

Ökad användning av digitala beställningar och stärkt förmåga till inköpsanalys i statsförvaltningen

Återrapportering av regeringsuppdrag

Datum: 2025-02-19
Diarienummer: 2025-00343-3.0.1
Rapportnummer: R:31
ISBN: 978-91-88631-49-7
Version: 1.0

Statens servicecenter
FE 15
801 71 Gävle

Telefon: 0771-451 000
E-post: registrator@statenssc.se
www.statenssc.se





Regeringskansliet
Finansdepartementet

Åtterrapportering av uppdraget **Ökad användning av digitala beställningar och stärkt förmåga till inköpsanalys i statsförvaltningen**

Regeringen har i regleringsbrev för 2024 i beslut den 20 juni 2024 (dnr Fi2024/01374 (delvis)) givit Statens servicecenter i uppdrag att ta fram och erbjuda en pilotutbildning om hur myndigheter kan öka användningen av digitala beställningar via e-handelssystem för att bl.a. förebygga korruption i inköpsverksamheten. Myndigheten ska vidare genomföra och redovisa en analys av möjligheterna att tillhandahålla en tjänst som möjliggör kategoribaserad styrning av statliga myndigheters inköpsverksamhet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 28 februari 2025.

Statens servicecenter överlämnar härmed rapporten *Ökad användning av digitala beställningar och stärkt förmåga till inköpsanalys i statsförvaltningen*. Uppdraget är härmed slutfört.

I detta ärende har generaldirektör Åsa Lindh beslutat efter föredragning av verksjurist Christine Wallenås och rådgivare Daniel Pettersson. I den slutliga handläggningen har verksamhetsområdeschef Anders Sandin deltagit.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	4
1 Regeringsuppdraget	6
1.1 Uppdraget	6
1.2 Bakgrund	6
2 Pilotutbildning	8
2.1 Genomförande	8
2.2 Utvärdering	8
3 Förbättrade förutsättningar för statligt inköpsarbete	10
3.1 Ekonomitjänster	10
3.2 Utbildning	10
3.3 Inköpsanalys	11
4 Bedömningar och konsekvenser	13

Sammanfattning

Statens servicecenter har i enlighet med uppdraget genomfört en praktiskt inriktad och lärarledd pilotutbildning avseende e-handel. Utvärderingen av utbildningen visar att myndighetsanpassat stöd och tillgång till kunnig personal är särskilt värdefullt. Statens servicecenter avser att omhänderta erfarenheterna från pilotutbildningen genom att erbjuda utbildning avseende e-handel till fler myndigheter, samtidigt som myndigheten fortsätter sprida allmän information om myndighetens ekonomitjänster. Möjligheten att även utveckla och tillhandahålla en digital utbildning kan utredas.

Genom anslutning till en sammanhållen ekonomitjänst som inkluderar inköpsanalys möjliggörs kategoribaserad styrning av myndigheters inköpsverksamhet. Statens servicecenter har genom informationen i nuvarande ekonomitjänster grundläggande förutsättningar för att även tillhandahålla inköpsanalys. En ökad anslutning till Statens servicecenters ekonomitjänster bidrar till att korruption motverkas och att kostnadseffektiviteten i statsförvaltningen främjas.

Statens servicecenter genomför för närvarande en komplex och omfattande anpassning av myndigheten. Regeringens aviserade upphävande av förordning (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster har lett till en ökad osäkerhet avseende myndigheters anslutning till både befintliga och nya tjänster över tid. Statens servicecenters risker kopplat till att uppnå full kostnadstäckning har ökat vilket påverkar myndighetens förutsättningar att utveckla ekonomitjänsterna samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthålls.

