



# Riksrevisionens styrelses redogörelse angående den statliga inköpssamordningen

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat den statliga inköpssamordningen. Resultatet har redovisats i rapporten *Samordnade inköp (RiR 2005:10)*. Med anledning av granskningen överlämnar Riksrevisionens styrelse denna redogörelse till riksdagen.

Riksrevisionens granskning visar på betydande brister i samordningen av de statliga inköpen. Syftet med att samordna inköpen är att staten ska spara pengar, men det går enligt granskningen inte att visa att detta har uppnåtts. Enligt styrelsens uppfattning har i granskningen gjorts iakttagelser och lämnas information som måste bedömas vara av betydande intresse för möjligheterna att upprätthålla de av riksdagen i budgetlagen uppställda kraven på god hushållning och hög effektivitet. Granskningsresultaten överlämnas därför till riksdagen.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Styrelsens överväganden .....	9

# Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 9 november 2005

På Riksrevisionens styrelses vägnar

*Sören Lekberg*

*Jörgen Nilsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sören Lekberg (s), Gunnar Axén (m), Eva Flyborg (fp), Rose-Marie Frebran (kd), Per Rosengren (v), Rolf Kenneryd (c), Per Lager (mp), Laila Bjurling (s), Per Erik Granström (s), Anne-Marie Pålsson (m) och Gunnar Andrén (fp).

# Riksrevisionens granskning

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. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten *Samordnade inköp (RiR 2005:10)*. Rapporten publicerades i maj 2005.

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. 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 förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal. Syftet med att samordna inköpen är att staten ska spara pengar.

## Den statliga inköpssamordningen berör många

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.

De statliga ramavtalen omsätter årligen stora belopp och berör många myndigheter och företag. 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. Företagen ska leverera de varor och tjänster som staten slutit avtal om. De ska även svara för att leverera information som är av vikt för statens uppföljning av verksamheten med ramavtal samt att till den upphandlande myndigheten betala in provision på sin försäljning.

Verksamheten har inte utvärderats sedan regeringen införde förordningen år 1998. Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat om verksamheten når sina syften.

## Statskontoret ska samordna och följa upp verksamheten

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 ramavtalsan-

svarig myndighet har Statskontoret dubbla roller i organisationen för statlig inköpsamordning.

### **Oklart 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 saknas grundläggande information om hur ramavtalen används i staten. 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.

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. Den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen om resultaten av verksamheten med statliga ramavtal är varken fullständig eller rättvisande.

### **Stora brister i uppföljningen av nyttan med statliga ramavtal**

Av granskningen framgår att Statskontorets uppföljning har stora brister och att redovisningen till regeringen inte är 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, dvs. att myndigheternas inköp via ramavtalen sammantaget uppgick till detta belopp. Granskningen visar emellertid att det inte går att fastställa vilka belopp de statliga ramavtalen omsätter. Det saknas heltäckande och tillförlitlig information om vilka inköp myndigheterna gör via ramavtal. Statens redovisningssystem går inte att använda för detta syfte. De uppgifter som de ramavtalsansvariga myndigheterna lämnar till Statskontoret om leverantörernas försäljning via ramavtal är inte jämförbara.

Den totala omsättningen på de statliga ramavtalen kan enligt Riksrevisionens egen bedömning uppskattas till 9 miljarder kronor, varav 6 miljarder gäller statliga organisationer och resten övriga som deltar. Övriga organisationer som deltar är i första hand kommuner och landsting. Det skulle innebära att ca 6 procent av de statliga myndigheternas totala inköp görs via statliga ramavtal.

### **Varken regeringen eller Statskontoret styr verksamheten**

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 tydliggjort uppgifter och ansvar för de inblandade myndigheterna.

Regeringen har varken själv tagit ansvar för verksamheten eller gett den samordnande myndigheten det helhetsansvar som uppgiften kräver. Statskontoret har exempelvis ingen rätt att utfärda föreskrifter. 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 heller inte bett om att få ett sådant uppdrag och har inte velat ha rätt att utfärda föreskrifter på grund av myndighetens dubbla roller. Inköpssamordningen bygger därför på samverkan mellan Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna där parterna eftersträvar konsensus. Detta har bl.a. lett till att centrala frågor för den statliga inköpssamordningen som myndigheterna inte har kunnat enas om har förblivit olösta.

### **Vilken myndighet som helst kan upphandla för hela staten**

Det krävs inget uppdrag av regeringen för att upphandla för hela 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. Det finns heller inte någon som säkerställer att samtliga myndigheter som upphandlar för statens räkning ingår i organisationen för den statliga inköpssamordningen.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen inte har fullföljt de intentioner som angavs i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136). Den samordnande myndigheten har inte fått i uppgift att fördela s.k. rättigheter till ramavtalsansvariga myndigheter, vilket var regeringens avsikt.

Avsaknaden av formella beslut och den frivillighet som finns i systemet gör enligt Riksrevisionen att det i praktiken är varje enskild ramavtalsansvarig myndighet som bestämmer vilka produktområden som ska införas i inköpssamordningen, förnyas eller avvecklas.

### **Inga riktlinjer för vilka inköp som bör samordnas**

Det finns ca 400 statliga ramavtal på ca 100 produkt- eller ramavtalsområden. Avtalsområdena omfattar varor och tjänster över ett brett spektrum. Myndigheterna kan via ramavtal köpa exempelvis pc, företagshälsovård, terrängskotrar, batterier för truckar och diskmedel. Årsomsättningen på enskilda ramavtalsområden har stor spridning – från 0 kronor till 1,7 miljarder kronor.

Det saknas riktlinjer för vad som ska beteckna ett produktområde som är relevant att samordna. Det finns också små möjligheter för utomstående att få insyn i de överväganden som ligger till grund för överenskommelser om

varför ett produktområde ska ingå i den statliga inköpssamordningen eller inte.

Granskningen visar att det inte är säkert att Statskontoret och de ramavtalsansvariga myndigheterna samordnar inköp för varor och tjänster där det finns störst besparingspotential för staten. Myndigheterna sluter ibland ramavtal på områden som varken är analyserade utifrån statens behov eller utifrån de besparingsmöjligheter som finns.

Riksrevisionen menar att nuvarande ordning innebär att vad som helst kan 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 utifrån uttalandena i den förvaltningspolitiska propositionen.

### **Inget uttalat om för vem staten ska upphandla**

Förordningen om statlig inköpssamordning omfattar alla myndigheter under regeringen. I praktiken kan de ramavtalsansvariga myndigheterna i hög grad själva avgöra vem som har rätt att nyttja de statliga ramavtalen. Kretsen av användare har dessutom utvidgats från myndigheter under regeringen till ett flertal övriga statliga organisationer, men även till kommuner och landsting. Mot bakgrund av att regeringen förespråkat en fortsatt avgränsning av statens uppgifter (prop. 1997/98:136) ifrågasätter Riksrevisionen om en offentlig inköpssamordning för hela den offentliga sektorn ska vara ett statligt åtagande.

### **Inga enhetliga principer för hur verksamheten ska finansieras**

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. En av de ramavtalsansvariga myndigheterna finansierar verksamheten med anslag. De övriga elva myndigheterna finansierar verksamheten genom att ta ut provision på den försäljning som leverantörerna har genom ramavtalen. Principerna för provisionsuttag kan variera. Samordningsfunktionen vid Statskontoret finansieras genom bidrag från de elva myndigheter som tar ut provisioner.

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. Några tillförlitliga uppgifter om statens kostnader går inte att få fram. Riksrevisionen bedömer att regeringen saknar överblick över hur verksamheten med statliga ramavtal finansieras. Det finns även små möjligheter för utomstående att få insyn i om myndigheterna tar ut för höga eller för låga provisioner av leverantörerna.

**Behov av översyn av systemet för statlig inköpssamordning**

Riksrevisionens granskning väcker flera frågor av grundläggande karaktär. Riksrevisionen rekommenderar därför 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.



## Styrelsens överväganden

Styrelsen har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i rapporten *Samordnade inköp (RiR 2005:10)* bör överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse. Styrelsen vill i anslutning därtill anföra följande.

Riksrevisionens granskning visar på betydande brister i samordningen av de statliga inköpen, och det är enligt rapporten oklart om verksamheten når sina syften. Det går t.ex. inte att få svar på om staten sluter avtal på produktområden som är väsentliga för myndigheterna. Det går heller inte att få svar på vilka besparingar som uppnås i den statliga verksamheten. Den redovisning som regeringen lämnar till riksdagen om resultaten av verksamheten bedömer Riksrevisionen varken vara fullständig eller rättvisande.

Av granskningen framgår vidare att det saknas enhetliga principer för hur verksamheten ska finansieras. Verksamheten bygger på frivillighet och styrs inte, vare sig av regeringen eller av Statskontoret. Frågor som myndigheterna inte har kunnat enas om, har därför förblivit olösta. Riksrevisionen rekommenderar en total översyn av systemet för statlig inköpssamordning.

Styrelsen noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2006 – i samband med sin behandling av anslagen inom utgiftsområde 2 – anmäler att ansvaret för inköpssamordningen, som tidigare legat på Statskontoret, ska överföras till Ekonomistyrningsverket. Regeringen avser också, enligt propositionen, att se över frågan om den statliga inköpssamordningen och vilka ytterligare insatser som bör vidtas för att förbättra styrningen och effektivisera verksamheten.

Styrelsen vill peka på att riksdagen i lagen (1996:1059) om statsbudgeten ställer krav på att statens verksamhet ska ha hög effektivitet och att god hushållning ska iakttas (1 §). Det är också riksdagen som beslutar om vilken verksamhet som staten ska utföra. Regeringens uppgift är att inom ramen för de syften, bestämmelser och resurser som riksdagen anger leda och genomföra den statliga verksamheten.

Enligt styrelsens uppfattning har i granskningen gjorts iakttagelser och lämnats information som måste bedömas vara av betydande intresse för möjligheterna att upprätthålla de av riksdagen uppställda kraven på god hushållning och hög effektivitet. Av rapporten framgår att de statliga inköpen omfattar mycket stora belopp. Frågan om den statliga inköpssamordningen anmäldes av regeringen i den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 1997/98:136), men föranledde inte något ställningstagande från riksdagens sida (bet. 1997/98:KU31). Även om granskningen främst behandlar frågor som ligger inom regerings och myndigheternas ansvarsområden anser styrelsen att granskningsresultaten har ett väsentligt informationsvärde för riksdagen och överlämnas därför dit.