SOU
1997:13

# Effektivare statlig inköpssamordning

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU
1997:130

Betänkande av Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning

SOU
1997:13

# Effektivare statlig inköpssamordning

SOU
1997:130

Betänkande av Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning

Statens offentliga utredningar
1997:130
Finansdepartementet

# Effektivare statlig inköpssamordning

Betänkande av
Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

Tryckt av
REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20703-6
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 24 april 1997 bemyndigade regeringen chefen för Finansdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att överväga och föreslå ett system för statlig inköpssamordning som innebär att de samlade statliga inköpen blir effektivare än för närvarande.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 20 maj 1997 som särskild utredare generaldirektören Sture Wallmon. Sekreterare i utredningen har varit departementssekreteraren Jan Lidhard.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om effektivare statlig inköpssamordning.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Effektivare statlig inköpssamordning (SOU 1997:130). Utredningens arbete är därmed avslutat.

Stockholm i september 1997

*Sture Wallmon*

*/ Jan Lidhard*

# Innehåll

*Sammanfattning* 9

*Författningsförslag* 15

**1 Inledning** 17
1.1 Utredningens direktiv 17
1.2 Utredningsarbetet 18
1.3 Arbetets uppläggning 18

**2 Gällande ordning** 21
2.1 Regelverk 21
2.2 Statlig inköpssamordning 22

**3 Inledande problembeskrivning** 25

**4 Utredningens undersökningar** 27
4.1 Tidigare utredningar 27
4.1.1 RRV:s rapport 27
4.1.2 Betänkandet om statliga myndigheters avtal 32
4.2 Enkät om inköpssamordning 34
4.3 Enkät till funktionsansvariga myndigheter 36

**5 Inköpssamordning genom ramavtal** 39
5.1 Bakgrund 39
5.2 Överväganden och förslag 40

| | | |
|---|---|---|
| **6** | **Principiella utgångspunkter** | 43 |
| **7** | **Organisation av statlig inköpssamordning** | 47 |
| 7.1 | Funktionsansvariga myndigheter | 47 |
| 7.1.1 | Nuvarande förhållanden | 47 |
| 7.1.2 | Överväganden och förslag | 48 |
| 7.2 | Central samordning | 49 |
| 7.2.1 | Nuvarande förhållanden | 49 |
| 7.2.2 | Överväganden och förslag | 49 |
| 7.3 | Myndighet för central inköpssamordning | 53 |
| 7.3.1 | Överväganden | 53 |
| 7.3.2 | Förslag | 54 |
| **8** | **Finansiering av inköpssamordningen** | 57 |
| 8.1 | Nuvarande förhållanden | 57 |
| 8.2 | Överväganden och förslag | 57 |
| **9** | **Behov av reglering** | 61 |
| 9.1 | Bakgrund | 61 |
| 9.1.1 | Upphandlingsförordningen | 61 |
| 9.1.2 | Utredningen om statliga myndigheters avtal | 62 |
| 9.2 | Överväganden och förslag | 62 |
| **10** | **Teknikstöd** | 65 |
| 10.1 | Informations- och uppföljningssystem | 65 |
| 10.2 | Elektronisk handel | 66 |
| 10.2.1 | Toppledarforums projekt | 66 |
| 10.2.2 | Överväganden och förslag | 69 |
| **11** | **Miljöanpassad offentlig upphandling** | 71 |
| 11.1 | Bakgrund | 71 |
| 11.2 | Olika initiativ för miljöanpassning | 71 |
| 11.3 | Erfarenheter från Danmark | 72 |
| 11.4 | Överväganden och förslag | 73 |

**12 Vissa konsekvensredovisningar** 75
12.1 Möjligheter till besparingar 75
12.2 De generella kommittédirektiven 76

*Bilagor*

1 Utredningens direktiv 77
2 Inköpssamordning i andra länder 85

# Sammanfattning

## Uppdraget

Det övergripande målet för utredningen är enligt direktiven att verka för att de statliga inköpen effektiviseras. Detta skall i första hand ske genom att utveckla det statliga systemet för inköpssamordning. Denna skall även fortsättningsvis bygga på frivillighet. Ramavtalen bör utgöra ett centralt inslag i samordningen.

Utredningen skall i ett första steg redovisa en principlösning för den statliga inköpssamordningen. Samtidigt skall redovisas hur vissa övriga frågor bör hanteras vidare.

I detta betänkande redovisar vi vårt förslag till principlösning för den statliga inköpssamordningen. I första hand innebär denna att inom givna ramar förbättra det nuvarande systemet. Vi föreslår därför inte något helt nytt system för inköpssamordning.

En annan central samordningsmyndighet än Riksrevisionsverket bör dock utses. Denna myndighet bör bl.a. få ansvaret att lämna lösningar på de övriga frågor som vårt uppdrag innehåller och som berörs i vår principlösning, men som inte kan utvecklas närmare av oss. Det gäller i första hand frågor knutna till konkret upphandling, t.ex. vilken typ av inköp som bör samordnas eller inom vilka verksamhetsområden den största besparingspotentialen kan finnas. För närvarande saknas nämligen i väsentliga delar detaljerad information om utnyttjandet av ramavtalen.

## Inköpssamordning genom ramavtal

Vi anser att den nuvarande ramavtalsverksamheten är ändamålsenlig. Därför bör olika insatser göras för att utveckla den. Vår bedömning är att den stagnerat under de senaste åren, bl.a. på grund av den oklarhet som gällt om organisationen av den centrala styrningen.

Ramavtalen bör ses över kontinuerligt så att de täcker de mest angelägna områdena för samordning, dvs. homogena och standardiserade produkter som sammanlagt upphandlas i stor omfattning. Detta kan leda till att antalet ramavtal minskar, men att de återstående i stället används i större utsträckning.

Andra former av statlig inköpssamordning bör utvecklas och prövas, t.ex. samordnade inköp med preciserade kvantiteter enligt bindande avtal mellan parterna. Det är enligt vår mening angeläget att detta utvecklingsarbete kommer i gång inom en snar framtid. Dels bör en beredskap finnas för de förändringar som kan bli nödvändiga med anledning av den europeiska kommissionens initiativ på området, dels innebär dessa inköpsformer ökade möjligheter att effektivisera upphandlingen hos myndigheterna.

## Samordningssystemet

Huvuddragen i det nuvarande systemet med funktionsansvariga myndigheter bör behållas. Deras hantering av ramavtalen bör även fortsättningsvis vara den bärande delen av samordningssystemet. Tillämpningen föreslås dock bli uppstramad i olika avseenden.

Vi har funnit anledning att klargöra rollfördelningen mellan de olika nivåerna i systemet, dvs. upphandlande myndigheter, funktionsansvariga myndigheter resp. en central styr- och uppföljningsfunktion. Liksom tidigare bör gälla att den enskilda myndigheten är ansvarig för sin upphandling. En markering görs dock att myndigheten skall utnyttja ramavtal eller andra former av inköpssamordning om myndigheten inte anser att en annan lösning ger förmånligare villkor. Finner myndigheten att en annan lösning är för-

delaktigare skall den centrala samordningsmyndigheten underrättas och skälet anges för denna lösning. Vi anser att denna rapporteringsskyldighet är en viktig del i ramavtalsverksamheten. Bland annat får den funktionsansvariga myndigheten underlag för att kunna göra förbättringar vid omförhandling av ramavtalen. Informationen om utnyttjandet av ramavtalen utgör också ett viktigt underlag för den centrala samordningsfunktionens utveckling av ramavtalsverksamheten. Om den centrala nivån följer upp och fäster uppmärksamhet på dessa frågor, t.ex. beträffande administrativa merkostnader för att göra egna inköp, torde användningen av ramavtalen öka. För att denna rapporteringsrutin skall fungera i fortsättningen anser vi att den skall vara tvingande. Bestämmelser om detta tas in i den förordning om statlig inköpssamordning som vi föreslår.

Behöver en myndighet stöd i en konkret upphandlingssituation kan sådant stöd ges av den funktionsansvariga myndighet som träffat ramavtalet. Stödet skall alltså inte ges av den centrala styrfunktionen. Denna kan härigenom få en begränsad resursmässig omfattning.

Den viktigaste uppgiften för den centrala funktionen bör vara att stödja och utveckla den del av ramavtalsverksamheten som inte utan vidare kommer till stånd. Det gäller främst att samordna ramavtalen, bl.a. att identifiera nya – eller överlappande – produktområden.

Utöver ramavtalssamordningen kan följande uppgifter komma i fråga:

* Utveckla metoder för inköpssamordning
* Ge ut allmänna råd om inköpssamordning
* Bevaka förändringar i upphandlingsreglerna som kan påverka samordningen
* Initiera seminarier och konferenser i samordningsfrågor
* Initiera nätverksbildningar
* Verka för samverkan med kommuner och landsting
* Bevaka den internationella utvecklingen av inköpssamordning
* Medverka i utvecklingen av elektronisk handel

## Myndighet för central inköpssamordning

För att lösa de uppgifter som kan bli aktuella för den centrala inköpssamordningen torde krävas mindre än en handfull personer. Vi anser av detta skäl att det är olämpligt att skapa en ny myndighet för detta ändamål. Enligt vår uppfattning är det lämpligt att uppgiften läggs på någon av de befintliga stabsmyndigheterna.

Frågan om lämplig myndighet är egentligen mindre viktig än frågan om egenskaperna hos de personer som skall utföra uppgifterna. Det krävs nämligen ett betydande engagemang, stor initiativförmåga och förmåga att kunna påverka för att den centrala inköpssamordningen skall ge resultat. Denna grupp av personer bör ges en jämförelsevis självständig ställning inom den aktuella myndigheten, eftersom deras kontakter i huvudsak är riktade mot de funktionsansvariga myndigheterna och andra myndigheter som har centrala uppgifter på området.

Vi har funnit Kammarkollegiet vara den myndighet som ligger närmast till hands att föreslå för de centrala samordningsuppgifterna. Vi anser att ett beslut om central samordningsmyndighet bör fattas inom en mycket snar framtid. Dels är uppgiften angelägen, dels har den utförts i begränsad omfattning under de senaste åren.

## Finansiering av inköpssamordningen

Det nuvarande provisionssystemet som finansierar ramavtalsverksamheten upplevs av de berörda parterna som ändamålsenligt och praktiskt. Vi har inte funnit anledning att frångå detta system. Även de centrala samordningskostnaderna bör finansieras inom ramen för provisionssystemet.

## Teknikstöd

En viktig del i effektiviseringen av inköpssamordningen är att förbättra informationen om ramavtalen och underlätta användningen av dessa. En informationsdatabas som innehåller gällande ramavtal och som alla statliga myndigheter kan nå medför en väsentlig förbättring. Utveckling och införande av en sådan gemensam databas bör därför ske. Vi har funnit att ett arbete som rör sådana frågor redan pågår hos Verket för högskoleservice (VHS). Vi föreslår att den centrala samordningsmyndigheten uppdrar åt VHS att svara för att detta arbete vidareutvecklas och förvaltas på ett sådant sätt att det kan utnyttjas i hela statsförvaltningen.

Vi har också övervägt i vilken mån resultatet av projektet om elektronisk handel kan tillgodogöras den statliga inköpssamordningen. Vi konstaterar därvid att projektet fortfarande är i ett intensivt utvecklingsskede och att färdiga lösningar ännu inte finns. Projektet syftar ytterst till att uppnå förenklingar och ökad effektivitet i upphandlings- och inköpsarbetet. Detta strider inte på något sätt mot den inriktning som bör gälla för en effektivare statlig inköpssamordning. Snarare är det så att gemensamma standarder och rutiner för den statliga inköpsverksamheten underlättar samordningsarbetet. Vi gör bedömningen att man först bör införa de förändrade processer och rutiner som ingår i projektarbetet innan man går vidare med en vidareutveckling av den statliga inköpssamordningen i de delar som berör elektronisk handel.

## Miljöanpassad statlig upphandling

Frågorna om miljöanpassning bör ges ökad uppmärksamhet vid statlig upphandling. Den centrala samordningsmyndigheten bör svara för de gemensamma insatser som därvid bedöms vara lämpliga.

**Vissa konsekvensredovisningar**

För att bedöma de möjligheter till besparingar som kan uppstå som en följd av våra förslag kan endast vissa överslagsberäkningar göras. Av de förslag som vi lämnar torde i första hand förslaget om en förbättrad central samordningsfunktion leda till besparingsmöjligheter. Även de upphandlande myndigheternas skyldighet att rapportera inköp vid sidan av ramavtalen kan leda till besparingar. Vi kan konstatera att (de avgiftsfinansierade) kostnaderna för den av oss föreslagna centrala samordningsnivån inte kan jämföras med de besparingar som våra förslag kan uppskattas leda till.

# Författningsförslag

## Förslag till förordning (0000:000) om statlig inköpssamordning

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Förordningen gäller för myndigheter under regeringen.

2 § Vid upphandling skall en myndighet utnyttja möjligheterna att samverka med andra myndigheter på ett för staten som helhet effektivt och ekonomiskt sätt. Detta gäller särskilt beträffande sådana varor och tjänster som staten sammanlagt upphandlar i stor omfattning.

3 § För de varor och tjänster som myndigheter sammanlagt upphandlar i stor omfattning skall till grund för samordningen finnas ramavtal. Myndigheternas verksamhet med ramavtal och andra former av inköpssamordning samordnas och följs upp av Kammarkollegiet. Ramavtal ingås för statens räkning av de myndigheter som Kammarkollegiet bestämmer.

4 § Vid beräkningen av avgifter enligt 4 och 5 §§ avgiftsförordningen (1992:191) skall inom ramen för full kostnadstäckning hänsyn tas även till de kostnader som Kammarkollegiet har för den centrala inköpssamordningen.

5 § En myndighet skall utnyttja ramavtal och andra former av inköpssamordning, om myndigheten inte finner att en annan lösning ger förmånligare villkor. Vid bedömningen av om en annan lösning är förmånligare skall myndigheten beakta de särskilda kostnader som följer av att inte utnyttja inköpssamordningen.

Finner myndigheten att en annan lösning ger förmånligare villkor, skall den underrätta Kammarkollegiet och ange skälet.

