

FinansdepartementetUpphandlingsmyndigheten
Box 1194
171 23 Solna

Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att främja och följa upp genomförandet av färdplanen för de offentliga affärerna

Regeringens beslut

Regeringen ger Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att genomföra insatser för att främja genomförandet av färdplanen för de offentliga affärerna 2025–2030, se *bilagan*.

Upphandlingsmyndigheten ska även följa upp de upphandlande myndigheterna och enheternas arbete med de mål och fokusområden som ingår i färdplanen och i den nationella upphandlingsstrategin.

Myndigheten ska också inrätta ett forum som ska samordna upphandlingsstöd kopplat till inköpskategorin informationsteknik och bidra till att främja måluppfyllelsen för de upphandlande myndigheterna och enheternas it-inköp.

Upphandlingsmyndigheten ska senast den 15 maj 2026 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) redovisa en övergripande plan för de insatser som myndigheten avser att genomföra inom ramen för uppdraget, vilka effekter dessa syftar till och hur myndigheten avser att följa upp resultaten.

Den del av uppdraget som avser en uppföljning av de upphandlande myndigheterna och enheternas arbete ska delredovisas till Regeringskansliet senast den 15 mars 2028 och slutredovisas senast den 15 mars 2030.

När det gäller uppdraget i övrigt ska Upphandlingsmyndigheten till Regeringskansliet lämna delredovisningar av arbetet muntligen senast den 17 februari 2027, skriftligen senast den 15 mars 2028 och muntligen senast den

14 februari 2029. Delredovisningen 2028 ska omfatta en utvärdering av resultatet av forumets verksamhet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 september 2030.

Bakgrund

Upphandlingsmyndigheten, som bildades 2015, har i uppdrag att utveckla, förvalta och stödja den offentliga upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten inrättades för att samla och stärka det statliga upphandlingsstödet, som Konkurrensverket tidigare ansvarade för, och för att ge upphandlingsfrågorna en tydligare organisatorisk hemvist och ökad synlighet. År 2016 beslutade regeringen om en nationell upphandlingsstrategi och Upphandlingsmyndigheten fick i uppdrag att verka för att genomföra och följa upp den (Fi2016/00833).

En översyn av den nationella upphandlingsstrategin genomfördes 2023. Denna visade bl.a. att inriktningsmålen och åtgärderna i strategin fortfarande är relevanta. Förutsättningarna för att genomföra strategin behöver dock förbättras genom att utveckla styrningen, samordningen och digitaliseringen av de offentliga affärerna (prop. 2024/25:1 utg.omr. 2 avsnitt 7.5).

Mot denna bakgrund bedöms det finnas behov av en färdplan för den fortsatta utvecklingen av de offentliga affärerna.

Sedan 2015 har ett stort antal myndigheter utöver Upphandlingsmyndigheten tagit fram upphandlingsstöd, däribland Boverket, Ekobrottsmyndigheten, Energimyndigheten, Livsmedelsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för digital förvaltning (DIGG), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Naturvårdsverket, Patent och registreringsverket (PRV), Skatteverket, Socialstyrelsen, Trafikanalys, Trafikverket och Verket för innovationssystem (Vinnova).

Närmare om uppdraget

Uppdraget att genomföra insatser för att främja genomförandet av färdplanen för de offentliga affärerna innebär bl.a. att Upphandlingsmyndigheten ska informera, vägleda och möjliggöra erfarenhetsutbyte för upphandlande myndigheter och enheter om hur färdplanen kan förverkligas. Insatserna ska i huvudsak syfta till att främja arbetet med inriktningsmål 8 och 9 samt fokusområdena.

Uppföljningen av de mål och fokusområden som ingår i färdplanen och i den nationella upphandlingsstrategin ska i så hög utsträckning som möjligt genomföras så att resultaten är jämförbara med Upphandlingsmyndighetens tidigare uppföljningar av den nationella upphandlingsstrategin.

Forumet för upphandlingsstöd kopplat till inköpskategorin informationsteknik ska ge myndigheter och andra aktörer som tillhandahåller upphandlingsstöd möjligheter att utbyta erfarenheter och genomföra samverkansinsatser, i syfte att öka upphandlingsstödet genomslag och samstämmighet samt effektivisera resursutnyttjandet.

I forumet kan t.ex. DIGG, Kammarkollegiet (Statens inköpscentral), Konkurrensverket, MSB och PRV ingå. Även andra aktörer kan ingå om det bedöms vara lämpligt, såsom de myndigheter som utgör leverantörsmyndigheter enligt förordningen (2024:1005) om samordnad och säker statlig it-drift, upphandlande myndigheter och enheter med hög kompetens inom it-upphandling, Sveriges Kommuner och Regioner och inköpscentralen Adda. Forumets verksamhet ska pågå t.o.m. den 30 september 2030 och finansieras inom ramen för berörda myndigheters befintliga anslag.

Upphandlingsmyndigheten ska göra en utvärdering av resultatet av forumets verksamhet. I samband med utvärderingen ska en bedömning göras av om det finns behov av att samordna upphandlingsstödet för fler inköpskategorier och om ytterligare myndigheter bör ingå i forumet. Om det efter utvärderingen bedöms vara lämpligt, kan forumet utökas till att omfatta fler inköpskategorier och myndigheter.

På regeringens vägnar

Erik Slottnér

Ann Fryksdahl

Kopia till

Arbetsmarknadsdepartementet/ARM

Finansdepartementet/BA, DIS, DOF, ESA, K, SI och SFÖ

Försvarsdepartementet/CF

Klimat- och näringslivsdepartementet/NIM

Justitiedepartementet/Krim

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet/BB

Socialdepartementet/HC

Kammarkollegiet

Konkurrensverket

Myndigheten för digital förvaltning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Patent- och registreringsverket

Sveriges Kommuner och Regioner

Adda AB

Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
2. Nya inriktningsmål för den nationella upphandlingsstrategin	3
2.1 Attraktiva offentliga affärer för leverantörerna.....	5
2.2 Endast seriösa leverantörer i de offentliga affärerna.....	8
2.3 God försörjningstrygghet och beredskap i de offentliga affärerna	11
3. Plan för ökat genomslag för den nationella upphandlingsstrategin	13
3.1 Intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten	13
3.2 Samordning av de offentliga affärerna	18
3.3 En digital inköpsprocess	21

1. Inledning

För att genomföra den nationella upphandlingsstrategin och möta vår tids komplexa samhällsutmaningar krävs ett paradigmskifte i synen på de offentliga inköpen. Fokuset behöver breddas från att enbart se inköp som den administrativa och juridiska processen för offentlig upphandling. Inköp måste ses som en strategisk fråga inom ramen för de offentliga affärerna.

Med offentliga affärer avses de inköp och ekonomiska överenskommelser som görs av den offentliga sektorn för att säkerställa samhällsservice.

Det behövs ett affärsmässigt perspektiv på de offentliga inköpen. Det innebär att arbeta medvetet med hela inköpsprocessen, dvs. allt från behovsanalys och kravställning till annonsering, avtal och uppföljning. Det handlar även om att utveckla affären under avtalstiden och att föra en kontinuerlig dialog med leverantörer om genomförandet. Ett sådant synsätt lägger grunden för ett samarbete som kan utvecklas över tid och bidra till större nytta för både medborgarna och näringslivet.

Syftet med denna färdplan är att komplettera den nationella upphandlingsstrategin med nya inriktningsmål som adresserar dagens utmaningar inom de offentliga affärerna samt att ge vägledning till upphandlande aktörer (upphandlande myndigheter och enheter) om hur de kan förbättra förutsättningarna för sina inköpsverksamheter att genomföra den nationella upphandlingsstrategin, för att uppnå målet för den offentliga upphandlingen.

2. Nya inriktningsmål för den nationella upphandlingsstrategin

Den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas. På så sätt bidrar den offentliga upphandlingen till en väl fungerande samhällsservice till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling, samtidigt som skattemedel används på bästa sätt. Det målet har preciserats för den offentliga upphandlingen utifrån det riksdagsbundna målet för den statliga förvaltningspolitiken (prop. 2014/15:1 utg.omr. 2 avsnitt 6).