Målet för myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet att senast 2030 uppnå en ekonomi i balans innebär att myndigheten under perioden 2025–2030 behöver göra ekonomiska prioriteringar som påverkar möjligheten att avdela medel för tjänsteutveckling. Statens servicecenter bedömer sammantaget att det är möjligt att inleda en eventuell utveckling av den sammanhållna ekonomitjänsten och upphandling av systemstöd för inköpsanalys tidigast 2028. Vidare

bedömer myndigheten att inköpsanalys bör kunna tillhandahållas myndigheter som är anslutna till den sammanhållna ekonomitjänsten tidigast 2029. Arbetet kan tidigareläggas om de finansiella förutsättningarna förändras, t.ex. genom ett särskilt regeringsuppdrag med finansiering.

Regeringen bör överväga att tydliggöra för myndigheter att en anslutning till Statens servicecenters ekonomitjänster bidrar till ökad kostnadseffektivitet och motståndskraft mot korruption i inköpsverksamheten. För att ytterligare stärka arbetet med att förebygga korruption kan regeringen överväga en styrning till statliga myndigheter att redovisa digitala beställningar och resultatet av genomförda inköpsanalyser.

1 Regeringsuppdraget

1.1 Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrev för 2024 i beslut den 20 juni 2024 (dnr Fi2024/01374 (delvis)) givit Statens servicecenter i uppdrag att ta fram och erbjuda en pilotutbildning om hur myndigheter kan öka användningen av digitala beställningar via e-handelssystem för att bl.a. förebygga korruption i inköpsverksamheten. Utbildningen ska riktas till statliga myndigheter och finansieras genom avgifter från de deltagande myndigheterna. Pilotutbildningen ska utvärderas efter genomförande och resultatet ska ingå i redovisningen av uppdraget. Myndigheten ska vidare genomföra och redovisa en analys av möjligheterna att tillhandahålla en tjänst som möjliggör kategoribaserad styrning av statliga myndigheters inköpsverksamhet. Tjänsten ska bl.a. göra det möjligt för myndigheterna att analysera och redovisa vad myndigheten köpt, för hur mycket, från vilka leverantörer, vilken funktion i organisationen som genomfört inköpen och hur de olika inköpen kan kategoriseras.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 28 februari 2025.

1.2 Bakgrund

Statens servicecenter har till uppgift att efter överenskommelse med myndigheter under regeringen tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt myndigheterna. Verksamheten är avgiftsfinansierad och en ändamålsenlig balans mellan kostnadseffektivitet, kvalitet och service ska säkerställas. Myndigheten tillhandahåller även lokal statlig service vid servicekontor runt om i landet och den verksamheten finansieras med anslag.

I februari 2024 bjöd civilministern och justitieministern in ett antal experter till ett rundabordssamtal om hur korruption och otillåten påverkan kan motverkas. Vid rundabordssamtalet deltog Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Försäkringskassan och

Göteborgs Stad. Syftet med samtalen var att få en gemensam bild av vilka utmaningar som finns och vilka åtgärder som regeringen respektive myndigheterna kan vidta för att motverka korruption och otillåten påverkan. Samtalen fokuserade bland annat på ökad digitalisering och utveckling av systemstöd för att upptäcka och motverka korruption vid inköp.

Ungefär samtidigt som rundabordssamtalet genomfördes ett möte med Europeiska kommissionen om digitaliseringen av de offentliga inköpsprocesserna och Statens servicecenter deltog med två representanter. Företrädare för Europeiska kommissionen, Regeringskansliet, Upphandlingsmyndigheten, Myndigheten för digital förvaltning, Ekonomistyrningsverket, Konkurrensverket och Sveriges Kommuner och regioner deltog på mötet.

I mitten av mars 2024 genomfördes ett möte för att fullfölja dialogen som inleddes vid civilministerns och justitieministerns rundabordssamtal. Vid mötet presenterade Statens servicecenter två möjliga åtgärder som myndigheten skulle kunna vidta för att bidra till att korruptionen i statlig inköpsverksamhet motverkas.

Uppdraget som omfattar de föreslagna åtgärderna beslutades genom ändringsbeslut av myndighetens regleringsbrev den 20 juni 2024¹. Kort efter ändringsbeslutet beslutades regeringens handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan².