---

Denna förordning träder i kraft den ...

# 1 Inledning

## 1.1 Utredningens direktiv

Regeringen beslutade den 24 april 1997 att tillkalla en särskild utredare för att överväga och föreslå ett system för statlig inköpssamordning som innebär att de samlade statliga inköpen blir effektivare än för närvarande.

Enligt direktiven, som i sin helhet finns intagna i bilaga 1, är det övergripande målet för utredningen att verka för att de samlade statliga inköpen effektiviseras genom att i första hand det statliga systemet för inköpssamordning utvecklas. I uppdraget ingår bl.a. att belysa behovet av reglering samt frågor om finansiering. Även organisationen av samordningsfunktionen samt behovet av stöd för denna funktion och för de upphandlande myndigheterna skall utredas.

Utgångspunkten för uppdraget är att ramavtalen även fortsättningsvis skall utgöra ett centralt inslag i inköpssamordningen. Denna skall vara frivillig och i första hand finansierad genom avgifter.

Uppdraget består av två delar. Utredningen skall för det första föreslå en modell för statlig inköpssamordning som möjliggör att en väsentligt högre andel av den statliga upphandlingen kan ske samordnat jämfört med dagens situation. I ett andra steg skall utredningen pröva ett antal frågor förknippade med en samordnad statlig inköpsverksamhet.

## 1.2 Utredningsarbetet

Senast den 1 oktober 1997 skall utredningen redovisa en principlösning för den statliga inköpssamordningen. Då skall även redovisas antingen färdiga lösningar på övriga frågor som uppdraget avser eller, i den mån detta inte visat sig möjligt, redovisa hur dessa frågor bör hanteras vidare.

Utredningen skall under arbetet samråda med funktionsansvariga myndigheter och även med andra myndigheter som har centrala uppgifter på området. Samråd bör även ske med Branschsaneringsutredningen.

Utredningen skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden, om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser, om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

## 1.3 Arbetets uppläggning

Vi har gått igenom gällande ordning och inventerat de problem och andra frågeställningar som aktualiseras beträffande inköpssamordningen.

Vi har i samarbete med Nämnden för offentlig upphandling (NOU) och Statistiska centralbyrån genomfört en skriftlig enkät till statliga myndigheter om inköpssamordning. Dessutom har en kompletterande enkät besvarats av de funktionsansvariga myndigheterna.

Synpunkter har också inhämtats genom möten med företrädare för Riksrevisionsverket (RRV), NOU och funktionsansvariga myndigheter. Vid ett gemensamt möte med dessa myndigheter har våra överväganden och förslag gåtts igenom och diskuterats. Synpunkter har även inhämtats från företrädare för Konkurrensverket, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet.

I enlighet med direktiven har samråd skett med Branschsaneringsutredningen.

Vi har inhämtat erfarenheter om den statliga inköpssamordningen i Danmark, Norge, Finland och Nederländerna.

# 2 Gällande ordning

## 2.1 Regelverk

Den statliga upphandlingen regleras av i huvudsak följande författningar:

* Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (omtryckt SFS 1993:1468, ändrad senast SFS 1996:433)

* Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är det övergripande regelverket för offentlig upphandling. Den bygger i allt väsentligt på EG-direktiv vad beträffar upphandling över tröskelvärdena. Under dessa värden bygger LOU främst på tidigare regelsystem. Enligt LOU skall all upphandling göras affärsmässigt utan ovidkommande hänsyn. Lagen styr formerna för anbudskonkurrens och val av anbudsgivare m.m. Formbundenheten syftar bl.a. till att medge konkurrens på lika villkor mellan leverantörerna och att underlätta handel mellan länderna.

Lagen om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling är närmast ett komplement till LOU och konkurrenslagen (se nedan). Syftet med lagen är att främja en effektiv konkurrens vid anbudstävlan. Lagen skall – precis som LOU – förhindra att en speciell anbudsgivare gynnas eller att anbudsgivare diskrimineras. I lagen finns vitesmöjligheter i vissa fall om risk för upprepning av ett otillbörligt förfarande föreligger.

Den statliga upphandlingen styrs även av gemenskaphetsrätten i övrigt samt av WTO-överenskommelsen om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement).

Den offentliga upphandlingen påverkas av konkurrenslagen (1993:20). Denna innehåller regler som skall garantera att konkurrens vid upphandling kan ske på lika villkor. Därför innehåller lagen bl.a. förbud mot samarbete som märkbart påverkar konkurrensen mellan företag samt mot missbruk av dominerande ställning, t.ex. vid alltför långtgående inköpssamordning.

Konkurrenslagen gäller för företag. Myndighetsutövning omfattas därför inte av lagen. Kommuner, landsting och myndigheter är inte företag i konkurrenslagens mening i rollen som upphandlare av varor och tjänster utan endast när de är producenter eller säljare av varor och tjänster.

## 2.2 Statlig inköpssamordning

I instruktionen för RRV fanns tidigare inskrivet att verket skulle granska den statliga upphandlingen och verka för att den samordnades. I anslutning till att NOU inrättades år 1993 upphörde de uppgifter hos RRV som rörde den statliga upphandlingen. RRV begärde år 1994 att en annan myndighet skulle överta samordningsuppgiften.

NOU har till uppgift att utöva tillsyn enligt 7 kap. 9 § LOU. Granskningsuppgiften för RRV ingår numera som en del i verkets revisionsuppgifter. Uppgiften att verka för samordning utförs fortfarande, men sker endast med mycket små resursinsatser (ca 0,2 årsarbetskrafter). RRV:s uppgift att lämna föreskrifter och allmänna råd har upphört i samband med att LOU började gälla.

I RRV:s samordningsroll ingår bl.a. att lämna uppdrag till vissa myndigheter – s.k. funktionsansvariga myndigheter – att sluta ramavtal. Avsikten är att dessa ramavtal skall kunna utnyttjas även av andra statliga myndigheter. Följande myndigheter (och bolag) har för närvarande ett funktionsansvar:

Arbetsmarknadsstyrelsen
Banverket
Fortifikationsverket
Försvarets materielverk
Försvarets sjukvårdscentrum (Försvarsmakten)
Luftfartsverket
Militära Servicekontoret (Försvarsmakten)
Posten PIC AB
Rikspolisstyrelsen
Riksrevisionsverket
Statskontoret
Verket för högskoleservice

Resursåtgången för att sluta ramavtal är sammanlagt ca 20 personer för samtliga funktionsanvariga myndigheter utom Statskontoret. Ungefär hälften av resurserna används för att tillgodose andra myndigheters behov av ramavtal. Statskontorets totala kostnader för inköpssamordningen uppgick till 12 miljoner kr år 1996. De funktionsansvariga myndigheterna finansierar i regel sina kostnader för ramavtalsverksamheten med provisioner (avgifter).

Av finansstatistiken (utfallet av statens totala inkomster och utgifter) framgår att statliga myndigheter under kalenderåret 1996 upphandlade för ca 116 miljarder kr. (Om man eliminerar upphandling mellan statliga myndigheter blir beloppet 76 miljarder kr.) Upphandlingen fördelades på följande sätt:

| | |
|---|---|
| Tjänster | 55 miljarder kr |
| Investeringar | 47 miljarder kr |
| Varor | 14 miljarder kr |

De största områdena för upphandlingen var:

| | |
|---|---|
| Konsulter (exkl. datatjänster) | 20,8 miljarder kr |
| Reparationer | 3,9 miljarder kr |
| Resor (inkl. traktamenten) | 3,1 miljarder kr |
| Datortjänster | 2,8 miljarder kr |
| Post och telefon | 2,3 miljarder kr |
| Kontorsmaskiner | 2,3 miljarder kr |
| El, gas, värme och vatten | 1,4 miljarder kr |
| Bensin, oljor och asfalt | 1,2 miljarder kr |
| Kurs- och konferensavgifter | 0,7 miljarder kr |
| Transporter | 0,6 miljarder kr |

Enligt uppgifter från RRV om utnyttjandet av ramavtalen under år 1996 var omsättningen på de största avtalen:

| | |
|---|---|
| ADB-utrustning | 1 500 miljoner kr |
| Möbler | 500 miljoner kr |
| Bilar | 300 miljoner kr |
| Livsmedel | 300 miljoner kr |
| Kontorsmaskiner | 275 miljoner kr |
| Kontorsmaterial | 80 miljoner kr |

# 3 Inledande problembeskrivning

I direktiven pekas på att ett problem med den nuvarande ordningen är att den centrala samordningen av statlig inköpsverksamhet drivs i begränsad omfattning. Det framhålls också att det är osäkert i vilken utsträckning ramavtal följs upp så att de täcker de områden som är mest angelägna att samordna. Besparingspotentialen torde därför inte utnyttjas i tillräcklig utsträckning.

Därutöver har olika problem och oklara frågor redovisats i samband med tidigare utredningar. Dessa redovisas utförligare i avsnitt 4. Därför ges här endast en sammanfattande bild av dessa problem.

Kännedomen om vilka ramavtal som finns bedöms i allmänhet vara för låg inom myndigheterna. Detta sammanhänger med att informationen om dessa avtal har brister.

Antalet ramavtal anses vara för stort. Frekvent överlappning av avtalen sker inom samma produktområde.

Ett rationellt och väl fungerande upphandlingsstöd saknas. Inte minst de små och medelstora myndigheterna behöver sådant stöd. Detta gäller inte enbart vid tillämpningen av upphandlingsreglerna. Även behov av sakkunskap inom de olika produktområdena behövs.

Teknikstöd som kan underlätta informationsspridningen om gemensamma avtal och som kan effektivisera samordningen saknas eller är underutvecklat.

# 4 Utredningens undersökningar

## 4.1 Tidigare utredningar

Vi har i inledningen av vårt arbete tagit del av tidigare utredningsinsatser. Särskilt två utredningar har studerats. Den ena är den av RRV egeninitierade utredningen om effektivare samordning av statlig upphandling, vilken redovisades i en rapport den 21 mars 1994. Den andra är betänkandet Statliga myndigheters avtal (SOU 1994:136) som avlämnades i oktober 1994 av Utredningen om statliga myndigheters avtal.

### 4.1.1 RRV:s rapport

RRV pekar i sin rapport bl.a. på att kostnadsskäl talar för en framtida aktiv samordning av upphandlingen i staten. Verksamheten bör vara självfinansierad. Eventuellt bör startkapital tillföras för att finansiera investeringar i bl.a. informationssystem. RRV föreslår att Statens lokalförsörjningsverk får huvudansvaret på myndighetsnivå för att samordna upphandlingen i staten.

I rapporten diskuteras för- och nackdelar med att statliga avropsavtal skulle vara frivilliga att utnyttja. Med hänvisning till att ett avropsavtal används endast om det ger förmånliga inköpsvillkor avvisar RRV tanken på tvång att köpa varor och tjänster enligt avropsavtal.

RRV har inhämtat synpunkter på rapporten från vissa myndigheter. Därvid har följande synpunkter framförts.

Beträffande RRV:s ståndpunkt om frivilligt ramavtalsutnyttjande pekar Konkurrensverket på att det inte är möjligt att dra en rimligt säker slutsats i denna del. Den bästa förutsättningen att få låga priser vid inköp är att leverantören i förväg kan garanteras en viss inköpsvolym. Om den statliga upphandlaren endast på ett ungefär kan uppskatta framtida inköpsvolym, saknas en viktig förutsättning för leverantören att erbjuda förmånliga inköpspriser. Dessutom kan inte uteslutas risken att en statlig myndighet av bekvämlighetsskäl utnyttjar ett avropsavtal utan att pröva om en egen upphandling skulle ha blivit förmånligare. RRV:s slutsats om att avropsavtal utnyttjas endast om detta är förmånligt kan enligt Konkurrensverket därför i hög grad ifrågasättas.

Konkurrensverket framhåller vidare att upphandling genom anbudskonkurrens kräver specialistkompetens, oavsett varu- och tjänsteområde. De kompetenskrav som ställs vid upphandling omfattar i princip tre kunskapsområden, nämligen marknads-, inköps- och avtalskunskap.

Konkurrensverket anser i likhet med RRV att det i många fall kan finnas fördelar med samordnade inköp. Det gäller främst sådana produkter som har en hög standardiserings- eller homogenitetsgrad (t.ex. viss olja för uppvärmning) där stor inköpsvolym kan ge höga kvantitetsrabatter.

RRV framhåller i rapporten att statens samordnade inköp inte skulle vara av sådan omfattning att de strider mot konkurrenslagen. Konkurrensverket är inte berett att dra denna slutsats utifrån det redovisade materialet. Verket delar däremot slutsatsen att det är viktigt att de upphandlande myndigheterna är observanta på reglerna i konkurrenslagen. Konkurrensverket framhåller också att det från konkurrens- och effektivitetssynpunkt är angeläget att förhindra att samordnad upphandling leder till alltför stark köpar- och leverantörskoncentration.

Konkurrensverket kommenterar dessutom den modell som RRV anser bör gälla för att finansiera arbetet med samordnad statlig upphandling, t.ex. provisioner på avropad volym, punktavgifter (årspremie), medlemsavgifter m.m. Redovisade finansieringssätt är enligt verkets mening inte alltid effektivitetsfrämjande. Exempelvis

bör de tjänster som myndigheterna erbjuds i upphandlingssammanhang, t.ex. förhandlings- och avtalstjänster, omfattas av en marknadsmässig prissättning för att undvika en gynnad ställning på marknaden. Att träffa avrops- och ramavtal, som andra myndigheter frivilligt kan välja att utnyttja, bör enligt Konkurrensverkets uppfattning vara en myndighetsuppgift och anslagsfinansieras. Det som talar för en sådan lösning är att det kan finnas en intressekonflikt för en myndighet mellan att dels snabbt sluta avropsavtal på grund av att myndighetens finansiering av verksamheten kräver detta, dels att ibland en längre tid för förhandlingar av avropsavtal kan innebära förmånligare inköpsvillkor.