Utifrån målet för den offentliga upphandlingen har regeringen i den nationella upphandlingsstrategin beslutat om följande sju inriktningsmål (Fi2016/00833):

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
2. Effektiva offentliga inköp.
3. En mångfald av leverantörer och en välfungerande konkurrens.
4. En rättssäker offentlig upphandling.
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar.
6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling.
7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle.

Målen är fortfarande relevanta, men sedan tillkomsten av den nationella upphandlingsstrategin har samhället och utmaningarna i de offentliga affärerna förändrats. Det innebär att vissa utmaningar inte adresserades i tillräcklig utsträckning i strategins sju inriktningsmål.

Den offentliga upphandlingens viktigaste uppgift är att bidra till en väl fungerande samhällsservice till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling samtidigt som skattemedlen används på bästa sätt (prop. 2023/24:1 utg.omr. 2 avsnitt 7.5). Utifrån denna inriktning presenterar regeringen följande nya inriktningsmål för den nationella upphandlingsstrategin:

8. De offentliga affärerna ska vara attraktiva för alla leverantörer, inklusive små företag och idéburna organisationer.
9. Upphandlande aktörer ska säkerställa att endast seriösa leverantörer tilldelas offentliga kontrakt samt att leverantörerna följer avtal och gällande regelverk och har seriösa underleverantörer.
10. Upphandlande aktörer ska säkerställa att behovet av nödvändiga varor och tjänster täcks vid kris och ytterst krig.

Med dessa nya inriktningsmål består den nationella upphandlingsstrategin av tio inriktningsmål.

2.1 Attraktiva offentliga affärer för leverantörerna

Inriktningsmål 8: De offentliga affärerna ska vara attraktiva för alla leverantörer, inklusive små företag och idéburna organisationer.

Det finns en stor outnyttjad potential i de offentliga affärerna, särskilt när det gäller små företag och idéburna organisationer. Mot bakgrund av att andelen kontrakt som tilldelats små företag har varit näst intill oförändrad mellan 2014 och 2023 finns en möjlighet att förbättra konkurrensen genom att få fler små företag att delta i upphandlingar. Många upphandlingar får få anbud, vilket kan bero på komplicerade eller otydliga krav eller brist på dialog med marknaden. I sin tur leder detta till att upphandlande aktörer inte får ut det bästa värdet för pengarna.

Utöver vinstdrivande företag finns idéburna organisationer som fyller flera viktiga roller i samhället särskilt inom välfärd, demokrati och social innovation. De idéburna organisationerna har länge spelat en viktig roll i välfärden och besitter kraft och kompetens som kan tillvaratas bättre, exempelvis genom att utveckla nya metoder och nå målgrupper som andra aktörer missar. En del av de medel som används inom offentlig upphandling bör i större utsträckning kunna användas till olika former av samverkan, t.ex. idéburet offentligt partnerskap (IOP). IOP är en samverkansform som finns vid sidan om upphandlingslagstiftningen. Fler samarbeten skulle kunna bidra till att stärka civilsamhällets förutsättningar, villkor och möjlighet till delaktighet i samhällsutvecklingen.

Genom att upphandlande aktörer underlättar för små företag och idéburna organisationer att delta i offentliga affärer kan även konkurrensen förbättras. Bättre konkurrens kan i det korta perspektivet innebära lägre priser och högre kvalitet i upphandlingar. I det längre perspektivet kan det leda till en ökning av tillväxten och sysselsättningen inom den kommun där upphandlingen genomförs genom att stärka det lokala näringslivet.

2.1.1 Säkerställ att kravställningen i sin helhet är proportionerlig

Ett ogenomtänkt genomförande av den nationella upphandlingsstrategin kan leda till att krav staplas på varandra och att kraven tillsammans blir oproportionerliga och uteslutande. Därför behöver upphandlande aktörer överväga vad som är mest angeläget för olika kategorier av varor och tjänster. Det behöver bedömas om kravställningen i sin helhet är proportionerlig. När det gäller gemensamma samhällsmål, såsom sociala

hänsyn, kan det gynna konkurrensen om krav som inte följer av lagstiftning kan undvikas. Leverantörer som bidrar till samhällsmål kan i stället med fördel premieras i utvärderingen. Högt ställda ekonomiska krav eller krav på referenser från tidigare leveranser kan försvåra för små eller nyetablerade leverantörer att delta i upphandlingen. Detta kan i sin tur hämma nyetablering, entreprenörskap och konkurrens. Nyetablerade företag bidrar till ökad konkurrens och till att etablerade aktörer med en stark marknadsposition kan behöva sänka sina priser. Upphandlande aktörer bör därför särskilt beakta och underlätta för små och nystartade företag samt ideella organisationer när de utformar sina upphandlingar.

2.1.2 Tillvarata idéburna organisationers mervärden

Idéburna organisationer utgör en viktig resurs i samhället och kan bidra med viktiga mervärden i utförandet av offentligt finansierade tjänster, bl.a. ökad gemenskap och social sammanhållning. Det finns flera sätt att tillvarata dessa mervärden. Ett sätt är att sänka trösklarna för att delta i offentliga upphandlingar. Ett annat sätt är att reservera deltagandet i en upphandling eller ett valfrihetssystem för idéburna organisationer. Det går även att premiera olika mervärden i upphandlingar genom att använda utvärderingsmodeller som innefattar kvalitetsaspekter. De mervärden som idéburna organisationer bidrar med kan öka välfärdstjänsternas kvalitet. Med det förenklade upphandlingsregelverk som trädde i kraft 2022 är det även möjligt att direktupphandla välfärdstjänster till ett betydande värde.

Ytterligare ett sätt att förbättra förutsättningarna för idéburna organisationer att bidra i utförandet av offentligt finansierade tjänster är att använda ett alternativ till upphandling, t.ex. IOP.

Faktaruta 1. Möjligheterna att anlita idéburna organisationer har ökat

- Sedan den 1 februari 2022 gäller höjd direktupphandlingsgräns för vissa tjänster.
- Sedan den 1 januari 2023 kan upphandlande aktörer reservera deltagande i upphandlingar avseende vissa tjänster för idéburna aktörer. Detsamma gäller rätten att delta i valfrihetssystem.
- Idéburna organisationer kan fr.o.m. den 1 januari 2023 registrera sig i ett särskilt register. Syftet med registret är att synliggöra idéburna organisationer inom välfärden och särskilja dem från andra aktörer.

2.1.3 Konkurrensutsatt direktupphandlingar

En direktupphandling behöver inte konkurrensutsättas, men det är en fördel att göra det. En konkurrensutsatt direktupphandling kan leda till ett bättre resultat och ökad transparens. Eftersom en direktupphandling är mer formlös ger den även goda möjligheter till dialog och förhandling.

Nationalekonomisk forskning visar att konkurrens leder till effektivare inköp och högre kvalitet. Forskning har även visat att öppna, transparenta och icke-diskriminerande upphandlingar, fungerar som ett skydd mot korruption. Medvetenheten hos en anbudsgivare om att det finns konkurrerande leverantörer kan leda till att leverantörer anstränger sig för att lämna sitt bästa erbjudande till kundens fördel. Ju hårdare konkurrens en leverantör förväntar sig, desto mer fördelaktigt blir leverantörens anbud bli. (Konkurrensverket 2020 Nyttja konkurrensen vid offentliga upphandlingar).

Direktupphandling kan vara en inkörsport för små företag till större offentliga kontrakt. Den mest effektiva leverantören behöver inte vara den tidigare eller mest välkända leverantören. Det är därför värdefullt att försöka nå flera leverantörer och säkerställa att leverantörerna är medvetna om den rådande konkurrensen.

Mindre och nya aktörer upplever betydande svårigheter i att hitta och bevaka relevanta affärsmöjligheter, bl.a. eftersom många affärer sker genom direktupphandlingar som inte annonseras. Små företag och idéburna aktörer efterfrågar även bättre tillgång till tidig information om identifierade behov och planerade, men ännu inte genomförda, upphandlingar. Genom att förbättra och förenkla tillgången till information om inköpsbehov, samt tydliggöra hur företag och idéburna aktörer kan visa intresse även vid direktupphandlingar, kan trösklarna sänkas och fler företag och idéburna aktörer ges ökade förutsättningar att delta i offentliga affärer. Detta kan stärka konkurrensen och skapa en mer tillgänglig och öppen marknad.

