

# Rapport



EKONOMISTYRNINGSVERKET

## Avveckling av transaktionsdatabasen (TDB)

Slutrapport

**ESV:s rapporter innehåller regeringsuppdrag,  
uppdrag från myndigheter och andra instanser  
eller egeninitierade utredningar.**

**Datum:** 2014-09-11

**Dnr:** 3.2- 627/2014

**ESV-nr:** ESV 2014:48

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Eva Ringman

## Förord

Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen avvecklat Transaktionsdatabasen (TDB), vilket redovisas i denna rapport.

I rapporten lämnar vi en kortare beskrivning av TDB, dess innehåll, avvecklingen samt några ord om framtida behov av inköpsstatistik och i en bilaga vilka lärdomar som kan dras från TDB när en ny databas för inköpsstatistik utvecklas.

I detta ärende har ställföreträdande generaldirektör Kristina Lundqvist beslutat. Utredare Eva Ringman har varit föredragande. I den slutgiltiga handläggningen har avdelningschef Eva Lindblom samt enhetscheferna Bengt Häll och Peter Norén deltagit.

# 1 Inledning

I slutet av 1990-talet utredde ESV möjligheten att samla in uppgifter om statliga inköp i en databas. Tanken var att en samlad bild av myndigheternas inköp skulle kunna visa på fler ramavtalsområden och därigenom bidra till en rationell upphandlingsprocess och stora besparingar. Syftet var också att underlätta olika typer av kontroller. Utredningsarbetet resulterade i att ESV under åren 2003-2013 haft uppdraget att samla in uppgifter om myndigheters köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggtreprenader eller tjänster från andra än statliga myndigheter till en transaktionsdatabas (TDB).

Regeringen gav i april 2013 Statskontoret i uppdrag att analysera behovet av TDB samt föreslå en framtida hantering av den. Statskontorets rapport<sup>1</sup> till regeringen ger en mycket god bild av TDB. Rapporten visade på att nyttan med databasen var låg och Statskontoret föreslog att den skulle avvecklas.

ESV fick i sitt regleringsbrev för 2014 ett uppdrag att förbereda en avveckling av TDB. Regeringen har beslutat<sup>2</sup> att ESV inte längre ska samla in uppgifter om myndigheternas inköp av varor och tjänster till TDB. Det innebär att paragraferna 21a–21e i bokföringsförordningen, som handlar om TDB, upphörde att gälla från och med den 1 april 2014 samt att myndigheternas rapporteringskrav har upphört. Enligt regleringsbrevet ska avvecklingen vara slutförd den 1 juli 2014 och senast den 1 oktober 2014 ska en slutrapport överlämnas till regeringen.

## Beskrivning av TDB

Insamlingen av uppgifter till TDB har skett inom ramen för statsredovisningssystemet Hermes. Hermes är ett gemensamt informationssystem för Regeringskansliet och myndigheterna. Systemet ger stöd i arbetet med statens budget och i uppföljningen av statens ekonomi. Uppgiftsinsamlingen har varit rationell eftersom den har utnyttjat de grundläggande processerna för behörighetshantering, rapporter med mera i Hermes. De myndigheter under regeringen som enligt ESV:s föreskrifter har haft krav på sig att rapportera till TDB har kvartalsvis tagit fram rapporter ur sina ekonomisystems leverantörsreskontror och därefter läst in informationen i Hermes. Enligt Statskontorets rapport har arbetet tagit i genomsnitt 23 minuter per månad. Myndigheter med behörighet i Hermes kunde skapa rapporter med information från TDB. Externa frågeställare kunde få utdrag ur databasen.

---

<sup>1</sup> Statskontoret, *Transaktionsdatabasen – för vem och till vad*, 2013:18.

<sup>2</sup> Regeringsbeslut 1, Fö2000:606, *Förordning om ändring i förordningen om myndigheters bokföring*, Finansdepartementet, 2014-02-20. Regeringsbeslut 1, Fö20101764, *Förordning om ändring i förordningen med instruktion för Ekonomistyrningsverket*, Finansdepartementet, 2014-02-20.