¹ Fi2024/01374 (delvis)

² Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027

2 Pilotutbildning

2.1 Genomförande

Uppdraget att ta fram och erbjuda en pilotutbildning om hur myndigheter kan öka användningen av digitala beställningar via e-handelssystem inleddes genom att Statens servicecenter tillsammans med bland annat Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning bjöd in myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters e-handelstjänst till ett digitalt seminarium med tema e-handel. Syftet med seminariet var att ge de deltagande myndigheterna ökad kunskap om e-handel och förståelse för vilka förutsättningar som är viktiga för att öka användningen av digitala beställningar. Seminariet var kostnadsfritt och hade närmre hundra deltagare från ett femtiotal myndigheter.

Statens servicecenter har vidare tagit fram en lärarledd pilotutbildning som syftar till att öka kunskapen hos myndigheter som är anslutna till Statens servicecenterstjänst e-handelstjänst om hur tjänsten och tillhörande systemstöd kan nyttjas för att öka användningen av digitala beställningar. Utbildningen omfattar bl.a. systemfunktionalitet, beställningsvägar, genomförande av inköpsanalyser och genomgång av myndighetens systeminställningar. Statens servicecenter skickade ut en intresseförfrågan till anslutna myndigheter om deltagande i pilotutbildningen. Genomförandet av utbildningen beräknades till 17 timmar och avgiften var 25 000 kronor. En handfull myndigheter anmälde ett intresse för utbildningen. De intresserade myndigheterna hade mellan 40 och 350 anställda och samtliga var i början av arbetet med elektroniska beställningar.

2.2 Utvärdering

Statens servicecenter genomförde ovan nämnda pilotutbildning med Mediemyndigheten som var en av de myndigheter som anmälde sitt intresse. I utvärderingen har Mediemyndigheten lyft fram möjligheten till myndighetsanpassat stöd och tillgång till kunnig personal som särskilt värdefull. Myndigheten har särskilt uttryckt att stödet med att

sätta upp beställningsvägar och komma igång med elektroniska beställningar varit avgörande för att komma vidare.

Under det digitala seminariet som genomförts tillsammans med bland annat Upphandlingsmyndigheten och Myndigheten för digital förvaltning framkom att myndigheter efterfrågar mer praktiskt stöd för att komma igång med e-handel, samt forum för att dela erfarenheter och lösningar. De deltagande myndigheterna lyfte fram interna resurser och kunskap om både processer och systemstöd som hinder för att komma igång med e-handel. I detta sammanhang har förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte varit ett stöd. Genomförandet av uppdraget har tydliggjort vilka insatser som är lämpliga för att öka andelen digitala beställningar hos framförallt mindre och medelstora myndigheter. Ett aktivt samarbete mellan, å ena sidan myndigheter som på olika sätt ska främja e-handel, och å andra sidan Statens servicecenter som har möjlighet att i praktiken stödja myndigheterna i genomförandet, är betydelsefullt.

Statens servicecenter har inom ramen för myndighetens befintliga e-handelstjänst även tidigare genomfört utbildningar i syfte att ge anslutna myndigheter förutsättningar att nyttja tjänst och systemstöd på bästa sätt. Erfarenheten från dessa utbildningar visar att det finns flera faktorer som påverkar hur väl myndigheterna lyckas med införande av e-handel och med att öka de digitala flödena. Strategi och styrning av inköpsverksamheten såväl som stöd från myndighetens ledning över tid är viktigt. Grundläggande inköpsprocesser med en tydlig beställarorganisation samt utbildning av systemanvändare är också centralt för ett lyckat införande av e-handel.

3 Förbättrade förutsättningar för statligt inköpsarbete

3.1 Ekonomitjänster

Statens servicecenters ekonomitjänster ger statliga myndigheter förutsättningar för en god ekonomistyrning. Genom gedigen erfarenhet av statlig ekonomisk styrning och kontinuerliga dialoger med normerande myndigheter säkerställer Statens servicecenter att arbetet utförs enligt gällande lagar och regler.

E-handelstjänsten omfattar elektronisk beställning och hantering av leverantörsfakturor och betalning. Tjänsten bygger på en automatiserad e-handelsprocess från beställning genom statliga ramavtal till betalning av fakturan. Processen ger tillgång till ett kvalitetssäkrat leverantörsregister, en myndighetsgemensam kontoplan, en betaltjänst, samt förbättrade möjligheter till uppföljning av myndighetens inköp.

Redovisningstjänsten inkluderar allt inom löpande redovisning såsom kundfaktureringar, utbetalningar, avstämningar och bokslut. Vidare ingår rapportering till bland annat statsredovisningen samt leveransen av de finansiella delarna till myndigheternas årsredovisning. Tjänsten omfattar även rådgivning och stöd i frågor som rör budgetering, uppföljning och prognosarbete.

3.2 Utbildning

Den utbildning som genomfördes som pilotutbildning tillsammans med Mediemyndigheten kommer under 2025 att genomföras med fler myndigheter som idag är anslutna till e-handelstjänsten. Statens servicecenter bedömer att dessa utbildningar kommer att bidra till ökad användning av digitala beställningar. För att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillhandahålla ett större antal myndigheter utbildning, kan en systemnära digital utbildning utvecklas förutsatt att full kostnadstäckning bedöms kunna uppnås.

Utöver praktiskt inriktad utbildning ser Statens servicecenter det som naturligt att myndigheten är en del av det utbildningskoncept som Myndigheten för digital förvaltning har i uppdrag att ta fram.³ Syftet med ett deltagande är att öka kunskapen om Statens servicecenters ekonomitjänster.

3.3 Inköpsanalys

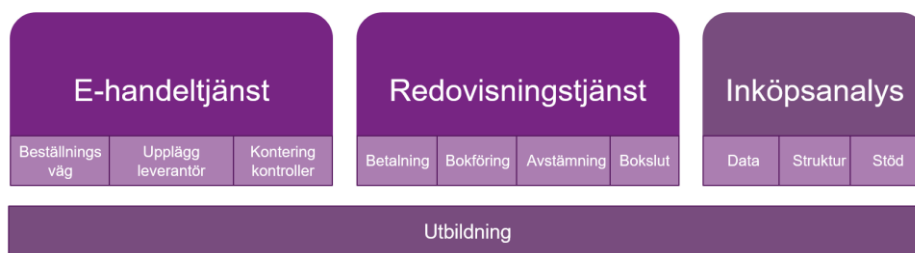
Inköpsanalys genomförs för att kartlägga vilka inköpsmönster som finns i en organisation. Det skapar en bild av hur inköpsvolym samt antal leverantörer och transaktioner fördelar sig mellan olika inköpskategorier och organisatoriska enheter. För att möjliggöra en kvalitativ analys krävs ett initialt arbete vid den aktuella myndigheten om ansvar, strukturer och processer kopplat till inköp. Möjligheten att arbeta med inköpsanalyser påverkas positivt av kategorisering av myndigheters inköp. Kategorisering av elektroniska beställningar från avtal som myndigheten tecknat som kopplas i e-handelssystemet förenklar analysen av inköp ytterligare. Kategoribaserad styrning ger i sin tur möjlighet att arbeta strategiskt med inköp vilket bidrar till högre kostnadseffektivitet, och motverkar korrupcion och otillåten påverkan.

För mindre myndigheter som är anslutna till Statens servicecenters ekonomitjänster tillhandahåller Statens servicecenter redan idag en manuellt utförd inköpsanalys i sin enklaste form. För att kunna genomföra en mer kvalificerad inköpsanalys som möjliggör en kategoribaserad styrning krävs nyttjande av en större mängd data och ett för ändamålet anpassat systemstöd.

För närvarande är 126 myndigheter av varierad storlek anslutna till e-handelstjänsten. Därutöver är 73 mindre och medelstora myndigheter anslutna till redovisningstjänsten. Tillgång till inköpsinformation från både e-handelstjänsten och redovisningstjänsten ger en bild av en myndighets totala inköp över tid. Den samlade informationsmängden ger goda förutsättningar för

³ (Fi2024/01381).

Statens servicecenter att utvidga nuvarande ekonomitjänster med inköpsanalys och erbjuda respektive myndighet en samlad ekonomitjänst som möjliggör en kategoribaserad styrning av myndigheternas inköpsverksamheter. Statens servicecenter kommer med en sådan tjänst kunna stödja anslutna myndigheter utifrån deras behov. Vissa myndigheter har enbart behov av rapporter och viss support, medan andra myndigheter kan ha behov av stöd även i framtagande av analys, tolkning och handlingsplaner. Flertalet små och medelstora myndigheter saknar förutsättningar och egen förmåga att genomföra kvalitativa inköpsanalyser som möjliggör en kategoribaserad styrning. Större myndigheter bedöms i högre grad ha egen analysförmåga inom området.



En utvidgning av Statens servicecenters ekonomitjänster med inköpsanalys och en praktiskt inriktad utbildning inom e-handel bedöms skapa goda förutsättningar för ökad kostnadseffektivitet hos anslutna myndigheter och en ökad förmåga att motverka korruption. De positiva effekterna av tjänsten blir större för statsförvaltningen när fler myndigheter ansluts till Statens servicecenters sammanhållna ekonomitjänst.

För att Statens servicecenter ska kunna tillhandahålla en tjänst som inkluderar inköpsanalys behöver befintliga ekonomitjänster kompletteras med ytterligare förutsättningar. Statens servicecenter saknar idag ett mer avancerat systemstöd för inköpsanalys och ett sådant måste därför anskaffas. Vidare behöver myndighetens nuvarande kompetens inom området förstärkas.

4 Bedömningar och konsekvenser

Regeringen uttalar i budgetpropositionen för 2025 att styrningen av statsförvaltningen ska fokusera på det som är myndigheternas kärnuppgifter och att onödig administration ska undvikas. I betänkandet En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag framhålls att en sådan styrningsinriktning innebär att en mer ändamålsenlig och utökad statlig resurssamverkan är nödvändig⁴. Genom anslutning till en sammanhållen ekonomitjänst som inkluderar inköpsanalys möjliggörs kategoribaserad styrning av myndigheters inköpsverksamhet. Statens servicecenter har genom informationen i nuvarande ekonomitjänster grundläggande förutsättningar att tillhandahålla en sådan tjänst och bedömer att det skulle bidra till att korruption motverkas samtidigt som kostnadseffektiviteten i statsförvaltningen främjas genom ökad statlig resurssamverkan.

Statens servicecenter genomför för närvarande en komplex och omfattande anpassning av myndigheten med anledning av förändrade förutsättningar för den anslagsfinansierade verksamheten⁵. Förändringarna påverkar även den avgiftsfinansierade verksamheten negativt då en större andel av myndighetens gemensamma kostnader kommer att finansieras genom avgifter. Vidare har regeringens aviserade upphävande av förordningen (2015:665) om statliga myndigheters användning av Statens servicecenters tjänster lett till en ökad osäkerhet avseende myndigheters anslutning till både befintliga och nya tjänster över tid. Statens servicecenters risker kopplat till att uppnå full kostnadstäckning har ökat vilket påverkar myndighetens förutsättningar att utveckla ekonomitjänsterna samtidigt som den ordinarie verksamheten upprätthålls.

Målet för myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet är att senast 2030 uppnå en ekonomi i balans. Statens servicecenter kommer under

⁴ SOU 2025:13, s 407.

⁵ Redovisning av plan för ny organisering av servicekontorsnätet (dnr 2024-01431-1.1.1) (dnr Fi2024/02222).

perioden 2025–2030 att behöva göra ekonomiska prioriteringar som påverkar myndighetens möjligheter att nyttja medel för tjänsteutveckling. Mot bakgrund av detta behöver eventuell utveckling och etablering av inköpsanalys som en del av den sammanhållna ekonomitjänsten koordineras i förhållande till myndighetens övriga avgiftsfinansierade verksamhet.

Statens servicecenter ser potential i att inkludera inköpsanalys i den sammansatta ekonomitjänsten. Förutsatt att regeringen uttrycker en sådan inriktning för myndigheten och att full kostnadstäckning kan uppnås, är bedömningen att en utveckling av tjänsten och upphandling av systemstöd kan påbörjas tidigast 2028. En tjänsteleverans skulle därefter kunna påbörjas tidigast 2029. Arbetet kan tidigareläggas om de finansiella förutsättningarna förändras, t.ex. genom ett särskilt regeringsuppdrag med finansiering.

En framtida digital utbildning kan bidra till att ett större antal myndigheter kan ta del av utbildning likt den som genomfördes som pilotutbildning för Mediemyndigheten. Formerna för hur en digital utbildning kan utvecklas och finansieras bör utredas vidare.

Inom ramen för e-handelstjänsten samarbetar Statens servicecenter med Kammarkollegiet och statens inköpscentral. I e-handelssystemet möjliggörs digitala beställningar genom de statliga ramavtal som finns tillgängliga. I dialog med Kammarkollegiet kan det utredas om den avgift⁶ som leverantörerna betalar när ramavtalen nyttjas kan delfinansiera införandet av inköpsanalys.

Regeringen bör överväga att tydliggöra för myndigheter att en anslutning till Statens servicecenters ekonomitjänster bidrar till en ökad motståndskraft mot korruption i inköpsverksamheten. I syfte att öka anslutningen till, eller användningsområdena för ekonomitjänsten,

⁶ SOU 2025:13, s 288–289.

finns det skäl att se över bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)⁷.

En av Statens servicecenters grunduppgifter är att tillhandahålla tjänster som gäller administrativt stöd åt andra statliga myndigheter. Myndighetens grunduppgift på detta område och de rättsliga förutsättningarna i övrigt möjliggör inte genomförande och tillhandahållande av en samlad statlig inköpsanalys som baseras på inköpsinformation från flera myndigheter. För att ytterligare stärka arbetet med att förebygga korrupktion kan regeringen överväga en styrning till statliga myndigheter att redovisa digitala beställningar och resultatet av genomförda inköpsanalyser. Inom ramen för den sammanhållna ekonomitjänsten skulle Statens servicecenter kunna bistå anslutna myndigheter med en sådan redovisning. En myndighet med helhetsansvar för att främja den elektroniska inköpsprocessen föreslås i betänkandet En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag⁸.

Avslutningsvis, formerna för anslutning till myndighetens administrativa tjänster har utretts vid flera tillfällen sedan myndighetens inrättande. Syftet med att koncentrera den administrativa stödverksamheten till Statens servicecenter var bland annat att dra nytta av stordriftsfördelar och därigenom kunna tillhandahålla kostnadseffektiva och kvalitativa administrativa tjänster till stora delar av statsförvaltningen. Senast i raden av utredningar som berör frågan om frivillighet vid anslutning till Statens servicecenters administrativa tjänster är Utredningen om en översyn av mindre myndigheters uppgifter och organisering. I utredningens betänkande⁹ uttalas bland annat att statliga myndigheters frivilliga anslutning utan en kompletterande styrning försvårar centraliserad statlig

⁷ Se Statens servicecenters remissvar över delbetänkandet SOU 2024:63 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – Behov och föreslagna förändringar (dnr Ju2024/01778).

⁸ SOU 2025:13, s 286.

⁹ SOU 2025:13, s 408–409.

resurssamverkan. En försvagad centraliserad resurssamverkan bidrar i sin tur till ytterligare negativa effekter i form av ökade säkerhetsrisker och mindre besparingspotential för statsförvaltningen som helhet och för enskilda myndigheter. Det utredningen anger vad avser en tydligare styrning av statlig resurssamverkan ligger i linje med de bedömningar som redovisas ovan kopplat till myndighetens förutsättningar att utveckla och tillhandahålla en sammansatt ekonomitjänst som inkluderar inköpsanalys.