Tips

- Den största möjligheten att förbättra förutsättningarna för mindre företag och idéburna aktörer att delta i offentliga upphandlingar är i förberedelsefasen och vid utformningen av upphandlingsdokumenten. Vägledning finns på Upphandlingsmyndighetens webbplats.
- Upphandlande aktörer och idéburna aktörer använder ofta olika uttryck för samma företeelse. Upphandlande aktörer är ofta vana vid

att tala i termer om köp och sälj, medan vissa idéburna aktörer använder begrepp som "att erbjuda tjänster, kunskap och mervärde". Detta kräver förståelse för att ingångsvärdena kan skilja sig åt och gör det än viktigare att alla parter verkar för en inkluderande miljö.

- Stöd för var gränserna går för direktupphandling finns på Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens webbplatser. Där finns även stöd i vad som bör dokumenteras vid en direktupphandling.

2.2 Endast seriösa leverantörer i de offentliga affärerna

Inriktningsmål 9: Upphandlande aktörer ska säkerställa att endast seriösa leverantörer tilldelas offentliga kontrakt samt att leverantörerna följer avtal och gällande regelverk och har seriösa underleverantörer.

Många seriösa företag upplever att de inte kan konkurrera på lika villkor. Arbetslivskriminalitet, välfärdsbrottslighet och oseriösa leverantörer är ett växande problem. Arbetstagare tvingas arbeta för låga löner till dåliga arbetsvillkor och kostnaderna för samhället är stora. Upphandlande aktörer, arbetsmarknadens parter, näringslivet och rättsvårdande myndigheter har ett gemensamt ansvar för att säkerställa att sådana leverantörer stängs ute från de offentliga affärerna.

Ett effektivt arbete med att utestänga oseriösa aktörer är avgörande för att skydda särskilt utsatta arbetstagare och främja sund konkurrens mellan företag. Arbetslivskriminalitet förekommer ofta i branscher där tjänster upphandlas. Att de upphandlande aktörerna säkerställer att kontrakten tilldelas endast seriösa företag har därför stor betydelse för arbetet med att förebygga arbetslivskriminalitet och skapa en trygg och sund arbetsmiljö för arbetstagarna.

Under senare år har fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet samt utnyttjandet av välfärdssystemet ökat. Regelbrotten är ofta en del av ett större systematiskt upplägg där kriminella och oseriösa aktörer utnyttjar både människor och system för ekonomisk vinning. I vissa branscher är problemen omfattande och har koppling till organiserad brottslighet exempelvis branscherna bygg- och anläggning, lokalvård och transport.

2.2.1 Analysera risker för kriminalitet och oseriösa aktörer i olika branscher

Arbetslivskriminalitet kan förekomma i alla typer av verksamheter och i alla branscher. Vissa branscher är dock särskilt utsatta, s.k. riskbranscher. Dessa

branscher kännetecknas av att de ofta är personalintensiva, dvs. att personalkostnaden står för den övervägande delen av verksamhetens totala kostnader och att det finns en stor efterfrågan på lågkvalificerad arbetskraft. Arbetskraften som utnyttjas kan ofta vara utländsk, och kan även sakna tillstånd att arbeta eller vistas i Sverige. Det är av vikt att genomföra riskanalyser för att uppmärksamma om det finns risk för arbetslivskriminalitet inom den bransch som upphandlingen avser för att kunna sätta in relevanta åtgärder.

2.2.2 Kontrollera anbudsgivare och ställ krav som motverkar att kriminella företag kan delta

Företag ska inte användas av kriminella för att genom upphandlingar tvätta pengar, fuska med arbetsvillkor eller lura till sig offentliga medel. Denna typ av brottslighet är ofta mer lönsam än både narkotikahandel och bedrägerier. Det är därför angeläget att vara noga med att kontrollera den leverantör som ska utföra uppdraget. Huvudmän bakom företag som bryter mot lagar och andra regler försöker ofta dölja både sin verkliga identitet och sin koppling till företaget samt den brottsliga verksamheten. Indikationer på att uppgifter som rör den legala företrädaren, ägaren eller den verkliga huvudmannen för företaget inte stämmer, behöver följas upp. Det kan vara någon annan som i praktiken kontrollerar och äger företaget. Säkerställ, där det är behövligt, att leverantören och eventuella underleverantörer följer arbetsrättsliga villkor och betalar skälig lön till samt skatter och avgifter för sina anställda. Om det finns risk för oskäligen arbetsvillkor är upphandlande aktörer skyldiga att ställa krav på att vissa arbetsrättsliga villkor ska vara uppfyllda.

Ett sätt att minska riskerna för arbetslivskriminalitet är genom att ställa relevanta krav och se till att kraven följs upp kontinuerligt under hela avtalstiden. Genom att ställa krav på en bra arbetsmiljö vid upphandling kan ohälsa eller olyckor på arbetsplatser förebyggas. Beakta gällande regelverk när kraven ställs. Det ska vara möjligt för en leverantör att genomföra uppdraget och samtidigt uppfylla gällande regler och villkor, t.ex. i fråga om arbetstid.

I upphandlingar förekommer det att den vinnande leverantören använder sig av underleverantörer i utförandet av uppdraget. Förekomsten av kriminella och oseriösa företag ökar längre ner i leverantörskedjan. Det är därför angeläget att upphandlande aktörer säkerställer att huvudleverantören har seriösa underleverantörer i sin leverantörskedja. Om detta inte är klart vid avtalstillfället kan den upphandlande aktören ställa krav på huvud-

leverantören att denna har en väl fungerande inköpsfunktion som kontinuerligt följer upp och utvärderar sina underleverantörsled. Upphandlingsreglerna begränsar inte möjligheten att ställa krav på att en leverantör anger vilka underleverantörer som ska användas. Upphandlande aktörer kan vidare ställa krav som innebär att endast en del av kontraktet får utföras av en underleverantör. Det finns inte någon begränsning när det gäller leverantörer längre ner i leverantörskedjan som organisationen får begära uppgifter om. Det är även av stor vikt att ha välformulerade sanktions- och hävningsklausuler och agera om oegentligheter upptäcks.

Förutom kraven som ställs i en offentlig upphandling har upphandlare tillgång till flera verktyg som ger dem möjlighet att säkerställa att leverantörer och underleverantörer följer lagar och avtal. Det kan bl.a. vara att ifrågasätta misstänkt låga anbud.

2.2.3 Följ upp avtalen

Det är ett problem att många avtal inte följs upp. Uppföljning är en central del i arbetet med att säkerställa att offentliga medel används effektivt, att avtal följs, och att medborgarna får den kvalitet på tjänster och produkter som utlovats. Det förekommer att oseriösa och kriminella företag möjliggörs att delta i offentliga upphandlingar eftersom upphandlande aktörer, ofta på grund av resursbrist, brister i kontroll och uppföljning. Det finns uppgifter om att leverantörer till följd av brister i uppföljningen av offentliga kontrakt lämnar anbud i upphandlingar, trots att de inte avser att uppfylla samtliga krav och villkor i kontraktet. Det kan leda till en snedvridning av konkurrensen och att skattemedel går till kriminella. Seriösa leverantörer kan avstå från att göra affärer med organisationer inom offentlig sektor eftersom de inte kan konkurrera med de oseriösa leverantörernas låga priser. Det är av stor betydelse att de krav och villkor som ställs kontrolleras och följs upp kontinuerligt under avtalstiden.

Tips

- Ekobrottsmyndigheten har bl.a. en checklista med varningssignaler som kan innebära att leverantören eller dess företrädare är oseriösa. Ju fler varningssignaler desto större är risken och desto större anledning finns det att göra en fördjupad granskning. Checklistan kan användas både initialt samt löpande under uppföljning.

- Upphandlingsmyndigheten har bl.a. ett riskbedömningsverktyg för arbetslivskriminalitet och stöd om avtalsuppföljning för att motverka arbetslivskriminalitet.
- På Skatteverkets webbplats finns information om Skatteverkets offentliga uppgifter och hur dessa kan användas i kontroll och uppföljning av leverantörer.