Statens lokalförsörjningsverk instämmer i RRV:s förslag om att verket bör ta över ansvaret för samordning av statlig upphandling. Verket anser att det finns goda synergieffekter av att inordna samordning av statliga inköp inom sin organisation. Verket vill liksom RRV se en klar markering från statsmakterna att inköpssamordning inom strategiska inköpsområden bedöms viktig och understryker att detta är grundläggande för att lyckas i samordningsrollen.

Lokalförsörjningsverket delar RRV:s uppfattning att utnyttjandet av avropsavtal bör ske frivilligt. Verket anser vidare att finansieringen bör ske dels genom avgifter av dem som sluter avtal och får ersättning för detta, dels genom att verket sluter egna avropsavtal. Visst startkapital kan även behöva tillföras i inledningsskedet.

NOU instämmer i RRV:s uppfattning att kostnadsskäl talar för en framtida aktiv samordning av den statliga upphandlingen, men anser inte att besparingspotentialen ägnats erforderlig analys i utredningen. Man borde börja med att kartlägga vilka områden som är mest angelägna att samordna. Därvid torde ett stort antal av nuvarande avtal kunna slopas och vissa nya områden behöva studeras. Därefter bör övervägas hur samordningen bör ske. Det är inte alltid ett avropsavtal som är det mest angelägna. Att t.ex. utse expertmyndigheter för olika upphandlingsområden som fungerar som rådgivare för andra myndigheter kan vara viktigare.

NOU har invändningar mot att Statens lokalförsörjningsverk anförtros uppgiften att sköta samordningen och föreslår i stället att

denna uppgift ges till någon av de stora upphandlande myndigheterna med bred upphandlingsverksamhet.

Verket för högskoleservice (VHS) rekommenderar frivillighet vid utnyttjandet av avropsavtal men vill komplettera detta med en skyldighet för myndigheterna att rapportera till avtalsslutaren vid val utanför gällande avtal. Därigenom ges avtalsslutaren återkoppling om avtalens marknadsvärde. VHS pekar också på att en god marknadsföring av avtalen, t.ex. genom en väl fungerande avtalsdatabas ökar intresset hos leverantörerna, vilket leder till att fler områden kan omfattas av samordning.

VHS framhåller att specialistkompetens avseende anskaffningsprocessen är svår och kostsam att bygga upp. Den är också svår att vidmakthålla, eftersom en viss kontinuitet och erfarenhetsåterkoppling förutsätts. VHS erbjuder konsultativ upphandlingstjänst till hela den offentliga sektorn och är därför tveksamt till att ännu en sådan funktion byggs upp. VHS föreslår därför samverkan mellan samordnaren och VHS. En ny avtalsdatabas byggs upp som med enkla medel kan kompletteras så att den täcker samordnarens behov.

Beträffande finansieringen pekar VHS på att det är viktigt att skilja på finansiering för avtalsslutaren och samordnaren. Självkostnadstäckning och inget därutöver skall vara målet för samordnaren. Modellen kan dock bli svår att verkställa eftersom kostnaden för resursinsatsen för samordnaren kan bli svår att förutsäga. Samordningen skall gynna hela statsförvaltningen och är därför kanske lämplig att finansiera centralt, eftersom avtalsslutaren och därmed i förlängningen avroparen inte kan belastas med höga avgifter eller reducerade rabatter. Avtalstecknare skall dock vara helt intäktsfinansierade. VHS föreslår att finansieringsfrågorna studeras ytterligare. Om intäktsfinansiering av samordningen ändå skall ske, rekommenderar VHS att detta sker genom abonnemang på avtalsinformation.

Rikspolisstyrelsen (RPS) framhåller att det är väsentligt att upphandlingssamordningen får en klar målsättning baserad på efterfrågestyrning och resursbesparingseffekter. Tyngdpunkten bör därför läggas på samordning av okomplicerade produkter och

tjänster med bred allmängiltighet inom marknadsområden med en etablerad och stabil konkurrenssituation. RPS pekar också på att frivillighet att utnyttja den statliga inköpssamordningen blir en viktig faktor som klart måste framgå i upphandlingsunderlaget.

RPS anser det synnerligen angeläget att de personer som knyts till samordningsverksamheten uppfyller högt ställda krav på kunskaper och erfarenhet om kvalificerad offentlig upphandling. Då samordningen har särskilt värde för små och medelstora myndigheter kan det vara en fördel om ansvaret överlåts på en myndighet med motsvarande förutsättningar.

Luftfartsverket anser att det bör göras en ordentlig behovsanalys av i vilka fall och i vilken omfattning staten bör satsa på samordnad upphandling med hjälp av gemensamma avtal. Samordningen bör inriktas dels på produkter som efterfrågas av många myndigheter eller med sådan frekvens att stora volymer kan ge klara prisfördelar, dels på högvärdiga produkter som efterfrågas i sådan omfattning att motsvarande skalfördelar kan utvinnas. I dag används många avropsavtal i allt för liten utsträckning, eftersom flera av de anskaffande enheterna var för sig är så stora att de på egen hand kan få minst lika goda kommersiella villkor. Verket rekommenderar därför en kritisk gallring av avtalen.

Luftfartsverket anser att samordningen skall vara frivillig och att villkoren i avropsavtalen skall vara så fördelaktiga att de stimulerar till högt utnyttjande. Detta kräver att den avtalsslutande parten har god kännedom om priskänsligheten och andra faktorer som påverkar köpbeteendet. Samordningsmyndigheten bör formulera de framgångsfaktorer som gäller för att nå målet med samordningsuppgiften. God marknadskunskap och aktiv uppföljning bör ingå i dessa faktorer. Samordningsverksamheten bör vara självfinansierad, vilket innebär att samordningsmyndigheten och funktionsmyndigheterna skall få sina merkostnader täckta.

Statskontoret framhåller att det finns en stor potential för ökad inköpssamordning och att den bör vara frivillig, men baserad på en kraftfull viljeyttring från ägaren (statsmakterna). Statskontoret ser inköpssamordningen som ett viktigt medel att åstadkomma enhetliga lösningar på koncerngemensamma problem och pekar på att

den t.ex. kan vara ett effektivt verktyg i arbetet med att bygga upp en infrastruktur för informationsförsörjningen i statsförvaltningen. Den är också ett effektivt medel att påverka marknadens utveckling och utformning av olika produkter och tjänster för förvaltningens behov.

Statskontoret anser att utredningen inte ger tillräckligt underlag för att bedöma om Statens lokalförsörjningsverk skall ha huvudansvaret för att samordna upphandlingen. Den som svarar för inköpssamordning inom ett produktområde måste ha en mycket god beställarkompetens (behov-, marknads- och teknikkompetens) inom området för att inköpssamordningen skall bli effektiv och efterfrågad. Detta talar för att en stor del av inköpssamordningen bör baseras på funktionsansvariga myndigheter som har den nödvändiga kompetensen inom de olika produktområdena.

Utredningen anger att samordnaren skall svara för upphandlingsstöd till myndigheter. Statskontorets erfarenhet är att det upphandlingsstöd som myndigheterna efterfrågar endast till begränsad del avser stöd i det formella upphandlingsarbetet. Det behövs i stället främst sakkompetens inom området.

Statskontoret anser att inköpssamordningen i princip bör vara självfinansierad men att det finns ett behov av särskild finansiering för att påbörja inköpssamordning inom ett nytt produktområde.

### 4.1.2 Betänkandet om statliga myndigheters avtal

I betänkandet Statliga myndigheters avtal framhålls att det bör finnas en inköpssamordning av i stort sett det slag och den omfattning som finns för närvarande, dvs. att det skall finnas ett system med ramavtal som ger myndigheterna rätt att göra avrop. Ramavtalen skall ingås av vissa myndigheter, s.k. funktionsansvariga myndigheter. Inköpssamordningen bör vara frivillig i den meningen att de myndigheter som kan förhandla fram bättre avtal för sin upphandling än som följer av ramavtalen skall kunna få göra detta. Därvid bör även liksom hittills hänsyn tas till vad det kostar för

myndigheten att själv sköta förhandlingarna och att ta fram underlagen.

Tyngdpunkten för att sluta ramavtal bör liksom hittills ligga hos de funktionsansvariga myndigheterna. De har branschkännedom och den bästa tillgången till den upphandlingsexpertis som behövs i det speciella fallet.

Verksamheten bör vara självfinansierad genom avgifter enligt avgiftsförordningen från de myndigheter som gör avrop.

Betänkandet har remissbehandlats. Vissa synpunkter redovisas i korthet nedan.

Universiteten i Lund och Uppsala samt Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) anser att RRV även fortsättningsvis skall vara samordningsmyndighet. Lunds universitet anser att de gemensamma ramavtalen bör bli fler och även innefatta mindre och lokala leverantörer. Universitetet vill också att samordningen utökas till att omfatta även rådgivning vid utformning av kravspecifikationer för myndigheternas egna upphandlingar och att denna uppgift läggs på den funktionsansvariga myndigheten inom resp. upphandlingsområde.

Riksgäldskontoret anser att en myndighet bör ges ett övergripande ansvar för att sammanställa och till andra myndigheter sprida information om den inköpssamordning i form av ramavtal och avtalsstöd m.m. som finns att tillgå.

RRV anser att det är angeläget att frågan om samordningsmyndighet löses och att samordningsansvaret bör placeras i en livskraftig, helt affärsmässig miljö.

NOU, Statens lokalförsörjningsverk, VHS och Konkurrensverket lämnar liknande synpunkter som de tidigare redovisat med anledning av RRV:s rapport. Lokalförsörjningsverket har dock utvecklat sina synpunkter närmare. Verket pekar bl.a. på att målet för inköpssamordningen bör vara att omedelbart kunna informera om förändringar i ramavtal genom att lägga informationen elektroniskt och att den samordnande myndigheten utvecklar ett informationstorg som ger ökad kunskap inom området. Dessutom skall standardiseringen i avtal och leveransvillkor öka, liksom även uppgifter som rör rådgivning och utbildning. Verket instämmer i

att tydligare föreskrifter behövs bl.a. om samordningsmyndighetens uppgifter. Verket utvecklar även skälen till varför det kan vara lämpligt som samordningsmyndighet.

## 4.2 Enkät om inköpssamordning

Vi har i samarbete med NOU och SCB gjort en enkätundersökning hos statliga myndigheter om inköpssamordning. Undersökningen omfattade 119 myndigheter (36 stora, 38 små resp. 45 regionala myndigheter). Sammanlagt 117 myndigheter svarade på enkäten. De huvudsakliga resultaten av undersökningen redovisas i det följande. (Svaren är vägda eftersom endast ett urval av små och regionala myndigheter har gjorts.)

**Fråga:** Kontrollerar er enhet i RRV:s katalog om det finns ramavtal på ett produktområde (varor eller tjänster) som är aktuellt för upphandling?

81 % av myndigheterna svarade att de gjorde detta regelmässigt. 16 % svarade att de gjorde detta ibland. Små och regionala myndigheter svarade i större utsträckning än stora myndigheter att de gjorde detta regelmässigt.

**Fråga:** Saknas ramavtal på något produktområde där ni anser att det borde finnas?

22 % av myndigheterna svarade ja, 40 % svarade nej, 33 % svarade vet ej. Av de små myndigheterna svarade 29 % ja på frågan.

Några av de myndigheter som svarat ja på frågan har preciserat saknade produktområden. En viss övervikt för tjänster kan noteras, t.ex. resor, hotell och transporter.

**Fråga:** Händer det mer än undantagsvis att ni avstår från att utnyttja ramavtalen?

28 % av myndigheterna svarade ja, 68 % svarade nej. Av de regionala myndigheterna svarade endast 16 % ja.

Av de myndigheter som svarade ja på frågan angav de flesta att man fått bättre villkor genom egen upphandling. Ett annat vanligt svar var att den lokala leverantören gav bättre service. I vissa fall hade myndigheten egna ramavtal.

**Fråga:** Hur stor andel av myndighetens totala anskaffning bedömer du har skett genom utnyttjande av ramavtal?

| | |
|---|---|
| 0 - 14 % av anskaffningen: | Samtliga myndigheter: 12 %<br>(Stora myndigheter: 25 %) |
| 15 - 20 % av anskaffningen: | Samtliga myndigheter: 11 %<br>(Stora myndigheter: 11 %) |
| Mer än 20 % av anskaffningen: | Samtliga myndigheter: 65 %<br>(Stora myndigheter: 42 %) |
| Vet ej: | Samtliga myndigheter: 11 %<br>(Stora myndigheter: 19 %) |

**Fråga:** Inom vilka produktområden har ramavtalen främst använts?

Frågan besvarades av 88 % av myndigheterna. De vanligaste produktområdena var datorer, möbler, kontorsmaskiner och kontorsmateriel.

**Fråga:** Inom vilka produktområden har man avstått från att använda ramavtalen?

Endast 41 % av myndigheterna besvarade frågan. Flera svarade att de inte visste. Andra hade använt egna ramavtal. I de fall produktområden hade preciserats angavs i många fall kontorsmateriel. Även kontorsmaskiner angavs som svar.

## 4.3 Enkät till funktionsansvariga myndigheter

Vi har även riktat en kompletterande enkät till de funktionsansvariga myndigheterna. Den avser ramavtalsverksamheten under år 1996. Vissa resultatet av enkäten sammanfattas nedan.

Ramavtalen utnyttjas i varierande omfattning. I vissa fall preciseras utnyttjandet på följande sätt.

Av FMV:s totala försäljning av kontorsmöbler på 450 milj kr avser 420 milj kr andra myndigheters utnyttjande. Ramavtalen om livsmedel utnyttjas till ca 35 % av myndigheter utanför Försvarsmakten. Försäljningen av eldningsolja på 90 milj kr avser till ungefär lika delar militärt och civilt behov. Av försäljningen av däck och däckservice avser 20-25 milj kr militära myndigheter och 10-15 milj kr övriga statliga myndigheter.

Upphandlingen av sjukvårdsmateriel enligt Försvarets sjukvårdscentrums ramavtal görs till 75 % av militära och till 25 % av civila myndigheter.

Statskontoret hänvisar till en undersökning under år 1996 som visar att 90 % av myndigheterna använder ramavtalen. Över 90 % av användarna anser att avtalen är till mycket stor eller till en del nytta i verksamheten.

