är otillräckligt. Det saknas uppgifter om de enskilda myndigheternas inköpsvolym. Utan uppgifter om inköpsvolym kan varken den totala eller den genomsnittliga besparingen beräknas.

Statskontoret har trots detta gjort en grov uppskattning av storleken på de genomsnittliga besparingarna uttryckt i procent. Denna uppskattning baseras inte på någon vedertagen statistisk beräkningsmetod. Vi bedömer denna uppskattning vara en gissning. Den redovisade besparingen uttryckt i kronor är grovt felräknad då den procentuella besparingen är multiplicerad med fel bas. Vår bedömning är därför att regeringen inte får en rättvisande redovisning av de besparingar som myndigheterna gör genom att använda Statskontorets IT-ramavtal.

---

<sup>142</sup> Statskontoret har tagit del av ovanstående beskrivning av beräkningsförfarandet och har inte uttryckt några invändningar.

## 7.2 Kommentar om beräkningsunderlaget

I SCB:s resultatrapport<sup>143</sup> som medföljer enkätundersökningen nämns på sidan 5 att myndigheterna har haft svårigheter att besvara fråga 4. SCB:s slutsats är att siffrorna måste tolkas med försiktighet. Trots denna explicita varning för att måtten innehåller problem har Statskontoret valt att återrapportera resultaten okritiskt och utan medföljande varning om måttets brister.

Samma diskussion som förs i avsnitt 5.2 angående att svaren kategoriserats i olika grupper är tillämplig även här. I både fråga 4a och 4b är svarsalternativen ofullständiga. Intervallen mellan svarskategorierna 2 och 3 samt 3 och 4 är inte täckta. Problemet med detta har diskuterats i avsnitt 5.2.

Svarsalternativ 5 omfattar alla myndigheter med besparingar över 20 procent och är ett öppet intervall upp till 100 procent. Problemet med denna konstruktion har diskuterats i avsnitt 5.2.

I varken fråga 4a eller 5b har någon tidsperiod specificerats under vilken besparingarna kan tänkas ha gjorts. Detta får på samma sätt som beskrivits i avsnitt 4.2 negativa konsekvenser för måttets validitet.

På samma sätt som i avsnitt 5.2 bedömer vi frågan angående besparingar genom lägre priser som komplex och svårbesvarad. I detta fall är problemet extra tydligt då endast 301 av de 492 myndigheter som svarade på enkäten svarade på denna fråga. Detta ger ett partiellt bortfall på 191 myndigheter eller 39 procent. Ett så betydande partiellt bortfall är en klar indikation om att det finns kvalitativa problem med frågan som bör diskuteras närmare. Effekten av ett så stort partiellt bortfall blir att osäkerheten i måttet blir större.

Fråga 4 i enkäten är en följdfråga till fråga 3. Fråga 4a ska endast besvaras om myndigheten uppgett att de gjort resursbesparingar i fråga 3a. Fråga 4b ska endast besvaras om myndigheten anser sig få lägre inköpspriser via ramavtalen i fråga 3b. Konstruktionen av enkäten är här krånglig och svår att följa, vilket kan medföra problem för de svarande och att de missförstår instruktionerna.

Omfattningen av ovanstående problem går att uppskatta. I fråga 3a har 448 myndigheter sagt sig göra resursbesparingar genom förenklat inköp och de ska därför även svara på fråga 4a. Antalet myndigheter som har svarat på fråga 4a är 427 stycken. Skillnaden på 21 stycken myndigheter kan bero på att de missuppfattar instruktionerna, men även på att de är oförmögna att uppskatta besparingarnas storlek och därför inte svarat alls. Antalet myndigheter som i fråga 3b svarat att de får lägre inköpspriser via Statskontorets ramavtal är 322. Även dessa ska enligt instruktionerna svara på fråga 4b. An-

---

<sup>143</sup> SCB, Forskning och informationsteknik, Carl-Magnus Jaansson, "Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2003".

talet myndigheter som svarat på fråga 4b är 301. Skillnaden är 21 myndigheter. Oavsett orsak till att antalet svarande skiljer sig åt mellan frågorna finns det utrymme för förbättringar av enkätens konstruktion.

Ett betydligt allvarigare problem med denna konstruktion är att svaren på fråga 3 implicit innefattas även i fråga 4. En myndighet som i fråga 3 väljer att svara "Nej", på frågan om de gör resursbesparingar genom förenklat inköp, ska inte svara på fråga 4a. De som svarar på fråga 4a är således endast de myndigheter som anser sig göra besparingar. Följden är att uppgifterna om hur stora besparingar myndigheterna gör uteslutande baseras på de myndigheter som anser sig göra besparingar.

På liknande sätt gäller resonemanget för frågorna 3b och 4b, vilka har samma konstruktion. För dessa två frågor gäller att endast de myndigheter som anser sig göra besparingar genom lägre inköpspriser via ramavtal får svara på frågan hur stora dessa besparingarna är.

För att utifrån materialet kunna göra en uppskattning av hur stora besparingarna blir måste myndigheternas svar på frågorna 3 och 4 kombineras. I SCB:s resultatredovisning av besparingarnas storlek framkommer inte detta. Besparingarna redovisas utan hänsyn till de myndigheter som angett att de inte har gjort några besparingar i fråga 3. På grund av detta blir det därför fel att göra en uppskattning av den genomsnittliga besparingen utifrån SCB:s redovisade uppgifter av svaren på fråga 4a respektive 4b.

I diagrammen nedan görs en jämförelse mellan den felaktigt redovisade fördelningen och den korrekta fördelningen av svaren på hur stora besparingarna är. I diagram 1 återges andelen svarande efter svarskategori på frågan om hur stora resursbesparingar som gjorts genom förenklat inköp. I detta fall är antalet myndigheter som uppger att de inte gör några besparingar genom att ramavtalen förenklar inköpen endast tio stycken. Skillnaden mellan hur svaren fördelas i den korrekta respektive felaktiga fördelningen blir därför relativt liten.

I diagram 2 återges besparingarna som uppkommer på grund av att Statskontorets ramavtal ger lägre inköpspriser. Antalet myndigheter som uppger att de inte gör några besparingar är 54 stycken. Eftersom endast 301 myndigheter uppger att de gör besparingar på grund av lägre inköpspriser blir skillnaden stor mellan den korrekta och den felaktiga fördelningen.

Att SCB separerar redovisningen av besparingarna beroende på om myndigheten anser sig ha gjort eller inte gjort några besparingar är allvarligt. Effekten kan bli att den felaktiga fördelningen används för att beräkna besparingarna, vilket ger missvisande resultat.