2.3 God försörjningstrygghet och beredskap i de offentliga affärerna

Inriktningsmål 10: Upphandlande aktörer ska säkerställa att behovet av nödvändiga varor och tjänster täcks vid kris och ytterst krig.

Vårt samhälle måste fungera även vid samhällsstörningar, olyckor, kriser eller ytterst krig. För att kunna säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och säkerställa försörjningen av varor och tjänster till offentlig sektor i fredstida kriser, krigsfara och ytterst krig är det nödvändigt att upphandlande aktörer arbetar medvetet och långsiktigt med beredskapsfrågor i inköpsverksamheten. Även frågor om cybersäkerhet, säkra digitala leveranskedjor, säkerhetsskydd och klimatanpassning blir allt viktigare i ljuset av den säkerhetspolitiska utvecklingen och konsekvenserna av klimatförändringarna.

2.3.1 Analysera försörjningstrygghet och beredskapsaspekter på kategorinivå

För att stärka den offentliga sektorns försörjningstrygghet och beredskapen är det viktigt att analysera risker per inköpskategori. En systematisk analys av sårbarheter i försörjningskedjorna för varor och tjänster inom olika inköpskategorier gör det möjligt att identifiera vilka upphandlingar som är särskilt angelägna att prioritera och där avtal alltid måste finnas. Analysen bör omfatta sannolikheten för störningar och konsekvenserna av dessa. En sådan analys kan ge en tydlig bild av vilka inköp som är mest sårbara vid kris eller krig. En god förståelse för inköpsmönster och behov i olika beredskapslägen är en viktig del av detta arbete. Denna typ av kategoriorienterad riskanalys gör det möjligt att rikta resurser och åtgärder dit de gör störst nytta, och bidrar till en mer robust och motståndskraftig inköpsverksamhet över tid.

Försörjningsrisker bör även vägas in i behovs- och marknadsanalyser inför en upphandling. Det behövs för att t.ex. kunna ställa särskilda krav på beredskap i upphandlingar, planera för alternativa försörjningskedjor eller marknader eller genomföra övningar kopplade till avtalen.

2.3.2 Ställ krav på leverantörernas beredskap

Försörjningen av varor och tjänster, särskilt till samhällsviktig verksamhet, behöver fungera även vid en kris eller ytterst krig. En viktig åtgärd för att trygga försörjningen är att i avtal med leverantörer inkludera villkor som säkerställer leveranser även vid krissituationer. Det kan exempelvis röra sig om att avtala om optioner för ökad tillgänglighet hos leverantörerna, olika former för lagerhållning eller ökad produktionskapacitet. En annan möjlig åtgärd är att ingå särskilda beredskapsavtal (t.ex. centralt upphandlade beredskapslager eller tillverkningsberedskap) som träder i kraft i händelse av en kris. Att avtal är tecknade innan en kris uppstår är en viktig förutsättning för det civila försvaret.

Vilka situationer och aspekter som utifrån ett beredskapsperspektiv behöver hanteras i avtal varierar mellan olika branscher och typer av avtal. Beredskapsaspekter behöver beaktas både utifrån verksamhetens behov och de krav som följer av lagar och förordningar.

2.3.3 Involvera flera kompetenser och samverka

I inköpsprocessen behöver flera kompetenser inom den upphandlande aktören vara involverade för att det ska vara möjligt att ställa relevanta krav på förmågan att stå emot och hantera störningar.

En betydelsefull åtgärd är att göra en analys och identifiera vilka kompetenser som organisationen har och inte har. Kompetenser inom säkerhet, beredskap, upphandling och strategiskt inköp är exempel på nyckelkompetenser vid upphandling som rör samhällskritisk verksamhet. Det är ofta klokt att även involvera leverantörer i arbetet. Våga skapa nya formationer av kompetenser. Även verksamhetens ledning behöver vara involverade i frågorna om försörjningstrygghet och beredskap när det gäller verksamhetens viktigaste avtal.

Tips

- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har i samverkan med Upphandlingsmyndigheten och Sveriges Kommuner och Regioner gett ut ett stödmaterial för att säkerställa krisberedskapsaspekter vid upphandling till samhällsviktig verksamhet. Vägledningen är ett stöd som ger konkreta exempel på hur kontinuitet, funktionalitet och leveransförmåga kan säkerställas vid upphandling.

- Upphandlingsmyndigheten har ett stöd för vilka krisberedskapsaspekter som är viktiga att tänka på i avtalsvillkoren.
- Det kan finnas villkor som gäller krisberedskapsaspekter i standardavtal.

3. Plan för ökat genomslag för den nationella upphandlingsstrategin

För att förbättra förutsättningarna för att genomföra den nationella upphandlingsstrategin, och därigenom målet för den offentliga upphandlingen, behövs en genomgripande utveckling av hur de offentliga affärerna styrs, samordnas och digitaliseras.

Regeringen pekar ut tre fokusområden för att öka strategins genomslag:

1. Utveckla en betryggande intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten.
2. Främja utvecklingen av nya lösningar, minska trösklarna för leverantörer och optimera användningen av offentliga resurser genom samordning av de offentliga affärerna.
3. Utveckla en digitaliserad inköpsprocess.

För varje fokusområde beskrivs rekommenderade åtgärder som upphandlande aktörer kan använda som utgångspunkt för sitt arbete med områdena.

3.1 Intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten

Fokusområde 1: Utveckla en betryggande intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten.

Ett av de största hindren mot att uppnå målet för den offentliga upphandlingen och att genomföra den nationella upphandlingsstrategin är att resurssättningen av de offentliga inköpsverksamheterna inte styrs av strategiska prioriteringar. En avgörande orsak till detta är att inköpsfrågorna inte behandlas av ledningen. För att möta denna utmaning är det viktigt att upphandlande aktörer lever upp till kraven på att säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten.

Att den interna styrningen och kontrollen är betryggande innebär att det finns ett ändamålsenligt system för att styra och kontrollera att inköpsverksamheten bedrivs i enlighet med de mål som är uppställda och de regler som gäller för verksamheten.

Med inköpsverksamhet avses den verksamhet inom en upphandlande aktör som syftar till att försörja organisationen med varor, tjänster eller entreprenader. Den involverar flera funktioner såsom inköp, ekonomi och beställare och omfattar bl.a. strategiskt inköpsarbete, planering och genomförande, avtalsuppföljning, avrop och beställningar från avtal samt hantering av betalningar.

3.1.1 Integrera styrning av inköpen i den ordinarie styrningen

För att säkerställa en betryggande intern styrning av inköp bör inköpsfrågor behandlas i den ordinarie styrningen, i likhet med andra funktioner såsom t.ex. HR, ekonomi och it. I statliga myndigheter innebär det att integrera inköpsperspektivet i processen för planering och uppföljning, och i kommuner och regioner i mål- och budgetprocessen. Inköpsbehov och planering av upphandling behöver bli en naturlig del av verksamhetsplaneringen, där resurser och kompetens för inköpsprojekt prioriteras i förhållande till annan verksamhet.

För att ledningen ska kunna styra inköpen krävs insyn i hur väl inköpsverksamheten uppfyller sina mål och vilka risker som finns. Inköpsfunktionen behöver därför ta fram beslutsunderlag som visar måluppfyllelse och rapporterar risker kopplade till t.ex. kostnader, kvalitet, beredskap, brottslighet och hållbarhet. Det ger ledningen möjlighet att fatta välgrundade beslut och vidta rätt åtgärder.

3.1.2 Utveckla strategiskt inköpsarbete med kategoristyrning

Genom att utveckla sitt strategiska inköpsarbete har upphandlande aktörer sänkt de totala inköpskostnaderna med 5–10 procent, höjt kvaliteten och frigjort resurser till kärnverksamheten. En viktig framgångsfaktor har i flera fall varit att införa kategoristyrning. Kategoristyrning innebär att inköpen grupperas i kategorier (t.ex. it, konsulttjänster och kontorsmaterial) och att planering och uppföljning samordnas på kategorinivå. Det här arbetssättet stärker kontrollen, effektiviserar beslutsfattandet och bidrar även till bättre beredskap och ökad hållbarhet i inköpen.