Den information som rapporterades in till TDB innehöll följande uppgifter om leverantörsbetalningar:

- Myndighet
- Bokföringsperiod
- Bokföringsdatum
- Organisationsnummer, plusgiro/bankgiro
- Konto
- Verifikationsnummer
- Belopp

Myndigheterna registrerar själva namn på leverantörer i leverantörsreskontran samt bestämmer över sina egna kontoplaner. Vid inläsningen av informationen till TDB matchades girouppgifterna med ESV:s egna register med plus- och bankgiron. Syftet var att kunna redovisa enhetliga leverantörsnamn. Konton summerades till de för staten gemensamma så kallade S-koderna. S-koder är en gemensam summeringsnivå för de konton som myndigheter i den statliga redovisningsorganisationen har valt för sin redovisning. Förutom den information som myndigheterna läste in i Hermes omfattade TDB även

- Leverantörsnamn (hämtat från ESV:s giroregister)
- S-kod (nummer och text hämtat från ESV:s register i Hermes)

Kostnaderna för att förvalta och utveckla TDB finansierades via anslag. Anslaget för 2013 var 254 000 kronor. För 2014 fick ESV 262 000 kronor att använda för förvaltning och avveckling av databasen.

ESV byggde upp TDB i början av 2000-talet, med de tekniska lösningar, rapportmöjligheter med mera, som fanns tillgängliga på den tiden. I 2010 års arbetsplan för Hermes aviserade vi att den tekniska plattformen för TDB behövde uppdateras för att på ett säkert sätt kunna fungera efter 2013. Kostnaderna för uppdateringen beräknades i ESV:s budgetunderlag 2012-2014 till cirka 2 miljoner kronor.

## 2 Avvecklingen av transaktionsdatabasen

### Motiv till avvecklingen

Transaktionsdatabasens (TDB) framtid har diskuterats under stora delar av de 11 år som den funnits till. Flera rapporter har visat på kvalitetsbrister samt att det ursprungliga syftet inte har kunnat infrias, men samtidigt har behovet av kunskap om offentliga inköp och funderingar kring eventuell utveckling av databasen bidragit till en tveksamhet inför ett avvecklingsbeslut.

Statskontorets förslag<sup>3</sup> att avveckla TDB grundades på befintliga brister samt att databasen användes i en mycket begränsad omfattning vilket medförde en låg nytta. De brister som Statskontoret lyfte fram handlade främst om att

- Databasen saknade information om ramavtal
- Informationen om de inköpta produkterna var på för övergripande nivå
- Den aggregerade informationen i TDB användes i begränsad utsträckning
- Databasen var behäftad med flera brister som påverkade användbarheten

Behovet av inköpsstatistik ifrågasattes emellertid inte.

### Avvecklingsarbetet

I början av 2014 inledde vi avvecklingen av TDB med de aktiviteter som var möjliga att genomföra innan regeringen hade fattat det formella beslutet om att datainsamlingen skulle upphöra. Aktiviteterna handlade bland annat om att förbereda uppsägningar av avtal för underhåll av giroregister samt att på olika sätt informera om ESV:s avvecklingsuppdrag. Myndigheternas sista inrapportering till TDB skulle avse det sista kvartalet 2013 och vara klar i slutet av januari 2014. Den 31 januari 2014 stängdes preliminärt inrapporteringsmöjligheten till TDB.

Efter regeringsbeslutet om att paragraferna 21a–21e i bokföringsförordningen skulle upphöra att gälla från och med den 1 april 2014 kunde ESV gå ut med tydligare information, samt genomföra nödvändiga administrativa, tekniska och praktiska åtgärder. Det innebar bland annat att permanent stänga inrapporteringsmöjligheten till TDB samt att uppdatera föreskrifterna<sup>4</sup> till de aktuella paragraferna i bokföringsförordningen. Den tryckta EA-boken för 2014 innehåller information om ESV:s avvecklingsuppdrag och de berörda paragraferna är nu borttagna från webbversionen.