Diagram 1 Andel svarande efter svarskategori på frågan om hur stora resursbesparingar som gjorts genom förenklat inköp

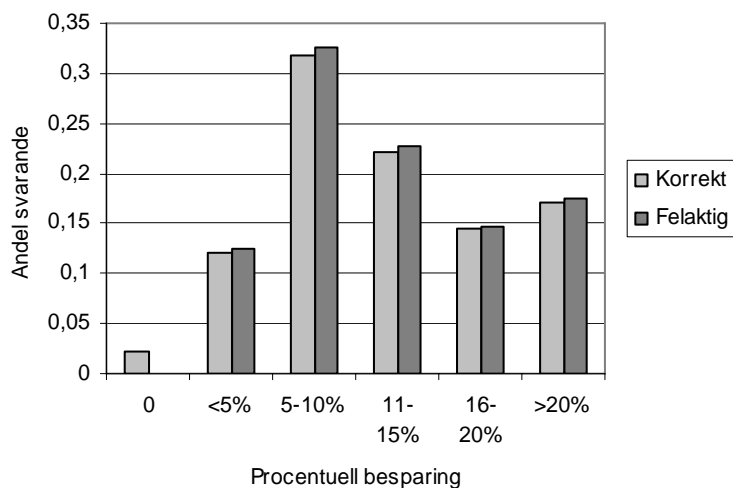
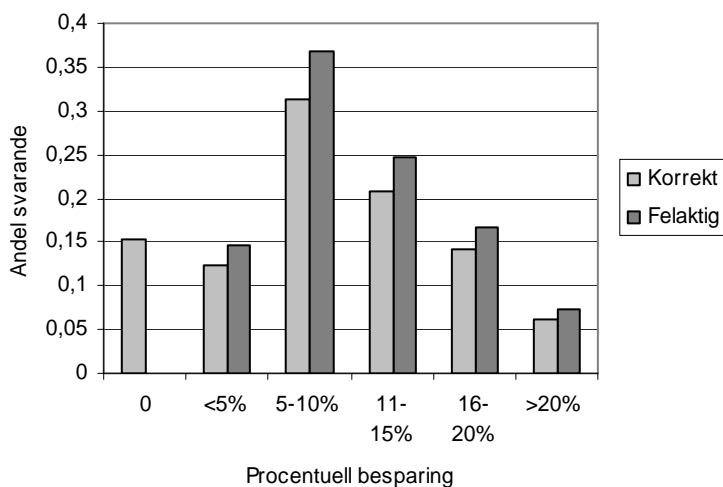


Diagram 2 Andel svarande efter svarskategori på frågan om hur stora besparingar som gjorts genom lägre inköspriser



### 7.3 Kommentar om hur måttet beräknats

Utifrån Statskontorets beskrivning av hur den procentuella besparingen tagits fram kan vi inte replikera beräkningarna. Eftersom beräkningarna inte kan replikeras bör beräkningsmetoden betraktas som felaktig. Vi kan endast

sluta oss till att Statskontorets återrapportering av besparingarnas procentuella storlek är gissningar.

Som vi förstår är Statskontorets uppskattning av besparingarna gjord på samma sätt som ett ovägt medelvärde. Effekten och problemen med detta har diskuterats tidigare i avsnitt 5.3. Här uppkommer troligtvis även ett följdfel på grund av att man använder den felaktiga fördelningen av myndigheternas svar som diskuterats i avsnittet ovan.

I frågorna 4a och 4b begär Statskontoret att myndigheten ska uppge hur stora resursbesparingarna är i procent av deras *totala IT-inköpsvolym*. I beräkningen av storleken på besparingarna uttryckt i kronor multiplicerar Statskontoret den procentuella besparingen som de uppskattat med den redovisade *omsättningen av Statskontorets ramavtal*. Statskontoret använder således fel bas för att beräkna besparingen i kronor. För att beräkna besparingarna i kronor på ett korrekt sätt måste de procentuella besparingarna multipliceras med myndigheternas totala IT-inköp. Beräkningsfelet gör att besparingarna underskattas. Hur mycket går endast att beräkna om man har uppgifter om myndigheternas totala IT-inköp.

#### *7.4 Kommentar om måttets relevans*

Statskontoret har valt att återrapportera dels myndigheternas genomsnittliga besparingar uttryckt i procent av den totala inköpsvolymen, dels den totala besparingen inom den offentliga sektorn uttryckt i kronor. Hade de redovisade måtten varit korrekt beräknade skulle de på ett adekvat och lättförståeligt sätt ge en god bild av vad som efterfrågas i Statskontorets regleringsbrev. Möjligen kan det vara värt att nyansera bilden genom att även rapportera hur stora besparingarna är på grund av att inköpen förenklas respektive att myndigheterna får lägre inköpspriser.

## **8 Rimlighetsbedömning av beräknade besparingar**

För att rimlighetspröva de besparingar som Statskontoret återrapporterar till regeringen gör vi i det följande två beräkningar. Båda beräkningarna är tämligen enkla att genomföra om man har tillgång till myndigheternas inköp av varor och tjänster. Om Statskontoret hade utfört dessa beräkningar skulle myndigheten ha fått en indikation om att undersökningens design leder till tämligen orimliga resultat.

I den första beräkningen gör vi en grov beräkning av besparingarna genom att multiplicera den redovisade procentuella besparingen som Statskontoret uppgett i sin årsredovisning med myndigheternas totala inköpsvolym. I den andra beräkningen ser vi till varje enskild myndighets svar och

inköpsvolym, det vill säga vi tar hänsyn till att olika myndigheter har olika inköpsvolymmer.

Den första beräkningen ger besparingen för staten uttryckt i kronor under antagandet att de återspeglade måtten är korrekt beräknade och att de på ett adekvat sätt återspeglar myndigheternas verkliga besparingar. Den andra beräkningen ger besparingen för staten givet att de myndigheter som svarat på frågorna har förstått frågorna om besparingarnas storlek på ett korrekt sätt samt beräknat besparingen på ett tillfredsställande sätt.

Med inköpsvolym menar vi de statliga myndigheternas kostnader för inköp av varor och tjänster från leverantörer utanför staten. Sådana uppgifter finns att tillgå vid Ekonomistyrningsverket. I myndigheternas inköpskostnader ingår inte kostnader för investeringar i t.ex. vägar, järnvägar och krigsmateriel.