Kategoristrategier, ibland kallade kategoriplaner, är en viktig komponent i kategoristyrning. De innehåller prioriterade målsättningar för inköpen i kategorin och information om vilka upphandlingar som ska genomföras på t.ex. två till fem års sikt. Syftet med kategoristrategier är bl.a. att säkerställa att prioriteringar och hantering av målkonflikter görs av chefer eller politiska

företrädare på lämplig nivå och med rätt mandat, samt att upphandlingsprojekt bemannas med den kompetens som krävs för att uppnå målen för upphandlingen.

Kategoristyrning förutsätter ett tvärfunktionellt arbetssätt som behöver anpassas efter inköpens omfattning och komplexitet. I större och mer komplexa verksamheter kan chefer eller företrädare för de organisatoriska enheter som står för större delen av inköpen inom inköpskategorierna behöva ingå i styrgrupper eller kategoriteam som planerar och följer upp inköpen inom kategorin. I mindre organisationer kan det vara tillräckligt att inköpsfunktionen samordnar arbetet och kallar till planerings- och uppföljningsmöten med berörda verksamhetsföreträdare. En tydlig rollfördelning och förankring i ledningen är avgörande för att kategoristyrningen ska bidra till verksamhetsutveckling och goda affärer.

3.1.3 Analysera inköpen

För att uppnå en betryggande intern styrning och kontroll av inköpen bör inköpen analyseras. Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av regeringen utrett om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter. ESV:s slutsats är att myndigheter kan effektivisera både inköpsverksamheten och kärnverksamheten genom att arbeta med inköpsanalyser (ESV 2023:48). Ett sådant arbete ger enligt ESV ett stöd för att säkerställa att myndigheten fullgör krav på betryggande intern styrning och kontroll i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515).

Inköpsanalyser ger bl.a. en ökad kunskap om vilka inköp som är kostnadsdrivande samt ökad kostnadskontroll. Med stöd av inköpsanalyserna går det att identifiera områden som saknar avtal och där verksamheten gör felaktiga inköp, t.ex. köper från leverantörer utan avtal. De kan även utgöra viktiga underlag i risk-, sårbarhets- och hållbarhetsanalyser. Kunskap om vilka delar av verksamheten och vilka leverantörer som står för de största volymerna ger möjligheter att rikta insatser, exempelvis besparingar eller arbete med ökad beredskap, mot de verksamhetsområden och leverantörer där de får störst effekt eller där det föreligger störst risk. Varje myndighet behöver dock bedöma lämplig ambitionsnivå för analysarbetet, se Faktaruta 2 nedan.

Faktaruta 2. ESV:s exempel på hur olika statliga myndigheter bör arbeta med inköpsanalyser

ESV har tagit fram tre exempel på hur myndigheter av olika storlek bör arbeta med inköpsanalyser. De kan användas som utgångspunkt för bedömningen av lämplig nivå på inköpsanalysarbetet för olika typer av myndigheter och inköpsverksamheter.

Mycket stora myndigheter

Det första exemplet avser en mycket stor myndighet, som har en inköpsvolym på över 800 miljoner kronor. En dominerande del av myndighetens budget går till inköp. Inköpen kännetecknas av hög komplexitet eftersom myndigheten har komplexa krav, eftersträvar innovation och är en dominerande marknadsaktör. Myndigheten behöver ha höga krav på specifik kompetens i sin inköpsverksamhet med specifika roller som avtalscontroller och inköpsanalytiker.

ESV rekommenderar att mycket stora myndigheter har en välutvecklad nivå på sitt inköpsanalysarbete samt att arbetet är integrerat i verksamheten och stöds av myndighetens övergripande mål. Arbetet bör bestå av ett gediget analysarbete med digitala verktyg, utgå från tydliga kategoristrategier, samt präglas av en hög intern kompetensnivå och nära leverantörsrelationer.

Stora myndigheter

Det andra exemplet avser stora myndigheter som har en inköpsvolym på 200–800 miljoner kronor. Myndigheten bedriver huvudsakligen kontorsverksamhet men kan även ha särskilda uppgifter som innebär att myndighetens inköp har speciella behov. Inköpen är huvudsakligen av enklare karaktär på marknader som kännetecknas av en mångfald av leverantörer och myndigheten har en inköpsenhet. Myndigheten kan ha särskilda behov inom vissa marknader som ställer krav på specialistkompetens.

ESV rekommenderar att stora myndigheter eftersträvar en avancerad inköpsmognadsnivå, men på en lägre nivå än mycket stora myndigheter.

Myndigheten har begränsade krav på bl.a. kompetens och leverantörsrelationer. Myndigheten bör dock kunna utforma standardiserade arbetssätt. Inköpsanalysarbetet behöver kopplas till sakverksamheten, men behöver inte vara fullt integrerad.

Små myndigheter

Det tredje exemplet avser små myndigheter som har en inköpsvolym under 200 miljoner kronor. Myndigheten bedriver huvudsakligen kontorsverksamhet och myndighetens kostnader består till stor del av personalkostnader. Myndighetens inköp kännetecknas inte av någon särskild komplexitet men det kan finnas utmaningar när det gäller att följa direktupphandlingsgränser och säkerställa att inköp grundar sig på avtal. Myndigheten har en begränsad inköpsfunktion.

ESV rekommenderar att små myndigheter har lägre krav på sitt inköpsanalysarbete och bedömer att de inte behöver ha ett utförligt målarbete eller involvera stora delar av verksamheten. För små myndigheter är det lämpligt att använda sig av spendanalyser, dvs. en systematisk analys av kostnader, som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Myndigheten bör eftersträva att uppnå grundläggande nyttor med begränsade insatser och behöver inte ha nära leverantörsrelationer, fördjupat analysarbete eller särskild kompetens.

3.1.4 Använd systemstöd för inköpsanalys

Genom att använda ett systemstöd för inköpsanalys kan inköpsdata samlas in och sammanställas automatiskt. Det kan spara tid och minska behovet av manuellt arbete. Samtidigt säkerställs att inköpen grundar sig på avtal och är förenliga med upphandlingsregler. Att använda ett systemstöd förenklar uppföljningsarbetet och gör det möjligt för personal utan dataanalyskompetens att följa upp regelefterlevnaden och inköpens måluppfyllelse. Med systemstöd för inköpsanalyser förbättras möjligheterna till kontroll, vilket kan bidra till kostnadsbesparingar och att otillåtna direktupphandlingar kan undvikas.

Tips

- ESV tillhandahåller stöd om hur det går att utveckla en betryggande intern styrning och kontroll.
- Upphandlingsmyndighetens tillhandahåller stöd om ändamålsenliga inköpsorganisationer, det innehåller bl.a. hur det går att integrera styrningen av inköpen i ordinarie styrning, hur ansvarsfördelningen i inköpsprocessen kan utformas och stöd för inköpsanalys s.k. spendanalys.
- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Svenskt Näringsliv och Upphandlingsmyndigheten har tillsammans tagit fram en

seminarieserie om kategoristyrning. Materialet finns på SKR:s och Svenskt Näringslivs webbplatser.

- Ta del av ESV:s rapport Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet (ESV 2023:48) i arbetet med att utveckla inköpsanalysverksamheten.

3.2 Samordning av de offentliga affärerna

Fokusområde 2: Främja utvecklingen av nya lösningar, minska trösklarna för leverantörer och optimera användningen av offentliga resurser genom samordning av de offentliga affärerna.

Genom att samordna kravställningen i upphandlingar av liknande varor och tjänster kan upphandlande aktörer främja utvecklingen av nya lösningar och samtidigt sänka trösklarna för leverantörer. En enhetlig och förutsägbar kravställning gör det lättare för leverantörer att bedöma efterfrågan, vilket minskar investeringsrisken och ger incitament att utveckla innovationer för offentlig sektor. När kraven är enhetliga kan leverantörer även delta i fler upphandlingar med samma lösning, vilket sänker trösklarna för att delta i offentliga upphandlingar. Samordning genom inköpscentraler, beställarnätverk eller andra samarbeten skapar dessutom skalfördelar och stärker både effektivitet och kompetensförsörjning till inköpsverksamheten.