Enligt de funktionsansvariga myndigheterna gör andra myndigheter endast i begränsad omfattning upphandlingar utan att använda ramavtalen. I regel informeras de funktionsansvariga myndigheterna om detta i mycket liten omfattning eller inte alls.

Uppgifter om finansieringen av ramavtalsverksamheten redovisas i avsnitt 8.1.

# 5 Inköpssamordning genom ramavtal

## 5.1 Bakgrund

I de föregående avsnitten har vi belyst den nuvarande inköpssamordningens inriktning och omfattning. Endast en liten del av de sammanlagda inköpen i staten samordnas. Våra undersökningar bekräftar dessutom i huvudsak den problembeskrivning som framgår av våra direktiv och genom andra utredningar.

Systemet med ramavtal tillämpas även vid statlig och annan offentlig upphandling i andra länder. På senare tid har dock vissa ramavtal ifrågasatts på rättsliga grunder, eftersom de uppfattas ha alltför oprecist innehåll. Den europeiska kommissionen har sålunda inlett ett förfarande för att pröva vissa statliga ramavtal som ingåtts i Storbritannien. Bland annat hävdas att de måste vara bindande utanför försörjningssektorn (som regleras i 4 kap. LOU), även om inköpskvantiteterna inte fullt ut kan anges i förväg. Kommissionen är även kritisk mot användningen av flera leverantörer i detta sammanhang, åtminstone så länge dessa inte anlitas i en viss ordningsföljd. Frågan gäller alltså om en upphandling kan anses ha skett enligt gällande regler när ramavtalen tillämpas av den upphandlande myndigheten. Om det vid den slutliga prövningen visar sig att ramavtalen inte kan tillämpas, kan det innebära att både de svenska ramavtalskonstruktionerna och de organisatoriska lösningarna måste omprövas. Frågan förväntas inte bli avgjord förrän om några år. Vi utgår därför i vår utredning från att systemet med ram-

avtal kan tillämpas under tillräckligt lång tid för att motivera de förändringar vi föreslår i det följande.

## 5.2 Överväganden och förslag

Vi kan konstatera att systemet med ramavtal uppfattas som ändamålsenligt dels av upphandlande myndigheter, dels av funktionsansvariga myndigheter och andra myndigheter som har centrala uppgifter på området. Vi ansluter oss till denna uppfattning. Ramavtalen torde ha störst betydelse för små och medelstora myndigheter, vilket bl.a. vår enkät om inköpssamordning (avsnitt 4.2) tyder på. Även leverantörerna får fördelar med ramavtalen, eftersom kostnaderna för administrationen minskar. Bland annat detta förhållande gör det möjligt för leverantörerna att kunna erbjuda lägre priser vid avrop mot ramavtal.

Eftersom vi anser att ramavtalsverksamheten är ändamålsenlig bör olika insatser göras för att utveckla den. Vår bedömning är att den stagnerat under de senaste åren, bl.a. på grund av den oklarhet som gällt beträffande organisationen av den centrala styrningen. Ramavtalsverksamheten är dessutom nödvändig för utvecklingen av en effektiv elektronisk handel (se avsnitt 10.2).

De olika ramavtalskonstruktionerna bör kontinuerligt följas upp så att de står i överensstämmelse med gällande bestämmelser. De bör även ses över så att de täcker de mest angelägna områdena för samordning, dvs. homogena och standardiserade produkter som sammanlagt upphandlas i stor omfattning. Detta kan leda till att antalet ramavtal minskar, men att de återstående i stället används i större utsträckning. Vidare bör möjligheterna att öka inköpssamordningen när det gäller tjänster – t.ex. resor – undersökas.

De centrala ramavtal som är avsedda att täcka hela statsförvaltningens behov bör samordnas även med ramavtal som tecknas på regional eller lokal nivå av vissa statliga myndigheter. Det är vidare angeläget att tillämpningen av ramavtalen följs upp systematiskt så att gällande upphandlingsregler inte åsidosätts.

Även andra former av statlig inköpssamordning bör utvecklas och prövas fortlöpande, t.ex. samordnade inköp med preciserade kvantiteter enligt bindande avtal mellan parterna. Med ledning av tillgänglig uppföljningsstatistik skulle det kunna vara möjligt att avtala om en viss minsta inköpskvantitet, eventuellt i kombination med någon form av optionsförfarande för den resterande delen. Om inköpen genom bindande avtal med preciserade kvantiteter skulle öka, torde myndigheternas egna upphandlingar vid sidan om ramavtalen minska i omfattning. Därigenom skulle leverantörernas tilltro till ramavtalen öka, vilket i sin tur kan leda till bättre avtalsvillkor för myndigheterna.

Som framgår av bilaga 2 har den norska centrala inköpssamordningsmyndigheten utvecklat en särskild form av samordnade inköp med i förväg preciserade kvantiteter. Erfarenheterna av denna inköpsform bör tas till vara vid utvecklandet av den svenska inköpssamordningen.

Det är enligt vår mening angeläget att utvecklandet av samordnade inköpsformer med preciserade kvantiteter kommer i gång inom en snar framtid. Dels bör en beredskap finnas för de förändringar som kan bli nödvändiga med anledning av den europeiska kommissionens initiativ på området, dels innebär dessa inköpsformer ökade möjligheter att effektivisera upphandlingen hos myndigheterna.

# 6 Principiella utgångspunkter

## Frivillighet

Som tidigare framhållits är en utgångspunkt för vårt arbete att det skall vara frivilligt för en myndighet att delta i inköpssamordningen. Det är rimligt att anta att en förutsättning för att en myndighet skall intressera sig för samordning av sina inköp med andra myndigheter är att den därigenom får vissa fördelar. Myndigheten kan ha behov av att t.ex. få förmånligare inköpsvillkor eller att undvika komplicerade upphandlingar.

Den frivilliga inköpssamordningen kan naturligtvis medföra att en myndighet väljer att göra upphandlingar som är ofördelaktiga för myndigheten eller för staten som helhet. Detta problem bör uppmärksammas i andra sammanhang, t.ex. i revisionen eller EA-värderingen. Även de stramare regler för rapporteringsskyldigheten för upphandlingar vid sidan om ramavtalen som vi föreslår i avsnitt 9 torde medverka till att göra dessa problem synliga.

## Ramavtal

Olika samordningsinsatser måste göras fördelaktiga och kända för den upphandlande myndigheten. De inköp som lämpar sig för samordning är dock endast en mindre del av all upphandling.

Den metod som hittills använts för att få en effektiv inköpssamordning är systemet med ramavtal. Som framgår av avsnitt 5 anser vi att det inte finns något skäl att ändra den principiella uppbyggnaden av dessa avtal.

I andra länder tecknas ramavtalen i regel genom en central inköpsorganisation. Vi anser att systemet där skilda myndigheter med stor egen upphandling på ett område tecknar ramavtal passar bättre för vår myndighetsstruktur. Huvuddragen i det nuvarande systemet med funktionsansvariga myndigheter bör därför behållas. Däremot behöver tillämpningen stramas upp i olika avseenden, vilket utvecklas närmare i det följande. När en myndighet använder ett ramavtal tillgodoses behovet att undvika komplicerade upphandlingar, eftersom den delen av upphandlingen redan är gjord genom tecknandet av ramavtalet. Dessutom torde den funktionsansvariga myndigheten få bättre inköpsvillkor för den egna verksamheten, eftersom dessa villkor genom ramavtalet baseras på en större inköpsvolym.

**Samordningssystemet**

Det bör även i fortsättningen finnas tre nivåer för systemet för inköpssamordning i staten:

* En grundnivå med upphandlande myndigheter
* En samordningsnivå med ett antal funktionsansvariga myndigheter
* En central nivå med styr- och uppföljningsuppgifter

De operativa uppgifterna bör utföras så nära den upphandlande verksamheten som möjligt, dvs. nära den upphandlande eller den funktionsansvariga myndigheten. Endast om en uppgift inte kan utföras på dessa nivåer bör den utföras på den centrala nivån. Att låta någon funktionsansvarig myndighet få även en central uppgift bör undvikas, eftersom rollerna bör renodlas.

De funktionsansvariga myndigheternas hantering av ramavtalen bör även fortsättningsvis vara den bärande delen av samordningssystemet. Det finns emellertid uppgifter som är av övergripande karaktär och som motiverar en central funktion, t.ex. samordning av ramavtalen och att verka för att statens helhetsintresse tillgodo-

ses. De ytterligare uppgifter som kan komma i fråga för den centrala nivån framgår av avsnitt 7.2.

**Behov av stöd**

Behovet av expertstöd i konkreta upphandlingssituationer kan tillgodoses genom att den funktionsansvariga myndighet som svarar för ett ramavtal även stöder den upphandlande myndigheten. Den funktionsansvariga myndigheten förutsätts nämligen ha bransch- och marknadskännedom.

En myndighets behov av allmänt upphandlingsstöd kan sökas t.ex. hos NOU, funktionsansvariga myndigheter eller hos konsulter utanför staten. Den centrala nivån behöver därför inte ges uppgiften att svara för detta stöd och kan därigenom få en begränsad resursmässig omfattning.

**Samordningens omfattning**

Det system för inköpssamordning som vi föreslår bör i första hand utformas så att det tillgodoser behoven hos statliga myndigheter. Såvitt vi har funnit finns det dock inte några principiella hinder för att samordna statliga myndigheters inköp med andra offentliga organs inköp. Endast om de sammanlagda inköpen på ett område blir så stora att gällande konkurrensregler riskerar att åsidosättas bör antalet offentliga beställare begränsas. Denna fråga bör avgöras i samråd med Konkurrensverket. Den inköpssamordning som kan bli aktuell gäller inte i första hand samordning genom ramavtal, eftersom kommunerna enligt gällande regler inte utan vidare kan hänvisa till statliga ramavtal vid avrop av varor och tjänster. I stället skulle samordningen kunna innefatta gemensamma inköp enligt bindande ramavtal med i förväg angivna landsting, kommuner eller kommunala bolag. Denna samordning torde vara mest intressant på regional nivå och kan gälla främst landsting samt stora och medelstora kommuner.

Enligt vår uppfattning kan den avgränsning av de offentliga beställarna som görs i 1 kap. 5 och 6 §§ LOU användas även i detta sammanhang. Med termen "upphandlande enhet" avses således bl.a. statliga, kommunala och andra myndigheter. I denna term innefattas även de bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och som inte har en industriell eller kommersiell karaktär. (I prop. 1996/97:153 föreslås ändrad lydelse av dessa bestämmelser.)

**Effektivare inköpssamordning**

De förslag vi lämnar i följande avsnitt syftar i första hand till att effektivisera den statliga inköpssamordningen. Vi berör således inte frågan hur den offentliga upphandlingen i övrigt skall effektiviseras. Ansvaret för detta ligger på varje upphandlande myndighet. Dessutom skall NOU enligt sin instruktion verka för en effektiv offentlig upphandling.

# 7 Organisation av statlig inköpssamordning

## 7.1 Funktionsansvariga myndigheter

### 7.1.1 Nuvarande förhållanden

Det nuvarande systemet för statlig inköpssamordning har beskrivits översiktligt i avsnitt 2.2. Av detta avsnitt framgår vilka myndigheter som har ett funktionsansvar samt resursåtgången för detta ansvar.

De funktionsansvariga myndigheterna har ansvar för ett eller flera ramavtal inom sitt område. De skall även se till att inköpssamordningen inom området utvecklas i takt med utbudet på marknaden och efterfrågan hos myndigheterna. De funktionsansvariga myndigheterna får sina uppgifter genom uppdrag från RRV.

De funktionsansvariga myndigheterna är inte en enhetlig grupp av myndigheter. Vissa har som huvuduppgift att göra inköp för andra myndigheter inom den egna myndighetssektorn (Försvarets materielverk, Verket för högskoleservice, m.fl.). Andra har inköp som sekundär uppgift (Rikspolisstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, m.fl.). Några är stabsmyndigheter till regeringen (RRV, Statskontoret). Även ett bolag har funktionsansvar (Posten PIC AB).

### 7.1.2 Överväganden och förslag

Vi har kunnat konstatera vissa problem i den del av inköpssamordningen som rör de funktionsansvariga myndigheterna. Den externa styrningen av verksamheten (i första hand från den centrala nivån) är något otydlig. Det kan även finnas vissa svårigheter att tillgodose både myndighetens eget och andra myndigheters behov av ramavtal.

Problemet med den otydliga styrningen bör lösas med ändrade regler, t.ex. i förordningar eller genom regleringsbrevsbestämmelser. I fortsättningen bör således regeringen i större utsträckning styra verksamheten. Vi anser att den nuvarande styrningen genom RRV:s uppdrag till de funktionsansvariga myndigheterna är otillräcklig. Frågan om reglering av verksamheten utvecklas närmare i avsnitt 9.

Även problemet att tillgodose behovet av ramavtal kan minska genom den tydligare styrningen. De mindre förändringar i finansieringssättet (se avsnitt 8) som vi föreslår torde också minska detta problem.

De uppgifter som kan komma i fråga för de funktionsansvariga myndigheterna bör preciseras ytterligare. Särskilt viktiga är kontakterna med upphandlande myndigheter för att informera om avtalen och kontinuerligt anpassa innehållet i ramavtalen efter deras behov. Det är därvid angeläget att de funktionsansvariga myndigheterna på ett enkelt sätt har tillgång till uppgifter om den faktiska upphandlingen på sina resp. områden. Dessutom bör även andra än ramavtalsrelaterade samordningsinsatser stimuleras, t.ex. gemensamma inköp.

Eftersom förutsättningarna för samordning inte är samma på de olika produktområdena bör uppgifterna kunna varieras för resp. funktionsansvarig myndighet. Uppgifterna bör preciseras i en dialog med den centrala samordnaren. Alla funktionsansvariga myndigheter bör inte heller utses i förväg. I vissa fall kan en myndighet som har ett ramavtal för den egna verksamheten anpassa detta så att det kan användas av alla statliga myndigheter. Först i det skedet kan myndigheten få ett funktionsansvar.