### *8.1 Statens besparingar beräknat som ett ovägt genomsnitt*

I sin årsredovisning uppger Statskontoret att besparingen inom den statliga inköpsamordningen, exklusive IT-avtalen, i genomsnitt är mellan 10 och 15 procent av anskaffningsvärdet. Även inom IT-området sägs besparingen i genomsnitt vara 10 till 15 procent, vilket medför att vi kan utgå från att besparingen som helhet för de statliga myndigheterna inom den statliga inköpsamordningen är mellan 10 och 15 procent.

Vi har inte tillgång till myndigheternas anskaffningsvärden inom IT-området separat men har däremot uppgifter om värdet av myndigheternas inköp av varor och tjänster totalt sett. För 246 myndigheter uppgick inköpen år 2003 till ca 109 miljarder kronor. Givet att de statliga myndigheterna uppger att de i genomsnitt gör lika stora besparingar som kommuner och lands-ting kan vi beräkna statens besparing uttryckt i kronor för inköpsamordningen.

Om myndigheterna i genomsnitt sparar 10 till 15 procent av 109 miljarder blir besparingen mellan 10,9 och 16,4 miljarder kronor. Detta kan sättas i relation till att hela den statliga inköpsamordningen år 2003 omsatte omkring 7,1 miljarder kronor totalt, varav Statskontorets IT-avtal utgör omkring hälften. Detta kan tolkas som att staten, grovt räknat, sparar två kronor för varje krona som myndigheterna handlar för via ramavtalen i stället för att upphandla själva.

### *8.2 Statens besparingar beräknat som ett vägt genomsnitt*

Den ovanstående beräkningen utgår från att samtliga statliga myndigheter i genomsnitt sparar mellan 10 och 15 procent. Ingen hänsyn tas till vare sig de enskilda myndigheternas inköpsvolym eller hur stora besparingar de anser

sig ha gjort. Genom att använda varje myndighets svar och inköpsvolym kan vi göra en mer rättvisande beräkning av besparingarnas storlek uttryckt i kronor, givet att myndigheternas svar på enkäten är en korrekt uppskattning av besparingarna.

Vi har dock ett problem då vi inte vet hur myndigheternas inköp fördelar sig mellan IT och övriga produkter och tjänster. För att komma runt detta måste vi göra ett förenklande antagande. Vi antar därför att den besparing som varje myndighet har uppgett för övriga produkter och tjänster även gäller inom IT-området.

Till exempel uppger Migrationsverket, i enkäten om användande av ramavtal, att de gör administrativa besparingar motsvarande 5–10 procent och 5–10 procent ekonomiska besparingar. I enkäten om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/-tjänster uppger de att de gör 11–15 procent besparingar genom förenklat inköp och < 5 procent besparingar genom lägre inköspriser.<sup>144</sup> I vår beräkning antar vi således att Migrationsverket gör administrativa respektive ekonomiska besparingar motsvarande 5–10 procent även inom IT-området.

För att klargöra beräkningssättet kan vi räkna ut hur stora besparingar i kronor som Migrationsverket gjort. Migrationsverket köpte varor och tjänster för drygt 1,1 miljarder kronor år 2003. En administrativ besparing på 5–10 procent av inköpsvolymen motsvarar därför 55–110 miljoner kronor. Eftersom de administrativa besparingarna till största delen handlar om minskad arbetsbörda kan vi sätta denna besparing i ett perspektiv genom att räkna om detta till antal anställda. Anta att en anställd inom den offentliga sektorn kostar 1 miljon kronor per år inklusive overheadkostnader. Detta betyder att Migrationsverket, genom att använda sig av de statliga ramavtalen, har sparat in administrativt arbete motsvarande 55 till 110 heltidsanställda personer. Motsvarande beräkning för de ekonomiska besparingarna ger att Migrationsverket sparat ytterligare 55–110 miljoner kronor genom bättre priser.

Gör vi samma beräkning för samtliga myndigheter får vi den totala besparing för staten via den statliga inköpssamordningen. Av de 248 myndigheter som ombetts att besvara enkäten om användande av ramavtal har vi uppgifter om inköpsvolym i 227 fall. Av dessa 227 myndigheter har 167 svarat på frågan om administrativa besparingar och 165 svarat på frågan om ekonomiska besparingar. Endast 164 myndigheter har svarat på båda frågorna.

I nedanstående tabell redovisas inköpsvolymen för 227 av myndigheterna och den besparing som inköpssamordningen lett till för de myndig-

---

<sup>144</sup> Frågorna om besparingar är inte desamma i de båda enkäterna. Vi antar därför att de *administrativa besparingarna* i enkäten om användande av ramavtal motsvaras av *besparingar genom förenklat inköp* i enkäten om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/tjänster. På samma sätt antar vi att *ekonomiska besparingar* motsvaras av *besparingar genom lägre inköspriser*.

heter som besvarat frågorna. Den totala besparingen för de 164 myndigheter som svarat på båda frågorna om vilka besparingar blir cirka 16 miljarder kronor.

Tabell 4 Inköpsvolym och besparing för staten genom användande av ramavtal

	Antal myndigheter	Totalt
Inköpsvolym	227	109 114 000 000
Administrativ besparing	167	9 202 368 419
Ekonomisk besparing	165	6 737 300 797
Total besparing	164	15 920 452 941

### 8.3 Kommentarer till de beräknade besparingarna

Genom att göra enkla beräkningar som de ovanstående kan man rimlighetsbedöma de uppgifter som insamlats. Sådana beräkningar och bedömningar bör vara en integrerad del av undersökningen och ingå i arbetet med att kvalitetssäkra de uppgifter som tas fram.

I detta fall är det även så att något av de ovan framräknade måtten borde återrapporterats till regeringen för att ge en bild av vilka besparingar som den statliga inköpssamordningen ger upphov till, detta dock endast om man anser att uppgifterna verkar rimliga. Storleken på besparingarna och exemplet med Migrationsverket ger dock en stark indikation om att uppgifterna kan vara felaktiga.

Besparingarnas storlek, oavsett beräkningsmetod, är mycket stora i förhållande till omsättningen av ramavtalen. Grovt kan man säga att staten sparar två kronor för varje krona som myndigheterna handlar för via ramavtal. Att inköpssamordningen har så pass stora effektivitetsvinster och prisreducerande effekter är tveksamt. Får man ett sådant resultat bör man noggrant kontrollera att samtliga förutsättningar är korrekta. En trolig orsak till resultatet är att frågorna som berör besparingar uttrycks i termer av procent av den totala anskaffningsvolymen. Respondenterna får här givna svarsalternativ och kan förledas att tro att besparingarna kan vara så pass stora utan att egentligen känna till sin egen myndighets totala anskaffningsvolym.