3.2.1 Utveckla nya lösningar med beställarnätverk

Genom att upphandlande aktörer går samman och bildar beställarnätverk eller liknande samarbeten går det att skapa en mer sammanhållen offentlig marknad där kvalitet, effektivitet och innovation främjas, samtidigt som resurser används mer effektivt. Beställarnätverk bidrar till att motverka särkrav genom att samla flera upphandlande aktörer kring gemensamma behov. När nätverken tillsammans tar fram kravspecifikationer för gemensamma behov och till marknaden kommunicerar en avsikt att upphandla enligt dessa kan leverantörer fokusera på att utveckla lösningar som passar flera upphandlande aktörer, i stället för att anpassa lösningar till varje enskild upphandling. Det ökar leverantörernas incitament att investera i utveckling och kommersialisering av nya lösningar.

Faktaruta 3. Energimyndigheten har nått framgång med beställarnätverk

Energimyndighetens beställarnätverk BeBo (för energieffektiva bostäder) och Belok (för energieffektiva lokaler) har tillsammans genomfört fler än 50 framgångsrika innovationsupphandlingar sedan början av 1990-talet. Nätverken består bl.a. av kommunala, statliga och privata bostads- och fastighetsbolag. Deras samlade köpkraft skapar incitament för marknaden att ta fram nya lösningar inom en rad fokusområden för energi-effektivisering av fastigheter.

Nätverkens verksamhet består bl.a. av att ta fram behovs- och marknadsanalyser. I analyserna identifieras gemensamma utmaningar och möjligheter. Analyserna ligger till grund för kravspecifikationer och avsiktsförklaringar att upphandla enligt kravspecifikationen. Genom kravspecifikationerna och avsiktsförklaringarna signaleras efterfrågan till marknaden. Utifrån en kravspecifikation genomförs prototypupphandlingar. De prototyper som upphandlas testas i verkliga miljöer. Om de uppfyller kraven kan de upphandlande aktörerna gå vidare och genomföra egna upphandlingar enligt den beslutade kravspecifikationen.

Effekterna av nätverken är tydliga. Genom nätverken påskyndas utvecklingen av nya tekniker och metoder och beslutsunderlag förbättras. Nätverken bidrar också till säkra investeringar. Genom att harmonisera efterfrågan och samverka kring upphandlingar skapas incitament för marknaden att leverera lösningar som möter både miljömässiga och ekonomiska mål.

3.2.2 Använd inköpscentraler

Inköpscentraler är ett viktigt verktyg för att skapa en mer enhetlig och förutsägbar kravställning. De kan även bidra till att öka avtalsuppföljningen och genomslaget för de mål och krav som ställs i offentliga upphandlingar.

Genom att använda nationella inköpscentraler (t.ex. Statens inköpscentral eller Adda) kan stordriftsfördelar uppnås, i form av t.ex. minskade transaktionskostnader, både vid upphandling och avtalsuppföljning, samt samlad kompetens. Att använda dessa ramavtal kan vara särskilt värdefullt för organisationer med begränsad upphandlingskapacitet, eftersom det frigör resurser till annat och minskar de administrativa kostnaderna. Att grunda inköpen på nationella avtal bidrar till en effektiv nationell styrning bl.a. inom hållbarhet, försörjningsberedskap och digitalisering samt mot välfärdsbrottslighet. Det kan också bidra till likvärdig och jämställd välfärd när

nationella avtal upphandlas och följs upp över hela landet, t.ex. när det gäller sociala tjänster.

Mindre kommuner och myndigheter med begränsade resurser kan ha det svårt att arbeta strategiskt med inköpen för att uppnå målet för den offentliga upphandlingen. Ett sätt att möta denna utmaning är att gå samman och att en av kommunerna eller myndigheterna bildar en regional inköpscentral. Regionala inköpscentraler genomför upphandlingar och tilldelar kontrakt, medan varje deltagande organisation ansvarar för avrop och avtalsförvaltning. På så vis kan upphandlingskompetens och resurser samlas, vilket möjliggör specialisering, effektivare processer och bättre uppföljning. Inköpscentraler på regional nivå ger goda möjligheter till lokalkännedom och är därför bra på att anpassa upphandlingarna till det lokala näringslivet. Flera kommuner använder detta arbetssätt och upplever att det fungerar väl, men potentialen är långt ifrån fullt utnyttjad. Vid utformning av regionala inköpscentraler är det viktigt att skapa strukturer som kan hantera olika politiska viljor bland de deltagande organisationerna.

Genom att centralisera resurser i inköpscentraler går det att spara tid och minska dubbelarbete eftersom kravuppföljning inte behöver göras av varje enskild aktör. Det kan t.ex. handla om uppföljning av krav som rör produktion i tredje land, såsom krav på försörjningstrygghet och beredskap, arbetsrättsliga villkor eller miljökrav. För många upphandlande aktörer kan det vara för svårt att följa upp sådana villkor på egen hand, särskilt när det krävs särskild expertis eller hantering av känslig information.

3.2.3 Använd Upphandlingsmyndighetens kriterier

Upphandlingsmyndigheten erbjuder ett omfattande stöd i form av hållbarhetskriterier som kan användas i offentlig upphandling. Kriterierna omfattar bl.a. miljömässiga, sociala och innovationsfrämjande aspekter och uppdateras regelbundet för att spegla marknadsutvecklingen. Dessa kriterier är framtagna i samverkan med experter, branschaktörer och upphandlande aktörer. De är utformade för att vara juridiskt hållbara, marknadsanpassade och enkla att använda. Användningen av kriterierna kan bidra till att stärka konkurrensen genom att fler leverantörer kan delta på lika villkor, vilket också minskar trösklarna för små företag och idéburna organisationer. Användningen bidrar även till lägre transaktionskostnader för både köpare och leverantörer, samt ökad transparens och förutsägbarhet i upphandlingsprocessen.

Tips

- Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd om hur det går att arbeta med beställarnätverk, använda inköpscentraler och tillhandahåller hållbarhetskriterier som går att använda direkt i upphandlingar.
- Använd er av nationella inköpscentraler, t.ex.:
 - Statens inköpscentral – Inköpscentral för statliga myndigheter, kommuner och regioner får avropa från ramavtal som rör it.
 - Adda – Inköpscentral för Sveriges kommuner och regioners medlemmar.
 - HBV – Inköpscentral för Sveriges allmännyttiga bostadsbolag.
 - Sinfra – Inköpscentral för upphandlande aktörer som verkar inom fjärrvärme, VA, el, fiber, hamn samt avfall.
- EU-kommissionen har utvecklat den digitala plattformen – Public Buyers Community. Där går det att samarbeta med upphandlande aktörer inom EU kring gemensamma utmaningar.

3.3 En digital inköpsprocess

Fokusområde 3: Utveckla en digitaliserad inköpsprocess.

I en digitaliserad inköpsprocess är processen från upphandling till faktura digitaliserad. En digitaliserad inköpsprocess skapar transparens, minskar risken för oegentligheter och säkerställer att inköp sker från rätt avtal och sortiment. Det förenklar avrop, sparar tid och minskar kostnader. Det bidrar även till att generera detaljerade data om vad som köpts. Denna data gör det möjligt att bl.a. genomföra träffsäkra prognoser för kommande inköpsbehov, analysera besparingsmöjligheter och försörjnings- och hållbarhetsrisker.

3.3.1 Digitalisera upphandlingsprocessen

I en digital upphandlingsprocess, s.k. e-upphandling, hanteras alla faser i upphandlingen digitalt och så automatiserat som möjligt. E-upphandling omfattar alla steg i upphandlingsprocessen. Från förberedelser och annonsering till realiserat avtal. I sin tur effektiviserar detta processen och minskar risken för fel. Genom att använda en avtalsdatabas går det att samla och organisera alla avtal och kontrakt på ett strukturerat sätt, vilket gör det enkelt att söka och hitta relevant information.