## 7.2 Central samordning

### 7.2.1 Nuvarande förhållanden

Som framgår av avsnitt 2.2 har RRV hittills haft en central roll i den statliga inköpssamordningen. Den har gällt att övergripande svara för och utveckla inköpssamordningen samt att ge uppdrag till de funktionsansvariga myndigheterna. Verksamheten drivs i endast begränsad omfattning.

### 7.2.2 Överväganden och förslag

Det finns enligt vår uppfattning fortfarande ett behov av en central instans som samordnar delar av de statliga inköpen, även om de funktionsansvariga myndigheternas hantering av ramavtalen utgör kärnan i verksamheten. Ett av skälen till detta är att systemet bygger på frivillighet och därför är förhållandevis lösligt till sin karaktär.

**Uppgifter**

Den viktigaste uppgiften för den centrala instansen bör vara att stödja och utveckla den del av ramavtalsverksamheten som inte utan vidare kommer till stånd. Det gäller främst att samordna ramavtalen, bl.a. att identifiera nya – eller överlappande – produktområden.

Som påpekats i avsnitt 6 behöver den centrala nivån inte tillgodose behovet av upphandlingsstöd hos myndigheterna. Det stöd som behövs är i första hand av systemmässigt slag, t.ex. uppföljning av gjorda upphandlingar (med tillämpning av resp. vid sidan av ramavtalen) och information om gällande ramavtal. Detta kommer troligen att avse ett vidareutvecklat IT-stöd. Den centrala nivån bör ha systemansvaret för dessa funktioner. Driften kan dock skötas av någon annan (t.ex. en funktionsansvarig myndighet eller ett dataföretag).

Som framgår av avsnitt 5 är ett av problemen med den nuvarande inköpssamordningen svårigheten att i förväg ange de kvantiteter som kan tänkas bli upphandlade med stöd av ett ramavtal. Intresset för ramavtalen från leverantörernas sida skulle förmodligen öka om detta problem löses. Ett fungerande uppföljningssystem torde kunna minska problemets omfattning. Dessutom skulle utbytet för de upphandlande myndigheterna i form av bättre inköpsvillkor sannolikt öka.

Konkurrensverket har uppmärksammat oss på att en samordning av offentliga myndigheters inköp alltid bör föregås av en analys av konkurrensförhållandena och småföretagens möjligheter att vinna anbudstävlingar. Sådana analyser kan ligga till grund för beslut om upphandlingens inriktning och omfattning samt styra utformningen av anbudsunderlag. Bevakningen av hur dessa frågor hanteras i ramavtalsarbetet bör också vara en uppgift för den centrala nivån. Den bör ske i nära samverkan med Konkurrensverket.

Vi föreställer oss att den centrala samordnaren kommer att ha täta och nära kontakter med i första hand de funktionsansvariga myndigheterna. Vid dessa kontakter avgörs bl.a. vilken inriktning ramavtalsverksamheten skall ha.

När en initial översyn av ramavtalen är genomförd och de har fått den inriktning och omfattning som är ändamålsenlig, behöver särskilda insatser göras av den centrala nivån för att öka användningen. Därvid bör jämförelser göras med faktiska inköp som gjorts av myndigheterna vid sidan av ramavtalen. Bland annat bör de ökade administrativa kostnaderna för sådana inköp göras synliga.

Utöver ramavtalssamordningen kan följande uppgifter komma i fråga:

* Utveckla metoder för inköpssamordning
* Ge ut allmänna råd om inköpssamordning
* Bevaka förändringar i upphandlingsreglerna som kan påverka samordningen
* Initiera seminarier och konferenser i samordningsfrågor
* Initiera nätverksbildningar
* Verka för samverkan med kommuner och landsting
* Bevaka den internationella utvecklingen av inköpssamordning
* Medverka i utvecklingen av elektronisk handel

Vad gäller utveckling av metoder för inköpssamordning och bevakning av förändringar i regelsystemet bör den centrala nivån ta ett särskilt ansvar för att inköpsformerna med preciserade kvantiteter prövas (se avsnitt 5.2).

Vid bevakningen av den internationella utvecklingen bör enligt vår uppfattning särskild uppmärksamhet ägnas åt följande utländska erfarenheter (se även bilaga 2).

* De danska erfarenheterna av ramavtal med flera leverantörer per produktområde, mot bakgrund av den europeiska kommissionens ifrågasättande av vissa statliga ramavtal (se avsnitt 5.1).
* De danska erfarenheterna av att samordna statliga och kommunala inköp.
* De danska erfarenheterna av miljöanpassad upphandling.
* De norska erfarenheterna av samordnade inköp med preciserade kvantiteter.
* De norska erfarenheterna av tvingande ramavtal om oljeprodukter.

Det stöd som initieras av den centrala nivån bör i första hand avse uppgifter med nära anknytning till samordningen av inköpen. Initiativ till andra angelägna stödinsatser kan dock också bli aktuella, t.ex. utbildning i upprättande av förfrågningsunderlag.

Uppgifterna för den centrala nivån förutsätter goda kunskaper om gällande upphandlingsregler och deras tillämpning. Kravet på

dessa kunskaper behöver inte nödvändigtvis tillgodoses genom att speciell rättslig kompetens knyts till den centrala samordnaren. I stället kan detta ske genom att den centrala samordnaren löser sina uppgifter i nära samverkan med NOU.

Som framgår av avsnitt 11 pågår olika aktiviteter för att ge frågan om miljöanpassning ökad uppmärksamhet vid statlig upphandling. Den centrala samordnaren bör vara sammanhållande för de insatser som krävs för att utveckla en miljöanpassad upphandling.

Branschsaneringsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1997:111) sett över LOU i syfte att minska möjligheterna för oseriösa företag att leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn. De förslag som därvid redovisas har ännu inte behandlats av statsmakterna.

Enligt vår uppfattning det bör ankomma på den centrala samordnaren att bevaka om de åtgärder som Branschsaneringsutredningen föreslår leder till beslut av statsmakterna samt initiera eventuella följdåtgärder med anledning av detta.

**Verksamhetsform**

I vissa andra länder (t.ex. Danmark, Finland och Nederländerna) sker samordningen av ramavtalen på den centrala nivån i bolagsform. Det finns inte några regler som hindrar en sådan ordning även i Sverige. I de nämnda länderna har bolagen dock även andra uppgifter, t.ex. inköp av varor samt rådgivning. Eftersom den viktigaste uppgiften för den centrala nivån rör samordning av verksamhet som bedrivs så gott som uteslutande hos myndigheter är det lämpligt att också den centrala samordningen sker hos en myndighet. Även uppgiften att verka för att statens helhetsintresse tillgodoses talar för en sådan lösning. Vi föreslår således att den centrala inköpssamordningen sker i myndighetsform.

## 7.3 Myndighet för central inköpssamordning

### 7.3.1 Överväganden

I föregående avsnitt har vi föreslagit att den centrala inköpssamordningen skall ske i myndighetsform. För att lösa de uppgifter som kan bli aktuella torde krävas mindre än en handfull personer. Vi anser av detta skäl att det är olämpligt att skapa en ny myndighet för detta ändamål. Vi anser även att det inte är lämpligt att inrätta något tillfälligt organ i form av t.ex. en nämnd eller delegation. Vi ser behovet av inköpssamordning som en löpande uppgift som bör skötas i myndighetsform. Frågan gäller vilken befintlig myndighet som bör ta hand om uppgifterna. Enligt vår uppfattning finns det dock inte någon myndighet som är uppenbart mer lämpad än någon annan.

En tänkbar lösning är att tilldela en av de funktionsansvariga myndigheterna även de centrala samordningsuppgifterna. Ett argument för en sådan lösning är att det redan finns upphandlingskompetens och erfarenhet att hantera ramavtal hos dessa myndigheter.

Det finns dock vissa invändningar mot denna lösning. Dels är de funktionsansvariga myndigheterna inriktade på upphandlingar inom det egna produktområdet, dels finns det egentligen inte behov av deras allmänna upphandlingskompetens på den centrala nivån. Som påpekats tidigare behöver den centrala nivån inte tillgodose behovet av upphandlingsstöd hos myndigheterna.

En annan invändning är att vissa legitimitetsproblem kan uppstå om en funktionsansvarig myndighet skulle samordna den egna verksamheten i förhållande till övriga funktionsansvariga myndigheters verksamheter. Enligt vår uppfattning är det särskilt viktigt att rollerna i systemet för inköpssamordning är tydliga, eftersom deltagandet i systemet är frivilligt.

En möjlighet är att RRV även i fortsättningen svarar för de centrala uppgifterna på området. Det som främst talar mot denna lösning är dels att uppgifterna inte är lämpliga att förena med den

revisionella rollen för RRV, dels att RRV begärt att uppgifterna skall utföras av en annan myndighet. I budgetpropositionen för 1998 föreslås organisatoriska förändringar som berör RRV. Bland annat föreslås att statens ekonomistyrningsfunktion renodlas och att en ny myndighet inrättas. Eftersom tiden mellan offentliggörandet av propositionen och redovisningen av vårt betänkande varit kort har vi inte hunnit analysera konsekvenserna för våra överväganden om en ny central samordningsmyndighet. Det kan dock inte uteslutas att samordningsuppgifterna skulle kunna tilldelas den nya ekonomistyrningsmyndigheten.

I RRV:s rapport föreslås att Statens lokalförsörjningsverk ges samordningsansvaret. Med hänsyn till att det i budgetpropositionen föreslås att verket skall läggas ned anser vi att detta alternativ inte är aktuellt för närvarande. Det är inte heller lämpligt att NOU tilldelas uppgifterna på grund av nämndens tillsynsuppgifter. Dessutom är nämndens kompetens inriktad mot det rättsliga området.

Frågan om lämplig myndighet är egentligen mindre viktig än frågan om egenskaperna hos de personer som skall utföra uppgifterna. Det krävs nämligen ett betydande engagemang, stor initiativförmåga och förmåga att kunna påverka för att den centrala inköpssamordningen skall ge resultat. Denna grupp av personer bör ges en jämförelsevis självständig ställning inom den aktuella myndigheten, eftersom deras kontakter huvudsakligen är riktade mot de funktionsansvariga myndigheterna och andra myndigheter som har centrala uppgifter på området.

### 7.3.2 Förslag

Vi anser att som central samordnare bör utses en av de myndigheter som har en stor del av statsförvaltningen som kontaktyta. Dessa myndigheter är i regel s.k. stabsmyndigheter (till regeringen). Eftersom en av uppgifterna för den centrala samordnaren är att tillgodose statens helhetsintresse kan detta vara en fördel.

Flera av stabsmyndigheterna ingår bland dem som vi i det föregående anser vara mindre lämpliga. Bland de återstående stabs-

myndigheterna har vi funnit Kammarkollegiet vara den myndighet som ligger närmast till hands att föreslå för de centrala samordningsuppgifterna. Följande omständigheter talar för detta.

* Kammarkollegiet har vana att ta hand om nya uppgifter som inte passar på ett naturligt sätt hos någon annan myndighet.

* Uppgifterna gäller i stor utsträckning att tillgodose behov hos små och medelstora myndigheter, vilket kollegiet har erfarenhet av. Ett exempel på detta är arbetet med riskhanteringen för statliga myndigheter.

* Kollegiet har för närvarande inte någon särskild roll inom statlig upphandling, vilket kan vara en fördel ur renodlings- och legitimitetsaspekter.

* Flera av de uppgifter som utförs hos Kammarkollegiet har inte något starkt inbördes samband. Den föreslagna nya uppgiften passar därför väl in i detta sammanhang.

Vi föreslår av ovannämnda skäl att Kammarkollegiet skall ha ansvar för den centrala inköpssamordningen. Förslaget har funnit stöd vid ett möte med funktionsansvariga myndigheter och andra myndigheter som har centrala uppgifter på området. Detta stöd är viktigt eftersom systemet med inköpssamordning bygger på frivillighet. Vi anser även att det vore en fördel om beslut i frågan kunde tas inom en mycket snar framtid. Dels är uppgiften angelägen, dels har den utförts i begränsad omfattning under de senaste åren.

# 8 Finansiering av inköpssamordningen

## 8.1 Nuvarande förhållanden

De funktionsansvariga myndigheterna finansierar i regel sin ramavtalsverksamhet genom provisioner (avgifter). Leverantörerna gör ett motsvarande pristillägg för de myndigheter som använder sig av avtalen. Med utgångspunkt i statistik över inköpen faktureras leverantörerna av de funktionsansvariga myndigheterna. Enligt den enkät vi ställt till dessa myndigheter uppgår den sammanlagda provisionssumman för år 1996 till ca 25 milj kr. Statskontorets provision uppgår till knappt hälften därav (11 milj kr).

Provisionen är beräknad till mellan 0,3 och 3 % av priset. (Statskontorets provision: 1 %). Procentsatserna är beräknade att täcka de kostnader den funktionsansvariga myndigheten har för ramavtalsverksamheten (enligt självkostnadsprincipen). Samråd sker med RRV om avgiftens storlek.

Som framgår av beskrivningen i bilaga 2 förekommer ett provisionssystem för finansiering av ramavtalsverksamheten även i Danmark.

## 8.2 Överväganden och förslag

RRV föreslår i sin rapport att det nuvarande sättet att finansiera inköpssamordningen skall gälla även i fortsättningen. Konkurrensverket anser i sitt remissyttrande (se avsnitt 4.1) att de funk-

tionsansvariga myndigheternas ramavtalsverksamhet bör anslagsfinansieras. Utredningen om statliga myndigheters avtal redovisar vissa invändningar mot provisionssystemet, men anser trots detta att det bör vara möjligt att behålla det nuvarande systemet eftersom det uppfattas som rationellt.

Enligt vad vi har funnit har det inte kunnat påvisas att det nuvarande finansieringssystemet strider mot gällande regler. Vi anser därför att frågan om finansiering av inköpssamordningen bör avgöras med utgångspunkt i vad som är lämpligt ur styrningssynpunkt.

Ramavtalen har som regel initierats för att tillgodose den avtalstecknande funktionsansvariga myndighetens eget behov. Systemet bygger således i princip på frivillighet även i denna del. Om denna myndighet skall tillgodose även andras behov måste den kompenseras på något sätt för det merarbete som kan uppkomma.

Det nuvarande provisionssystemet upplevs av de funktionsansvariga myndigheterna och av de upphandlande myndigheterna som ändamålsenligt och praktiskt. Vi har inte funnit några tillräckligt starka principiella skäl att frångå detta system. Dessutom fungerar samrådet med RRV om avgiftens storlek som en spärr mot ett för högt uttag. Vi föreslår därför att systemet behålls.

De provisioner som tas ut bör beräknas så att de täcker alla merkostnader för de funktionsansvariga myndigheterna att tillhandahålla ramavtal för andra myndigheter. Dessutom bör kostnaderna för administrationen av den centrala samordningen räknas med. I de ramavtal som kommer att tecknas framöver bör därför ingå en provisionsdel som täcker den centrala verksamheten. Den centrala samordnaren bör även disponera en del av provisionsmedlen för vissa gemensamma utvecklingsinsatser, t.ex. för att täcka funktionsansvariga myndigheters kostnader för att förhandla fram ramavtal på helt nya produktområden eller för utveckling av IT-stöd.

I nu gällande ramavtal har provisionerna inte beräknats så att de skall täcka kostnaderna för den centrala samordnaren. I ett inledningsskede bör därför kostnaderna anslagsfinansieras. Investeringar i gemensamt tekniskt stöd bör också finansieras med anslag

(eventuellt i kombination med lån), eftersom det är angeläget att stödet kan fungera under det inledande skedet.

# 9 Behov av reglering

## 9.1 Bakgrund

I det nuvarande regelverket för offentlig upphandling finns inte några uttryckliga regler som rör statlig inköpssamordning. (I 4 kap. 16 § LOU finns dock ett undantag från annonseringsreglerna som gäller ramavtal.)

Innan LOU trädde i kraft den 1 januari 1994 gällde upphandlingsförordningen (1986:366) och RRV:s föreskrifter (1986:612) till denna förordning. RRV gav även ut allmänna råd (1986-06-26) till förordningen och föreskrifter jämte kommentarer.

### 9.1.1 Upphandlingsförordningen

Enligt 3 § i den dåvarande upphandlingsförordningen skulle myndigheten särskilt beakta att samverkan med andra myndigheter skulle ske för att tillgodose statens intressen. I föreskrifterna angavs följande.

> Myndigheten skall utnyttja möjligheterna att samverka med andra myndigheter, såsom att upphandla gemensamt, teckna avropsavtal som får utnyttjas av andra myndigheter och dra fördel av andra myndigheters sakkunskap.

Myndigheten skall utnyttja tillgängliga avropsavtal och andra former av inköpssamordning, om myndigheten inte finner att en separat upphandling eller någon annan lösning ger förmånligare villkor. Vid bedömningen av om en separat upphandling eller annan lösning är förmånligare skall myndigheten även beakta de särskilda kostnader som följer av att inte utnyttja inköpssamordningen, t.ex. administrativa merkostnader och kostnader för att skaffa sig sakkunskap.

### 9.1.2 Utredningen om statliga myndigheters avtal

Avtalsutredningen föreslog omfattande förordningsbestämmelser om statliga myndigheters avtal, bl.a. om samverkan mellan myndigheter vid upphandling. I en av de föreslagna bestämmelserna anges att myndigheterna skall sträva efter att samordna sin upphandling. Detta gäller särskilt beträffande sådana varor och tjänster som staten sammanlagt upphandlar i stor omfattning. Förslagen har inte genomförts.

## 9.2 Överväganden och förslag

Som framgår av direktiven till vår utredning är en utgångspunkt för vårt arbete att det skall vara frivilligt för en myndighet att delta i inköpssamordningen. Vi har inte funnit anledning att ifrågasätta denna grundläggande princip som gällt sedan lång tid. Även om det är önskvärt med en ökad inköpssamordning bör detta inte ske genom tvingande bestämmelser. I enlighet med de decentraliserade styrprinciper som gäller i staten på det ekonomiadministrativa området bör därför en myndighet själv avgöra t.ex. om ett ramavtal skall tillämpas eller om en separat upphandling skall göras. De inköp som lämpar sig för samordning utgör dessutom endast en mindre del av den totala statliga upphandlingen. Det är därför inte rimligt att önskemålen om en ökad inköpssamordning skall medföra att de grundläggande styrprinciperna i staten omprövas. Det kan

dock finnas behov av viss reglering av inköpssamordningen även om den är frivillig. Därigenom markeras att det ur statens helhetsintresse är angeläget att inköpssamordning kommer till stånd, såvida det inte är förmånligare med en annan lösning. Ett sätt att tillgodose detta intresse är att synliggöra de administrativa kostnaderna för upphandlingar vid sidan om ramavtalen.

Vi föreslår att en förordning införs som har i huvudsak samma materiella innebörd som den dåvarande upphandlingsförordningens regler om inköpssamordning och RRV:s föreskrifter i anslutning till dessa.

I de allmänna råd till då gällande upphandlingsregler som RRV gav ut framhölls följande. Om en myndighet inte utnyttjar ramavtal eller andra former av inköpssamordning för att den finner att egen upphandling eller en annan lösning ger förmånligare villkor, bör myndigheten informera den myndighet (funktionsansvarig myndighet) som har ansvar för samordningen av varan eller tjänsten och ange anledningen till detta. Enligt de funktionsansvariga myndigheterna tillämpas denna rutin endast i mycket liten omfattning eller inte alls (se avsnitt 4.3). Vi anser att denna rapporteringsskyldighet är en viktig del i ramavtalsverksamheten. Bland annat får den funktionsansvariga myndigheten underlag för att kunna göra förbättringar vid omförhandling av ramavtalen. Informationen om utnyttjandet av ramavtalen utgör också ett viktigt underlag för den centrala samordningsfunktionens utveckling av ramavtalsverksamheten. Om den centrala nivån följer upp och fäster uppmärksamhet på dessa frågor, t.ex. beträffande administrativa merkostnader för att göra egna inköp, torde användningen av ramavtalen öka. För att denna rapporteringsrutin skall fungera i fortsättningen anser vi att den skall vara tvingande.

Som nämnts ovan har avsikten hittills varit att den aktuella informationen skall lämnas direkt till den funktionsansvariga myndigheten. Detta skulle även kunna göras i fortsättningen. Vi anser dock att den centrala samordningsfunktionens insatser för att utveckla ramavtalsverksamheten på olika sätt bör förstärkas. Vår bedömning är därför att det i stället är lämpligare att den centrala nivån först tar emot informationen. Den skall därefter vidarebe-

fordra informationen till resp. funktionsansvarig myndighet. Den kan även ta emot eventuella önskemål om ramavtal på nya produktområden. På detta sätt får den centrala nivån informationen utan fördröjning. I den förordning vi föreslår anges således att en myndighet skall underrätta den centrala samordningsfunktionen om en annan lösning än ramavtal bedöms ge förmånligare villkor samt skälet till detta. Rutinerna kring underrättelseskyldigheten bör utvecklas närmare, t.ex. i allmänna råd om inköpssamordning som den centrala samordningsfunktionen bör ge ut.

Ett viktigt motiv för att behålla en central funktion för inköpssamordning är att det finns behov av att stärka statens helhetsintresse, eftersom det i det decentraliserade ekonomistyrningssystemet för myndigheterna finns viss risk för suboptimering. Ett sätt att stärka den centrala samordningen är att i förordningen ange att den aktuella myndigheten (Kammarkollegiet) samordnar och följer upp verksamheten. Det bör även framgå att kollegiet utser funktionsansvariga myndigheter med uppgift att teckna ramavtal för statens räkning. Dessutom bör anges att provisionerna skall beräknas så att de täcker kostnaderna för den centrala samordningen.

Vårt förslag till förordningstext lämnas efter sammanfattningen av vårt betänkande.

# 10 Teknikstöd

## 10.1 Informations- och uppföljningssystem

Enligt direktiven för vår utredning skall det övervägas vilket tekniskt stöd som behövs för att inköpssamordningen skall kunna utföras på ett effektivt sätt.

En viktig del i effektiviseringen av inköpssamordningen är att förbättra informationen om ramavtalen och att underlätta användningen av dessa. En informationsdatabas som innehåller samtliga gällande ramavtal och som alla statliga myndigheter lätt kan nå medför enligt vår uppfattning en väsentlig förbättring jämfört med nuläget. En sådan gemensam databas bör därför utvecklas.

VHS har utvecklat en avtalsdatabas – DASILVA – som skall vara tillgänglig för universitet och högskolor, men som även utan problem kan utnyttjas av övriga statliga myndigheter. Syftet är att på ett enkelt och rationellt sätt sprida information om aktuella ramavtal till ett stort antal intressenter. Informationen, som löpande skall aktualiseras, skall presenteras på ett efterfrågestyrt sätt i en Internet-distribuerad lösning.

DASILVA består för närvarande av två versioner. Den ena används av ett fåtal myndigheter som inrapporterar information till databasen. Den andra versionen är en läsversion som kan utnyttjas av alla uppgiftssökande som vill hämta information från databasen. För att underlätta informationsinhämtningen kan databasen nås med hjälp av VHS hemsida och även med stöd av de vanligast förekommande sökverktygen på Internet. Den tekniska miljön har

valts för att möjliggöra vidareutveckling av framtida funktioner, t.ex. elektronisk handel och statistik.

Planer för sådan vidareutveckling finns redan. Som en följd härav kommer rutiner om elektronisk handel att successivt testas och införas. Inledningsvis avser rutinerna endast vissa universitet och högskolor och omfattar endast några få ramavtal. En utvidgning planeras dock.

Vi finner det lämpligt att utvecklingsarbetet hos VHS utnyttjas i en mer gemensam form. Detta kan ske genom att den centrala samordningsmyndigheten uppdrar åt VHS att svara för att det planerade teknikstödet vidareutvecklas och förvaltas på ett sådant sätt att hela statsförvaltningen kan utnyttja det.

## 10.2 Elektronisk handel

### 10.2.1 Toppledarforums projekt

Toppledarforum består av en grupp ledande företrädare för offentlig verksamhet som driver gemensamma utvecklingsfrågor inom IT-området. Gruppens ordförande är finansministern. Utvecklingsarbetet sker genom olika gemensamma projekt. Ett sådant projekt rör elektronisk handel. Avsikten är att hela kommunikationsprocessen mellan köpare och säljare skall kunna hanteras elektroniskt. Projektet gäller såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting.

Projektet hävdar att betydande effektivitetsförbättringar kan uppnås om man använder datakommunikation i stället för pappersbaserad hantering av anbud, beställning, fakturor m.m. Dessutom kan ekonomisk redovisning, styrning och uppföljning ske på ett bättre sätt.

I projektet har förutsättningarna för att införa elektronisk handel utretts. Följande slutsatser har därvid dragits.

* Ett brett införande av elektronisk handel ger stora möjligheter till förenkling av upphandlings-, beställnings- och ekonomiadministration.

* Ett aktivt upplysnings- och informationsprogram behövs såväl för den offentliga sektorn som för mindre och medelstora företag.

* Lagstiftningen innehåller inte några avgörande hinder för elektronisk upphandling. Dock kan modifieringar göra vissa rutiner enklare.

* Avtalsmodeller finns redan etablerade på marknaden och kan användas.

* Genom att den offentliga sektorn ställer krav på system för offentlig handel kommer lämpliga programvaror att finnas tillgängliga snabbare.

* I vissa delar måste en harmonisering ske med utvecklingen inom EU.

* Gemensamma standarder för datautväxling måste användas för den offentliga sektorn i förhållande till näringslivet. Standarder finns redan utvecklade. Det gäller att markera hur dessa skall användas och hur de skall tillämpas.

* Införandet av elektronisk handel kräver en gemensam strategi- och handlingsplan. Få resultat kommer att uppnås om varje kommun, landsting och statlig myndighet var för sig skall genomföra detta.

En särskild genomförandeorganisation har skapats inom projektets ram. Denna organisation skall svara för följande.

* Utarbeta informations- och spridningsprogram

* Initiera s.k. vägvisarprojekt

* Utarbeta införandestöd

* Upphandla och träffa ramavtal för paketlösningar för programvaror, konsultinsatser och utbildning för införande av elektronisk handel samt nätverkstjänster och s.k. clearinghousetjänster.

I enlighet med denna inriktning har under år 1996 ramavtal träffats med tre IT-konsortier om programvaror och tjänster för elektronisk handel. Avtalen gäller fram till år 2000. Senast under år 1998 skall dock leverantörerna ha uppfyllt alla krav som ställts i den kravspecifikation som låg till grund för upphandlingen.

Aktiva vägvisarprojekt har etablerats, framför allt inom kommunsektorn. Dessa projekt fungerar bl.a. som pilot- och referensprojekt. Erfarenheterna från dessa projekt sprids vidare till andra. För att underlätta sådan informationsspridning har en egen WEB på Internet skapats. Dessutom ges ett nyhetsblad ut till ca 8 000 mottagare i både offentlig och privat sektor. Vidare har två handböcker utformats som ger råd om dels förberedelsearbetet inför införandet av elektronisk handel, dels anskaffning och installation.

Ett arbete pågår med att utveckla öppna gränssnitt. I detta ligger att den offentliga sektorn skall tillämpa gemensamma riktlinjer för hur olika standarder skall användas. Detta kan gälla t.ex. elektroniska meddelanden inkl. order, faktura och priskatalog, men också säkerhetsstandarder som uppfyller de rättsliga kraven. Dessa avser exempelvis elektroniska identitetskort, adresstandard och bekräftelserutiner.

### 10.2.2 Överväganden och förslag

Enligt direktiven för vår utredning skall vi överväga och bedöma i vilken mån resultatet av projektet om elektronisk handel kan tillgodogöras den statliga inköpssamordningen samt föreslå vilka eventuella åtgärder som bör vidtas.

Vi kan inledningsvis konstatera att projektarbetet fortfarande är i ett intensivt utvecklingsskede och att färdiga lösningar ännu inte finns. Leverantörerna skall senast under år 1998 ha uppfyllt villkoren i kravspecifikationen. Vi konstaterar också att de s.k. vägvisarprojekten ännu är få till antalet och huvudsakligen koncentrerade till kommunsektorn. Därför saknas tillräckliga erfarenheter för att göra bedömningar om den statliga sektorn. Vi gör följande överväganden om i vilken mån projektarbetet kan tillgodogöras den statliga inköpssamordningen.

De bärande principerna för utvecklande av gemensamma standarder och rutiner m.m. som projektet redovisar avses gälla även för den statliga sektorn. Projektet syftar ytterst till att uppnå förenklingar och ökad effektivitet i upphandlings- och inköpsarbetet, men också att förbättra ekonomistyrningen och underlätta ekonomiadministrationen. Detta strider inte på något sätt mot den inriktning som bör gälla för en effektivare statlig inköpssamordning. Snarare är det så att gemensamma standarder och rutiner för den statliga inköpsverksamheten i sig ökar samordningen och underlättar möjligheterna att vidareutveckla samordningsinsatserna.

Vi vill också peka på att elektronisk handel är ett samlingsbegrepp i vilket ingår strukturerade handelsmeddelanden i elektronisk form t.ex. för beställning, order och faktura. Meddelanden genereras automatiskt och sänds mellan beställare och leverantörer. Det inbegriper även angränsande processer om hur databaser delas och utnyttjas, liksom elektronisk dokumenthantering och e-post i övrigt samt utnyttjande av fax, röstmeddelanden och telefon.

I hög grad handlar elektronisk handel om förändring av arbetsorganisationen i stället för endast införande av nya teknikruti-

ner. Även detta ligger i linje med vad som bör gälla för en effektivare statlig inköpssamordning.

För närvarande är antalet vägvisarprojekt inom den statliga förvaltningen mycket få. Flera kommuner har valt att börja en pilotverksamhet om elektroniska rutiner för inköp av varor. Dessa inköp rör i första hand varor med ett standardiserat utbud, t.ex. livsmedel, papper och annat kontorsmaterial. Dessutom gäller de sådana fall där leverantörer haft intresse och möjlighet att installera den elektroniska utrustning som behövs.

Ytterligare vägvisarprojekt behöver skapas inom den statliga förvaltningen för att ge en tillräcklig erfarenhetsåterkoppling, även vad gäller statlig verksamhet. Det ligger inom Toppledarforums ansvar att bedöma om sådana projekt skall startas.

Konkurrensverket har i sin rapport 1997:3 pekat på att små och medelstora företag kan ha svårt att anpassa sig till den tekniska utvecklingen beträffande elektronisk handel. Även detta bör uppmärksammas i projektarbetet.

Vi gör sammantaget den bedömningen att ordningsföljden bör vara att först införa de förändrade processer och rutiner som ingår i projektarbetet innan man går vidare med en vidareutveckling av den statliga inköpssamordningen i de delar som berör elektronisk handel. Den nya nivå som elektronisk handel kan medföra innefattar ett användande av gemensamma elektroniska rutiner och standarder som ger andra utgångspunkter för bl.a. uppgiftsinhämtande och informationsförmedling om den statliga inköpsverksamheten än som finns för närvarande.

För att säkerställa att de insatser som sker inom projektet för elektronisk handel utnyttjas på ett effektivt sätt i den fortsatta statliga inköpssamordningen, men också för att medverka till att sådana impulser som kan underlätta den statliga samordningen beaktas i projektarbetet, bör den centrala samordningsfunktionen aktivt följa projektets arbete. Därvid bör även Konkurrensverkets påpekande om vikten av en fortsatt satsning på information till de små och medelstora företagen om elektronisk handel beaktas, samtidigt som datasystem m.m. inom området bör utformas så att konkurrensen inte begränsas.

# 11 Miljöanpassad offentlig upphandling

## 11.1 Bakgrund

Det har i olika sammanhang uppmärksammats att den offentliga upphandlingen kan och bör användas som ett medel för att uppnå miljömål. Denna fråga tas bl.a. upp i bilaga 5 till 1997 års ekonomiska vårproposition samt i regeringens skrivelse Ekologisk hållbarhet (1997/98:13) som lämnades till riksdagen i september 1997.

EU:s medlemsländer har preliminärt kommit överens om att göra en översyn av reglerna för offentlig upphandling så att miljöhänsyn i större utsträckning tas vid tillämpningen.

## 11.2 Olika initiativ för miljöanpassning

Under innevarande år har ett pilotprojekt påbörjats för att introducera miljöledningssystem hos 25 utvalda statliga myndigheter. Avsikten är bl.a. att statliga myndigheter aktivt skall efterfråga produkter, system och tjänster som utformats med hänsyn till miljö- och resurshushållning. Projektet skall utvidgas under våren 1998 till att omfatta fler statliga myndigheter.

Kemikalieinspektionen, Naturvårdsverket och NOU har i rapporten Offentlig upphandling med miljöhänsyn (1995) redovisat bl.a. de miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling med hänsyn till EG:s regler och LOU. Det konstateras att det är svårt att tolka reglerna på upphandlingsområdet vad gäller vilka miljökrav

som för närvarande kan ställas. Rättsfall saknas dessutom i dessa frågor.

Konkurrensverket pekar i sin rapport 1997:3 på att det är svårt att utforma korrekta förfrågnings- eller anbudsunderlag enligt gällande regler. Krav vid upphandlingen som går utöver gällande regler på miljöområdet kan medföra minskat antal anbudsgivare och dålig konkurrens, eftersom småföretag har svårare att klara sådana krav än stora företag.

Verket framhåller också att EU:s regler torde innebära att vid varuinköp kan miljökrav kopplas till varans egenskaper och europeisk standard. Det kan dock inte anses tillåtet att i anbuds- eller förfrågningsunderlaget ta med miljökrav knutna till varans produktionsprocess. Verket betonar emellertid att rättsläget är oklart. Verket föreslår att statsmakterna bör förtydliga de miljökrav som kan ställas vid offentlig upphandling med hänsyn till upphandlingsreglerna samt även verka för att reglerna följs. Ett regelbundet arbete bör ske med hänsyn till utvecklingen inom såväl upphandlings- som miljöområdet.

## 11.3 Erfarenheter från Danmark

I de danska bestämmelserna för offentlig upphandling har införts en regel att statliga myndigheter vid sin upphandling skall väga in miljöaspekter i samma grad som pris- och kvalitetsfrågor.

I den centrala inköpssamordningen ser man till att miljöaspekter tas med i ramavtalen. Man bevakar också att ett löpande samarbete med miljö- och energimyndigheterna sker så att nya kriterier och anvisningar från dessa inarbetas i upphandlingsunderlagen och beaktas vid utvärderingen.

Miljöaspekterna i upphandlingen rör tre områden: miljöarbetet hos leverantören, miljöarbetet hos producenten och produktens miljöegenskaper. I detta ligger bl.a. frågan hur leverantörer och producenter driver arbetsmiljöarbetet, inkl. användande av miljöfarliga ämnen, råvaruförbrukning samt återanvändningsmöjligheter.

I miljöarbetet pekas på vikten av löpande gott samarbete med producenterna, leverantörerna, miljömyndigheterna och de statliga inköparna. Detta samarbete underlättas av den ständiga förbättringen av informationsutbytet, inte minst i elektronisk form.

## 11.4 Överväganden och förslag

Enligt vår mening bör frågorna om miljöanpassning ges ökad uppmärksamhet vid statlig upphandling. Den centrala myndighet vi föreslår bör svara för samordningen av de insatser som krävs för att miljöaspekterna skall beaktas vid statlig upphandling. Det ankommer därvid på den centrala samordnaren att i samverkan med NOU bl.a. bedöma lämpligheten av ytterligare reglering av dessa frågor och om så erfordras lämna förslag till regeringen om sådana åtgärder.

# 12 Vissa konsekvensredovisningar

## 12.1 Möjligheter till besparingar

I detta betänkande redovisar vi vårt förslag till principlösning för den statliga inköpssamordningen. Vi föreslår att den centrala samordningsmyndigheten bl.a. bör få ansvaret att lämna lösningar på de övriga frågor som vårt uppdrag innehåller och som berörs i vår principlösning, men som inte kan utvecklas närmare av oss. Det gäller i första hand frågor knutna till konkret upphandling, t.ex. vilken typ av inköp som bör samordnas eller inom vilka verksamhetsområden den största besparingspotentialen kan finnas. För närvarande saknas nämligen i väsentliga delar detaljerad information om utnyttjandet av ramavtalen. RRV har dock lämnat vissa översiktliga uppgifter som redovisas i avsnitt 2.2.

För att bedöma de möjligheter till besparingar som kan uppstå som en följd av våra förslag kan endast vissa överslagsberäkningar göras. Dessa är i princip av samma karaktär som de beräkningar RRV gjorde i sin rapport år 1994.

Av de förslag som vi lämnar torde i första hand förslaget om en förbättrad central samordningsfunktion leda till besparingsmöjligheter. Även de upphandlande myndigheternas skyldighet att rapportera inköp vid sidan av ramavtalen kan leda till besparingar.

För att uppskatta besparingsmöjligheterna kan följande antaganden göras. Det nuvarande utnyttjandet av ramavtalen uppgår till 4 miljarder kr per år (lågt räknat). Det finns vidare en potential att träffa nya ramavtal som innebär att det sammanlagda ramavtalsut-

nyttjandet blir 6 miljarder kr. Om detta skulle leda till 10 % lägre inköpspris kan besparingen bli 200 miljoner kr. Hänsyn tas med dessa antaganden till att en myndighet skulle få rabatter även utan att tillämpa ramavtalen.

Vi gör bedömningen att detta är en försiktig uppskattning av besparingspotentialen. Man kan dessutom anta att ytterligare besparingsmöjligheter finns om inköpskvantiteter kan garanteras i förväg.

Vi kan konstatera att (de avgiftsfinansierade) kostnaderna för den av oss föreslagna centrala samordningsnivån inte kan jämföras med de besparingar som våra förslag kan uppskattas leda till.

Den typ av preciserade besparingsberäkningar som efterfrågas i våra direktiv bör vara en uppgift för den centrala samordningsnivån. Möjligheterna att göra mer precisa beräkningar ökar om ett uppföljningssystem för ramavtalshanteringen finns tillgängligt. Besparingsberäkningar är för övrigt en naturlig uppgift för den centrala samordningen när produktområden skall väljas som lämpar sig för samordning.

## 12.2 De generella kommittédirektiven

Enligt direktiven skall utredningen beakta de generella direktiv som gäller att pröva offentliga åtaganden, om regionalpolitiska konsekvenser, om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvener samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Vi bedömer att våra förslag inte får några konsekvenser i dessa avseenden. Våra förslag bygger i allt väsentligt på det bärande mönster som för närvarande finns vid samordningen av statlig upphandling. Förslagen leder enligt vår mening till ökad effektivitet inom det befintliga systemet snarare än till nya och förändrade förhållanden med sådana konsekvenser som i första hand avses i de generella direktiven.

**Bilaga 1**

# Kommittédirektiv

## Effektivare statlig inköpssamordning

Dir. 1997:72

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 1997

**Sammanfattning av uppdraget**

En särskild utredare skall föreslå ett nytt system för statlig inköpssamordning som innebär att den samlade statliga upphandlingen blir effektivare än för närvarande. Inriktningen av den fortsatta inköpssamordningen skall övervägas. Behovet av reglering samt frågor om finansiering är några av de områden som skall belysas. Även organisationen av samordningsfunktionen samt behovet av stöd för denna funktion och för de upphandlande myndigheterna skall utredas.

Utredaren skall vidare pröva några frågor med anknytning till inköpssamordningen. En sådan fråga är om och hur resultaten från Toppledarforums projekt om elektronisk handel kan tillgodogöras inköpssamordningen. Andra frågor är hur den föreslagna modellen för inköpssamordning i framtiden kan tänkas klara förändringar i EG:s upphandlingsregler och vad en utvidgning till de kommunala och landstingskommunala områdena kan innebära.

**Bakgrund**

Den offentliga upphandlingen i Sverige styrs till största delen av lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, EG:s rättssystem på området samt överenskommelsen om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement) inom ramen för WTO. För närvarande sker en omarbetning av lagen. I framtiden kan det bli aktuellt med ytterligare anpassningar av upphandlingsreglerna bl.a. med anledning av Europeiska kommissionens grönbok på upphandlingsområdet och Svenska kyrkans konstitutionella förändring.

I samband med att lagen om offentlig upphandling tillkom inrättades en myndighet, Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Myndigheten fick bl.a. i uppgift att informera om lagen och att utöva tillsyn över den offentliga upphandlingen inklusive inköpssamordningen. Man fick också i uppdrag att verka för en effektivare offentlig upphandling. Regeringen har för avsikt att inom den närmaste framtiden även se över behovet av bl.a. information, rådgivning och tillsyn inom ramen för LOU och därmed pröva NOU:s roll och uppgifter.

Den totala statliga inköpsvolymen uppgick under budgetåret 1994/95 till ca 150 miljarder kronor. Hälften av inköpen var tjänster medan investeringar och varuköp svarade för resten. Vissa inköp samordnades. Därigenom uppnåddes fördelaktigare villkor dels för den upphandlande myndigheten, dels för staten som helhet. Samordningen går till så att ett antal myndigheter med stora inköpsvolymer av vissa produkter eller tjänster (s.k. funktionsansvariga myndigheter) träffar ramavtal om pris, leveransvillkor m.m. med sina leverantörer. Andra myndigheter kan sedan använda sig av dessa avtal vid sina inköp. Av den totala upphandlingen på 150 miljarder kronor utgjorde 6 miljarder kronor upphandling genom ramavtal. Därutöver förekommer viss samordning mellan statliga organ på regional och lokal nivå samt mellan stat ;kommuner och landsting.

En översyn av upphandlingsreglerna pågår inom Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11). Utredningens syfte är att bättre kunna förebygga ekonomisk brottslighet (tilläggsdirektiv 1997:29). Arbetet skall redovisas före utgången av juni 1997.

## Problem med nuvarande system

Vissa myndigheter samordnar på eget initiativ sina inköp med andra myndigheter. För att bättre kunna utnyttja de möjligheter samordnade inköp ger krävs dock en central samordningsfunktion i staten.

Den centrala samordningen utförs för närvarande av Riksrevisionsverket (RRV) med hjälp av de funktionsansvariga myndigheterna. Den ingår dock inte längre bland RRV:s instruktionsenliga uppgifter. Verksamheten drivs därför endast i begränsad omfattning. RRV lämnade 1994 en rapport till regeringen med förslag till en effektivare inköpssamordning samt en begäran att RRV:s uppgifter inom området skulle upphöra.

Den nuvarande inriktningen och omfattningen av den centrala samordningen medför vissa problem. Bland annat är det sannolikt så att de befintliga ramavtalen inte täcker alla produkt- och tjänsteområden som kan vara angelägna att inrymma inom en samordning. Den besparingspotential som finns genom samordnade inköp blir därför inte utnyttjad i tillräcklig utsträckning.

## Utgångspunkter för uppdraget

Det övergripande målet för utredaren är att verka för att de statliga inköpen effektiviseras. Detta skall i första hand ske genom att det statliga systemet för inköpssamordning utvecklas. Därigenom kan den befintliga besparingspotentialen tillgodogöras på ett bättre sätt än för närvarande. Ramavtalen bör även i fortsättningen utgöra ett centralt inslag i den statliga inköpssamordningen.

En utgångspunkt för arbetet är att samordningen skall vara frivillig och att den i första hand skall finansieras genom avgifter. Uppdraget omfattar primärt samordning av inköp i statlig verksamhet. Utredarens överväganden skall göras mot bakgrund av att statens intressen som helhet skall tillgodoses.

**Uppdraget**

Uppdraget består av två delar. Utredaren skall för det första föreslå en modell för statlig inköpssamordning som möjliggör att en väsentligt högre andel av den statliga upphandlingen kan samordnas jämfört med dagens situation. I ett andra steg skall utredaren pröva ett antal frågor förknippade med en samordnad statlig inköpsverksamhet.

*En modell för den statliga inköpssamordningen*

Utredaren skall analysera vilken typ av inköp som bör samordnas, dvs. vilka grupper av varor och tjänster (inkl. entreprenadtjänster) som lämpar sig för gemensam upphandling inom den statliga förvaltningen. För att kunna åstadkomma detta måste utredaren också precisera vad som bör avses med staten i detta sammanhang, dvs vilka upphandlande enheter samordning skall omfatta - myndigheter, affärsverk, statliga bolag och stifteler etc.

Hittills har ramavtalen främst avsett varor. Utredaren skall därför särskilt bedöma möjligheterna att öka inköpssamordningen när det gäller tjänster. Utredaren skall också belysa hur strävan efter ökade miljöhänsyn vid upphandling av varor och tjänster kan underlättas av en inköpssamordning.

Även om inköpssamordningen i princip skall vara frivillig kan det finnas behov av att i något avseende reglera denna. Utredaren skall vid sina överväganden om behovet av reglering även beakta konkurrens- och miljöaspekter på den statliga upphandlingen. Om viss reglering föreslås skall det belysas i vilken grad denna kan antas påverka samordningens omfattning.

Numera styrs den offentliga upphandlingen till väsentlig del av EG:s regelverk. Frågan om i vilken utsträckning dessa regler påverkar den statliga inköpssamordningen skall därför analyseras.

Utredaren skall föreslå hur inköpssamordningen, dvs. såväl upphandlingen av ramavtal som själva samordningsfunktionen, skall finansieras. Inledningsvis kan det bli nödvändigt med viss anslagsfinansiering. Utredaren bör överväga hur en sådan anslagsfinansiering skulle kunna utformas. Efter uppbyggnadsstadiet är det meningen att inköpssamordningen i sin helhet skall finansieras med avgifter från leverantörer, myndigheter eller på något annat sätt. Utredaren

skall föreslå hur avgifterna skall beräknas samt hur betalningarna skall hanteras tekniskt.

Utredaren skall lämna förslag till verksamhetsform och ny organisation för den statliga inköpssamordningen. Utredaren skall vidare se över det nuvarande systemet med funktionsansvariga myndigheter och, om det bedöms vara ändamålsenligt även i framtiden, precisera vad detta ansvar bör innebära. Detta innefattar förslag till fördelning av roller och uppgifter mellan funktionsansvariga myndigheterna och den centrala samordningsfunktionen och frågan om vilka myndigheter som bör få funktionsansvar inom de olika verksamhetsområdena. Det är mycket viktigt att finna väl fungerande samarbetsformer mellan myndigheter och den centrala samordningsfunktionen för att uppnå en så stor anslutning till systemet med inköpssamordning som möjligt.

För att den statliga inköpssamordningen skall kunna utföras på ett effektivt sätt behövs stöd av olika slag. Det kan gälla informationsdatabaser över aktuella ramavtal eller system för att kunna följa den faktiska upphand-lingens inriktning och omfattning. Utredaren skall överväga och lämna förslag till vilket tekniskt stöd som kan bedömas komma att behövas.

Utredaren skall redovisa hur övervägandena och förslagen om en utbyggd statlig inköpssamordning förhåller sig till de decentraliserade styrprinciper som numera gäller inom statsförvaltningen.

Inköpssamordning inom statlig verksamhet förekommer även i andra länder. Utredaren skall därför inhämta erfarenheter av utländska förhållanden på området.

Utredaren skall uppskatta möjligheterna till besparing för staten som helhet av de förslag som läggs fram. En uppskattning skall även göras av hur stor del av de statliga inköpen som i praktiken kan förväntas ske samordnat samt vilka besparingar som därvid kan uppnås. Utredaren skall också undersöka inom vilka verksamhetsområden den största besparingspotentialen förefaller finnas.

*Övriga frågor att överväga i samband med inköpssamordningen*

För närvarande drivs ett projekt om elektronisk handel inom ramen för Toppledarforum. Avsikten med detta är att hela kommunikationsprocessen mellan köpare och säljare i en framtid skall kunna hanteras elektroniskt. Projektet involverar såväl de statliga myndigheterna som kommuner och landsting. Utredaren skall undersöka i vilken mån resultatet av detta projekt kan tillgodogöras den statliga inköpssamordningen samt föreslå vilka eventuella åtgärder som bör vidtas.

Den modell för inköpssamordning inom staten som utredaren skall föreslå i uppdragets första del avser i allt väsentligt ett system med ramavtal. I en framtid är det inte otänkbart att även andra former av samordnade inköp kan bli av intresse, bl.a. beroende på utvecklingen av EG:s regelverk. Exempel på detta är olika typer av direktupphandlingar, lagerhållning hos leverantörer etc. Utredaren skall därför överväga vilka andra typer av samordningsuppgifter som den föreslagna samordningsfunktionen kan tänkas få i ett framtidsperspektiv.

En annan tänkbar utveckling av den statliga inköpsmodell som utredaren skall föreslå är att även kommuner och landsting i en framtid deltar i systemet. Utredaren skall belysa vilka konsekvenser detta skulle kunna få och vilka anpassningar som skulle behöva göras. Frågan om vilka konsekvenser den avsevärda ökningen av upphandlingsvolymen som en sådan utveckling skulle innebära, bl.a. för små och medelstora företag, skall särskilt belysas. En annan fråga i detta sammanhang som utredaren bör fundera över är möjligheter till och konsekvenser av samordnade inköp som även sträcker sig utanför landets gränser.

Inom ramen för pilotprojektet "Miljöledningssystem i statlig förvaltning" har 25 myndigheter fått i uppdrag att införa miljöledningssystem och att också redovisa frågor kring miljöanpassning av sin upphandling. Pilotprojektet pågår under hela 1997. Utredaren bör samla erfarenheter även från detta projekt.

**Utredningsarbetet**

Senast den 1 oktober 1997 skall utredaren redovisa en principlösning för den statliga inköpssamordningen. Vid samma tidpunkt skall utredaren lämna antingen färdiga lösningar på de övriga frågor som uppdraget innehåller eller,

i den mån detta inte visat sig möjligt, redovisa hur dessa problem bör hanteras vidare.

Eftersom inköpssamordningen även i fortsättningen i huvudsak skall ske på frivillig väg bör utredaren samråda med funktionsansvariga myndigheter och även med andra myndigheter som har centrala uppgifter på området. Utredaren bör även samråda med Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11).

Utredaren skall beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:123) samt om att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

(Finansdepartementet)

Bilaga 2

# Inköpssamordning i andra länder

## Danmark

Den statliga inköpssamordningen i Danmark sköts av ett aktiebolag som ägs av staten och kommunerna, Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (Indkøbs Service). Inköpssamordningen sker på frivillig grund och verksamheten drivs helt kommersiellt.

De statliga och kommunala inköpsorganisationerna gick samman i det nuvarande bolaget år 1994. På det statliga området drevs inköpssamordningen dessförinnan i myndighetsform. Efter samgåendet har verksamheten expanderat kraftigt, i synnerhet på det kommunala området.

Grunden för verksamheten är ett abonnemangssystem som ger tillgång till ett servicepaket med ramavtal och rådgivning. Ramavtalen täcker 85 avtalsområden med omkring 300 leverantörer. 4 500 offentliga organ har tecknat abonnemang.

De samlade offentliga inköpen uppgår till 90 miljarder danska kronor. Inköpen på de produktområden som bedöms kunna vara lämpade för ramavtal uppgår till 15 miljarder kr. Omsättningen på ramavtalen hos Indkøbs Service uppgick till 2,3 miljarder kr under år 1996. Den har fördubblats under den tid bolaget funnits till.

Indkøbs Service finansierar verksamheten genom abonnemangsavgifter och provisioner på de avrop som gjorts på ramavtalen. Provisionsandelen utgör i genomsnitt 0,8 % på avropen.

Bolaget har gjort omfattande satsningar i elektroniska inköpssystem och elektronisk handel. Man driver även aktivt frågor om miljöhänsyn vid upphandlingen (se även avsnitt 11.3).

## Norge

Den statliga inköpssamordningen i Norge sker i myndighetsform. Den sköts av Statskjøp som är en del av Statens forvaltningstjeneste. De viktigaste uppgifterna för Statskjøp är att teckna olika typer av ramavtal samt att ge råd åt myndigheter i anskaffningsprocessen.

Verksamheten är helt anslagsfinansierad (6 miljoner norska kronor år 1996). Rådgivningen är därför kostnadsfri för myndigheterna.

De statliga myndigheterna gör inköp för 1 miljard kronor årligen genom avrop mot de volymoberoende ramavtalen. Utnyttjandet är frivilligt med undantag brännolja och drivmedel, som måste upphandlas hos de leverantörer med vilka avtal har tecknats.

Statskjøp har även utvecklat en särskild form av samordnade inköp med i förväg preciserade inköpsvolymer. De görs dock inte på områden där det finns ramavtal. Den sammanlagda årsomsättningen för dessa samordnade inköp uppgår till ca 1 miljard kr. De mindre myndigheterna deltar i regel inte i denna inköpsform. De får dock tillgång till kravspecifikationerna m.m.

## Finland

Den finska statliga inköpssamordningen har tidigare skötts i myndighetsform av en central inköpsorganisation. I början av år 1995 bolagiserades verksamheten och Handelshuset Hansel AB bildades. I samband därmed gjordes en kraftig personalminskning. Bolaget är helägt av staten.

Hansel säljer sina produkter och tjänster till hela den offentliga sektorn, således även till statliga bolag och till kommuner. Årsomsättningen är i storleksordningen 10 miljarder mark.

Ramavtalsverksamheten är inte lika betydelsefull som i de andra nordiska länderna. I stället satsar bolaget stora resurser på att ge stöd till myndigheterna i deras anskaffningsprocess. Logistikfrågor är därför centrala i verksamheten.

Utmärkande för den finska inköpssamordningen har sedan länge varit ett system med central anskaffning av varor. Dessa har lagrats hos den centrala inköpsorganisationen och därefter distribuerats till myndigheterna. För närvarande passerar ca 15 % av inköpsvärdet det centrala lagret. Andelen minskar dock.

## Nederländerna

Den centrala inköpssamordningen i Nederländerna utförs av ett statligt helägt bolag, N.V. Nederlands Inkoopcentrum (NIC). Före år 1990 drevs verksamheten i myndighetsform. Upphandlande myndigheter var i vissa fall tvingade att köpa varor genom den centrala inköpsorganisationen.

Rådgivning i anskaffningsprocessen hos myndigheterna är en viktig del av verksamheten. Kunderna finns både inom och utom den offentliga sektorn.

NIC säljer varor, t.ex. kontors- och undervisningsmateriel samt arbetskläder. Delar av försäljningen passerar ett stort centrallager. NIC utför även tjänster, t.ex. bevakning, fastighetsunderhåll, städning och catering.

NIC erbjuder dessutom finansiella tjänster åt myndigheterna och andra kunder. Man har t.ex. utvecklat en särskild form av ramavtal, som innebär att NIC övertar betalningsansvaret vid leveransen av varan. Kunden faktureras därefter av NIC.

Den totala verksamheten omsluter ca 4 miljarder floriner.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst begrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125 Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid. K
129. Ett exempel på trafiklinjesystem. Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpssamordning. Fi.

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning

## Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]

## Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]
Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]

## Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
En samordnad militär skolorganisation.[112]

## Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]
Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
Barnets bästa – en antologi. [116]
Delade städer. [118]
En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. [119]

## Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
Rättigheter i luftfartyg. [122]
IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. [124]
Kollektivtrafik i tid. [129]
Ett exempel på trafiklinjesystem. Bilaga. [129]

## Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning


Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpssamordning. [130]


## Utbildningsdepartementet


Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]


## Jordbruksdepartementet


Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]


## Arbetsmarknadsdepartementet


Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]


## Kulturdepartementet


IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

# Statens offentliga utredningar 1997

# Systematisk förteckning

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]
Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]

## Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]
Ett effektivare näringsförbud. [123]

## Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]
Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

## Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

FRITZES
Postadress: 106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21, Telefon: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20703-6
ISSN 0375-250X