Exemplet med Migrationsverket visar att myndigheterna har svårt att förstå frågan. Genom att räkna om besparingen till heltidsanställda personer ges Migrationsverkets svar en helt annan innebörd och kan på ett enklare sätt tolkas i termer av administrativ besparing. Det är betydligt lättare att förstå och tolka att Migrationsverket har sparat in administrativt arbete motsvarande 55–110 heltidsanställda personer än att besparingen är 55–110 miljoner kronor.

## Bilaga A – Enkät om användning av ramavtal



Här lämnade uppgifter är sekretesskyddade enligt 9 kap. 4 § sekretesslagen (SFS 1980:100)

id-nummer :  
lösenord:

### Enkät om Användning av ramavtal

Blanketten insänds senast den 10 oktober 2003  
i bifogat svarskuvert eller under adress

Statistiska centralbyrån  
ES/Fol  
Att: Helena Karlsson  
Box 24 300  
104 61 STOCKHOLM

Ni kan också fylla i enkäten elektroniskt på SCB:s webbplats, <http://www.h.scb.se/ramavtal> genom att logga in med  
Ert id-nummer och lösenord (se ovan)

### Undersökning av Er organisations inställning till och behov av de statliga ramavtalen exklusive de IT-relaterade ramavtalen

Myndighetens kontaktperson	
I de blå rutorna fyller ni i texter (TEXTA)	Telefon (inkl. och abonnering)
Kontaktpersonens e-post	Myndighetens e-post

A. Användning av ramavtal	
<b>Använder Er organisation de statliga ramavtalen?</b>	
Ja	<input type="checkbox"/> 1
Nej	<input type="checkbox"/> 2 Gå direkt till fråga 11
<b>1. Varför har Er myndighet valt att använda de statliga ramavtalen?</b>	
<i>Hera alternativ får anges</i>	
a. Administrativa besparingar genom förenklat inköp <input type="checkbox"/> 1	b. Lägre inköpspriser <input type="checkbox"/> 1
c. Avtalsvillkor som tillgodoser Er myndighets behov <input type="checkbox"/> 1	d. Leverantörerna, produkterna och tjänsterna har genomgått en kvalificering genom upphandlingsförfarandet <input type="checkbox"/> 1
e. Annat <input type="checkbox"/> 1	

Blankt kuvert	Postadress	Kontaktpersoner	Telefon	E-post
 <b>Statistiska centralbyrån</b> Statistiska Sweden	Box 24 300	Helena Karlsson	08-506 94 3 12	helena.karlsson@scb.se

**2. Nämn de fem vanligaste ramavtalsområden som Er myndighet använder**

a. \_\_\_\_\_

b. \_\_\_\_\_

c. \_\_\_\_\_

d. \_\_\_\_\_

e. \_\_\_\_\_

---

**3. Hur stor del av Er myndighets totala anskaffning beräknar Ni sker genom användandet av de statliga ramavtalen ?**

Ange i procent:  
 - - - - -

---

**4. Hur stora administrativa besparingar har Er myndighet kunnat göra genom användandet av de statliga ramavtalen ?**

< 5%      5 – 10%      11 – 15%      16 – 20%      > 20%

Ange besparingarna i procent i förhållande till Er totala anskaffningsvolym       1       2       3       4       5

---

**5. Hur stora ekonomiska besparingar har Er myndighet kunnat göra genom användandet av de statliga ramavtalen, till exempel genom att erhålla lägre inköspriser än vad Ni skulle ha fått om Ni hade upphandlat på egen hand ?**

< 5%      5 – 10%      11 – 15%      16 – 20%      > 20%

Ange besparingarna i procent i förhållande till Er totala anskaffningsvolym       1       2       3       4       5

---

**6. Anser Er myndighet att det saknas något statligt ramavtalsområde och i så fall vilket/vilka ?** *Hera alternativ får anges*

a. \_\_\_\_\_

b. \_\_\_\_\_

c. \_\_\_\_\_

d. \_\_\_\_\_

e. \_\_\_\_\_

<p><b>7. Finns det några ramavtalsområden som Er myndighet anser fungerar mindre bra och i så fall varför?</b></p> <p>a. ....</p> <p>b. ....</p> <p>c. ....</p> <p>d. ....</p> <p>e. ....</p>	<p><i>Hera alternativ far anges</i></p>
<p><b>8. Vilken/vilka faktorer har varit avgörande vid val av leverantör vid avrop mot ramavtal?</b></p> <p>a. Den ramavtalstecknande myndighetens utvärdering <input type="checkbox"/> 1</p> <p>b. Leverantören representerad på orten/lokal leverantör <input type="checkbox"/> 1</p> <p>c. Tillägsbeställning från tidigare leverantör <input type="checkbox"/> 1</p> <p>d. Inkomna svar på en avropsförfrågan ställd till flera ramavtalsleverantörer <input type="checkbox"/> 1</p> <p>e. Annat, var god ange vad: .....</p>	<p><i>Hera alternativ far anges</i></p>
<p><b>9. Hur sker utskick av avropsförfrågan till ramavtalsleverantörerna före beställning?</b></p> <p>a. Avropsförfrågan skickas endast till endast en ramavtalsleverantör <input type="checkbox"/> 1</p> <p>b. Avropsförfrågan skickas till två eller fler ramavtalsleverantörer <input type="checkbox"/> 1</p> <p>c. Avropsförfrågan skickas till samtliga ramavtalsleverantörer <input type="checkbox"/> 1</p> <p>d. Avropsförfrågan skickas sällan eller aldrig <input type="checkbox"/> 1</p>	<p><i>Ange det sätt som oftast används</i></p>
<p><b>10. Hur betygsätter Er myndighet de statliga ramavtalen generellt sett utifrån påståendena nedan:</b></p> <p>a. De statliga ramavtalen är lätta att använda för avrop <input type="checkbox"/> 1    <input type="checkbox"/> 2    <input type="checkbox"/> 3    <input type="checkbox"/> 4    <input type="checkbox"/> 5</p> <p>b. De statliga ramavtalen har underlättat och rationaliserat inköpsarbetet <input type="checkbox"/> 1    <input type="checkbox"/> 2    <input type="checkbox"/> 3    <input type="checkbox"/> 4    <input type="checkbox"/> 5</p> <p>c. Vår myndighet har fått ett bra stöd och bemötande av de ramavtalstecknande myndigheterna i de fall vi haft behov av det <input type="checkbox"/> 1    <input type="checkbox"/> 2    <input type="checkbox"/> 3    <input type="checkbox"/> 4    <input type="checkbox"/> 5</p> <p>d. Vår myndighet har fått ett bra stöd och bemötande ifrån statliga inköpsmyndigheterna på Statskontoret i de fall vi har haft behov av det <input type="checkbox"/> 1    <input type="checkbox"/> 2    <input type="checkbox"/> 3    <input type="checkbox"/> 4    <input type="checkbox"/> 5</p>	<p><i>Ange betyg på en skala mellan 1 och 5 där 1 är lägsta betyget och 5 är högsta betyget</i></p>