3.3.2 Digitalisera beställnings- och faktureringsprocessen

De flesta upphandlande aktörer hanterar tusentals beställningar och fakturor per år. Genom ett inköpssystem, även kallat e-handelssystem, går det att digitalisera beställnings- och faktureringsprocesserna. Digitala beställnings- och faktureringsprocesser, även kallade e-handelsprocesser, kan avsevärt öka produktiviteten i inköpsverksamheten. Av ESV:s rapport Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet (ESV 2023:48) framgår att handläggningskostnaderna i finska myndigheter minskade med 41 euro per faktura när fakturorna matchades automatiskt med beställningar. Med digitala beställnings- och faktureringsprocesser minskar även risken för fel och oegentligheter i form av t.ex. överprissättning, falska fakturor och otillåtna direktupphandlingar. Det bidrar även till att det blir enklare och smidigare för personalen att göra inköp.

3.3.3 Effektivisera inköpsverksamheten med artificiell intelligens

Artificiell intelligens (AI) har stor potential att öka både produktiviteten och effektiviteten i de offentliga affärerna. Genom att använda AI i operativa moment, t.ex. vid framtagande av kravspecifikationer och utvärderingsmodeller, samt vid anbudsutvärdering och val av leverantör, kan nya insikter skapas som leder till bättre upphandlingar och högre måluppfyllelse. Vid avtalsuppföljningen kan AI användas för att identifiera kostnads- och kvalitetsavvikelser samt för att följa upp efterlevnaden av hållbarhetskrav. I det strategiska inköpsarbetet kan AI ge ett värdefullt beslutsstöd, bl.a. vid utvecklingen av kategoriplaner. AI-verktyg kan t.ex. ge fördjupade insikter vid inköpsanalyser av besparingsmöjligheter och risker i leverantörskedjor samt bidra till att identifiera nya innovativa lösningar. Användningen av AI kan även frigöra tid som kan användas till mer värdeskapande arbete.

Resultaten från användningen av AI-verktyg behöver gås igenom och kompletteras med ett professionellt omdöme för att vara tillförlitliga. Det är dessutom viktigt att hantera riskerna kopplade till användningen av AI-verktyg, i fråga om t.ex. bristande neutralitet, dataskydd och transparens samt att säkerställa att medarbetare har kompetens att tolka och använda AI-verktygen på ett ansvarsfullt sätt.

3.3.4 Hantera inköpsdata som en strategisk resurs

För att kunna utnyttja AI:s fulla potential och möjliggöra avancerade inköpsanalyser krävs en systematisk och strategisk hantering av inköpsdata.

En nyckel är att skapa en sammanhållen datakedja där information från upphandlingar, avtal, inköpssystem och e-fakturer hänger ihop och kan följas genom hela processen. Sättet att uppnå detta är att tilldela varje avtal ett unikt ID kopplat till upphandlingens ID och använda detta i fakturahanteringen. Det ger spårbarhet, underlättar uppföljning och stärker kontrollen över att inköpen sker enligt avtalade villkor. En systematisk hantering av inköpsdata kan även möjliggöra att data kan göras tillgänglig för allmänheten, vilket kan leda till minskade kostnader och en ökad insyn i de offentliga affärerna.

Faktaruta 4. Sveriges digitaliseringsstrategi

I Sveriges Digitaliseringsstrategi 2025–2030 (Fi2025/01181) är ett av delmålen att den offentliga förvaltningen ska använda data för att driva innovation, förbättra samhällsnyttan, effektivisera sin verksamhet, stödja datadrivet beslutsfattande och stärka samverkan mellan statliga myndigheter, kommuner, regioner och andra aktörer.

Tips

- Upphandlingsmyndigheten tillhandahåller stöd om både digitalisering av upphandlingsprocessen samt beställnings- och faktureringsprocessen.
- Använd de standarder som Single Face To Industry (SFTI) rekommenderar i arbetet med att implementera digitala beställnings- och faktureringsprocesser.
- Statliga myndigheter kan ansluta sig till Statens servicecenters e-handelstjänst och få en färdig lösning för digitala beställningsprocess som kontinuerligt ansluter nya statliga ramavtal till systemet.
- OECD har tagit fram en katalog över verktyg och mätmetoder för tillförlitlig AI (Catalogue of Tools & Metrics for Trustworthy AI).

4. Ett urval av regeringens vidtagna och aviserade åtgärder för att främja utvecklingen av de offentliga affärerna

För att stödja upphandlande aktörer att uppnå de nya inriktningsmålen och arbeta med de fokusområden som behandlas i färdplanen har regeringen vidtagit och aviserat ett stort antal åtgärder sedan 2022.

4.1 Åtgärder för att göra de offentliga affärerna mer attraktiva för alla leverantörer, inklusive små företag och idéburna aktörer

Följa upp små företags och idéburna aktörers deltagande i offentlig upphandling

I regleringsbrevet för 2023 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att, mot bakgrund av det förenklade upphandlingsregelverk som trädde i kraft den 1 februari 2022, följa upp och analysera i vilken utsträckning små företag och idéburna aktörer deltar i offentlig upphandling. Uppdraget omfattade att belysa utvecklingen inom olika branscher, med fokus på organisationernas bidrag till offentligt finansierade välfärdstjänster och vid behov lämna förslag på ytterligare åtgärder för att underlätta för små företag och idéburna aktörer att delta i offentlig upphandling.

Förenkla för företag att delta i offentlig upphandling

I regleringsbrevet för 2024 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att identifiera åtgärder som kan förenkla för företag att delta i offentlig upphandling, inklusive vilka hinder och möjligheter som finns i myndighetens eget stödarbete. Myndigheten skulle även bedöma vilka åtgärder som skulle ge störst effekt och redovisa de åtgärder som har vidtagits i det egna stödarbetet för att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling.

Analysera användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingen

I regleringsbrevet för 2024 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att analysera möjligheterna att förbättra konkurrensen på den offentliga marknaden genom att öka användningen av utvärderingsmodeller som innefattar kvalitetsaspekter. Uppdraget omfattade även att identifiera hinder mot en ökad användning av sådana modeller, bl.a. genom att inhämta synpunkter från upphandlande aktörer samt näringslivet.

Ge stöd till kommuner och idéburna aktörer avseende upphandling av skyddat boende

I regleringsbrevet för 2024 och 2025 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram en vägledning och genomföra utbildnings- och rådgivningsinsatser till kommuner och idéburna aktörer i syfte att underlätta tillämpningen av upphandlingsregler när kommunerna anskaffar tjänsten skyddat boende från sådana aktörer.

Ge stöd för socialtjänstens omställning

Upphandlingsmyndigheten fick i januari 2025 i uppdrag att genomföra insatser till stöd för socialtjänstens omställning för att öka kommunernas kunskap om hur idéburna aktörers mervärde kan tas tillvara för att tillhandahålla socialtjänstinsatser av god kvalitet, bl.a. genom ett bedömningsstöd som omfattar tillgängliga samverkansformer (S2024/00196, S2025/00116). Dialog ska främjas för att identifiera åtgärder som kan öka attraktiviteten för idéburna aktörer att delta i upphandlingar och valfrihetssystem. Insatser ska genomföras för att öka kommunernas kunskap om hur mål om en ökad andel idéburna aktörer kan inkluderas i den strategiska styrningen av inköpsarbetet.

Ta fram förslag för att tydliggöra den idéburna sektorns roll, särart och potential i den svenska välfärden

Regeringen avser ge Upphandlingsmyndigheten ett uppdrag att utreda hur den idéburna sektorns andel av den offentliga marknaden kan mätas och synliggöras och föreslå författningsändringar som syftar till att tydliggöra ramarna för samverkansformen idéburet offentligt partnerskap (prop. 2025/26:1 utg.omr. 2 avsnitt 7).

4.2 Åtgärder för att motverka kriminalitet och osund konkurrens i de offentliga affärerna

Analysera och genomföra brottsförebyggande åtgärder

Upphandlingsmyndigheten fick i december 2024 i uppdrag att, utifrån sina nuvarande uppgifter och förutsättningar, analysera vilka åtgärder som myndigheten kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet (Ju2024/02612). I den utsträckning det bedöms lämpligt och ryms inom befintliga ekonomiska ramar, ska myndigheten även påbörja genomförandet av sådana åtgärder.