<sup>3</sup> Statskontoret, *Transaktionsdatabasen – för vem och till vad*, 2013:18.

<sup>4</sup> ESV:s cirkulär 2014:1 till 21 e § *Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring*.

Den 1 april 2014 tog vi bort TDB från Hermes och det är inte längre möjligt att skapa TDB-rapporter. Vi har arkiverat informationen. ESV har också skickat en förfrågan om gallring av informationen till Riksarkivet.

### 3 Framtida behov av inköpsstatistik

Avvecklingen av TDB är därmed genomförd men behovet av inköpsstatistik består. Låt oss avsluta med några exempel på omvärldsförändringar som påverkar förutsättningarna och behovet av en effektiv databas över inköpsstatistik i staten.

#### Höjd direktupphandlingsgräns

Den nyligen kraftiga höjningen av direktupphandlingsgränsen kan innebära att myndigheternas behov av ramavtal, alternativt av att göra egna komplexa upphandlingar, minskar. Därför är att det nu ännu viktigare att prioritera de ramavtalsupphandlingar som ger de bästa effekterna. Ett strategiskt beslut om att initiera en upphandling av statliga ramavtal för en vara eller tjänst bör kunna grundas på information som visar på en samlad effektivitet. Vi behöver helt enkelt veta när det är fördelaktigt att se staten som en helhet i upphandlingssammanhang. För att kunna göra det behöver vi kunskap om den sammanlagda omfattningen av myndigheternas egna upphandlingar inom olika områden samt om de faktiska inköpen inklusive direktupphandlingar. En sådan uppföljning förutsätter en samordnad inköpsstatistik.

#### Öppna data

Öppna data är ett begrepp som beskriver information som är tillgänglig för alla, utan inskränkningar i form av pris eller immaterialrättsliga hinder. Datan kan komma från näringslivet, den offentliga sektorn och privata aktörer. I april 2014 skrev Vinnova i en rapport<sup>5</sup> om öppna data att det finns många användare, medborgare, utvecklare och entreprenörer som har idéer om nya tjänster och lösningar, om de får tillgång till relevant, korrekt och aktuell information. Vinnova har ett antal förslag för att utveckla öppna data i Sverige, styrning och standardisering är några av ledorden. En databas med tillgång till information om avtal och inköp skulle kunna vara en naturlig form av öppna data för den offentliga sektorn.

---

<sup>5</sup> VINNOVA, Eriksson, Ola, *Öppna data 2014*, VR 2014:04.

### **En genomgående elektronisk upphandlingsprocess**

Regeringen har beslutat<sup>6</sup> att myndigheter med fler än 50 anställda ska hantera sina utgående beställningar elektroniskt. Syftet är att effektivisera den statliga administrationen. Beslutet innebär att hela inköpsprocessen från avtal till beställning, leveransgodkännande och faktura dokumenteras digitalt och att det därför går att få en mycket tydligare bild än tidigare av myndigheternas inköp av varor och tjänster. En utökning av den digitala inköpsprocessen till att även omfatta elektronisk upphandling kan ge ytterligare uppföljningsmöjligheter. De myndigheter som har ett krav på sig att tillämpa elektroniska inköpsprocesser borde ha förutsättningar för att rapportera inköpsstatistik med avtals- och produktinformation till en gemensam databas.

---

<sup>6</sup> Regeringsbeslut, *Förordning om ändring i förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte*, Näringsdepartementet, 2013-11-14.



## Bilaga – Lärdomar

Ekonomistyrningsverket (ESV) håller med Statskontoret om att det är viktigt för staten att ha en väl utformad inköpsstatistik. Därför vill vi ta vara på lärdomar från den inköpsstatistik som avvecklades. Lärdomarna sammanfattas nedan.

### **En heltäckande inköpsstatistik behöver inkludera både e-handelssystem och leverantörsreskontra**

Transaktionsdatabasen (TDB) uppdaterades med information från myndigheternas leverantörsreskontra. En leverantörsreskontra innehåller primärt uppgifter som behövs för att göra betalningar, men det saknas i de allra flesta fall information om vilket avtal en specifik betalning grundas på. Numera har de flesta myndigheter e-handelssystem med uppgifter om leverantörsavtal samt beställningar som grundas på avtalen. Vissa typer av betalningar saknar emellertid underlag i e-handelssystemen. Det kan handla om betalningar för sådant som inte är upphandlingspliktigt men även om direktupphandlingar eller att myndigheten har separata inköpsprocesser, till exempel för resebeställningar. Lärdomen är att en heltäckande inköpsstatistik behöver inkludera både e-handelssystem och leverantörsreskontra.

### **Regler för registrering av avtal och upphandlingsform gör det möjligt att summera informationen**

Alla myndigheter behöver registrera avtalsbeteckningar enligt samma struktur för att informationen ska kunna summeras för staten som helhet. Eventuella föreskrifter om en enhetlig registrering av avtalsbeteckningar skulle även kunna omfatta krav på att ange upphandlingsform. Därigenom skulle det vara enkelt att följa utfallet av den höjda direktupphandlingsgränsen.

### **S-koder är en för generell nivå för att kunna följa upp inköp**

Informationen i TDB kunde summeras per S-kod. Exempelvis omfattar S-koden 5368 ”Övriga tjänster, utgifter, utomstatliga”, alla övriga utgifter för köpta tjänster vid köp från utomstatlig leverantör, tjänster för såväl hotell och restaurang samt bank, försäkring, övriga tjänster och markhyror. Lärdomen är att S-koder är en för generell nivå för att kunna följa upp inköp, men en uppföljning på enskilda produkter blir förstås alldeles för detaljerad. Om en summerad inköpsstatistik ska kunna bidra till ett statsövergripande strategiskt arbete med inköpsfrågor behövs en ny standard för produktklassificering. SFTI:s vägledning för produktklassificering<sup>7</sup> skulle kunna utgöra underlag för ett sådant beslut. Om den nya standarden för

<sup>7</sup> SFTI, Ekonomistyrningsverket, Kammarkollegiet, Sveriges kommuner och landsting, *System för produktklassificering – En vägledning*, 2011-06-30.

produktklassificering kan kopplas ihop med de koder som används i upphandlingar finns möjligheten att belysa det slutliga utfallet av en upphandling relaterat till det värde som angavs vid annonseringen. Uppföljningen av statliga inköp skulle kunna bli extra intressant om de elektroniska produktkatalogerna omfattade till exempel miljö- och rättvisemärkning.

### **Användbarheten av inköpsdatabasen kan öka om den kan samköras med andra offentliga uppgifter**

Enskilda myndigheter har själva tillgång till sina egna leverantörsreskontror och e-handelssystem. Lärdomen är att intresset för en gemensam inköpsdatabas kan öka om det adderas information, till exempel från SCB:s Företagsregister med uppgifter om juridisk form, SNI-koder med mera och/eller Skatteverkets register med offentliga uppgifter om exempelvis F-skatt och momsregistrering.

### **Kvalitetssäkring och förvaltning av databasen är resurskrävande**

Med dagens teknik går det att utforma databaser där det är enkelt att söka och ta fram rapporter. Men även om en sådan databas är offentlig och lätt att använda behöver den som utnyttjar den kunna lita på informationen och förstå vad den innebär. En viktig lärdom är att det nödvändigt att satsa resurser på en löpande kvalitetssäkring av en databas med inköpsinformation. Dessutom behöver det sannolikt finnas möjligheter för användarna att få svar på olika frågor som kan uppstå.

### *Det är en utmaning att identifiera de inköp som ska ingå i en inköpsdatabas*

Vad som bör redovisas i en databas med inköpsstatistik och hur den informationen ska sökas ut kan diskuteras i all oändlighet. Vid uppbyggnaden av TDB hanterade ESV frågan genom att fastställa vilka S-koder som skulle motsvara det urval transaktioner som skulle läsas ut från ekonomisystemens leverantörsreskontra. Om de valda S-koderna inte stämde med hur myndigheterna konterade sina inköp av varor och tjänster minskade andelen av statliga inköp i TDB, och det kunde också uppstå kvalitetsbrister. Det hade varit bättre om myndigheterna läst in samtliga leverantörsbetalningar till TDB och att vi därefter uppdaterade databasen med de S-koder som bedömdes motsvara den önskade inköpsstatistiken. Då hade vi haft möjligheter att analysera den information som inte kom med. Att koppla samman beställningar och order i myndigheternas e-handelssystem med fakturorna i deras leverantörsreskontror skulle sannolikt kunna ge en väldigt god bild av de statliga inköpen. Metoder för sammankopplingen skulle förstås behöva utredas, men till exempel brukar begreppet ordernummer återfinnas på såväl order som faktura.

### *Enhetlig namnsättning av leverantörer kan höja datakvaliteten*

Myndigheterna underhåller själva sina leverantörsreskontror genom att registrera uppgifter om leverantörer och organisationer som ska ta emot betalningar. Informationen om giro eller konto behöver alltid vara korrekt för att betalningen ska göras till rätt motpart. Däremot finns det inga krav på att myndigheten ska skriva leverantörsnamnet på ett visst sätt och på att organisationsnumret ska finnas med och vara rätt. Därför konstruerades TDB på så sätt att girona på de inlästa transaktionerna matchades med ett register med giron och namn. Registret underhölls löpande med uppgifter från plus- och bankgirot, men mellan augusti 2006 och december 2012 gjordes inga uppdateringar av girodatabasen med nya eller förändrade bankgiron. Det innebar att andelen av de statliga inköpen i TDB minskade med tiden samt ledde i viss mån också till en försämrad datakvalitet, eftersom giron kan återanvändas.

En databas som omfattar flera myndigheter behöver ha en funktion som skapar en enhetlig namnsättning. Lärdomen är att det är viktigt att avsätta resurser för att säkerställa namnsättningen, samt att utnyttja eventuella möjligheter till samkörningar och kontroller, till exempel genom att använda SCB:s Företagsregister. Som en följd av kontrollerna skulle myndigheterna kunna få stöd i kvalitetssäkringen av den egna leverantörsregistreringen, till exempel en återkoppling när ett organisationsnummer inte stämmer med angivet giro.

I samband med införandet av elektronisk fakturahantering började myndigheterna i många fall att registrera giron till eventuella factoringbolag på den plats i leverantörsreskontran som egentligen är avsedd för leverantörens giro. Det är en praktisk hantering som underlättar tolkningen av skannade fakturor. Konsekvensen blev att kvaliteten försämrades i TDB. Girokopplingen för den gemensamma namnsättningen gjorde att dessa betalningar redovisades som gjorda till factoringbolagen i stället för till den leverantör som levererat varan eller utfört tjänsten. Problemet med leverantörsbetalningar kopplade till factoringbolag skulle sannolikt kunna hanteras med hjälp av att koppla samman e-handelssystem med leverantörsreskontra.

### *Så många som möjligt bör rapportera till en eventuell ny inköpsdatabas*

Vid en eventuell ny samordnad inköpsstatistik bör inriktningen vara att utgå från ett så komplett underlag som möjligt.

De myndigheter som omfattas av förordning 2003:770 om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte och ska hantera sina utgående beställningar elektroniskt behöver ett e-handelssystem för att göra detta. Därmed borde de också ha förutsättningar för att rapportera inköpsstatistik med avtals- och produktinformation. Större myndigheter som av olika skäl inte omfattas av

förordningen har i många fall ändå tillgång till e-handelssystem och skulle eventuellt kunna göra egna urval av de transaktioner som de själva bedömer borde tillföra information till inköpsstatistiken.



## **ESV gör Sverige rikare**

- Vi har kontroll på statens finanser, utvecklar ekonomistyrningen och granskar Sveriges EU-medel.
- Vi arbetar i nära samverkan med Regeringskansliet och myndigheterna.