<b>B. Information om ramavtal</b>											
<b>11. Hur kommer Er myndighet att använda de statliga ramavtalen i fortsättningen?</b>		<i>Ange endast ett svarsalternativ</i>									
a.	M kommer att använda oss av ramavtalen som idag	<input type="checkbox"/>	1								
b.	M kommer försöka öka användningen av ramavtalen	<input type="checkbox"/>	2								
c.	M kommer försöka minska användningen av ramavtalen	<input type="checkbox"/>	3								
<b>12. Hur önskar Er myndighet få information om de statliga ramavtalen?</b>		<i>Flera alternativ får anges</i>									
a.	Ma en centralt samordnad avtalsdatabas	<input type="checkbox"/>	1								
b.	Ma elektroniskt nyhetsbrev	<input type="checkbox"/>	1								
c.	Ma tryckt material (vägledningar, guider, tidskrifter)	<input type="checkbox"/>	1								
d.	Ma seminarier	<input type="checkbox"/>	1								
e.	Annat, var god ange vad: .....										
<b>13. Hur vill ni på Er myndighet beskriva vikten av att den statliga inköpsamordningen arbetar med nedanstående uppgifter?</b>		<i>Ange vikten på en skala mellan 1 och 5 där 1 är lägsta vikten och 5 är högsta vikten</i>									
a.	Samordning och initiering av ramavtal för staten	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
b.	Information om vilka ramavtal som finns, t.ex. genom att tillhandahålla en ramavtalsdatabas	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
c.	Stöd och information i samband med upphandling och avrop via telefon, e-post eller brev	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
d.	Utveckling av gemensamma mallar, guider, vägledningar och tillämpningsanvisningar för upphandling och avrop	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
e.	Utveckling av e-handel <i>Med e-handel menas här myndigheternas köp/beställningar som kan komma att ske elektroniskt</i>	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
f.	Annat, ange vad: .....	<input type="checkbox"/>	1	<input type="checkbox"/>	2	<input type="checkbox"/>	3	<input type="checkbox"/>	4	<input type="checkbox"/>	5
<b>Ytterligare kommentarer</b>											
.....											
.....											
.....											
<b>Hur många minuter tog det att besvara enkäten?</b>											
ca .....											
minuter											

## Bilaga B – Enkät om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/-tjänster

SCB ES/Fol 521 2003-04

Här lämnade uppgifter är sekretesskyddade enligt 9 kap 4 § sekretesslagen (SFS 1980:100)

### Enkät om Ramavtalsupphandling av IT-utrustning/tjänster

Blanketten insänds senast den 13 juni 2003  
i bifogat svarskuvert eller under adress

"namn"

Statistiska centralbyrån  
ES/Fol  
Att: Carl-Magnus Jaensson  
Box 24 300  
104 51 STOCKHOLM

id-nummer : "nr"  
lösenord: "lösen"

Ni kan också fylla i enkäten elektroniskt på SCB:s webbplats, <http://www.h.scb.se/ramavtal> genom att logga in med Ert id-nummer och lösenord (se ovan)

### Undersökning av Er organisations inställning till och behov av de ramavtalsupphandlingar av IT-utrustning och -tjänster som Statskontoret genomför

Myndighetens kontaktperson	
I detta ärende efterfrågas (TEXTA)	Telefon (riktnr och abonentnr)
Kontaktpersonens e-post	Myndighetens e-post
<b>Kontaktpersonens huvudsakliga arbetsuppgift:</b>	
IT	<input type="checkbox"/> 1
Inköp	<input type="checkbox"/> 2
Ekonomi	<input type="checkbox"/> 3
Administration	<input type="checkbox"/> 4
Personaladministration	<input type="checkbox"/> 5
Verksamhetsledning	<input type="checkbox"/> 6
Annan, var god ange vilken: _____	



Blankettutgivare  
**Statistiska centralbyrån**  
Statistik Sweden

Postadress  
Box 24 300  
104 51 Stockholm

Kontaktpersoner  
Carl-Magnus Jaensson  
Thomas Molin

Telefon  
08-506 941 43  
08-506 940 17

E-post  
carl-magnus.jaensson@scb.se  
thomas.molin@scb.se

A. Användning av ramavtal	
<b>1. Hur ofta använder Er organisation Statskontorets ramavtal?</b>	
Aldrig	<input type="checkbox"/> 1 <b>Gå direkt till fråga 9</b>
Sällan, vid färre än 40 procent av alla IT-inköp	<input type="checkbox"/> 2
Ibland, vid mellan 40 och 70 procent av alla IT-inköp	<input type="checkbox"/> 3
Oftast, vid mer än 70 procent av alla IT-inköp	<input type="checkbox"/> 4
Alltid	<input type="checkbox"/> 5 <b>Gå direkt till fråga 3</b>
<b>2. Varför använder Er organisation inte alltid ramavtalen?</b> <i>Flera alternativ får anges</i>	
a. Små inköpsvolymmer	<input type="checkbox"/> 1
b. Ramavtalen täcker ej egna behoven	<input type="checkbox"/> 1
c. Anskaffning via egna avtal	<input type="checkbox"/> 1
d. Ramavtalen är svåra att hitta eller tillämpa	<input type="checkbox"/> 1
e. Kände ej till att ramavtal fanns	<input type="checkbox"/> 1
f. Övrigt	<input type="checkbox"/> 1
<b>3. Varför har Er organisation valt att använda Statskontorets ramavtal?</b> <i>Flera alternativ får anges</i>	
	Ja    Nej
a. Resursbesparingar genom förenklat inköp	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
b. Lägre inköpspriser	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
c. Tidsbesparing vid anskaffning	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
d. Policybeslut inom organisationen	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
e. Avtalsvillkor som tillgodoser organisationens behov	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
f. Bra kvalitet på anskaffade varor och tjänster i och med att leverantörerna, produkterna och tjänsterna genomgått en kvalificering genom upphandlingsförfarandet	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2
g. Annat, var god ange vad: _____	
Om Nej på fråga 3a, <b>besvara endast fråga 4b</b> och fortsätt till fråga 5. Om Nej på fråga 3b, <b>besvara endast fråga 4a</b> och fortsätt till fråga 5. Övriga besvarar både 4a och 4b.	
<b>4. Hur mycket uppskattar Ni att er organisation kunnat spara genom ramavtalen?</b> <i>Ange besparingarna i procent av Er totala IT-inköpsvolym</i>	
	< 5 %    5 – 10 %    11 – 15 %    16 – 20 %    > 20 %
a. Resursbesparingar genom förenklat inköp	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5
b. Lägre inköpspriser	<input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5