Motverka kriminalitet och osund konkurrens samt förbättra konkurrensen med kvalitet i offentliga upphandlingar

Konkurrensverket fick i januari 2025 i uppdrag att lämna förslag som gör det lättare för upphandlande aktörer att förkasta onormalt låga anbud som inte är seriöst menade (Fi2025/00078). Uppdraget omfattade även att föreslå en metod för att bedöma i vilken utsträckning leverantörer fullgör kvalitetskraven i offentliga kontrakt.

Motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i valfrihetssystem

Konkurrensverket fick i juni 2025 i uppdrag att lämna förslag som bidrar till att motverka kriminella eller på annat sätt oseriösa leverantörer i upphandlande aktörers valfrihetssystem (Fi2025/01465). Utgångspunkten för uppdraget var att lämna förslag på ändringar i lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Konkurrensverket ska även, om det finns behov, lämna förslag på ändringar i annan lagstiftning.

Förstärka upphandlingstillsynen

Efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2025 ökades Konkurrensverkets anslag med 5 000 000 konor 2025 för att möjliggöra en utökad upphandlingstillsyn så att fler oegentligheter kan utredas och sanktioneras (prop. 2024/25:1, bet. 2024/25:FiU1, rskr. 2024/25:47).

4.3 Åtgärder för god försörjningstrygghet och beredskap i de offentliga affärerna

Genomföra en nationell försörjningsanalys

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Socialstyrelsen fick i maj 2024 i uppdrag att genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter samt ta fram ett förslag till en modell som kan användas även inom andra beredskapssektorer (Fö2024/00053).

Utveckla arbetet med försörjningsanalyser

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Upphandlingsmyndigheten fick i juli 2025 i uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser (Fö2025/01148). Uppdraget omfattade att förbereda ett genomförande av försörjningsanalyser, identifiera varor och tjänster som inte kan förväntas

ingå i någon annan beredskapsmyndighets ansvarsområde och undersöka hur data från inköpssystem kan användas i analyserna.

4.4 Åtgärder för att förbättra den interna styrningen och kontrollen av inköpsverksamheterna

Öka effektiviteten i statliga myndigheter genom inköpsanalyser

ESV fick i november 2022 i uppdrag att utreda om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter (Fi2022/03124).

Stimulera utvecklingen av styrningen och organiseringen av inköpsarbetet

I regleringsbrevet för 2023 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att genomföra insatser för att öka upphandlande aktörers kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna skulle bl.a. rikta sig till ledningen hos upphandlande aktörer och bygg- och anläggningssektorn skulle prioriteras.

Verktyget för analys av inköpens miljö- och klimatpåverkan

I regleringsbrevet för 2023 fick Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att uppdatera sitt verktyg för analyser av de offentliga inköpens miljö- och klimatpåverkan. Uppdraget omfattade bl.a. att vidta åtgärder för att förbättra kvaliteten på de emissionsfaktorer som används vid analyserna, att öka samstämmigheten med Statistiska centralbyråns synsätt och beräkningar och att utveckla myndighetens stöd till upphandlande aktörer om hur analysverktyget kan användas för att prioritera åtgärder för att minska inköpens miljö- och klimatpåverkan.

Förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare

Statskontoret fick i juli 2024 i uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra kommuners och regioners uppföljning och kontroll av privata utförare i syfte att motverka välfärdsbrottslighet, oseriösa aktörer och korruption (Fi2024/01533). Uppdraget omfattade bl.a. en analys av hur kommunallagens (2017:725) bestämmelser om kontroll och uppföljning av privata utförare tillämpas och att lämna förslag till ändringar i lagen i syfte att skärpa och förbättra kommuners och regioners kontroll och uppföljning av privata

utförare för att säkerställa att skattemedel inte går till kriminella eller oseriösa aktörer.

Främja utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet

Upphandlingsmyndigheten fick i oktober 2024 i uppdrag att genomföra insatser för att främja utvecklingen av strategiskt inköpsarbete hos upphandlande aktörer, med fokus på kategoristyrd inköpsverksamhet (Fi2024/01912). Syftet med uppdraget var att bidra till att fler upphandlande aktörer genomför inköpsanalyser och använder arbetsmetoden kategoristyrning.

Pristransparens inom byggmaterialektorn

Konkurrensverket fick i oktober 2024 i uppdrag att kartlägga pristransparensen inom byggmaterialmarknaden och analysera hur den påverkar prisbildning, konkurrens och kostnadsutveckling i byggsektorn, särskilt bostadsbyggandet (LI2024/01939). Uppdraget omfattade att lämna förslag på åtgärder som stärker transparensen i leverantörskedjan och förbättrar synligheten av faktiska nettopriser.

4.5 Åtgärder för effektiv samordning av de offentliga affärerna

Etablera en samverkansplattform för innovationsupphandling

Trafikverket fick i mars 2024, inom ramen för uppdraget att inrätta en nationell samordnare för inrikes sjöfart och närsjöfart, i uppdrag att bl.a. etablera en samverkansplattform med relevanta offentliga aktörer för att utveckla former för innovationsupphandlingar för att påskynda sjöfartens omställning till fossilfrihet samt elektrifiering (LI2024/00655). Plattformen ska bl.a. tillvarata erfarenheter från andra initiativ på området, så som Arenan för innovation i upphandling (Afori) och Statens energimyndighets arbete med beställarnätverk. En nationell vägledning ska utformas, som syftar till att upphandlingsformer tillämpas på ett sätt som driver utvecklingen framåt avseende fossil sjöfart tillsammans med leverantörer och ger utrymme för nya tekniska och ekonomiskt genomförbara sjöfartslösningar. Trafikverket ska verka för att en innovationsupphandling av färjetrafik genomförs.

Utveckla it-system för samordnad registerkontroll

I regleringsbrevet för 2025 fick Bolagsverket i uppdrag att utveckla ett it-system för samordnad registerkontroll. Syftet med uppdraget var att

möjliggöra för upphandlande aktörer att snabbt och enkelt kontrollera uppgifter från register hos Bolagsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och länsstyrelserna. Utvecklingen av systemet ska ske under 2025–2027 och systemet ska kunna tas i drift 2028.

4.6 Åtgärder för att öka de digitala inköpsprocesserna

Ge digitalt stöd vid avrop från ramavtal

I regleringsbrevet för 2024 fick Kammarkollegiet i uppdrag att vidta åtgärder för att öka möjligheterna för upphandlande aktörer att få digitalt stöd vid avrop av varor och tjänster från ramavtal.

Öka användningen av digitala beställningar och stärka förmågan till inköpsanalys i statsförvaltningen

I regleringsbrevet för 2024 fick Statens servicecenter i uppdrag att vidta åtgärder för att främja en ökad användning av digitala beställningar och stärka förmågan till inköpsanalys i statsförvaltningen. Uppdraget omfattade bl.a. att ta fram en pilotutbildning om hur myndigheter kan öka användningen av digitala beställningar samt analysera förutsättningarna för att tillhandahålla en tjänst som möjliggör kategoribaserad styrning av statliga myndigheters inköpsverksamhet.

Utveckla användningen av artificiell intelligens

I regleringsbrev för 2025 fick flera myndigheter, däribland Upphandlingsmyndigheten, i uppdrag att redovisa de insatser som har genomförts, eller som myndigheten avser att genomföras fram t.o.m. 2027, i syfte att utveckla sin användning av artificiell intelligens (AI). Uppdraget omfattade bl.a. att beskriva kompetenshöjande insatser, förändrade arbetssätt och myndighetens samverkan med andra myndigheter vid utvecklingen och användningen av AI. I uppdraget ingick även att, när det bedöms relevant, redovisa en analys av riskerna förknippade med AI, utifrån bl.a. ett etiskt, rättsligt och säkerhetsmässigt perspektiv, samt insatsernas kostnadseffektivitet.

Öka digitaliseringen av statens inköp

Statskontoret fick i juni 2025 i uppdrag att föreslå åtgärder för att öka digitaliseringen av statens inköp (Fi2025/01246). Uppdraget omfattade bl.a. en analys av varför vissa myndigheter lyckats bättre än andra med digitalisering av inköpsprocesserna och att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas för att öka digitaliseringen.