<b>5. Vilken/vilka faktorer har varit avgörande vid val av leverantör vid avrop mot ramavtal?</b>		<i>Flera alternativ får anges</i>							
a.	Statskontorets utvärdering	<input type="checkbox"/>	1						
b.	Leverantören representerad på orten/lokal leverantör	<input type="checkbox"/>	1						
c.	Tilläggsbeställning från tidigare leverantör	<input type="checkbox"/>	1						
d.	Inkomna svar på en avropsförfrågan ställd till flera ramavtalsleverantörer	<input type="checkbox"/>	1						
e.	Övrigt	<input type="checkbox"/>	1						
<b>6. Hur sker normalt utskick av avropsförfrågan till ramavtalsleverantörerna före beställning?</b>		<i>Ange endast ett svarsalternativ</i>							
a.	Skickar generellt en avropsförfrågan till endast en ramavtalsleverantör	<input type="checkbox"/>	1						
b.	Skickar generellt en avropsförfrågan till två eller fler ramavtalsleverantörer	<input type="checkbox"/>	1						
c.	Skickar generellt en avropsförfrågan till samtliga ramavtalsleverantörer	<input type="checkbox"/>	1						
d.	Skickar sällan eller aldrig en avropsförfrågan	<input type="checkbox"/>	1						
<b>7. Hur vill Er organisation betygsätta Statskontorets ramavtal avseende:</b>		<i>Ange betyg på en skala mellan 1 och 5 där 1 är lägsta betyget och 5 är högsta betyget</i>							
a.	Hur lätta ramavtalen är att använda?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
b.	I vilken omfattning ramavtalen har underlättat och rationaliserat inköpsarbetet?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
c.	Det stöd och bemötande Ni får av Statskontoret?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
d.	Information om ramavtalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<b>8. Uppskatta andelen produkter/tjänster som anskaffades via Statskontorets ramavtal under 2002 i förhållande till den totala anskaffningen inom respektive område:</b>		0 %	1 – 24 %	25 – 49 %	50 – 74 %	> 75 %			
a.	Produkter, t.ex datorer, skrivare, programvara	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
b.	Produktorienterade tjänster, t.ex. installation, underhåll, utbildning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
c.	Övriga konsulttjänster, generella paketerade tjänster, t.ex telefoni som tjänst	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
<b>Fråga 9 skall endast besvaras av de som svarat "Aldrig" på fråga 1</b>									
<b>9. Varför använder Er organisation aldrig ramavtalen?</b>		<i>Flera alternativ får anges</i>							
a.	Små inköpsvolymmer	<input type="checkbox"/>	1			b. Ramavtalen täcker ej egna behoven	<input type="checkbox"/>	1	
c.	Anskaffning via egna avtal	<input type="checkbox"/>	1			d. Ramavtalen är svåra att hitta eller tillämpa	<input type="checkbox"/>	1	
e.	Kände ej till att ramavtal fanns	<input type="checkbox"/>	1			f. Övrigt	<input type="checkbox"/>	1	

B. Information om ramavtal	
<p><b>10. Hur kommer Er organisation att använda ramavtalen för upphandling av IT-produkter och -tjänster i fortsättningen?</b></p> <p>Vi kommer att använda oss av ramavtalen som idag <input type="checkbox"/> 1</p> <p>Vi kommer försöka öka användningen av ramavtalen <input type="checkbox"/> 2</p> <p>Vi kommer försöka minska användningen av ramavtalen <input type="checkbox"/> 3</p>	<p><i>Ange endast ett svarsalternativ</i></p>
<p><b>11. Hur önskar Er organisation få information från Statskontoret om ramavtal?</b></p> <p>a. Via Statskontorets webbplats <input type="checkbox"/> 1</p> <p>b. Via elektroniskt nyhetsbrev <input type="checkbox"/> 1</p> <p>c. Via tryckt material (vägledningar, guider, tidsskrifter) <input type="checkbox"/> 1</p> <p>d. Via seminarier <input type="checkbox"/> 1</p> <p>e. Annat, var god ange vad: _____</p>	
<p>Adressen till Statskontorets webbplats för ramavtal är:  <a href="http://it-upphandling.statskontoret.se/Uhw/">http://it-upphandling.statskontoret.se/Uhw/</a></p>	
<p><b>12. Vad anser Er organisation om Statskontorets webbplats avseende:</b></p> <p>a. Informationen om ramavtalen <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5</p> <p>b. Hur lättnavigerad webbplatsen är <input type="checkbox"/> 1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/> 4 <input type="checkbox"/> 5</p>	<p><i>Ange betyg på en skala mellan 1 och 5 där 1 är lägsta betyget och 5 är högsta betyget</i></p>
<p><b>13. Skulle Ni rekommendera en kollega inom offentlig förvaltning att använda Statskontorets ramavtal?</b></p> <p><input type="checkbox"/> 1 Ja <input type="checkbox"/> 2 Nej, var god ange varför: _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p><b>14. Hur många minuter tog det att besvara enkäten?</b></p> <p>ca _____ minuter</p>	
<p>Eventuella kommentarer</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	

## Bilaga 3 Statskontorets synpunkter på konsultrapporten

Statskontoret har fått möjlighet att faktakontrollera och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. I samband med faktakontrollen har Statskontoret även fått möjlighet att lämna synpunkter på den granskning som Statisticon AB har utfört på Riksrevisionens uppdrag. Konsultrapporten finns i föregående bilaga. Nedan redovisar Statskontoret sina synpunkter.<sup>145</sup>

### Statskontorets synpunkter

Statskontoret är glada för den genomlysning av den statliga inköpssamordningen som Riksrevisionens rapport medfört. Riksrevisionens arbete ger oss ett bra underlag för det fortsatta arbetet med att utveckla, kvalitetssäkra och samordna arbetet inom den statliga inköpssamordningen. Detta arbete har intensifierats under våren 2005 och koncentreras kring att utveckla gemensamma riktlinjer och rutiner för hur de tolv ramavtalsansvariga myndigheterna ska agera som avtalstecknande myndighet och hur upphandlingsprocessen av de statliga ramavtalen ska genomföras med en god kvalitet.

I samband med Riksrevisionens granskning av den statliga inköpssamordningen har Riksrevisionen uppdragit till undersökningsföretaget Statisticon att kvalitetsgranska Statskontorets återrapportering av den statliga inköpssamordningen. Statskontoret vill i samband med Statisticons rapport särskilt betona att de metoder som Statskontoret använder för att följa upp användningen och besparingen med de statliga ramavtalen, detta gäller för de kundundersökningar som genomförts av samordningsfunktionen såväl som för den delen av enheten som upphandlar IKT-produkter och tjänster, har utarbetats och genomförts av statistisk expertis på SCB.

Statisticon har i sin rapport lyft fram kritik mot Statskontorets val av undersökningsmetodik. Kritiken grundar sig framför allt på att uppgifterna kring användningen och besparingen med de statliga ramavtalen bygger på statistiskt osäkra mått och därmed ger en falsk bild av användningen och besparingspotentialen med de statliga ramavtalen.

Statskontoret vill i detta sammanhang förtydliga att vi i samband med genomförda kundundersökningar aldrig gjort anspråk på att våra undersökningar bygger på statistiskt säkerställda mått. Vi har bett våra kunder att utifrån sin kunskap, erfarenhet och användning av de statliga ramavtalen göra en bedömning och uppskattning vad de statliga ramavtalen genererar i form av besparing och i vilken utsträckning de använder sig av de statliga ramavtalen.

---

<sup>145</sup> Synpunkter från Statskontoret, 2005-05-17.

## Referenser

*Begäran om omsättningsstatistik för ramavtal under 2004.* Statskontoret, 2005-01-11, dnr 2005/3-3.

*EA 2005, Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.* Ekonomistyrningsverket 2005. ESV 2005:2

*Enkät om användning av ramavtal exklusive de IT-relaterade ramavtalen.* Statskontoret och Statistiska centralbyrån, 2003.

*Enkät om ramavtalsupphandling av IT-utrustning/tjänster.* Statskontoret och Statistiska centralbyrån, 2003.

Ekonomistyrningsverkets samrådsyttrande om avgifter vid Ekonomistyrningsverket (2004-12-17, dnr 74-1634/2004), Försvarets materielverk (2004-11-22, dnr 74-1541/2004), Försvarmakten (2004-12-09, dnr 74-1574/2004), Skatteverket (2004-12-13, dnr 74-1568/2004), Statskontoret (2005-01-10, dnr 74-1564/2004) respektive Verket för högskoleservice (2004-10-26, dnr 74-1334/2004).

*Förslag till checklista för initiering av nya ramavtalsområden.* Statskontoret, promemoria 2004-09-07.

*Förslag till ändringar rörande den statliga inköpssamordningen.* Kammarkollegiet, 2002. Promemoria 2002-02-05, dnr 19-5865-02.

*Kommentar till förordning om statliga inköpssamordning.* Hämtad från <<http://www.avropa.nu>>, 2005-03-10 och 2005-03-16.

*Kommentar till förslaget från Statskontoret avseende statlig inköpssamordning (SIS).* Verket för högskoleservice, 2003. Yttrande 2003-10-02, dnr 14-280-2003.

Konsultavtal mellan Statskontoret och Statistiska centralbyrån om undersökningen av myndigheters användning av statliga ramavtal. Statskontoret, 2003-05-12, dnr 2003/238-7.

*Kvalitetsgranskning av Statskontorets återrapportering av den statliga inköpssamordningen.* Statisticon AB, 2005.

Minnesanteckningar från möten i arbetsgruppen för statlig inköpssamordning under 2003, 2004 samt 15–16 februari 2005. Statskontoret.

Minnesanteckningar från möten i rådet för statlig inköpssamordning under 2003 och 2004. Statskontoret.

*Näringsdepartementets upphandling av ekonomisk och juridisk rådgivning gällande SJ AB.* Nämnden för offentlig upphandling, 2004. Yttrande 2004-03-17, dnr 2004/0046-29.

*Remiss angående förslag till ändringar rörande den statliga inköpssamordningen.* Regeringskansliet, 2002. Remissammanställning, JU/2002/1193.

*Resultatsammanställning ramavtalsundersökningen 2003.* Teknisk rapport, resultatsammanställning samt datafil. Statistiska centralbyrån, 2003.

*Rollfördelning mellan den Statliga Inköpssamordningen (SIS) och de ramavtalsansvariga myndigheterna (RAM).* Statskontoret, 2004-03-17.

*Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter.* Riksrevisionen, 2004. RiR 2004:17.

*Sammanställning av de ramavtalsansvariga myndigheternas intäkter från provisioner år 2003.* Statskontoret, 2005.

*Sammanställningar av omsättning på de statliga ramavtalen åren 2000–2003.* Kammarkollegiet och Statskontoret.

SOU 1994:136. *Statliga myndigheters avtal.* Stockholm: Fritzes.

SOU 1997:130. *Effektivare statlig inköpssamordning.* Stockholm: Fritzes.

SOU 1999:139. *Effektivare offentlig upphandling.* Stockholm: Fakta info direkt.

SOU 2005:22. *Nya upphandlingsregler.* Stockholm: Fritzes.

SOU 2005:32. *Regeringens stabsmyndigheter.* Stockholm: Fritzes.

*Statens kostnader 2003 för köp av varor och tjänster från utomstatliga leverantörer.* Ekonomistyrningsverkets beräkningar, 2005-01-18.

*Statlig inköpssamordning – framtida inriktning och finansiering av Statskontorets samordningsfunktion.* Promemoria. Statskontoret, 2003-06-30, dnr 2003/328-5.

*Statlig transaktionsdatabas avseende köpta varor och tjänster.* Förstudie. Ekonomistyrningsverket, 2000-03-28.

*Statlig transaktionsdatabas (TDB) avseende köpta varor och tjänster från utomstatliga leverantörer – regeringsuppdrag.* Ekonomistyrningsverket, 2002. ESV 2002:20.

*Statlig transaktionsdatabas (TDB) avseende köpta varor och tjänster från utomstatliga leverantörer.* Ekonomistyrningsverket, 2003. ESV 2003:26.

*Statskontorets budgetunderlag för 2004.* Statskontoret 2003-02-28, dnr 2003/85-1.

*Statskontorets budgetunderlag för 2005.* Statskontoret, 2004-02-27, dnr 2004/103-1.

*Statskontorets årsredovisning 2003.* Riksrevisionen, 2004. Revisionspromemoria 2004-04-02, dnr 32-2003-0183.



Svar till Riksrevisionen med anledning av revisionspromemoria. Statskontoret, 2004-05-03, dnr 2004/102-1.

*Transaktionsdatabasen – ett verktyg för effektivare inköp i staten.* Informationsfolder. Ekonomistyrningsverket, 2004.

*Undersökning av statliga myndigheters användning av och inställning till de statliga ramavtalen utom de IT-relaterade ramavtalen.* Teknisk rapport, resultatsammanställning samt datafil. Statistiska centralbyrån, 2003-11-24.

*Undersökningen av myndigheters inställning till Statskontorets ramavtal.* Offert från Statistiska centralbyrån till Statskontoret, 2003-05-09, dnr 827432-6.

*Undersökningen av offentliga organisationers inställning till Statskontorets IT-upphandlingar.* Offert från Statistiska centralbyrån till Statskontoret, 2003-03-24, dnr 826037-4.

*Uppdrag statistik – insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet.* Riksrevisionen, 2004. RiR 2004:8.

Uppgifter om gällande och avtalslösa ramavtalsområden i april 2005. Hämtat från <<http://www.avropa.nu/ramavtalsområden>>, 2005-04-22.

Uppgifter om ramavtal som Fortifikationsverket har beslutat ska upphöra. Hämtat från <<http://www.avropa.nu/nyheter>>, 2005-04-05.

*Verksamhetsplan, Enheten för inköpsamordning 2004.* Statskontoret 2004-02-18.

*Verksamhetsplan, Enheten för inköpsamordning 2005.* Statskontoret 2005-03-23.

*Årsberättelse statlig inköpsamordning 2003.* Statskontoret, 2004.

Årsredovisning för år 2003 för Arbetsmarknadsverket, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Lantmäteriet, Riksgäldskontoret, Polisen, Skatteverket respektive Verket för högskoleservice.

Årsredovisning för Statskontoret åren 1999, 2000, 2001, 2002, 2003 respektive 2004.

Årsredovisning för Verket för högskoleservice åren 2003, 2004 respektive 2005.

### **Lagar och förordningar**

Avgiftsförordning (1992:191).

Förordning (1988:317) med instruktion för Domstolsverket.

Förordning (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Förordning (1992:877) med instruktion för Statskontoret.

Förordning (1995:943) med instruktion för Verket för högskoleservice.

Förordning (1995:1418) med instruktion för det statliga lantmäteriet.

Förordning (1996:102) med instruktion för Fortifikationsverket.

Förordning (1996:103) med instruktion för Försvarets materielverk.

Förordning (1996:311) med instruktion för Riksgäldskontoret.

Förordning (2000:555) med instruktion för Försvarmakten.

Förordning (2001:623) med instruktion för Arbetsmarknadsverket.

Förordning (2003:884) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Förordning (2003:1106) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (1994:14) om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning.

Förordning (1998:796) om statlig inköpssamordning.

Förordning (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring.

Lag (1992:1528) om offentlig upphandling.

Lag (1996:1059) om statsbudgeten.

### **Regeringens propositioner och övriga beslut**

*Disposition av överskott från Statskontorets verksamhet avseende inköpsamordning. Regeringsbeslut 1999-12-02, Ju1999/1138/F.*

*Disposition av överskott från Statskontorets verksamhet avseende inköpsamordning. Regeringsbeslut 2003-12-18, Fi2003/6542.*

*Kommittédirektiv 2004:47. Genomförande av EG:s direktiv om offentlig upphandling och upphandling på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*

Proposition 1995/96:220 *Lag om statsbudgeten.*

Proposition 1997/98:136 *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst.*

Proposition 1999/2000:1 *Budgetpropositionen för 2000.*

Proposition 2000/01:1 *Budgetpropositionen för 2001.*

Proposition 2001/02:1 *Budgetpropositionen för 2002.*

Proposition 2002/03:1 *Budgetpropositionen för 2003.*

Proposition 2003/04:1 *Budgetpropositionen för 2004.*

Proposition 2004/05:1 *Budgetpropositionen för 2005.*

Regleringsbrev för budgetåren 2003 respektive 2004 för Arbetsmarknadsverket, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Fortifikationsverket, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Lantmäteriverket, Polisväsendet, Riksgäldskontoret respektive Skatteverket.

Regleringsbrev för Kammarkollegiet för budgetåren 1999, 2000, 2001 respektive 2002.

Regleringsbrev för Statskontoret för budgetåren 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 respektive 2005.

Regleringsbrev för Verket för högskoleservice för budgetåren 2003, 2004 respektive 2005.

### **Muntliga referenser samt uppgifter via e-post**

Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsstyrelsen, 2005-01-19.

Intervju med företrädare för Domstolsverket, 2005-01-25.

Intervju med företrädare för Ekonomistyrningsverket, 2004-11-30 (transaktionsdatabasen) och 2005-02-02 (ramavtalsverksamheten).

Intervju med företrädare för Fortifikationsverket, 2005-01-28.

Intervju med företrädare för Försvarets materielverk, 2005-02-07.

Intervju med företrädare för Försvarmakten, 2005-02-04.

Intervju med företrädare för Konkurrensverket, 2004-09-13.

Intervju med företrädare för Lantmäteriverket, 2005-02-03.

Intervju med företrädare för Nämnden för offentlig upphandling, 2004-09-02.

Intervju med företrädare för Riksgäldskontoret, 2005-02-07.

Intervju med företrädare för Rikspolisstyrelsen, 2005-01-18.

Intervju med företrädare för Skatteverket, 2005-02-09.

Intervju med företrädare för Statskontoret 2004-09-14, 2005-02-25 och 2005-03-08 (samordningsfunktionen) samt 2005-02-18 (ramavtalsverksamheten).

Intervju med företrädare för Verket för högskoleservice, 2005-01-17.

Intervju med tjänstemän vid Regeringskansliet, Finansdepartementet, 2004-09-29 och 2005-04-13.

Riksrevisionens skriftliga frågor till samtliga ramavtalsansvariga myndigheter 2004-11-19 samt skriftliga svar från respektive myndighet. Kompletterande frågor från Riksrevisionen samt svar från myndigheterna via telefon, post eller e-post. Riksrevisionen, dnr 31-2004-0941.

Riksrevisionens skriftliga frågor till Regeringskansliet 2004-11-19 samt skriftligt svar från Regeringskansliet. Kompletterande frågor från

Riksrevisionen samt svar från Regeringskansliet via telefon, post eller e-post. Riksrevisionen, dnr 31-2004-0941.

Riksrevisionens kompletterande frågor till samt svar från Statskontorets samordningsfunktion via telefon, post eller e-post. Riksrevisionen, dnr 31-2004-0941.

Uppgifter från Statens räddningsverk via e-post, 2005-03-16.

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarderna – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem