

Regeringsuppdrag



EKONOMISTYRNINGSVERKET

# Rapport

## Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet

Publikationen kan laddas ner  
från ESV:s webbplats [esv.se](http://esv.se).

**Datum:** 2023-10-31

**Dnr:** 2022-02479

**ESV-nr:** 2023:48

**Copyright:** ESV

**Rapportansvarig:** Ulf Waltré

## Förord

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter.

Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten har lämnat synpunkter och bistått ESV i genomförandet av uppdraget. ESV vill tacka för deras bidrag till arbetet.

Anna Håkanson, Camilla Almgren-Lidman, Patrick Freedman och Ulf Waltré (projektledare) har tagit fram denna rapport.

Ekonomistyrningsverket överlämnar härmed rapporten Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet till Regeringskansliet och uppdraget är därmed avslutat.

Stockholm  
2023-10-31

Clas Olsson

Generaldirektör

Ulf Waltré

Utredare

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>8</b>
1.1 Avgränsningar .....	9
1.2 Angränsande uppdrag och utredningar .....	9
1.2.1 Digg följer regelbundet upp de statliga myndigheternas utveckling inom e-handel .....	9
1.2.2 Ekonomistyrningsverkets EA-uppföljning .....	10
1.2.3 Upphandlingsmyndighetens uppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet .....	10
1.2.4 Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport .....	11
1.2.5 En modell för svensk försörjningsberedskap .....	12
1.2.6 Leverantörskontrollutredningen .....	13
1.3 Genomförande .....	13
<b>2 Definition och betydelse av inköpsanalys</b> .....	<b>15</b>
2.1 Regeringens beskrivning av inköpsanalyser .....	15
2.2 ESV:s syn på inköpsanalys .....	16
2.3 Akademiska perspektiv och strategiska aspekter på behovet av inköpsanalyser inom offentlig sektor .....	16
2.4 Grundstenarna i en inköpsanalys .....	16
2.4.1 Spendanalys .....	17
2.4.2 Kategoristyrning .....	17
2.4.3 Flera nivåer eller trappsteg i en inköpsanalys .....	18
2.4.4 Framgångsfaktorer och utmaningar med strategiskt inköpsarbete .....	20
2.5 Sveriges kommuner och regioner arbetar med inköpsanalyser .....	20
Inköpsanalyser kan inbegripa flera olika analyser .....	21
Kvalitativ data behövs för att göra analyserna .....	21
Erfarenhetsutbyte en grund för jämförelser .....	21
Uppföljning av inköpsanalyserna kan identifiera förändringsbehov .....	22
Svårt att få information som kan utesluta leverantörer .....	22
2.6 Arbeta med inköpsanalyser i Finland och Norge .....	22
2.6.1 Norge har utvecklat ett stöd för arbete med inköpsanalyser .....	23
2.6.2 Finland har tagit fram system för e-handel och uppföljning av inköp .....	24
<b>3 Inköp i offentlig sektor</b> .....	<b>26</b>
3.1 Statens utgifter för inköp .....	26
3.2 Regelverk och styrning .....	28
3.2.1 Regelverk om myndigheters inköp .....	28
3.2.2 Annan vägledning eller styrning som berör inköpsverksamheten .....	29
3.2.3 Styrning i instruktion och regleringsbrev samt myndigheters återrapportering om inköpsanalyser .....	29

3.2.4	Nationella upphandlingsstrategin .....	30
<b>4</b>	<b>Myndigheters arbete med inköpsanalyser .....</b>	<b>31</b>
4.1	Syfte och innehåll i myndigheternas inköpsanalyser .....	31
4.1.1	Syfte med inköpsanalyser .....	31
4.1.2	Innehåll i inköpsanalyser .....	32
4.2	Myndigheternas syn på effektivitet i inköpsverksamhet .....	33
4.2.1	Att mäta effektivitet och nytta i inköp .....	33
4.2.2	Inköp som motsvarar verksamhetens behov .....	34
4.2.3	Effektivitet kan vara att ha kontroll och minska kostnader .....	35
4.2.4	Minska administrativa kostnader .....	35
4.3	Inköpsanalysernas påverkan på inköpsfunktionen .....	35
4.3.1	Överblick över myndighetens inköp utgör beslutsunderlag .....	36
4.3.2	Arbetet med inköpsanalyser utvecklar inköpsprocesser .....	36
4.3.3	Säkra en god affärsmässig relation till leverantörer .....	36
4.4	Inköpsanalysernas påverkan på sakverksamheten .....	37
4.4.1	Behovstäckning och kvalitetssäkring genom ett närmande till sakverksamheten .....	37
4.4.2	Inköpsverksamheten som strategisk part .....	38
4.4.3	Kommunikation och samverkan genom tvärfunktionellt arbete .....	38
4.4.4	Kunskapen i myndigheten .....	39
4.5	Myndigheternas lärdomar från inköpsanalyserarbetet .....	40
4.5.1	Generella lärdomar från myndigheternas arbete .....	40
4.5.2	Inköpsanalyser effektiviserar myndigheter på olika sätt .....	41
4.5.3	Datakvalitet är väsentligt, men inget måste för att börja .....	42
4.5.4	Behov av stöd för arbetet med inköpsanalyser .....	42
4.5.5	Att utbyta erfarenheter stödjer utvecklingen .....	42
4.5.6	Faktabaserat beslutsfattandet som grund för utveckling .....	42
4.5.7	En utvecklad e-handel och förbättrad fakturahantering .....	43
4.5.8	Inköpsanalyser bidrar med marknadsförståelse .....	43
<b>5</b>	<b>Hur inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten .....</b>	<b>44</b>
5.1	Varför ska en myndighet ha kontroll över sina inköp .....	44
5.1.1	Ett inköpsanalyserarbete utgör ett stöd för myndighetsledningens ansvarstagande för verksamheten .....	44
5.1.2	Inköpsanalyser kan också utgöra ett stöd i arbetet mot målen för den offentliga upphandlingen .....	45
5.2	Styrning av arbetet med inköpsanalyser .....	46
5.3	Inköpsanalyser kan göras på olika sätt och med olika syften .....	46
5.3.1	Nyttan av inköpsanalysen bör överstiga kostnaden för att göra den .....	46
5.3.2	Syftet med inköpsanalyser .....	48
5.3.3	Inköpsanalyserarbetet är långsiktigt och behöver anpassas .....	48
5.3.4	Arbetet med inköpsanalyser .....	49

5.4	Det kan finnas skäl att upprätta en samlad bild av de offentliga inköpen.....	50
5.5	En gemensamma kategoristandard ökar möjligheten till jämförelse och lärande .....	51
<b>6</b>	<b>Slutsatser för att öka effektiviteten i inköpsverksamheten .....</b>	<b>52</b>
6.1	Inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i myndigheters inköpsverksamhet .....	52
6.2	Inköpsanalysarbete.....	52
6.2.1	Inköpsanalyser kan vara ett stöd för uppföljning ur flera perspektiv .....	52
6.2.2	Formulera syfte och mål för arbetet med inköpsanalyser och se det som en investering för effektivisering .....	53
6.2.3	Myndighetens verksamhet och storlek påverkar vilken nivå på inköpsanalysarbetet som är lämplig .....	54
6.2.4	Arbeta långsiktigt för att bygga upp kvalitativ data .....	56
6.2.5	Myndigheterna har ansvar för att ha kunskap om sina inköp .....	56
6.3	Inköpsanalyser ett viktigt verktyg för försörjningsberedskapsanalys .....	57
6.4	Det behövs ingen ny reglering för att myndigheter ska göra inköpsanalyser .....	58
6.5	Stödet för arbetet med inköpsanalyser behöver utvecklas .....	58
6.6	Ökad e-handel skulle förenkla arbetet med inköpsanalyser .....	59
6.7	Det finns skäl att utreda en samlad nationell information om inköp .....	59
6.7.1	En samlad nationell information behöver utredas vidare .....	60
6.8	Ta fram en gemensam kategoristandard för offentlig sektor.....	60
	<b>Referenser .....</b>	<b>62</b>
	<b>Bilaga 1 – Regeringsuppdrag .....</b>	<b>65</b>
	<b>Bilaga 2 – Intervjufrågor .....</b>	<b>68</b>
	<b>Bilaga 3 – Inköpsvolym och kvoter i statliga myndigheter .....</b>	<b>70</b>
	<b>Bilaga 4 – Beskrivning av typmyndigheter inom inköp .....</b>	<b>76</b>
	<b>Bilaga 5 – Teoretiska perspektiv på effektivitet genom inköpsanalyser.....</b>	<b>77</b>

## Sammanfattning

Ekonomistyrningsverket (ESV) har fått i uppdrag av regeringen att utreda om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter. I arbetet har ESV gett Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten möjlighet att lämna synpunkter. Myndigheterna har även lämnat det stöd som ESV har efterfrågat.

I utredningen har ESV kommit fram till att myndigheter genom att arbeta med inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten. Inköpsanalyser kan också hjälpa myndigheten att nå sina effektivitetsmål genom att komplettera befintliga strategier och metoder. Inköpsanalyser kan därför också utgöra ett stöd för att utveckla och effektivisera sakverksamheten.

ESV bedömer att den reglering som finns i myndighetsförordningen utgör tillräcklig generell styrning från regeringen för att myndigheter bör analysera sina inköp.

Att arbeta med inköpsanalyser ger enligt ESV:s uppfattning ett stöd för att säkerställa att myndigheten fullgör myndighetsförordningens krav. Hur analysen genomförs bör dock anpassas till myndighetens uppgifter. Myndigheten bör även formulera mål för, och ett tydligt syfte med, inköpsanalysen. Arbetet bör också vara långsiktigt.

Stödet till myndigheterna för hur arbetet med inköpsanalyser kan bedrivas behöver utvecklas.

En ökad e-handel skulle underlätta arbetet med inköpsanalyser genom att kvalitet och tillgång till inköpsdata förbättras.

ESV ser ett värde i att sammanställa information om statens eller t.o.m. hela den offentliga sektorns inköp för att bl.a. kunna följa upp dem ur ett effektivitets-, hållbarhets-, jämställdhets- och kontinuitetsperspektiv. Men också för att få underlag inför kommande upphandlingar. För att kunna göra detta, och för att myndigheter ska kunna jämföra sig med andra, behöver en gemensam standard för kategorisering av inköp tas fram.

# 1 Uppdraget

Regeringen har gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag<sup>1</sup> att utreda om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter. I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder som kan öka effektiviteten i myndigheternas inköpsverksamhet.

Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter under genomförandet av uppdraget. Myndigheterna ska vid behov även bistå ESV.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 3 november 2023.

Regeringen hänvisar i uppdraget till myndighetsförordningen (2007:515) och skrivningen om myndighetsledningens ansvar för att

- verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt
- verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt
- myndigheten hushållar väl med statens medel.

Regeringen framhåller att det därför finns behov av att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter.

En inköpsanalys definieras i regeringsuppdraget som en systematisk analys av fakturor som genomförs för att kartlägga en organisations inköp. Analysen ger en bild av hur exempelvis inköpsvolymen, antalet leverantörer och antalet transaktioner fördelar sig mellan olika inköpskategorier och organisatoriska enheter. Analysen kan även ligga till grund för strategiska beslut om prioriteringar i en myndighets inköpsverksamhet och hur verksamheten ska organiseras. Den gör det vidare möjligt för myndigheten att identifiera särskilda kategorier av inköp, t.ex. inköp med särskild miljöpåverkan.

Regeringen skriver även att en inköpsanalys kan vara en utgångspunkt för styrning och organisering av en myndighets inköpsarbete.

---

<sup>1</sup> Regeringsbeslut FI 2022/03124, Finansdepartementet, *Uppdrag att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter*. 2022-11-24. I bilaga 1 återges uppdraget i sin helhet.

## 1.1 Avgränsningar

I utredningen har ESV valt att inte inkludera sådana inköp som genomförs i enlighet med lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Skälet är att myndigheternas inköp inom dessa områden har höga säkerhetsskyddskrav.

I urvalet av myndigheter att intervjua har ESV endast valt myndigheter som har erfarenhet av att arbeta med inköpsanalyser. ESV bedömde att endast myndigheter som kommit en bit i sitt arbete med inköpsanalyser kan besvara frågan om hur inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten. Uppgifter om vilka myndigheter som arbetar med inköpsanalyser är hämtat från Upphandlingsmyndighetens enkät<sup>2</sup> till myndigheter inför Nationella upphandlingsrapporten 2023.

## 1.2 Angränsande uppdrag och utredningar

I detta avsnitt går vi igenom och refererar angränsade uppdrag och utredningar som nyligen avslutats eller pågår och som ESV har bedömt vara relevanta för utredningen.

### 1.2.1 Digg följer regelbundet upp de statliga myndigheternas utveckling inom e-handel

Digg samlar årligen in följande data för att följa upp de statliga myndigheternas utveckling inom e-handel:

- antal leverantörsfakturor
- elektroniska leverantörsfakturor (e-fakturor)
- matchade leverantörsfakturor
- elektroniska order (e-order).

Digg tar fram tre nyckeltal utifrån den insamlade informationen:

- andel e-faktura
- andel matchade fakturor
- antal e-order per 100 årsarbetskrafter.

På sin webbplats presenterar Digg hur nyckeltalen har utvecklats 2019–2022, både aggregerat för samtliga myndigheter och individuella resultat per myndighet för det senast undersökta året. Siffrorna visar på en positiv tendens för de tre nyckeltalen.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> E-brev från Upphandlingsmyndigheten med bifogad fil med information om myndigheter har genomfört spendanalyser. Uppgifterna är hämtade från Upphandlingsmyndighetens enkät om upphandling inhämtad 2023. Dnr 2022-02479-35.

<sup>3</sup> Myndigheten för digital förvaltning, *Uppföljning av myndigheternas e-handel*, <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel/#-Andelmatchandefakturor>. Uppdaterad 31 maj 2023. Hämtad 8 augusti 2023.

### 1.2.2 Ekonomistyrningsverkets EA-uppföljning

I regleringsbrevet för 2023 gav regeringen ESV i uppdrag att fortsätta arbetet med att komplettera den nya metoden för uppföljning, redovisning och analys av myndigheternas efterlevnad av det ekonomiadministrativa regelverket.<sup>4</sup>

ESV:s sammantagna bedömning för 2022 var att myndigheternas regelefterlevnad ligger på en fortsatt hög nivå. Flest avvikelser identifierades för bl.a. de regelverk som berör elektroniska beställningar. Enligt regelverket ska myndigheter med över 50 anställda göra elektroniska beställningar, därutöver är vissa större myndigheter undantagna.<sup>5</sup> Det är 158 myndigheter som har uppgett att de har avvikelser från regelverket för elektroniska beställningar.<sup>6</sup> Av dessa anger 28 myndigheter att de gör 60–99 procent av sina berörda beställningar elektroniskt, medan 130 myndigheter gör elektroniska beställningar i mindre omfattning än så.<sup>7</sup>

I rapporten redovisar ESV vidare att Digg, som har föreskriftsrätt till den aktuella förordningen, konstaterar att området e-handel behöver prioriteras högre hos en majoritet av myndigheterna. Att en stor del av myndigheterna väljer bort en inköpsstrategisk funktion som e-handel leder till att vissa nyttor inte kan inhämtas och utvärderas inom staten som helhet, exempelvis tids- och kostnadsbesparingar, ökad avtalstrohet och förbättrad intern kontroll.<sup>8</sup>

### 1.2.3 Upphandlingsmyndighetens uppdrag att stimulera en utvecklad styrning och organisering av inköpsarbetet

Regeringen har givit Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att under 2023–2025 genomföra insatser för att öka upphandlande myndigheters och enheters kunskaper om hur styrningen och organiseringen av inköpsarbetet kan utvecklas, inklusive hur det strategiska inköpsarbetet kan bidra till att motverka arbetslivskriminalitet. Insatserna ska bl.a. rikta sig till ledningen hos upphandlande myndigheter och enheter. Arbetet med uppdraget pågår och ska delredovisas senast den 31 maj 2024 och slutredovisas senast den 20 december 2025.<sup>9</sup>

<sup>4</sup> Uppdraget medför ett undantag från kraven i 3 § 6 och 7 § 2 förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket att fastställa och rapportera ekonomiadministrativa värden för myndigheterna avseende 2022.

<sup>5</sup> Enligt 3 § förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte är myndigheter med 50 anställda eller färre undantagna från regelverket. Undantagna är också Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Säkerhetspolisen. Undantag finns också om det är olämpliga att hantera beställningar elektroniskt av sekretesskäl eller säkerhetsskyddsskäl.

<sup>6</sup> ESV 2023:28, *EA-uppföljning 2022 – Uppföljning av myndigheternas efterlevnad av det ekonomiadministrativa regelverket*, s. 15.

<sup>7</sup> ESV 2023:28, s. 23.

<sup>8</sup> ESV 2023:28, s. 23.

<sup>9</sup> Fi 2022/03469, Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Upphandlingsmyndigheten*, Regeringen.

#### 1.2.4 Upphandlingsmyndighetens nationella upphandlingsrapport

Upphandlingsmyndigheten har genomfört en enkät till upphandlande offentliga organisationer, inklusive statliga myndigheter, och till företag som är aktiva i Sverige. Frågorna till myndigheterna avser bl.a. intern styrning av upphandling och inköp, inklusive strategi, planering och uppföljning. Resultatet redovisas i Nationella upphandlingsrapporten 2023.<sup>10</sup>

I rapporten gör Upphandlingsmyndigheten bedömningen att det finns stor potential för upphandlande organisationer att åstadkomma en mer ändamålsenlig inköpsledning och att samtliga organisationstyper behöver utveckla sitt strategiska ledningsarbete. Vidare menar Upphandlingsmyndigheten att styrningen av inköp inte kan vara ett isolerat system, utan denna styrning behöver vara en del av organisationens övriga styrning, och att inköpsverksamhetens mål därför ska ha en tydlig koppling till organisationens mål.<sup>11</sup>

I Upphandlingsmyndighetens analys av organiseringen i inköpsprocessens tre zoner – förbereda, upphandla och realisera – gör de bedömningen att det finns störst utvecklingspotential i inköpsprocessens tredje zon, realiserandet.

---

<sup>10</sup> Upphandlingsmyndigheten 2023:1, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*.

<sup>11</sup> Upphandlingsmyndigheten 2023:1.

**Figur 1. Inköpsprocessens tre zoner**



Figuren visar på inköpsprocessens tre zoner och vilka moment som ska genomföras i dem. Upphandlingsmyndigheten har tagit fram figuren.

Det är i den tredje zonen som avtalen ska implementeras och därefter förvaltas, vilket bl.a. innebär att följa upp att avtalen efterlevs. Upphandlingsmyndigheten pekar bl.a. på att brister i uppföljningen kan innebära att den upphandlande organisationen inte kan vara säker på att de fått det som avtalats. Därtill gör Upphandlingsmyndigheten bedömningen att en otydlig organisering och ansvarsfördelning i realiseringsfasen kan medföra flera andra risker, såsom felaktiga avrop, med fördyringar och lagbrott som följd, exempelvis otillåten direktupphandling.<sup>12</sup>

### 1.2.5 En modell för svensk försörjningsberedskap

I betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap, SOU 2023:50, föreslår utredningen en ny modell för svensk försörjningsberedskap. Målet med denna beredskap är att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster för folkets överlevnad, stödja huvudsamhällsfunktioner och även assistera det militära försvaret.<sup>13</sup>

En central del av utredningen är förslaget om en ny uppgift för sex sektorsansvariga myndigheter i sex av de tio beredskapssektorerna att genomföra försörjningsanalyser för sina tilldelade beredskapssektorer. De sex myndigheterna är Socialstyrelsen,

<sup>12</sup> Upphandlingsmyndigheten 2023:1.

<sup>13</sup> SOU 2023:50, En modell för svensk försörjningsberedskap.

Livsmedelsverket, Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten och Finansinspektionen.<sup>14</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ha en nationell samordnande roll i arbetet.

Genom att identifiera specifika behov, aktörer, tillgångar, produktionsmöjligheter, handelsvägar och lagringskapaciteter, kan effektiva åtgärdsplaner och finansieringsstrategier tas fram för försörjningsberedskapen.

Utredningen rekommenderar också att vissa myndigheters uppgifter ska spela en central roll i MSB:s övergripande försörjningsanalys, exempelvis

- länsstyrelsernas analys av kommuner och regioner
- Trafikverkets ansvar att analysera transporter
- Upphandlingsmyndighetens roll att säkerställa att krisberedskaps- och totalförsvaraspekter beaktas vid upphandling av viktiga samhällstjänster.

#### 1.2.6 Leverantörskontrollutredningen

I Leverantörskontrollutredningens betänkande<sup>15</sup> föreslår utredningen bl.a. att Bolagsverket ska ansvara för att tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll.

Uppgiften att tillhandahålla systemet, vem som har rätt att använda det och vad som ska kunna kontrolleras ska regleras i en ny förordning – Förordningen om samordnad registerkontroll i samband med upphandling.

Den samordnade registerkontrollen ska vara tillgänglig för aktörer som tillämpar upphandlingslagarna, valfrihetslagarna eller ersättningslagarna och för behöriga myndigheter från andra länder inom EU/EES-området. Dessa aktörer ska dels kunna begära en kontroll i samband med tilldelning av ett kontrakt eller godkännande av en sökande, dels vid uppföljning av kontrakt eller ramavtal som tecknats efter en upphandling eller efter inrättandet av ett valfrihetssystem.

En begäran om kontroll får avse samtliga som deltar i fullgörandet av ett kontrakt. Det är med andra ord möjligt att även begära en kontroll av både företag vars kapacitet åberopas och underleverantörer, förutom för leverantörer och sökanden.

### 1.3 Genomförande

ESV:s slutsatser och förslag baserar sig framför allt på intervjuer med elva myndigheter och två workshoppar som genomförts i juni respektive september 2023.

<sup>14</sup> De sex myndigheterna är sektorsansvariga myndigheter för följande beredskapssektorer: hälsa, vård och omsorg, livsmedelsförsörjning och dricksvatten, transporter, ekonomisk säkerhet, elektroniska kommunikationer och post, energiförsörjningen och finansiella tjänster.

<sup>15</sup> SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*.

Inom ramen för uppdraget har vi även gjort en förstudie, studerat tidigare och pågående utredningar samt intervjuat och diskuterat med företrädare för de fyra myndigheter som pekats ut i uppdraget. Vi har även träffat representanter för Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Adda<sup>16</sup> samt ESV:s motsvarande myndigheter i Norge och Finland, för att få ett bredare perspektiv på inköpsanalyser och inköpsverksamhet i offentlig sektor.

ESV har i arbetet haft en uttalad ambition om att rapporten ska utgöra ett kunskapsunderlag åt statliga myndigheter och regeringen för att fortsätta utveckla arbetet med inköpsanalyser i statsförvaltningen.

Vid urvalet av myndigheter att intervjua valde vi myndigheter med en årlig inköpsvolym om minst 200 miljoner kronor som också hade angivit i Upphandlingsmyndighetens enkät<sup>17</sup> att de har erfarenhet av att arbeta med inköpsanalyser.<sup>18</sup> Vid urvalet valde vi även myndigheter med olika verksamheter och departements-tillhörighet för att inhämta kunskap om olika myndigheters behov, förutsättningar och syn på effektivitet i inköpsverksamhet.

Tidigt i utredningsprocessen formulerade ESV följande övergripande utredningsfrågor som har legat till grund för hur utredningen har bedrivits:

- Vad är inköpsanalys respektive inköpsverksamhet?
- Vad är effektivitet i inköpsverksamhet och hur kan inköpsanalyser bidra till ökad effektivitet i inköpsverksamheten?
- Hur har inköpsverksamheten påverkats av att man börjat arbeta med inköpsanalyser?
- Vilka åtgärder kan öka effektiviteten i inköpsverksamheten?

---

<sup>16</sup> Adda är ett företag inom SKR med uppdrag att erbjuda offentlig sektor avtal och tjänster inom strategisk försörjning.

<sup>17</sup> E-brev från Upphandlingsmyndigheten med bifogad fil med information om myndigheter har genomfört spendanalyser. Uppgifterna är hämtade från Upphandlingsmyndighetens enkät om upphandling inhämtad 2023. Dnr 2022-02479-35.

<sup>18</sup> Enkäten gick ut till upp till åtta personer på 115 myndigheter. Den fråga som ESV fokuserade på var "Har er organisation genomfört en spendanalys som kartlagt organisationens inköpskategorier?" På 27 myndigheter svarade minst en person "Ja, helt och hållet". På ytterligare 24 myndigheter svarade någon "I stor grad" och på ytterligare 26 svarade någon "Ja, i liten grad". Det innebär att 77 av 115 myndigheter rapporterade att de genomfört en spendanalys i någon grad.

## 2 Definition och betydelse av inköpsanalys

I det här kapitlet ringar vi in vad inköpsanalys kan vara och beskriver hur ESV väljer att se på begreppet.

### 2.1 Regeringens beskrivning av inköpsanalyser

I bakgrundsbeskrivningen i regeringens uppdrag till ESV beskrivs inköpsanalyser på följande sätt:

En inköpsanalys är en systematisk analys av fakturor som genomförs för att kartlägga en organisations inköp. Analysen ger en bild av hur exempelvis inköpsvolymen, antalet leverantörer och antalet transaktioner fördelar sig mellan olika inköpskategorier och organisatoriska enheter. Analysen kan även ligga till grund för strategiska beslut om prioriteringar i en myndighets inköpsverksamhet och hur verksamheten ska organiseras. Den gör det vidare möjligt för myndigheten att identifiera särskilda kategorier av inköp, t.ex. inköp med särskild miljöpåverkan.

Definitionen liknar Upphandlingsmyndighetens definition av en spendanalys: ”En spendanalys är en systematisk analys av kostnader, som genomförs för att kartlägga en organisations inköpsmönster”.<sup>19</sup>

Regeringen breddar dock sin definition senare i bakgrundsbeskrivningen:

En inköpsanalys kan också vara en utgångspunkt för styrning och organisering av en myndighets inköpsarbete. Att inköp av varor och tjänster konsolideras kan medföra att de kan göras till lägre pris och bättre leveransvillkor. Analysen kan därmed vara ett led i myndighetens arbete med att säkerställa en god hushållning med statens medel och att inköpsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt. Eftersom analysen omfattar den sammantagna inköpsvolymen inom myndigheten kan den även underlätta kontrollen av att reglerna om direktupphandling följs samt identifiera eventuella oseriösa aktörer. Myndigheters inköpsanalyser kan vidare användas av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet för att exempelvis identifiera nya avtalsområden och vid upphandling av ramavtal.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Upphandlingsmyndigheten, [Analysera inköpen med spendanalys](#). Hämtad 6 oktober 2023.

<sup>20</sup> Regeringsuppdrag FI 2022/03124, Finansdepartementet, *Uppdrag att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter*, s. 2. 2022-11-24.

## 2.2 ESV:s syn på inköpsanalys

ESV konstaterar, baserat på utredningsarbetet, att statliga myndigheter använder begreppet spendanalys på ett enhetligt sätt. Däremot används inte begreppet inköpsanalys på ett entydigt sätt. ESV:s uppfattning är att statliga myndigheters syn ligger nära den något bredare synen på begreppet inköpsanalyser som framgår av det andra stycket i uppdragets bakgrundsbeskrivning. ESV väljer att förstå begreppet ur ett bredare perspektiv för att besvara uppdraget.

ESV ser inköpsanalyser som olika arbetsätt för förberedelse, analys och utvärdering som kan inbegripas i ett strategiskt inköpsarbete. Inköpsanalys utgörs alltså av de aktiviteter som bedrivs i ett strategiskt inköpsarbete.

Valet av aktivitet är beroende på myndighetens förutsättningar och syfte. Det krävs olika typer av analyser beroende på om en myndighet vill kapa kostnader eller utveckla kvaliteten. Andra syften kan vara att följa upp leverantörer och avtal, samt att genomföra miljöspend-, behovs-, risk-, marknads- eller processanalys. Spendanalyser och kategoristyrning är två avgörande moment som vi beskriver närmare i avsnitt 2.4.1 och 2.4.2

## 2.3 Akademiska perspektiv och strategiska aspekter på behovet av inköpsanalyser inom offentlig sektor

Inköpsanalyser ryms inom ett bredare begrepp som benämns strategiskt inköpsarbete. I akademisk litteratur beskrivs strategiskt inköpsarbete som en process för att planera, implementera, utvärdera och kontrollera strategiska och operativa inköpsbeslut, och ensa dem med organisationens mål på lång sikt.<sup>21</sup> Forskare menar att strategiskt inköpsarbete är särskilt viktigt inom offentlig sektor<sup>22</sup> eftersom offentliga organisationer på grund av reglering och politisk styrning har en mer strategisk roll än näringslivet, samt att inköp präglas av komplexa produktval, teknologianvändning och miljöhänsyn.<sup>23</sup>

## 2.4 Grundstenarna i en inköpsanalys

Inköpsanalyser kan genomföras med olika djup beroende på syftet med analysen.

<sup>21</sup> Carr, A. S. och Smeltzer, L. R. (1997), An empirically based operational definition of strategic purchasing. I: *European Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 3, nr 4/1997, s. 199–207.

<sup>22</sup> Det saknas svensk akademisk forskning om effekten av kategoristyrning och strategiskt inköpsarbete inom offentlig inköp. Det finns några examensarbeten av relevans angivna i referenslistan författade av Ugriumova, N. och Skoglund, M. (2019) samt Petersson, A. och Riise Åberg, T. (2019).

<sup>23</sup> White, R.T. Gareth m.fl. (2016), Challenges to the Development of Strategic Procurement: A Meta-Analysis of Organizations in the Public and Private Sectors. I: *Strategic Change*, vol. 25 nr 2., s. 285–288.

### 2.4.1 Spendanalys

Det första steget i ett inköpsanalysarbete är att göra en s.k. spendanalys.

Upphandlingsmyndigheten menar att spendanalys är en förutsättning i arbetet med att utforma en värdeskapande inköpsfunktion där inköp bidrar till målpuppfyllelse.

I spendanalysen identifieras vilka inköp myndigheten har gjort under den tidsperiod som ska granskas. En spendanalys ger svar på följande frågor:

- Vad är det som köps?
- Hur mycket köps det?
- Vilka leverantörer köper organisationen av?
- Vem i organisationen genomför köpen?<sup>24</sup>

#### *Användningsområden och nyckelfrågor*

Spendanalyser kan ge underlag för att bedöma om organisationen handlar rättssäkert och gör köp mot tecknade avtal. Analyserna kan även användas för att fördela inköpsresurser och visa vilka i organisationen som behöver stöd eller vilket behov som finns av interna inköpsrutiner. Spendanalyser kan också utgöra grund för miljöspendanalys som hjälper organisationen att identifiera områden med negativ miljöpåverkan.

#### *Tillämpning och begränsningar*

En organisation behöver göra ett urval av vilka delar som ska följas upp som tar avstamp i myndighetens uppgift, uppdrag och mål. Några viktiga utgångspunkter kan vara områden med hög inköpsvolym, många transaktioner eller många leverantörer. Andra exempel är hur kritiska inköpen är för verksamhet eller vilken potential de har för att uppfylla strategiska mål.

### 2.4.2 Kategoristyrning

Kategoristyrning är ett mer avancerat koncept inom ett strategiskt inköpsarbete. Det utgör ett samlingsbegrepp med skillnader i struktur och innehåll men med gemensamma underliggande principer. Kategoristyrning är en metod där inköp organiseras utifrån produktkategoriernas specifika funktioner och ursprung. Metoden innebär att inköpsarbetet integreras närmare organisationens kärnfunktioner, och kostnader i verksamheten organiseras utifrån kategorier som återspeglar marknaden.<sup>25</sup>

<sup>24</sup>Upphandlingsmyndigheten, [Analysera inköpen med spendanalys](#). Hämtad 6 oktober 2023.

<sup>25</sup>O'Brien, J. (2014), *Category management för inköp: en strategisk metod för maximering av företagets lönsamhet*, s. 26–27.

### *Värdeskapande och organisatorisk anpassning*

Värdeskapande i inköpsverksamhet innebär olika saker beroende på bransch och organisationens syfte. Det kan exempelvis innebära innovationer, minskade kostnader, minskade risker eller säkrade leveranser.<sup>26</sup> För de inköpsområden där mest värde kan skapas bör kategoristyrning tillämpas. Detta innebär att tvärfunktionella team regelbundet utvärderar möjligheter samt utvecklar och implementerar strategier för varje produktkategori.<sup>27</sup>

Kategoriteam utformas utifrån kompetens och representation i organisationen.<sup>28</sup> En organisation bör utforma kategoristategier som tar hänsyn till antal leverantörer, relationsnivå, kontraktstyp och möjlighet till kostnadsbesparingar.<sup>29</sup> För att välja strategi behöver organisationen känna till sina inköpskostnader och vilka leverantörer som passar dess behov. Leverantörsval baseras på antal och krav, och relationens djup beror på önskat samarbete med leverantören.<sup>30</sup>

### *Utmärkande faktorer och utmaningar*

Tillgängliga resurser, leverantörernas involvering och mandat till beslutsfattande för kategoriteamet lyfts fram som viktiga framgångsfaktorer.<sup>31</sup> Ett betydande hinder för effektiv implementering av kategoristyrning är otillräcklig insikt om de inneboende fördelarna med en sådan inköpsmetodik. Det är centralt att förstå att vissa områden kanske inte kan påverkas eller inte erbjuder tillräckligt värde för att prioriteras. Strategierna för arbete bör anpassas efter varje organisations unika behov och omständigheter.<sup>32</sup>

#### 2.4.3 Flera nivåer eller trappsteg i en inköpsanalys

Upphandlingsmyndigheten delar upp en organisations inköpsverksamhet i fyra möjliga nivåer, där strategiskt inköpsarbete är en av dem.<sup>33</sup> Strategiskt inköpsarbete handlar om att planera, analysera och följa upp organisationens inköp, dela upp dem i kategorier och följa upp på kategorinivå.<sup>34</sup> Upphandlingsmyndigheten pekar på att styrningen, ledningen och organisationen av inköpsverksamheten behöver vara ändamålsenlig med tydliga roller och mandat för inköpsfunktionen. Myndigheten lyfter också fram vikten av samarbete mellan inköps- och sakverksamhet.<sup>35</sup>

<sup>26</sup> O'Brien, J. (2014), s. 33–34.

<sup>27</sup> O'Brien, J. (2014), s. 26–27 och 33–36.

<sup>28</sup> Weele, A.J.V. och Arbin, K. (2019), *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik*. Andra upplagan. Studentlitteratur AB. Lund.

<sup>29</sup> Weele, A.J.V. och Arbin, K. (2019), s. 199–203.

<sup>30</sup> Weele, A.J.V. och Arbin, K. (2019), s. 192–193.

<sup>31</sup> Glock, C. H. och Hochrein, S. (2011), Purchasing Organization and Design: a literature review. I: *Business Research*, 4, 149–191, s. 164–166.

<sup>32</sup> O'Brien, J. (2014), s. 40–41.

<sup>33</sup> Övriga nivåer är: operativt inköpsarbete, taktiskt inköpsarbete och intern styrning av inköpsverksamheten.

<sup>34</sup> Upphandlingsmyndigheten 2022:1, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, s. 24–25.

<sup>35</sup> Upphandlingsmyndigheten 2022:1, s. 10–12.

ESV menar att utveckling av inköpsanalyserbete kan beskrivas som en process i olika trappsteg där information i olika hög grad inhämtas, analyseras och processas i organisationen.

**Figur 2. Modell över inköpsmognaden i en organisation**

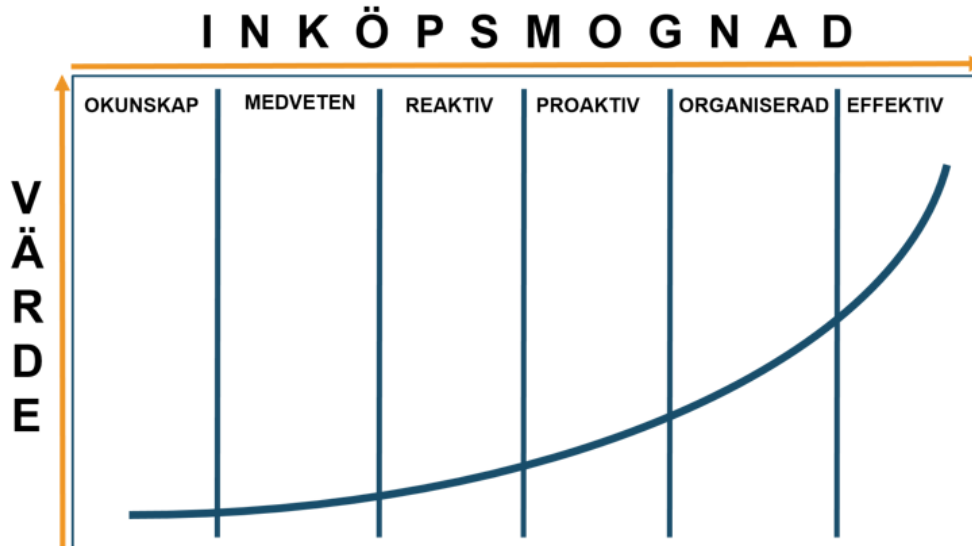


Illustration av inköpsmognad i en organisation med etiketter i ökande grad av mognad från okunskap till effektiv. Modellen utgår från att inköp kan vara mer värdeskapande ju högre grad av inköpsmognad organisationen har uppnått. Kostnaderna kan dock överstiga värdet och en högre inköpsmognadsnivå är inte lämpligt för alla organisationer. Modellen kommer från konsultbolaget Gartner.

Vad inköpsanalysen syftar till och hur den ska användas av myndigheten styr hur många steg på den tänkta trappan som myndigheten väljer att ta, vilket representeras av myndighetens inköpsmognad enligt modellen i figur 2. En inköpsorganisation kan utvecklas stegvis över tid. Inköp går då från låg till hög nivå i hierarkin och får tilltagande strategisk betydelse. Några faktorer som påverkar utvecklingen är ledningens intresse, kommunikationsverktyg, organisationens mål och strategi, myndighetens sammanhang samt inköpsfunktionens ledarskap.<sup>36</sup>

Upphandlingsmyndigheten menar även att ledningen behöver konkretisera hur målen för inköpsverksamheten ska uppnås under de närmaste åren. De sammanfattar detta i begreppet inköpsstrategi. De menar att inköpsstrategin behöver uppdateras löpande med stöd av de nulägesanalyser som genomförs inom ramen för uppföljningen och utifrån nya uppdrag.<sup>37</sup> Ledningens strategiarbete förutsätter att inköpsfunktionen lämnar ett kunskapsunderlag bestående av uppföljning, om- och invärldsanalys samt lärdomar om vad som fungerar. Det krävs återkommande forum för resultatdialog

<sup>36</sup> Weele, A. J. V. (2014), *Purchasing and Supply Chain Management*, s. 66–71. Sjätte upplagan. Cengage Learning EMEA.

<sup>37</sup> Upphandlingsmyndigheten 2023:1, s. 17.

och måluppfyllelse för att uppföljningen ska medföra kontinuerliga förbättringar av inköpsverksamheten.<sup>38</sup>

**2.4.4 Framgångsfaktorer och utmaningar med strategiskt inköpsarbete**  
Utvecklingen av inköp till att bli ett strategiskt stöd innebär även en organisatorisk omställning. Strategin måste också anpassas efter varje organisations unika förutsättningar – det finns ingen universell modell att följa.<sup>39</sup> För att uppnå effektivt strategiskt inköpsarbete betonas vikten av tvärfunktionella team, segmentering inom inköp och att ha ett totalkostnadsperspektiv. Viktiga faktorer som bidrar är klara mål, inköpsfunktionens status, organisatoriskt stöd och rätt kompetens.<sup>40</sup>

Några utpekade utmaningar enligt forskare är begränsad förståelse för inköpens värde, resursbegränsningar och brist på kvalificerad personal. Effektivitet påverkas även av inköpsfunktionens placering och status inom organisationen, särskilt i mindre organisationer.<sup>41</sup>

## **2.5 Sveriges kommuner och regioner arbetar med inköpsanalyser**

Inom ramen för utredningsarbetet har ESV även tagit kontakt med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och deras bolag Adda<sup>42</sup>, för att ta del av hur de arbetar med inköpsanalyser.

Under samtalen framkom att kommuner och regioner arbetar med inköpsanalyser. De arbetar också med kategoristyrning eller strategisk upphandling som de också kallar det. Kommunerna har samverkat för att ta fram gemensamma inköpskategorier som används för att kategorisera de kommunala inköpen. Det har också genomförts ett arbete för att ta fram gemensamma kategorier för regionerna, men dessa har inte implementerats i samma utsträckning som för kommunerna.

När kommuner och regioner påbörjade arbetet med inköpsanalyser och kategoristyrning handlade det primärt om att uppnå kostnadsbesparingar. Sedan dess har arbetet utvecklats och de har kommit fram till att det även finns andra värden som kan säkras genom inköpsanalyser. För att kunna få till goda affärer, dvs. att inköpen bidrar till att man fullgör sina uppgifter och når sina mål på ett effektivt sätt, finns ett behov av att skapa en djupare förståelse för marknaden och leverantörerna. Affärerna

<sup>38</sup> Upphandlingsmyndigheten 2023:1, s. 24-26.

<sup>39</sup> White, G. R. T. m.fl. (2016), s. 293–294.

<sup>40</sup> Carr, A. S. och Smeltzer, L. R. (1997).

<sup>41</sup> White, G. R. T. m.fl. (2016), s. 288–289.

<sup>42</sup> Adda AB ägs av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt en majoritet av Sveriges kommuner. Adda har verksamhet inom tre affärsområden: Adda Kompetens som genomför utbildningar, tillhandahåller systemstöd och tryckt media; Adda AffärsConcept som erbjuder försörjningsstrategiska tjänster inom inköp och juridik samt Adda Inköpscentral som har ramavtal och tjänster inom strategisk försörjning.

behöver kopplas till de effektmål som finns för samhället som helhet för att landa i rätt val om vad som ska upphandlas och köpas in.

Ur samtalen framgår också att det bör ingå i inköpsfunktionernas profession och uppgift att ta fram inköpsanalyser. Inköpsfunktionen måste också vara proaktiv inom detta område. Det går inte att avvakta till dess att man får en beställning från verksamheten eller ledningen. Det är inköpsverksamhetens uppgift att visa varför man behövs och hur man kan påverka verksamhetens måluppfyllelse eller bidra till att göra besparingar.

### Inköpsanalyser kan inbegripa flera olika analyser

SKR och Adda ser en inköpsanalys som en faktabaserad analys som utgår från en spendanalys. Spendanalysen inbegriper vad, av vem och för hur mycket man har köpt. Analysen ska dock inte stanna där utan den kan även inbegripa andra typer av analyser, såsom marknadsanalyser, behovsanalyser, analyser av hållbarhet samt analyser av risker. SKR och Adda ser också att analyserna kan vara väsentliga ur ett beredskapsperspektiv.

Egentligen kan all annan analys man kan göra för att effektivisera och förbättra verksamheten utgöra en del av en inköpsanalys, så länge den kan kopplas till spendanalysen. En inköpsanalys tar således utgångspunkt i spendanalysen men inbegriper även alla typer av analyser man gör för att effektivisera och förbättra såväl inköpsverksamheten som hela verksamheten.

### Kvalitativ data behövs för att göra analyserna

Adda framhåller också att en inköpsanalys inte är någon engångsföreteelse, utan något man behöver arbeta med kontinuerligt för att säkra effektiviteten i inköpsverksamheten. Det finns därför ett behov av att bygga upp ett system för att skapa tillgång till kvalitativ data som man kan ta ut ur systemen som inköpen registreras i. I dag läggs för mycket arbete på att städa och koppla samman data från olika system för att få fram underlag till analyserna. Analysunderlaget bör i stället finnas tillgängligt genom enklare uttag ur systemen, så att resurserna i större mån kan användas för analysen.

Den kommunala och regionala förvaltningen har utmaningar med att koppla samman sina inköp med tecknande avtal (motsvarande problem finns även inom staten).

### Erfarenhetsutbyte en grund för jämförelser

Det pågår ett erfarenhetsutbyte om inköpsanalyser mellan kommuner och regioner. I erfarenhetsutbytet har man bl.a. tagit fram ett gemensamt självskattningsverktyg som kan utgöra en grund för jämförelser.

De stora inköpsvolymerna inom kommuner och regioner finns inom områdena vård, skola och infrastruktur. Inköpen som kopplar till den interna administrationen och kontorsarbeten är små i jämförelse. Fokus för arbetet med inköpsanalyser ligger där de stora inköpsvolymerna finns.

### Uppföljning av inköpsanalyserna kan identifiera förändringsbehov

Arbetet med inköpsanalyser följs upp genom att mäta mot verksamhetens mål och de mål som har satts upp för inköpsanalyserna. Besparingar är alltid något som man följer upp – oftast på avtalsnivå. Men det finns även andra mål och värden som följs upp och mäts. Det kan bl.a. handla om hållbarhet, men också antal leverantörer eller fakturor, avtalstrohet, resursinsatser från myndighetens sida och prisutveckling. Uppföljningen och måtten behöver anpassas till vad som köps in och syftet med det aktuella inköpen.

En naturlig effekt som återges om att arbeta med inköpsanalyser är att man ser ett behov av förändringar i inköp och verksamhet. Det är därför viktigt att ha med sig ett förändringsperspektiv i analysarbetet och få med hela organisationen i förändringsarbetet när det finns ett behov av det.

### Svårt att få information som kan utesluta leverantörer

Ett problem som SKR lyfter fram i samtalen är att kommuner och regioner har svårt att få information om att det föreligger uteslutandegrunder för vissa leverantörer. Det kan t.ex. handla om brister utifrån svenska regelverk eller EU-regelverk som medför att leverantörerna inte bör användas. SKR skulle gärna se att någon statlig aktör får till uppgift att skapa ett register för sådan typ av information som andra svenska offentliga aktörer kan få tillgång till.<sup>43</sup>

SKR skulle också gärna se att vi inom det offentliga tar ett gemensamt grepp för att skapa enhetliga kategorier för inköpen och att staten tar ledning för ett sådant arbete. En utgångspunkt för ett sådant arbete kan vara de strukturer som har tagits fram för kommuner och regioner.

## 2.6 Arbete med inköpsanalyser i Finland och Norge

I ESV:s utredning har vi haft möten med medarbetare på finska Statskontoret och norska Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), för att få en bild av hur deras utvecklingsarbete inom statliga inköp ser ut.

<sup>43</sup> I betänkandet En samordnad registerkontroll för upphandlade myndigheter och enheter (SOU 2023:43) har Leverantörskontrollutredningen lämnat ett förslag på en sådan lösning. Där föreslås att Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll.

### 2.6.1 Norge har utvecklat ett stöd för arbete med inköpsanalyser

I Norge tog man för ett antal år sedan fram ett verktyg för att göra spendanalyser, som bygger på ett s.k. BI-system<sup>44</sup> som har anpassats för inköpsanalyser i norsk offentlig förvaltning. Till verktyget finns en enklare vägledning som utgör ett stöd för dem som vill använda sig av det. Verktyget kan användas av både statliga och lokala offentliga aktörer och förvaltas av DFØ. I verktyget används både räkenskapsdata och fakturadata, och lokala och statliga myndigheter kan lägga in uppgifter om sina inköp och få stöd av DFØ för att tolka informationen.

De norska erfarenheterna pekar på att framtagandet av ett gemensamt verktyg framför allt är gynnsamt för att möjliggöra för mindre och mellanstora statliga och lokala myndigheter att genomföra spendanalyser. Stora organisationer har ofta resurser för att på egen hand genomföra spendanalyser – men också mer omfattande inköpsanalyser – och ta fram verktyg och stöd för det.

Norsk förvaltning ser inköpsanalyser som ett viktigt instrument för att effektivisera den offentliga verksamheten. Parallellt med det ses arbetet med digitaliseringen av inköp som en annan viktig åtgärd för effektivisering. DFØ bedömer att de har kommit en bit på väg – men ser att det är mycket kvar att göra.

I arbetet skiljer de något på spendanalys och inköpsanalys där spendanalysen är mer fokuserad på analys av kvantitativ data, som baseras på den ekonomiska redovisningen. Inköpsanalysen inkluderar även organisation och roller kopplade till inköpen. DFØ berättar att de också har som ambition att utveckla inköpsanalysen mot en mer utvecklad kategoristyrning.

Man pekar på att analysen är ett viktigt underlag för ett vidare utvecklingsarbete men att det i sig inte är en slutprodukt utan att analysen behöver användas för att generera ställningstaganden och aktiviteter i verksamheten.

#### *Gemensamma system underlättar datahantering och uppföljning*

Genom att data från flera olika offentliga aktörer läggs in i ett gemensamt system så går det att aggregera informationen till nationell nivå. Sådan aggregerad data har tillgängliggjorts via en webbplats hos DFØ, statsregnskapet.no. Samtliga myndigheter använder samma redovisningssystem och baskontoplan vilket underlättar datahanteringen. Från statsregnskapet.no kan man göra olika uttag, bl.a. information om hur mycket som har spenderats på en viss leverantör eller en specifik varukategori.

---

<sup>44</sup> Ett BI-verktyg (Business Intelligence) är en mjukvara som används för att samla in, analysera och visualisera data på ett sätt som gör det enkelt att ta beslut och förbättra verksamheten. Ett BI-system är ett datadrivet beslutsstödsystem.

Genom verktyget har man också fått möjlighet att följa upp hur inköpen relaterar till arbetet mot klimatmålen. Genom att strukturera följande upp inköpen och relatera dem till klimatpåverkan har man fått ytterligare data som möjliggör prioriteringar av inköpen relaterat till dess klimatpåverkan.

Norska myndigheter har dock en utmaning i att koppla samman fakturor med de bakomliggande avtalen (samma utmaning finns i Sverige). Det finns därför ett behov av utveckla system och inmatning för att möjliggöra en sådan koppling.

**2.6.2 Finland har tagit fram system för e-handel och uppföljning av inköp**  
Samtalet med finska Statskontoret handlade inte specifikt om inköpsanalyser såsom vi diskuterar dem i den här rapporten, utan ett större fokus låg på e-handel. Utgångspunkten för samtalet var i stället att få kunskap om det utvecklingsarbete inom statliga inköp som pågår i Finland.

I Finland har de utvecklat ett system för elektroniska inköp för myndigheter, Handisystemet. Man bedömer att handläggningskostnaderna för inköpen minskar från 51 till 10 euro per inköp när systemet används. En annan fördel är att ingen manuell handpåläggning behövs, eftersom all information om inköpen loggas i systemet. Målet med att införa systemet var att effektivisera och digitalisera statens upphandlingsprocesser. Utifrån en uppskattad handläggningskostnad per manuell hanterad faktura bedömde man att det fanns potential att spara 15 miljoner euro per år genom att införa systemet.

De elektroniska beställningarna i den finska förvaltningen har ökat sedan de tog Handisystemet i bruk. När de började mäta var endast 2,3 procent av beställningarna digitala. De är nu uppe på ca 8 procent. Det finns i dag inte några styrande regler som kräver att finska myndigheter ska använda Handisystemet. Däremot finns bestämmelser som ställer krav på e-fakturor. Eftersom det saknas styrande regler behöver man få användarna att förstå att systemet ger dem fördelar, för att få till ett ökande användande. Det behövs med andra ord en beteendeförändring i förvaltningen. Men en sådan beteendeförändring är svår att få till enligt tidigare erfarenheter i Finland.

I Finland har man också tagit fram en tjänst som ger alla ämbetsverk möjlighet att följa sina upphandlingar och inköp. Tjänsten administreras av Hansel<sup>45</sup>. Systemet ger myndigheterna möjlighet att kategorisera sina inköp. Man har tagit fram en uppsättning gemensamma kategorier, men systemet ger även myndigheterna möjlighet att själva definiera sina kategorier. Med systemet kan man också följa koldioxidavtrycken för myndigheternas upphandlingar, både per upphandling och för olika kategorier. Ur systemet går det också att få fram uppgifter på aggregerad nivå

<sup>45</sup> Hansel är den finska inköpscentralen.

för hela staten. Men den aggregerade informationen är inte lika detaljerad som på myndighetsnivån.

## 3 Inköp i offentlig sektor

ESV redovisar i det här kapitlet närmare uppgifter om statens utgifter för inköp samt regelverk och annan styrning som påverkar statliga inköp.

### 3.1 Statens utgifter för inköp

ESV har summerat myndigheternas kostnader för investeringar<sup>46</sup> och konsumtion<sup>47</sup> under 2022 så som de definieras i nationalräkenskaperna<sup>48</sup>. Uppgifterna är hämtade från skrivelsen Årsredovisning för staten 2022.<sup>49</sup> Kostnaderna ger en grov indikation på hur stora inköpen är som kan vara aktuella att analysera med hjälp av inköpsanalyser.

Kostnaderna uppgick totalt till 261 miljarder kronor. Men det inkluderar också annat än inköp, så det är svårt att lämna en exakt bild. De 10 myndigheter<sup>50</sup> som, utifrån den valda definitionen, hade störst kostnader för inköp stod för 72 procent av de totala kostnaderna. För att nå 90 procent av inköpsvolymen behöver 38 myndigheters inköpskostnader räknas in.

---

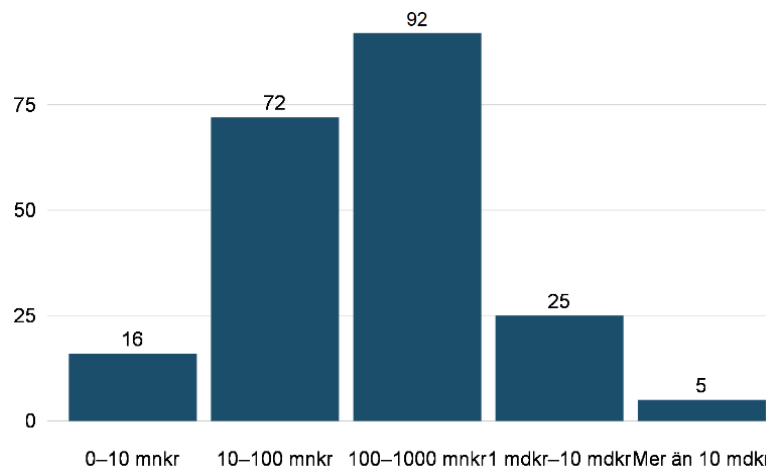
<sup>46</sup> Investeringar är utgifter för att anskaffa infrastruktur, varaktiga materiella tillgångar såsom byggnader och maskiner, immateriella tillgångar som programvara, värdeföremål, finansiella tillgångar och lagerinvesteringar som ska användas i produktion. I investeringar kan även utgifter för löner som ingår i investeringens värde omfattas varför den uppgift som anges här kan vara något överskattad.

<sup>47</sup> I omkostnader för konsumtion ingår köp av varor och tjänster som produceras utanför staten och som myndigheterna använder i verksamheten. Notera dock att det kan finnas annat än faktiska inköp i beloppen. För att få tillgång till de faktiska inköpen från respektive myndighet behöver dataurvalet hämtas direkt från berörda myndigheters bokföring.

<sup>48</sup> Definitionerna av vad som ses som investering respektive konsumtion följer nationalräkenskaperna. Till skillnad från hur de beräknas har vi dock valt att inkludera affärsverken men exkludera de tre myndigheterna under riksdagen.

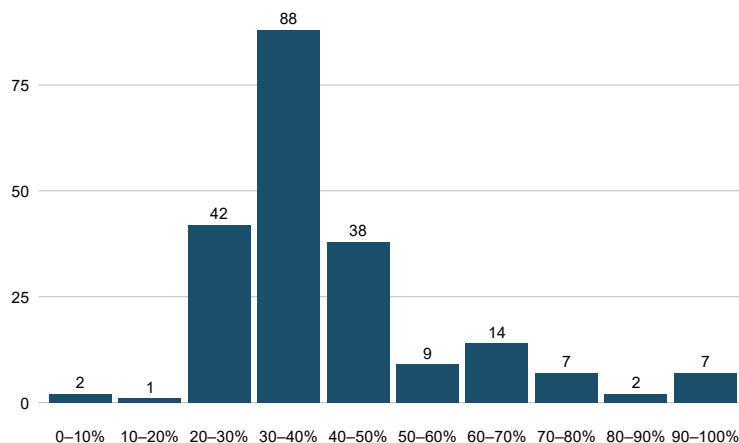
<sup>49</sup> Skr. 2022/23:101, Finansdepartementet, *Årsredovisning för staten 2022*. Tabell 2.46, s 86–87.

<sup>50</sup> Trafikverket, Försvarsmakten, Affärsverket svenska kraftnät, Försvarets materielverk, Polismyndigheten, Fortifikationsverket, Kriminalvården, Folkhälsomyndigheten, Regeringskansliet och Lunds universitet.

**Diagram 1. Myndigheternas inköp fördelat på inköps storlek (antal)**

Diagrammet visar antalet myndigheter som har inköp som uppgår till belopp i olika storlekskategorier.

ESV har också relaterat de framtagna kostnaderna till myndigheternas totala verksamhetskostnader för 2022. Detta har vi gjort eftersom vi bedömer att myndigheter vars kostnader för investeringar och inköp motsvarar en stor andel av verksamhetskostnaderna också har särskild anledning att arbeta med inköpsanalyser – även om inköpen i absoluta tal är lägre.

**Diagram 2. Relationen mellan myndigheternas inköpskostnader och totala verksamhetskostnader (antal och kvot)**

X-axeln i diagrammet visar antalet myndigheter och y-axeln visar kvoten av kostnader för investeringar och konsumtion i relation till myndighetens verksamhetskostnader.

Vissa kostnader som enligt nationalräkenskaperna räknas som investeringar ingår indirekt genom avskrivningar i det som räknas som myndigheternas

verksamhetskostnader. Det innebär att de framtagna kostnaderna för inköpen kan överstiga verksamhetskostnaderna vissa år för vissa myndigheter.<sup>51</sup>

## 3.2 Regelverk och styrning

I det här avsnittet redogör vi för de regelverk och annan styrning som de statliga myndigheterna ska förhålla sig till när de organiserar myndighetens inköpsverksamhet.

### 3.2.1 Regelverk om myndigheters inköp

Myndigheter ska hantera inkommande och utgående fakturor elektroniskt.<sup>52</sup> När det gäller elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling är det reglerat att de fakturor som utfärdas, översänds och tas emot ska vara i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla dem automatiskt och elektroniskt.<sup>53</sup>

Myndigheter med fler än 50 anställda ska hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt<sup>54</sup>, enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Till förordningen utfärdar Myndigheten för digital förvaltning (Digg) föreskrifter<sup>55</sup> där det bl.a. finns bestämmelser om elektronisk hantering av utgående beställningar av varor och tjänster, samt standarder eller liknande krav som gäller för elektroniskt informationsutbyte i samband med beställning och leverans.

Hur offentlig sektor ska köpa in varor, tjänster och byggtreprenader styrs av lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Regleringen utgör en lagreglerad inköpsprocess som ska se till att offentliga inköp öppnas för konkurrens och att offentliga medel används så effektivt som möjligt. Valet av leverantörer ska ske på en affärsmässig grund. Reglerna för offentlig upphandling bygger på EU-direktiv. Direktiven utgör en viktig del i arbetet med att främja fri rörlighet för varor och tjänster inom EU.<sup>56</sup>

Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen. Det framgår av 3 § myndighets-

<sup>51</sup> Några myndigheter har konsumtionskostnader som överstiger totala verksamhetskostnader. För Fortifikationsverket är det 168 procent, Trafikverket 137 procent, Konstnärsnämnden 264 procent och Affärsverket svenska kraftnät 104 procent.

<sup>52</sup> 21 f § förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

<sup>53</sup> 4 § lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

<sup>54</sup> Det kravet gäller dock inte beställningar som görs av Regeringskansliet, Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut eller Säkerhetspolisen eller där det är olämpligt att hantera beställningen elektroniskt av sekretessskäl eller säkerhetsskyddsskäl.

<sup>55</sup> Myndigheten för digital förvaltnings föreskrifter (MDFFS 2021:1) om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte.

<sup>56</sup> Konkurrensverket, [LOU i korthet](#). Hämtad 13 oktober 2023.

förordningen. Ledningen ansvarar även för att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. I 4 § 4 anges vidare att myndighetens ledning ska säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt.<sup>57</sup>

### 3.2.2 Annan vägledning eller styrning som berör inköpsverksamheten

Det finns också annan vägledning eller styrning som kan påverka arbetet med myndigheters inköp. Exempel på sådan är nationella strategier såsom upphandlingsstrategin, men även regeringens styrning av sina myndigheter. Beroende på vilken uppgift en myndighet har finns det även annan styrning som kan vara relevant som utgångspunkt för myndighetens inköpsverksamhet.

### 3.2.3 Styrning i instruktion och regleringsbrev samt myndigheters återrapportering om inköpsanalyser

ESV har gjort en nyckelordsökning i myndigheternas instruktioner, regleringsbrev och årsredovisningar under 2015–2022, för att bedöma i vilken omfattning myndigheterna blir styrda eller återrapporterar arbete som berör inköpsanalyser. Sökningen har utgått från ord eller ordstammar som vi har bedömt kan fånga upp skrivningar om inköpsanalyser.<sup>58</sup>

Sökningen gav totalt 7 305 träffar varav 2 i myndigheternas instruktioner. Ingen av träffarna i instruktionerna berör dock ett arbete med inköpsanalyser. Sökningen gav vidare 273 träffar i myndigheternas regleringsbrev och 7 030 träffar i myndigheternas årsredovisningar. Utifrån dessa träffar rensade vi bort de träffar som uppenbarligen inte hade någon koppling till inköpsanalyser. Efter rensningen återstod 242 träffar, 4 i regleringsbrev och 238 i årsredovisningar med sökträffar på orden ”affärsmässiga” och ”affärsmässighet” för försvarsmyndigheter som är utanför studiens avgränsningar. Träffarna i regleringsbreven var dock inte relaterade till något inköpsanalyserarbete.

Årsredovisningarna för 12 myndigheter innehöll ett urval av nyckelorden. Upphandlingsmyndigheten och Försvarets materielverk<sup>59</sup> hade använt orden frekvent i sina årsredovisningar som berörde ett arbete som vi bedömde kunde relatera till inköpsanalyser. För Upphandlingsmyndigheten fick vi totalt 95 träffar i

<sup>57</sup> De lärosäten som lyder under högskoleförordningen (1993:100) omfattas inte av detta stadgande men den ställer motsvarande krav på ledningen att säkerställa att det finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt i 2 kap 2 § 2 p.

<sup>58</sup> De ord och ordstammar som vi har sökt på är: inköpsanalys, inköpsverksamhet, kategori, spend, affärsmässig, avtalskontroll, avtalstrohet, god affär, leverantörstrohet, marknadsanalys, takvolym, takvärde och utgiftsanalys. Spend är en organisations samlade inköpsvolym under en tidsperiod.

<sup>59</sup> Försvarets materielverk hade totalt 90 träffar på de ord vi sökt i samtliga årsredovisningar från 2015–2022. Myndigheten är dock utanför den här rapportens avgränsningar.

årsredovisningarna för 2015 samt 2017–2021. Upphandlingsmyndighetens redovisningar handlar om hur förvaltningen i övrigt arbetar med frågor som berör inköp och upphandlingar.<sup>60</sup>

ESV konstaterar mot den bakgrunden att inköpsanalyser inte är ett område som regeringen tidigare har styrt mot. Det är inte heller något som de myndigheter som bedriver ett inköpsanalyserarbete normalt återspeglar om i sina årsredovisningar.

### 3.2.4 Nationella upphandlingsstrategin

Regeringen menar i den nationella upphandlingsstrategin<sup>61</sup> att de upphandlande myndigheternas agerande avgör om regeringen når sina mål med den offentliga upphandlingen. Regeringen menar också att myndigheterna behöver ta ett större ansvar för att upphandla mer strategiskt och ansvara för att skattemedel används på bästa sätt. En välfungerande upphandling har betydelse för att hantera omvärldsförändringar och medborgarnas förväntningar. Regeringen pekar i strategin även på att offentlig upphandling är ett viktigt medel för att nå det förvaltningspolitiska målet. Upphandlingsstrategin innefattar sju inriktningsmål:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär.
2. Effektiva offentliga inköp.
3. En mångfald av leverantörer och en väl fungerande 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.

<sup>60</sup> Några myndigheter hade beskrivit ett arbete som berör inköpsanalyser i sina årsredovisningar vid enstaka tillfällen: Polismyndigheten 2018, Sjöfartverket 2017 och 2018, Skogsstyrelsen 2015 samt Statens fastighetsverk 2017, 2019 och 2022.

<sup>61</sup> Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*. Regeringskansliet.

## 4 Myndigheters arbete med inköpsanalyser

I kapitlet redogör ESV för myndigheters erfarenheter av att arbeta med inköpsanalyser som har hämtats in under intervjuer med elva myndigheter samt två efterföljande workshoppar.

### 4.1 Syfte och innehåll i myndigheternas inköpsanalyser

Inköpsanalyser är grunden för bra beslut som ger myndigheten möjlighet att skapa bättre affärer. Det är den sammantagna bilden av hur de myndigheter som ESV har intervjuat beskriver inköpsanalyser. Hur myndigheterna som ESV har intervjuat ser på syftet med inköpsanalyser och innehållet i arbetet beskriver vi i avsnitt 4.1.1 respektive 4.2.1.

#### 4.1.1 Syfte med inköpsanalyser

Myndigheterna framhåller att syftet med inköpsanalyser behöver utgå från deras verksamhet. Syftet bör också vara tydligt innan arbetet med analysen inleds och kan omfatta olika typer av åtaganden en myndighet vill fokusera på, exempelvis ekonomi, legalitet, säkerhet, hållbarhet eller innovation. Det kan också handla om att man övergripande vill säkerställa en betryggande intern styrning och kontroll och motverka risker för korruption och andra oegentligheter.

Några övergripande syften som omnämns i intervjuerna med myndigheterna är att man vill:

- Kontrollera utgifter för att kunna identifiera och genomföra besparingar.
- Utveckla bättre beslutsunderlag som motsvarar myndighetens behov.
- Skapa ökad kontinuitet och trygghet i leveranser till myndigheten.
- Identifiera styrkor och svagheter i inköpsprocesserna.
- Stärka myndighetens efterlevnad av regler och avtal.
- Förbättra dialogen med den övriga verksamheten.

”Att göra ett inköp utan analys fungerar inte”, säger en av de myndigheter ESV talat med. Myndigheten menar att de i någon form har analyserat sina inköp sedan lagen om offentlig upphandling infördes, och upphandling blev aktuell på myndigheten. Om myndigheten ska vara säker på att regelverket följs behöver någon form av analys genomföras. Flera andra myndigheter uttrycker sig på liknande sätt.

#### *Ökad effektivitet*

Flera myndigheter anger att inköpsanalyser ofta uttryckligen syftar till ökad effektivitet. Den eftersträlvade ökade effektiviteten avser såväl effektivitet i den egna

inköpsorganisationen som att öka kvaliteten i de inköp organisationen genomför, samtidigt som man hushållar med resurser.

I ambitionen att öka effektiviteten ligger även att synliggöra synergier samt möjliggöra ett proaktivt strategiskt arbete och ett kontinuerligt förbättringsarbete. En myndighet anger exempelvis att ett syfte kan vara att se mönster för att förbättra såväl inköp som sakverksamhet.

Ett led i att öka effektiviteten är att minska kostnaderna genom att öka kostnadskontrollerna. Flera myndigheter menar att inköpsanalyser är ett sätt att få bättre kontroll på myndighetens kostnader. Många uppger även att ett syfte med inköpsanalyser är att skapa bättre affärer<sup>62</sup> genom att öka kunskapen om marknader, leverantörer och de egna behoven.

#### *Underlättar kontroll, regelefterlevnad och uppföljning*

Att tillgodose myndighetens behov anges återkommande som ett viktigt syfte med att göra inköpsanalyser. Arbetet bidrar bl.a. till att myndigheten får bättre möjligheter att definiera verksamhetens behov och bättre förutsättningar att få kontroll över sina leveranskedjor. Därmed kan man minska myndighetens sårbarhet och beroende av enskilda leverantörer och säkra en leveranstrygghet. När man följer upp inköpen får myndigheten också möjlighet att säkerställa att inköpen motsvarar vad som efterfrågas i verksamheten.

Flera myndigheter anger också att ett syfte med inköpsanalyser är att säkerställa att deras inköp görs i linje med gällande regelverk, exempelvis att direktupphandlingar inte strider mot upphandlingsreglerna. Ett annat syfte är att följa upp att inköpen görs inom ramen för gällande avtal, t.ex. att avtalens takbelopp inte överskrids. Några myndigheter anger syftet att få en uppfattning om omfattningen på de inköp som de görs utanför avtal.

#### 4.1.2 Innehåll i inköpsanalyser

Många intervjuade myndigheter anger att vad som ingår i en inköpsanalys styrs av hur djupt man vill gå. Samtliga myndigheter lyfter fram förståelsen som den grundläggande spendanalysen ger: vad och hur mycket de köper, vem i organisationen som gör inköpen samt från vilka leverantörer. Utöver detta lägger vissa myndigheter även till hur inköpen genomförs.

Vissa myndigheter har arbetat längre med ett strategiskt inköpsarbete och andra myndigheter har inte kommit lika långt. En utmaning för myndigheterna när de ska etablera ett proaktivt och strategiskt arbete med inköp är att de behöver kompetens-

<sup>62</sup> Det blir en bättre affär när myndighetens inköp bidrar till att myndigheten når målen för verksamheten på ett mer effektivt sätt, både ur ett kostnads- som ett verksamhetsperspektiv.

och verksamhetsutveckla, för att etablera nya förhållnings- och arbetssätt ovanpå det löpande inköpsarbetet.

Några myndigheter uppger att de i analysen inkluderar koppling mellan inköp och avtal samt om villkoren i avtalen följs. Det beskrivs dock som en mycket stor utmaning. Bara en myndighet har ett välfungerande system för att koppla inköp mot avtal, och inte endast mot leverantör. Detta uppges vara viktigt, både för att säkerställa att varor och tjänster köps till rätt pris och för att säkerställa att verksamheten får den vara de har beställt.

En del myndigheter har ett utvecklat kategoristyrningsarbete och andra myndigheter beskriver att de är medvetna om arbetssättet men behöver få med sig sin organisation för att implementera det. I de flesta fall är det också de myndigheterna som har arbetet kategoristyr som även genomför leverantörsmarknadsanalyser. De analyserna bidrar till att förstå utvecklingen och utbudet på leverantörsmarknaden samt vad som är en bra affär för leverantören respektive myndigheten.

## **4.2 Myndigheternas syn på effektivitet i inköpsverksamhet**

Myndigheterna ger under intervjuerna olika kompletterande och delvis kontrasterande perspektiv på vad som utgör effektivitet i inköpsverksamhet. Det är nödvändigt att synliggöra deras olika synsätt på effektivitet i inköpsverksamhet för att kunna förstå hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten.

### **4.2.1 Att mäta effektivitet och nytta i inköp**

Myndigheterna anger att det är en utmaning att mäta nyttan och bedöma effektivitet i såväl inköpsverksamheten som enskilda inköp. Myndigheterna anger vidare att inköpsfunktionen inte i första hand ansvarar för att begränsa kostnaderna utan att få ut maximal nytta och värde ur varje krona. Besparingar anser flera myndigheter inte är något särskilt funktionellt mått på effektivitet eftersom priser och varor förändras i hög takt samtidigt som myndigheterna ställer höga krav på exempelvis säkerhet och hållbarhet på produkter och tjänster.

#### *Olika syn på vad som utgör effektivitet i inköpsverksamhet*

Myndigheterna anger att det är svårt att bedöma effektivitet genom att jämföra inköpskostnader mellan olika år, då det är så många faktorer som påverkar kostnaderna. Flera myndigheter anger dock samtidigt att det finns mycket man kan göra ur ett inköpsperspektiv för att bibehålla kvalitet och minska kostnader.

Flera myndigheter anger att det också är svårt att ta fram generella nyckeltal för att bedöma effektivitet. Myndigheterna ger dock under intervjuerna flera olika exempel och uttryck för vad som kan vara effektivitet i inköpsverksamheten. Ett

återkommande tema är att en faktabaserad bild av inköp är en grund för allt effektivitetsarbete. Några ytterligare exempel som myndigheterna lyft:

- Effektivitet är rätt vara på plats i rätt tid.
- Effektivitet är att ha god marknadskännedom så att det är tydligt för organisationen vad marknaden kan erbjuda.
- Effektivitet är när processer sitter som de ska, och ökad processefterlevnad är därför uttryck för ökad effektivitet.
- Andel elektronisk handel kan vara ett bra effektivitetsmått.
- Effektivitet kan uppstå om inköpsprocessen automatiseras.
- Andel gjorda inköp utifrån gällande avtal och inom direktupphandlingsregler kan kopplas till ökad effektivitet.

Flera myndigheter anger att det är en begränsning att bedöma effektivitet utifrån nyckeltal eftersom man då riskerar att missa viktiga faktorer och förlorar helhetsperspektivet. Det är dock relevant att se till inköpsfunktionens effektivitet, i termer av exempelvis:

- avtalstäckningsgrad
- andel e-handel
- kostnadsbesparing
- leverantörers effektivitet
- verksamhetens effektivitet.

En annan begränsning är att juridiken väger tyngre än affären vid upphandling. Det är mer fokus på att göra rätt än att göra bra affärer. Bättre kravställning bidrar också till rimligare pris och fler anbud.

#### 4.2.2 Inköp som motsvarar verksamhetens behov

Flera myndigheter uttrycker att effektivitet även handlar om att få den bästa varan eller tjänsten utifrån sitt behov. Genom att ha en tydlig process som är lätt att följa och genom att följa gällande regelverk kan de uppnå effektivitet i sina inköp. En närmare dialog och samarbete mellan inköpsfunktionen och sakverksamheten är också viktigt för att säkerställa att rätt produkter köps in.

Effektiviteten handlar också om hur inköpsverksamheten stödjer myndighetens verksamhet. Ur det perspektivet handlar effektivitet om att få ut bästa möjliga resultat ur sina inköp. Där kan det bl.a. vara viktigt att ha en god affärsmässig relation till leverantörer och att skapa en process som tar hänsyn till olika perspektiv som sociala aspekter samt klimat- och budgetaspekter.

En del av inköpsanalyserarbetet är att arbeta efter processer som säkerställer att myndigheten köper in varor som lever upp till myndighetens krav och behov, och som inte medför höga direkta och indirekta kostnader i form av efterarbete eller avtal som behöver rivs upp, ersättas eller kompletteras.

#### 4.2.3 Effektivitet kan vara att ha kontroll och minska kostnader

Myndigheterna pekar på att effektivitet innebär att ha kontroll över utgifter och att säkerställa att de uppfyller mål och behov. Rättssäkerhet och kvalitet är också viktiga faktorer som bidrar till effektiviteten i inköpsverksamheten. Genom att fokusera på dessa aspekter kan myndigheten sträva efter att skapa en mer effektiv process och främja utvecklingen av verksamheten.

Myndigheterna pekar också på att effektivitet handlar om att minska kostnader och öka avtalsefterlevnad. Myndigheterna kan identifiera möjligheter till besparingar och effektivisera både tidsåtgång och kostnader genom sitt inköpsanalyserarbete.

En matchad faktura och god kontroll över avtal bidrar också till att effektivisera myndigheternas inköpsverksamhet.

#### 4.2.4 Minska administrativa kostnader

Myndigheterna anger även att effektivitet i inköpsverksamheten handlar om att minska administrativa kostnader och arbetsinsatser. Här framhävs vikten av att förenkla rutiner och processer för att minska administrativt arbete. Effektiviteten kan också relateras till myndighetens upphandling, där en inköpsanalys ger förutsättningar för en rimlig arbetsbörda för varje upphandling. Men också att kvaliteten i upphandlingen kan öka mot bakgrund av den kunskap som myndigheten får genom att analysera sina inköp.

Myndigheterna ger därför uttryck för att ökad effektivitet kan uppnås genom att upprätta inköpsprocesser som bygger på enkelhet och friktionsfrihet. Genom att använda digitala verktyg och förenkla rutiner kan de spara tid och resurser.

### 4.3 Inköpsanalysernas påverkan på inköpsfunktionen

I samtalen med myndigheterna har vi även efterfrågat hur de använder sig av inköpsanalyser och hur analyserna har påverkat såväl inköps- som sakverksamheten. Ett sammantagande omdöme är att myndigheterna genom inköpsanalyserarbetet över tid har skiftat fokus, från enkel uppföljning av utgifter till att utveckla och effektivisera verksamheten. Genom att arbeta med inköpsanalyser har myndigheterna sett en rad positiva effekter och förbättringar i sin inköpsverksamhet. Dessa inkluderar

- ökad samverkan och kommunikation med sakverksamheten
- möjligheten att fatta beslut baserat på fakta

- utveckling av mer strategiskt arbete
- effektivisering av interna processer
- att identifiera förbättringsmöjligheter och spara kostnader.

#### 4.3.1 Överblick över myndighetens inköp utgör beslutsunderlag

Inköpsanalyserna ger i första hand myndigheterna beslutsunderlag för att utveckla och förbättra verksamheten. Det sker på många olika sätt beroende på djupet i analyserna, samt vilken data och vilka insikter som tillgängliggörs. Inköpsanalyser är en förutsättning för att myndigheterna ska kunna överblicka sina inköp.

Det har också lyfts att myndighetens byråkratiska struktur och brist på helhetssyn kan vara en utmaning för att få arbetet med inköpsanalyser att fungera optimalt.

#### 4.3.2 Arbetet med inköpsanalyser utvecklar inköpsprocesser

Myndigheterna pekar på att resultatet av inköpsanalyserna utgör beslutsunderlag för att utveckla myndighetens interna inköpsprocesser. Analyserna ger också underlag som kan användas för att utveckla och förbättra myndighetens arbete med upphandlingar, och öka kvaliteten i de upphandlingar som sedan genomförs. Genom att skapa enkelhet och tydlighet blir det lättare för alla inblandade att göra rätt.

Några myndigheter anger på olika sätt att inköpsanalyserna bidrar till att synliggöra hur de kan förbättra sin inköpsprocess genom att begränsa möjligheten för enskilda medarbetare att avvika från upphandlingar som myndigheten redan gjort, eller göra andra fel i sina inköp. En myndighet pekade på att de har utvecklat sina inköp genom att använda sig mer av abonnemangslösningar eller automatiseringar som begränsar de val som den enskilde kan göra, vilket syftar till att göra inköpsprocessen enklare för den som ska göra ett inköp. Genom att automatisera och digitalisera sina inköpsprocesser kunde myndigheten förbättra kvaliteten i inköpen.

I vissa myndigheter synliggör inköpsanalyserna att det är många olika beställare som gör inköp i organisationen. Några myndigheter anger att det utgör ett underlag för att exempelvis centralisera inköpsverksamheten eller minska antalet tillåtna beställare. Myndigheterna säkerställer på det viset att inköp sker genom mer effektiva processer som sammantaget frigör tid och resurser i myndigheten genom att minska antalet fel och mängden administrativt arbete. Det ökar också andelen inköp som görs mot ingångna avtal och ger bättre kontroll över inköpsverksamheten.

#### 4.3.3 Säkra en god affärsmässig relation till leverantörer

Flera myndigheter betonar betydelsen av att det finns en effektiv marknad för att få ut mer för pengarna. Det innebär att aktörer har samma information och kan göra konkurrenskraftiga affärer och få bästa möjliga värde för sina pengar. En myndighet som arbetar kategoristyr beskriver sin utvecklingsresa som att de brukade ägna sig åt

upphandling, därefter inköp, och numera affärer. Genom sitt inköpsanalysarbete följer en del myndigheter upp sina inköpsprojekt och kan identifiera områden där de kan göra förbättringar och effektivisera sina inköpsprocesser.

Flera myndigheter, särskilt de som arbetar kategoristyr, lyfter också fram vikten av att ha en god affärsmässig relation till leverantörer. En myndighet beskriver särskilt hur de även analyserar affären ur leverantörens perspektiv. Detta görs på marknader där myndigheterna är dominerande kunder i syfte att förstå och kunna agera utifrån leverantörens perspektiv.

#### **4.4 Inköpsanalysernas påverkan på sakverksamheten**

I samtalen med ESV berättade även myndigheterna om hur arbetet med inköpsanalyser har påverkat sakverksamheten. Myndigheterna beskriver huvudsakligen fyra olika sätt där inköpsanalyser kan bidra till att utveckla myndighetens övergripande verksamhet.

##### **4.4.1 Behovstäckning och kvalitetssäkring genom ett närmande till sakverksamheten**

Erfarenheterna och effekterna av inköpsanalyserna kan variera beroende på myndighetens specifika behov och arbetsmetoder. Ett fundament som inköpsanalysarbetet bidrar till är utvärderingen av alternativ för att täcka in myndighetens inköpsbehov.

Några myndigheter beskriver hur deras inköpsanalysarbete bidrar till att ta fram ett underlag för alternativa sourcing-strategier. Det innebär att man bedömer olika alternativ som myndigheten kan välja mellan för att täcka in sitt behov. En myndighet exemplifierar med hur inköpsanalyser utgör ett underlag för att bedöma om myndigheten bör anställa egen personal eller låta konsulter hantera en arbetsuppgift. Samma myndighet lyfte även fram att det krävs jämförbar data över tid för att göra den typen av bedömningar. Några myndigheter betonar också att de utforskar mer innovation genom att beakta alternativ sourcing till sina inköpsbehov.

Flera myndigheter pekar ut vikten av tvärfunktionellt förarbete som en del av inköpsanalysarbetet. Förarbetet säkerställer att inköpen motsvarar myndighetens krav och behov. Det innebär att myndigheten kan undvika höga direkta och indirekta kostnader i form av efterarbete. En myndighet beskriver särskilt vikten av att lyfta in kompetenser som IT-säkerhet och juridik för att formulera kravspecifikationer och utforma avtal i en upphandling. Utifrån analyserna har också några myndigheter fått kunskap om när i tiden behov i myndigheten kommer att uppstå, genom att existerande avtal löper ut. Det förenklar en ökad spridning av upphandlingsarbetet över tid för att svara mot verksamhetens behov.

En viktig del av myndigheternas interna samverkansarbete kopplat till inköpsanalyser utgår från de digitala inköpsverktyg och system som alla myndigheter arbetar med på olika sätt. Verktygen effektiviserar inköpsprocessen genom att förstärka kommunikationen och samarbetet mellan olika enheter.

En myndighet som har ett utvecklat kategoristyrningsarbete beskriver hur den gått från att enbart följa upp utgifter till att nu kunna se hur verksamheten kan utvecklas och effektiviseras. Kategoristyrningsarbetet har inneburit bättre samverkan och dialog mellan inköpsverksamheten och sakverksamheten. Detta har lett till myndigheten har bildat en avdelning för inköp och marknad som arbetar mer fokuserat med kategoristyrning.

#### 4.4.2 Inköpsverksamheten som strategisk part

Det är inte bara kommunikationen med sakverksamheten som är väsentlig. Resultatet av analyserna behöver också paketeras och kommuniceras på ett sätt som gör att beslutsfattare i organisationen kan få relevant information som kan utgöra underlag för de ställningstaganden som de behöver göra. Genom att använda analyserna som verktyg kan ledningen fokusera på sina mål och förbättra hela verksamheten, myndighetens interna processer och inköpen.

Arbetet med inköpsanalyser innebär även ökat fokus på att utveckla och effektivisera inköpsverksamheten mer strategiskt, baserat på fakta och analyser som präglas av bredare perspektiv än ett fåtal leverantörer och transaktioner. Det är viktigt att anlägga ett långsiktigt perspektiv för att kunna utveckla arbetet med inköpsanalyser. Myndigheter som kommit längre med sitt inköpsanalysarbete beskriver hur inköpsfunktionen har blivit mer proaktiv och strategisk i relation till den övriga verksamheten.

Myndigheterna menar att de genom sitt inköpsanalysarbete får bättre kontroll över hela inköpsverksamheten, och man har därmed också kunnat utveckla hur inköpsverksamheten stödjer den övriga verksamheten. Genom att ha en tydlig överblick över situationen kan inköpsverksamheten arbeta smartare och mer proaktivt. Att sätta upp mål för inköpen och följa upp målen är också viktigt för att använda inköpsverksamheten som ett verktyg för att uppnå verksamhetens syfte och mål.

#### 4.4.3 Kommunikation och samverkan genom tvärfunktionellt arbete

En avgörande punkt som återkommer i intervjuerna är hur inköpsanalyserna kan utgöra en grund och ett stöd för att upprätta och upprätthålla kommunikationsvägar mellan inköps- och sakverksamheten. Flera myndigheter berättar hur de sprider insikter och kunskap internt på sina myndigheter som baseras på inköpsanalyserna.

En sådan kommunikation mellan inköps- och sakverksamheten bidrar till bättre inköp av varor och tjänster då insikterna ger underlag till framtida upphandlingar och förståelse för begränsningar och möjligheter. Genom att få olika avdelningar att samarbeta närmare med varandra kan man se saker från flera håll och ta beslut som gynnar hela organisationen.

Myndigheterna betonar på olika sätt hur tvärfunktionella arbetssätt förbättrar och tar till vara kunskap i organisationen, som medför att myndigheten kan identifiera åtgärder som kan effektivisera inköpsverksamheten. Inköpsanalyserna bidrar till att diskussionerna blir faktabaserade och skapar en gemensam förståelse i myndigheten. Att ha en flexibilitet i hur man arbetar med inköpsanalyser är också viktigt för att uppnå effektivitet i arbetet med analyserna.

Ett tvärfunktionellt arbetssätt med inköpsanalyser ökar också förståelsen mellan inköpsfunktionerna och sakverksamheten. Den gemensamma kunskapen ökar om den kompetens som finns i de olika delarna av verksamheten och information om vilka behov som finns för att kunna bedriva en effektiv verksamhet delas. Genom att möta behoven hos sakverksamheten kan inköpsfunktionerna arbeta mer effektivt och uppnå sina mål samtidigt som förutsättningarna för måluppfyllelse för sakverksamhet förbättras.

Kommunikation och samarbete mellan olika delar av organisationen är avgörande för att skapa en effektiv inköpsverksamhet. Ett kategoristyrkt inköpsarbete är till sin natur tvärfunktionellt, men även myndigheter som inte implementerat kategoristyrning ger uttryck för värdet av tvärfunktionellt arbete med inköpsanalyser.

#### 4.4.4 Kunskapen i myndigheten

Genom att arbeta med inköpsanalyser ökar kunskapen i myndigheten om hur inköpen ser ut och hur de påverkar verksamheten. Det kan vara en ögonöppnare för hur man borde prioritera styrningen av verksamhet och hur budgeten fördelas. Inköpsanalyser beskrivs av myndigheterna som en förutsättning för en effektiv inköpsverksamhet. Inköpsanalysarbetet bör också vara framåtriktat och en ambition med arbetet bör vara att fokusera på att identifiera vilka behov som finns för kommande upphandlingar, och inte bara fokusera på att följa upp tidigare genomförda upphandlingar.

Uppföljning av inköpsanalyser för att mäta effekter och resultat i verksamheter ger bl.a. myndigheten möjlighet att lära av tidigare erfarenheter och fatta mer faktabaserade beslut. Myndigheten kan även identifiera förbättringsmöjligheter och utveckla verksamheten, samt förbättra interna arbetsprocesser och beslutsfattande. Det ger ett stärkt underlag för utveckling och strategiskt arbete i relation till verksamheten.

Det finns även ytterligare exempel som enskilda myndigheter lyft fram:

- Nyetablering av avdelningar eller team med fokus på inköp och marknad.
- Stärkt planering av upphandlingar med bättre spridning av inköp över året samt stärkt förmåga att hantera överprövningar.
- Besparingar genom ändrade arbetsätt och digitaliserade processer såsom ökad andel e-handel, effektivisering av fakturahantering samt förbättrad avtalsföljsamhet.
- Bättre förutsättningar för avtalsägare och beställare att utföra sina arbetsuppgifter.
- Centralisering av inköpsverksamheten för att öka effektiviteten.

#### 4.5 Myndigheternas lärdomar från inköpsanalysarbetet

I samtalen med myndigheterna har de också lyft fram ett antal lärdomar. Genom att arbeta med inköpsanalyser och ta till vara resultatet från dem kan myndigheten utveckla sina framtida upphandlingar.

##### 4.5.1 Generella lärdomar från myndigheternas arbete

ESV kan sammantaget konstatera att myndigheterna har dragit olika lärdomar av sitt arbete med inköpsanalyser. Men det går att gruppera de generella lärdomarna, vilket indikerar att det finns vissa gemensamma principer i arbetet med inköpsanalyser.

Gruppering av generella lärdomar från myndigheternas arbete med inköpsanalyser:

- **Förståelse och kommunikation:** många myndigheter pekar på vikten av att ha förståelse för inköpsverksamheten samt att kommunicera och samarbeta internt för att uppnå effektivitet i inköpsprocesserna.
- **Kortsiktiga och långsiktiga mål:** tydliga operativa mål på kort sikt och ett strategiska mål på lång sikt stödjer arbetet med inköpsanalyser.
- **Användning av inköpsanalyser för verksamhetsutveckling:** flera myndigheter nämner betydelsen av att använda resultatet från inköpsanalyser för att utveckla verksamheten, förbättra processer och upphandlingar samt följa upp avtal.
- **Krav och kompetens:** inköpsanalysarbete ställer krav på organisationen och kan medföra initiala kostnader och utveckling, men behöver inte kräva mer resurser över tid – rätt kompetens krävs för utveckling och analys.
- **Enkelhet och tydlighet i inköpsprocesserna:** att skapa enkelhet och tydlighet i inköpsprocesserna för att underlätta för alla involverade och minska administrativa kostnader är en gemensam lärdom.
- **Kontroll och stöd till verksamheten:** att inköpsanalyser bidrar till en bättre kontroll över inköpsverksamheten och ett bättre stöd till den övergripande verksamheten nämns av flera myndigheter som en lärdom.

- **Affärsmässiga relationer med leverantörer:** att ha goda affärsmässiga relationer med leverantörer och fokusera på att välja rätt produkter och tjänster till bästa möjliga kvalitet och kostnad är en gemensam faktor.

Myndigheternas lärdomar överlappar i flera fall. Men det finns också skillnader mellan myndigheterna, exempelvis deras organisatoriska struktur och behovet av att anpassa inköpsarbetet till sin specifika verksamhet. Myndigheterna pekar också på att det är viktigt att skynda långsamt, ha tålamod och ett långsiktigt perspektiv. Information och data behöver inte vara perfekt från början. Fokus bör vara på det som kan skapa nytta för verksamheten.

#### 4.5.2 Inköpsanalyser effektiviserar myndigheter på olika sätt

Myndigheterna anger i intervjuerna att verksamheter själva behöver definiera vad som utgör de viktigaste sätten för att bedöma effektivitet. Myndigheterna har även upplevt en rad förbättringar i sin inköpsverksamhet genom sitt inköpsanalyserarbete som är specifika för deras verksamhet. Myndigheterna arbetar i det avseendet på olika sätt med inköpsanalys, med utgångspunkt i de förutsättningar och prioriteringar respektive myndighet har. Mycket överlappar dock mellan de olika sätt som myndigheterna menar att inköpsanalyserna effektiviserar verksamheten på.

##### *Ställa krav mot varandra och utveckla processer*

Flera myndigheter anser att kunskapen man får från inköpsanalyserna gör det möjligt att identifiera och påverka andra värden, som säkerhet, klimat, jämställdhet och social hållbarhet. Myndigheten kan sedan välja den bästa affärlösningen utifrån en sammanvägd bedömning av hållbarhets-, säkerhets- och verksamhetsfrågor. Inköpsanalysen bidrar alltså till att skapa ett underlag för beslut där olika krav och behov ska ställas mot varandra.

Flera myndigheter betonar också behovet av att ha kontroll över utgifter och följa gällande regelverk. Det finns också en gemensam strävan efter att effektivisera inköpsprocessen genom att utveckla processer och upphandlingar baserat på inköpsanalyserna. Genom att analysera och identifiera svagheter i processerna kan myndigheten se till att den köper in rätt saker. Inköpsanalyserna har också bidragit till att förbättra interna processer och effektivisera inköp genom ändrade arbetssätt och digitalisering.

##### *Anpassa inköpen efter egna förutsättningar*

För att uppnå effektivitet i den enskilda inköpsverksamheten behöver myndigheten kombinera flera olika faktorer med utgångspunkt i de enskilda förutsättningarna. Effektiva inköp beaktar verksamhetens behov, varans eller tjänstens pris och olika andra faktorer som är särskilt relevanta för myndigheten. Myndigheten behöver själv prioritera utifrån kända brister och andra aspekter som säkerhet, legalitet, hållbarhet

eller innovation. Prioriteringarna kan vara beroende av vad som är relevant för det specifika inköpet eller för myndigheten i allmänhet.

Några myndigheter använder underlaget från inköpsanalyserna för att anpassa sina strategier på specifika inköpsmarknader. En del myndigheter har också tagit fram en upphandlingsplan för att planera och genomföra upphandlingar på ett mer strukturerat sätt. Ett fåtal myndigheter har också arbetat mot besparingsmål.

#### 4.5.3 Datakvalitet är väsentligt, men inget måste för att börja

Myndigheterna lyfter fram vikten av att ha en grundplåt av tillgänglig data i sitt inköpsanalyserbete. Många myndigheter betonar också vikten av att integrera inköpsarbetet med andra system, exempelvis elektroniska inköps-, upphandlings- eller redovisningssystem samt avtalsdatabas eller analysverktyg.

Datakvaliteten är avgörande för att få en rättvisande bild av inköpsverksamheten. Myndigheterna behöver också se arbetet långsiktigt så att man successivt förbättrar underlaget och jämförbarheten över tid. Flera av myndigheterna understryker att det är viktigt att vara uthållig och analysera trender i inköpsanalyserna över tid. Flera myndigheter beskriver på olika sätt att det kräver ett strategiskt förhållningssätt och kompetenta personalresurser för att nå förbättringar i processer och verksamhet.

#### 4.5.4 Behov av stöd för arbetet med inköpsanalyser

Flera myndigheter pekar på att det finns ett behov av stöd för myndigheter när de påbörjar och utvecklar sitt arbete med inköpsanalyser. Stödet behövs både för att genomföra enklare spendanalyser men också när myndigheterna utvecklar analyserna till ett mer strategiskt inköpsarbete. Exempel på efterfrågat stöd är kopplat till syftet med inköpsanalyser och metoder för att genomföra dem. Stödet kan vara teoretiskt, i form av handledningar och metodbeskrivningar, men även mer praktiskt så som checklistor, utbildningar samt ett mer operativt stöd i genomförandet.

#### 4.5.5 Att utbyta erfarenheter stödjer utvecklingen

Flera myndigheter har påpekat vikten av att utbyta erfarenhet och kunskap med offentliga och privata organisationer för att utveckla arbetet med inköpsanalyser. Några myndigheter betonar att det är möjligt att uppnå genom att delta i nätverk eller utbyta kunskap och erfarenheter på något annat sätt.

#### 4.5.6 Faktabaserat beslutsfattandet som grund för utveckling

Genom att arbeta med inköpsanalyser har myndigheterna fått ett bättre faktaunderlag relaterade till sina inköp. Underlagen gör det möjligt att fatta beslut utifrån fakta som gör att myndigheterna kan arbeta strategiskt och framåtriktat. Uppföljning av inköpsanalyser, för att mäta effekter och resultat i verksamheter, ger myndigheterna möjlighet att bl.a. lära av tidigare erfarenheter för att kunna fatta mer informerade

beslut. Det i sin tur gör det även möjligt för myndigheterna att identifiera förbättringsmöjligheter och möjliga utvecklingsområden i verksamheten, samt förbättra sina interna arbetsprocesser och sitt beslutsfattande.

#### 4.5.7 En utvecklad e-handel och förbättrad fakturahantering

Genom att arbeta med inköpsanalyser och identifiera svagheter kopplat till kvaliteten i inköpen och i tillgänglig inköpsdata, har flera myndigheter kunnat påvisa fördelarna med och öka incitamenten för att arbeta med e-handel. E-handel är också en viktig förutsättning för ett effektivt inköpsanalyserarbete. För myndigheter som i hög grad genomför sina inköp med e-handel blir det enklare att följa avtalen som är kopplade till inköpen. Genom att inkludera avtalsnummer i datamängden, har man också fått till en bättre fakturahantering genom att validera inköp mot faktura.

#### 4.5.8 Inköpsanalyser bidrar med marknadsförståelse

Att arbeta med inköpsanalyser ger inte bara kunskap om myndighetens interna arbete. En strukturerad analys av inköpen där myndigheten också beaktar leverantörsmarknaden kan öka förståelsen om hur dessa fungerar. Kunskapen och förståelsen kan hjälpa myndigheten att förbättra vilka varor och tjänster de efterfrågar från leverantörer och hur dessa varor och tjänster efterfrågas.

## 5 Hur inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten

I det här kapitlet analyserar ESV om och i så fall hur inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten.

### 5.1 Varför ska en myndighet ha kontroll över sina inköp

En utgångspunkt för varför en myndighet ska arbeta med inköpsanalyser är att reflektera över varför en myndighet bör ha kontroll över sina inköp och hur inköpsanalyser kan bidra till det.

#### 5.1.1 Ett inköpsanalyserarbete utgör ett stöd för myndighetsledningens ansvarstagande för verksamheten

Inköpsanalyser ger myndighetsledningen data som kan användas för att utvärdera hur väl inköpsverksamheten uppfyller regeringens och myndighetens egna mål. Genom att analysera inköpsmönster och volymer kan myndigheter upptäcka möjligheter till kostnadsbesparingar. Detta kan exempelvis innebära att inköp kan göras till lägre pris och med bättre leveransvillkor.

Genom att följa upp och analysera inköp kan myndigheten säkerställa att verksamheten följer de lagar och förordningar som gäller för offentlig upphandling. Med hjälp av inköpsanalyser kan myndigheter också fatta välgrundade strategiska beslut, exempelvis om hur inköpsverksamheten ska styras, vilket i sin tur kan göra inköpsprocessen mer effektiv. Inköpsanalysen kan vidare ge information som myndigheten kan använda för att utveckla och förbättra verksamheten.<sup>63</sup>

Den kunskap om inköpsmönster och volymer som en inköpsanalys kan ge, ger i sin tur förutsättningar för myndigheter att ha en god kostnadskontroll i sin verksamhet. Särskilt gäller detta myndigheter med stora inköpsvolymer. Om myndigheten har kunskap om sina inköp finns också möjlighet för myndigheten att utbyta information med andra myndigheter. Utifrån en ökad kunskap kan myndigheter sedan ta tillvara de fördelar som ett sådant informationsutbyte kan ge för staten som helhet.<sup>64</sup>

En myndighet kan genom att följa upp sina inköp på ett strukturerat sätt få information om huruvida inköpsverksamheten

- stödjer en effektiv verksamhet
- genomförs på ett sätt som hushållar väl med statens medel

<sup>63</sup> 6 § 1 st. myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>64</sup> 6 § 2 st. myndighetsförordningen (2007:515).

- bedrivs i enlighet med de regelverk som styr statlig upphandling och statliga inköp
- ger underlag för att kunna redovisa verksamheten på ett tillförlitligt och rättvisande sätt.<sup>65</sup>

En inköpsanalys kan också utgöra ett stöd för myndigheten att identifiera risker i inköpsverksamheten. Genom att följa upp inköpen med en inköpsanalys kan myndigheten även identifiera avvikelser i inköp från tecknande avtal och från upphandlingsregelverket. Sådana avvikelser kan bero på ett korrupt beteende och analyserna kan därför även användas för att upptäcka eller motverka korruption.<sup>66</sup> En inköpsanalys kan därför också ses som en beståndsdel i myndighetens system för intern styrning och kontroll.

Resultatet av genomförda inköpsanalyser kan därmed vara ett verktyg för en myndighets ledning att ta ställning till om myndigheten fullgör de krav som regeringen har ställt på myndigheter. Ett arbete med inköpsanalyser kan därför vara en del av kvalitetssäkringen på myndighetens inköps-, upphandlings- och ekonomifunktioner.

### 5.1.2 Inköpsanalyser kan också utgöra ett stöd i arbetet mot målen för den offentliga upphandlingen

I målen för den offentliga upphandlingen har regeringen preciserat att den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas.<sup>67</sup> Inköpsanalyser kan på ett tydligt och konkret sätt bidra till att stärka myndighetens arbete med samtliga sju inriktningsmål i den nationella upphandlingsstrategin, beroende på den enskilda myndighetens verksamhet och mål med inköpsverksamheten.<sup>68</sup>

Genom att arbeta med inköpsanalyser som inkluderar de perspektiv som regeringen har lyft i målen för den offentliga upphandlingen samt i den nationella upphandlingsstrategin, kan en myndighet inhämta kunskap som gör att den kan bedöma i vilken utsträckning den bidrar till de uppsatta målen.

En myndighets inköpsanalysarbete ger en grundförståelse för vilka varor och tjänster som utgör organisationens största inköpsområden. Utifrån denna grundförståelse kan myndigheten ta ställning till om och i vilken utsträckning verksamheten påverkar de

<sup>65</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>66</sup> Jmf. 2 § 2 st. förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

<sup>67</sup> Prop. 2022/23:1, Finansdepartementet, *Budgetpropositionen för 2023*. Utgiftsområde 2, s. 93. Målet infördes först i Prop. 2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*. Utgiftsområde 2, s. 97.

<sup>68</sup> Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, s.7. Regeringskansliet. I strategin framgår att den främst vänder sig till företrädare för de statliga myndigheterna.

mål som regeringen har satt upp, och i vilken utsträckning myndigheten behöver fördjupa sina inköpsanalyser för att kunna ta ställning till myndighetens påverkan på målen.

## 5.2 Styrning av arbetet med inköpsanalyser

Regeringen har genom myndighetsförordningen och högskoleförordningen (1993:100) ställt krav på vilka ramar myndigheter ska bedriva sin verksamhet och att de ska upprätthålla en betryggande intern styrning och kontroll. Denna reglering utgör en grund för att myndigheter bör följa upp och analysera sina inköp. ESV bedömer att uppföljningen och analysen som behöver genomföras och vilka perspektiv den ska beakta behöver anpassas till myndigheternas verksamhet.

Vi har också noterat att det är ovanligt att myndigheter i sina årsredovisningar återrapporerar om inköpsanalyser. Vår genomgång av regeringens styrning av myndigheterna genom instruktion och regleringsbrev visar också att regeringen inte har använt sig av detta instrument för att styra arbetet med inköpsanalyser.

## 5.3 Inköpsanalyser kan göras på olika sätt och med olika syften

Inköpsanalys är inte ett enhetligt begrepp och myndigheterna genomför inte sina inköpsanalyser på ett uniformt sätt. Det framgår av såväl de myndigheter som ESV har talat med som i den litteratur vi tagit del av. Hur en myndighet arbetar med inköpsanalyser behöver utgå från myndighetens verksamhet och de mål som den är satt att uppnå. Detta för att arbetet med inköpsanalyser bör utgå från ett nyttoperspektiv, där de insatser som myndigheten lägger på arbetet med inköpsanalyser bör vägas mot den nytta som uppstår från analyserna.

5.3.1 Nyttan av inköpsanalysen bör överstiga kostnaden för att göra den. För att landa i rätt nivå på inköpsanalysen behöver myndigheten ta ställning till syftet med analysen, dvs. vad de vill uppnå med den och hur de ska använda resultatet för att tillförsäkra sig att myndigheten fullgör verksamhetskraven. En inköpsanalys bör medföra en nytta för myndigheten.

En nytta av inköpsanalyser kan uppstå genom en ökad kostnadseffektivitet inom myndigheten. Nyttan kan också uppstå hos andra offentliga aktörer genom att de får tillgång till information från inköpsanalysen.

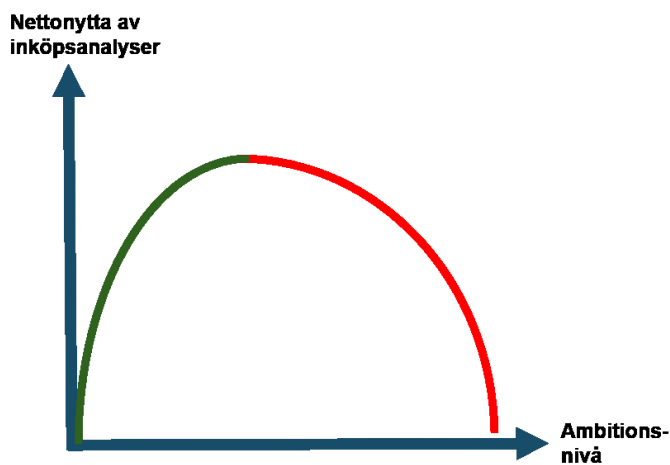
Det kan också uppstå samhällsekonomiska nyttor av inköpsanalysen. Det kan bl.a. handla om att inköpsanalysen

- ger kunskap som är gynnsamt ur ett miljö- eller jämställdhetsperspektiv
- ger underlag för att motverka kriminalitet

- på annat sätt ger kunskap som är gynnsamt för att upprätthålla förtroendet för förvaltningen.

Men inköpsanalyserna är också förknippade med kostnader. De resurser som går åt för att göra analysen och samla in informationen skulle ha kunnat användas till något annat. Värdet av att göra en inköpsanalys skulle kunna sägas utgöras av differensen mellan nyttan och kostnaderna. Värdet skulle kunna kallas *nettonyttan*.

**Figur 3. Inköpsanalysens nettonyttan i relation till analysens ambitionsnivå**



I figuren illustreras hur den aggregerade nettonyttan av inköpsanalyser beror på hur mycket resurser som används till inköpsanalyser, det benämns ambitionsnivån i figuren.

Det figuren visar är att om ambitionsnivån är noll, d.v.s. att inga resurser läggs på inköpsanalyser, så är nyttan av dem följaktligen också noll. Om en myndighet i det läget väljer att höja ambitionsnivån är nyttan sannolikt så hög att nettonyttan också blir positiv (s.k. lågt hängande frukter). Detta illustreras av den gröna delen av grafen med positiv lutning.

Om myndigheten fortsätter att höja ambitionsnivån kommer den till följd av avtagande marginalnyttan någon gång att nå en punkt där nyttan av ytterligare höjning är lägre än kostnaden. Om de ändå fortsätter att höja ambitionsnivån kommer det samlade mervärdet av analyserna (nettonyttan) att sjunka, vilket illustreras av den röda delen av kurvan i figuren. En sådan fortsatt höjd ambitionsnivå skulle innebära en felprioritering med offentliga medel. Myndigheten behöver därför anpassa hur de genomför inköpsanalysen så att den medför en nettonyttan.

För att fullgöra kraven om effektivitet och god hushållning behöver myndigheten sträva mot att de resurser myndigheten lägger på att analysera sina inköp ligger i paritet med eller underskrider den nytta som uppstår av arbetet med analyserna. En myndighet där inköpen endast utgör en begränsad del av myndighetens verksamhet

kan därför uppnå denna balans genom att genomföra en enklare uppföljning och analys av inköpen. De myndigheter där inköpen utgör en stor del av myndighetens verksamhet kan istället behöva göra mer omfattande och sammansatta analyser för att uppnå bästa möjliga nytta av dem.

### 5.3.2 Syftet med inköpsanalyser

En inköpsanalys ger goda möjligheter till såväl övergripande kostnadskontroll som kontroll över kostnader inom olika verksamhetsområden. Kunskap om vilka delar av verksamheten och vilka leverantörer som står för de största volymerna kan ge myndigheten bättre möjlighet att rikta insatser, exempelvis eventuella besparingar eller arbete med ökad hållbarhet, mot de verksamhetsområden och leverantörer där de får störst effekt.

Inköpsanalyser bidrar också till att förstå vilka inköp som driver kostnader, optimera den samlade inköpshanteringen och samordna faktorer som leverantörer, avtal, regelverk och interna processer för att öka effektiviteten. Analyserna kan också hjälpa myndigheter att identifiera områden som saknar avtal och där verksamheten gör felaktiga inköp. Genom att kontrollera kostnader och arbeta mot myndighetens mål så bidrar effektiviseringen av inköpsverksamheten också till att effektivisera myndighetens sakverksamhet. ESV bedömer därför att arbetet med inköpsanalyser kan spela en viktig roll i kvalitetssäkringen på myndigheters inköps-, upphandlings- och ekonomifunktioner.

Arbete med inköpsanalyser bör därför rimligen utgöra en del av kvalitetssäkringen av inköpsverksamheten. Ju mer inköp är en del av myndighetens sakverksamhet desto mer behöver också sakverksamheten vara delaktigt alternativt drivande i arbetet med analyserna.

### 5.3.3 Inköpsanalysarbetet är långsiktigt och behöver anpassas

Att arbeta mer strategiskt med inköp behöver inte ta mer resurser i anspråk, vare sig hos inköpsfunktionen eller hos övrig verksamhet. Det framkom i ESV:s samtal med myndigheterna. Det utökade arbetet kan tvärtom innebära att inköpsverksamheten effektiviseras. Att initiera ett inköpsanalysarbete kan dock kräva vissa investeringar. Det kan därför vara nödvändigt att betrakta arbetet med inköpsanalyser ur ett mer långsiktigt perspektiv vid jämförelser mellan kostnad och nytta.

I samtalen framkom också att arbetet med inköpsanalyser primärt oftast initieras ur ett kostnadskontroll- och regelefterlevnadsperspektiv. Syftet med inköpsanalyser kan dock vara flera och de kan t.ex. också användas för att analysera inköpen utifrån följande perspektiv:

- säkerhet

- kontinuitet
- kostnadseffektivitet
- verksamhetsnytta
- hållbarhet (klimat, social och miljö)
- jämställdhet.

När myndigheterna fördjupar sina analyser och får insikt om deras värde, tillkommer ofta fler skäl att fortsätta och utveckla arbetet med inköpsanalyser.

#### 5.3.4 Arbetet med inköpsanalyser

Även om ansvaret för verksamheten ligger på myndighetsledningen behöver inte arbetet med inköpsanalyser initieras av den. Självfallet är det positivt om ledningen är engagerad i och efterfrågar analyser av myndighetens inköp. ESV menar dock att även om sådana analyser inte är direkt efterfrågade av myndighetens ledning är det rimligt att den som är ansvarig för inköpen på myndigheten tar ansvar för att initiera och genomföra arbetet med inköpsanalyser. Genom att analysera inköpen och ge sakverksamheten och ledningen tillgång till dessa analyser kan nyttan av dem påvisas och kommuniceras.

Att initiera och utveckla arbetet med inköpsanalyser kan vara en utmaning för en myndighet. Det finns redan ett visst stöd för hur myndigheter kan arbeta med inköpsanalyser<sup>69</sup> men det är begränsat. Genom att utveckla det stöd som finns kopplat till hur myndigheter kan arbeta med inköpsanalyser bedömer ESV att tröskeln för att påbörja och utveckla ett inköpsanalyserarbete kan sänkas.

#### *Syftet med inköpsanalysen bör skapa nytta i närtid*

Arbetet med inköpsanalyser bör ha ett syfte, så myndigheten behöver ta ställning till vad den vill uppnå med analysen och vad resultatet ska användas till. Det är därför viktigt att utgå från relevanta mål för arbetet med inköpsanalyser. Syftet med inköpsanalyser bör också kunna kopplas till verksamhetens mål och uppgifter samt även till verksamhetskraven. Arbetet med inköpsanalyser bör ses som en utvecklingsprocess där syftet med analysen styr kvaliteten i datan. ”Tillräckligt bra data” och ett utvecklingsperspektiv bör vara en utgångspunkt för arbetet.

Det finns ett värde med inköpsanalysen om syftet med den möjliggör att data används och skapar nytta i närtid. Har myndigheten ett syfte som möjliggör att data används först längre fram i tiden bör det brytas ned till syften med kortare tidsperspektiv. Syftet med inköpsanalyserna bör även stå i relation till myndighetens

<sup>69</sup> Se t.ex. Upphandlingsmyndighetens webbsida [Analysera inköpen med spendanalys](#).

inköpsvolym. ESV menar också att det är rimligt att myndigheten tar fram relevanta nyckeltal med utgångspunkt i målen för att följa arbetet över tid.

### ***Säkerställ tillgång till rätt data och bättre kvalitet***

För att säkerställa att myndigheten har tillgång till rätt data för att kunna göra inköpsanalyser behöver myndigheten ta ställning till vilken data som ska registreras i myndighetens system för ekonomi, avtal och inköp. Om systemen saknar någon data som gör att det inte går att hämta ut all relevant information om inköpen, bör myndigheten sträva efter att utveckla dessa system så att det blir möjligt att hämta ut de data som behövs för att myndigheten ska kunna följa upp sina inköp. Här kan det finnas anledning att arbeta långsiktigt med att bygga upp metadata<sup>70</sup> som möjliggör automatiska uttag och sammankoppling av inköpsdata från relevanta datakällor.

Flera myndigheter som ESV har varit i kontakt med i denna utredning har pekat på att ett utökat användande av e-handel medför att kvaliteten på datan om inköp blir bättre. Därför kan det finnas anledning för myndigheterna att sträva mot att utöka andelen inköp som görs via e-handel. Där detta inte är möjligt har flera av myndigheterna pekat på att det kan finnas skäl att begränsa mandatet för att göra dessa inköp till en eller flera specialistfunktioner, som säkerställer att inköpen görs i enlighet med gällande regelverk och att de registreras på ett sådant sätt att de går att följa upp.

## **5.4 Det kan finnas skäl att upprätta en samlad bild av de offentliga inköpen**

ESV ser att det finns en nytta med att kunna få en övergripande bild av statens inköp och möjliggöra jämförelser genom att samla inköpsdata från statliga myndigheter (och även från kommuner och regioner). Sådan aggregerad information skulle kunna användas för att ta ställning till behov av sammanhållna upphandlingar, och även följa upp inköpen ur t.ex. ett kontinuitets- och hållbarhetsperspektiv. En aggregerad information skulle också ge enskilda större möjlighet att få insyn i vilka inköp som belastar det offentliga resurser.

Frågan är dock komplex och ESV ser att det utöver de möjligheter vi har redovisat i detta avsnitt även finns potentiella hinder för att samla informationen om det offentliga inköp. Det finns bl.a. ett behov av att ta ställning till om all information om inköp bör samlas eller om det finns anledning till att utesluta viss information. Det finns även skäl att ta ställning till om och i så fall i vilken utsträckning uppgifterna kan vara föremål för sekretess.

<sup>70</sup> Metadata är data som beskriver eller innehåller information om annan data.

## 5.5 En gemensamma kategoristandard ökar möjligheten till jämförelse och lärande

En större möjlighet till jämförelser skulle också kunna uppnås genom att myndigheterna i större utsträckning kunde utbyta information med varandra. Ett sådant utbyte kan också utgöra en grund för myndigheternas analyser och lärande kopplat till sina inköp. Genom att ta fram en gemensam kategoristandard för den offentliga sektorn så ökar möjligheten för jämförelser utifrån de inköpsanalyser som myndigheterna gör.

ESV menar att ett sådant arbete rimligen bör utgå från de standarder och kategoriträd som redan är framtagna och används av förvaltningsmyndigheter, kommuner och regioner. Ledning kan här bl.a. hämtas från de standarder som rekommenderas av SFTI (Single Face To Industry)<sup>71</sup>.

Eftersom verksamheten i viss utsträckning skiljer sig åt kan inte samma kategorier användas för all offentlig verksamhet. Det kommer finnas delar av den offentliga förvaltningen som har unika och specifika kategorier, men många offentliga inköp kan kategoriseras i liknande kategorier. ESV menar att ett arbete med att ta fram en gemensam kategoristandard bör utgå från att skapa enhetlighet där det går, och att möjlighet till verksamhetsanpassning finns där det behövs.

---

<sup>71</sup> Bakom SFTI står Myndigheten för digital förvaltning (Digg), Kammarkollegiet, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Upphandlingsmyndigheten. SFTI deltar i nationellt och internationellt standardarbete för hela inköpsprocessen.

## 6 Slutsatser för att öka effektiviteten i inköpsverksamheten

I detta kapitel redovisar ESV de slutsatser som vi bedömer kan utgöra ett stöd för att effektivisera arbetet med inköpsanalyser samt inköpsverksamheten.

### 6.1 Inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i myndigheters inköpsverksamhet

Inköpsanalys är inte ett enhetligt definierat begrepp. Inköpsanalyser kan göras på olika sätt, med olika ambitionsnivå och olika syften. Inköpsanalyser är en beståndsdel av upphandling men kan också användas som ett verktyg för att utveckla verksamheten. Inköpsanalyser kan även användas som ett stöd för att upprätthålla många av de perspektiv som styr- och ledningsteorier ställer för att uppnå en effektiv verksamhet.<sup>72</sup>

ESV kan konstatera att inköpsanalyser på ett positivt sätt påverkar effektiviteten i myndigheters inköpsverksamhet – men också i myndighetens sakverksamhet. Hur analysen genomförs bör dock anpassas till myndighetens uppgifter och mål och ett tydligt syfte med inköpsanalysen bör formuleras. Arbetet bör också vara långsiktigt.

### 6.2 Inköpsanalysarbete

ESV anser, baserat på analysen i avsnitt 5.3.2, att inköpsanalyser bör utgöra en del av kvalitetssäkringen på myndigheters inköps-, upphandlings- och ekonomifunktioner. Ju mer inköp är en del av myndighetens sakverksamhet desto mer behöver den också vara delaktig alternativt drivande i arbetet.

#### 6.2.1 Inköpsanalyser kan vara ett stöd för uppföljning ur flera perspektiv

Att arbeta mer strategiskt med inköp behöver inte ta mer resurser i anspråk, vare sig hos inköpsfunktionen eller hos den övriga verksamheten. Det kan tvärtom innebära att inköpsverksamheten effektiviseras. Att initiera ett inköpsanalysarbete kan dock kräva vissa investeringar och förändringar i arbetssätt på myndigheten.

Inköpsanalyser är ett viktigt instrument för kostnadskontroll. Analyserna kan dock ha flera och olika fokus. De kan t.ex. användas för att analysera inköpen utifrån ett legalitets-, säkerhets-, kontinuitets-, kostnadseffektivitets-, verksamhetsnytt-, hållbarhets-<sup>73</sup> och jämställdhetsperspektiv. Inköpsanalysen kan därför användas som

<sup>72</sup> Se bilaga 5.

<sup>73</sup> Med hållbarhetsperspektiv avses klimat och miljö samt sociala aspekter.

verktyg för att följa upp och stödja arbetet mot måluppfyllelse av regeringens mål inom flera olika områden.

ESV bedömer även att myndigheternas inköpsanalysarbete, beroende på omfång och inriktning, på ett tydligt och konkret sätt kan bidra till samtliga av de sju inriktningsmålen i regeringens upphandlingsstrategi.<sup>74</sup> ESV:s bedömning är att detta ytterligare stärker skälen för myndigheterna att bedriva ett inköpsanalysarbete.

### 6.2.2 Formulera syfte och mål för arbetet med inköpsanalyser och se det som en investering för effektivisering

Enligt ESV:s uppfattning bör myndigheten sätta upp mål för arbetet med inköpsanalyser. Syftet med inköpsanalysen bör möjliggöra att data används och skapar nytta i närtid. Har analysen ett syfte som möjliggör användande av data först längre fram i tiden bör det också brytas ned till mål med kortare tidsperspektiv. Syftet med inköpsanalyserna bör också stå i relation till myndighetens inköpsvolym. Det kan också vara lämpligt att myndigheten tar fram relevanta nyckeltal med utgångspunkt i målen för att följa arbetet över tid.

ESV menar att det också kan vara värdefullt att ta fram en helhetsbild över den egna inköpsverksamheten för att förstå styrkor och svagheter i processerna. I arbetet med inköpsanalysen bör medarbetare med rätt kompetens för att uppfylla syftet med analysen ingå. Ambitionsnivån behöver också anpassas till inköpsvolym och syfte. Myndigheter bör koppla mål för inköpsverksamheten till verksamhetens mål och uppgifter samt verksamhetskraven i myndighetsförordningen. Där det finns behov kan myndigheten också behöva göra prioriteringar mellan dem.

Inköpsansvariga behöver ta ansvar för att initiera och genomföra arbetet med inköpsanalyser. De bör visa på nytta och relevans för att skapa ett ledningsintresse, om det inte redan är efterfrågat. Arbetet med inköpsanalyser bör ses som en utvecklingsprocess där syftet med analysen styr arbetet. ”Tillräckligt bra data” och ett utvecklingsperspektiv bör vara en utgångspunkt för arbetet.

Myndigheter bör betrakta insatser kring inköpsanalyser som investeringar som möjliggör framtida effektiviseringar. Det krävs samarbete och utvecklingen initieras inte automatiskt. Syfte, mål och möjligheter behöver förankras i verksamheten. En controller, ekonomichef eller inköpschef behöver driva arbetet, helst i samarbete med några olika kompetenser. Det är också nödvändigt att påvisa nyttan för ledningen och

<sup>74</sup> Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*. Regeringskansliet. Inriktningsmålen inkluderar upphandling som verktyg för en god affär, effektiva inköp, leverantörs mångfald och fungerande konkurrens, rättssäkerhet samt främjar innovation, miljömässigt ansvarstagande samt ett socialt hållbart samhälle.

övriga verksamheten. Ytterligare framgångsfaktorer är att genomföra marknadsanalyser och leverantörsdialoger samt delta i nätverk och säkerställa rätt kompetens.

### 6.2.3 Myndighetens verksamhet och storlek påverkar vilken nivå på inköpsanalysarbetet som är lämplig

Myndigheternas skillnader i storlek och verksamhet ligger till grund för skillnaderna i det inköpsanalysarbete som bedrivs i dagsläget. Det är en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet med att främja inköpsanalyser i statliga myndigheter och för enskilda myndigheters bedömning av vilken nivå på inköpsanalysarbetet som myndigheten bör ha. Utgångspunkten för den här slutsatsen är att vad som är en lämplig inköpsmognad och grad av nivå på inköpsanalysarbetet beror på myndighetens bedömning av inköpsverksamhetens storlek och komplexitet samt tillhörande krav på kompetens, mål, data och leverantörsrelationer.

#### *Exempel på olika typer av inköpsverksamheter*

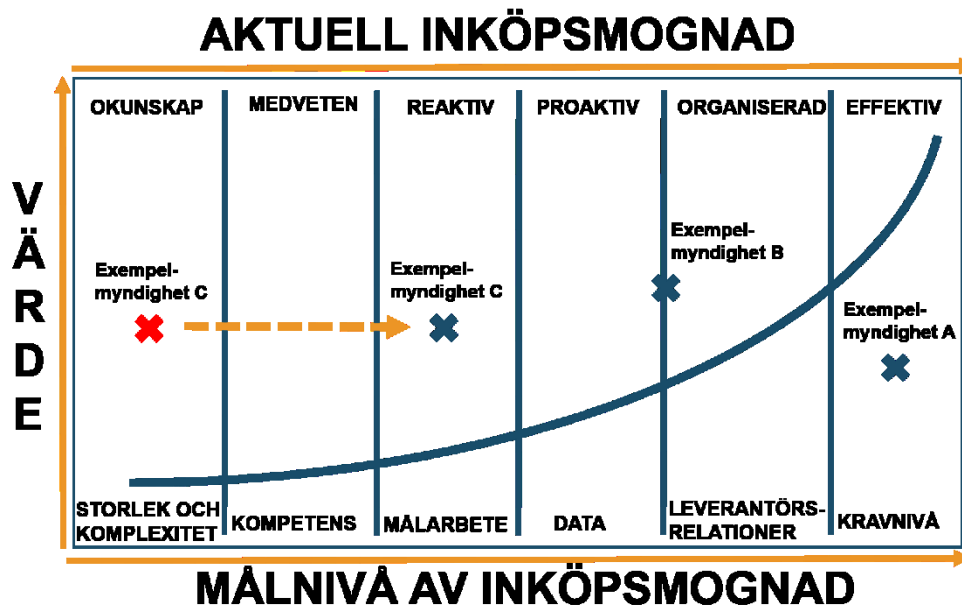
För att konkretisera ESV:s bild av vilken nivå på inköpsanalysarbete som är lämplig för olika statliga myndigheter har vi tagit fram tre exempelmyndigheter som vi menar bör arbeta med inköpsanalyser på tre olika sätt.<sup>75</sup>

- **Typmyndighet A:** Stor myndighet med komplexa inköp som utgör en stor andel av myndighetens verksamhet. Inköpen ställer höga krav på myndighetens inköpsdata, kompetens och leverantörsrelationer.
- **Typmyndighet B:** Medelstor myndighet med vissa komplexa inköp som ställer krav på specialistkompetens. Myndigheten har vissa mål för inköpsverksamheten, utvecklade datasystem och några täta leverantörsrelationer.
- **Typmyndighet C:** Mindre myndighet med få inköp som ställer särskilda krav på kompetens eller leverantörsrelationer. Myndigheten har ett begränsat målarbete kopplat till sina inköp, men har utmaningar att överblicka sina inköp och bedöma regelefterlevnaden.

---

<sup>75</sup> Se bilaga 4 för närmare beskrivning och mer detaljer om de olika typmyndigheterna.

Figur 4. Hitta en lämplig nivå för arbetet med inköpsanalyser



Myndigheter kan bedöma både sin aktuella nivå och önskade målnivå på inköpsmognad i sitt inköpsanalyserarbete genom att bedöma myndighetens storlek och komplexitet, kompetensnivå, målarbete i inköpsfunktionen, tillgång och behov av data, komplexitet och krav i leverantörsrelationer samt kravnivå på produkter och tjänster. Modellens blåa kryss illustrerar vad som är en lämplig målnivå på inköpsmognad för de tre typmyndigheterna. Pilen som anger förändring för typmyndighet C illustrerar skillnaden mellan nuläge och lämplig nivå på inköpsmognad för typmyndighet C.

#### Exempel på olika sätt att arbeta med inköpsanalyser

Varje myndighet behöver göra en egen analys av olika faktorer och ingångsvärden som påverkar myndigheten för att bedöma vad som utgör en lämplig målnivå för myndighetens inköpsmognad. Bilden ovan är en generalisering. Utifrån typmyndigheterna A, B och C så är ESV:s slutsats att följande inköpsmognad kan vara en utgångspunkt inför myndighetens ställningstagande om lämplig nivå:

- **Typmyndighet A** bör ha en välutvecklad och effektiv nivå på sitt inköpsanalyserarbete, som är integrerat i verksamheten och stöds av myndighetens övergripande mål. Arbetet bör bestå av ett gediget analyserarbete med digitala verktyg, utgå från tydliga kategoristrategier, samt präglas av en hög intern kompetensnivå och nära leverantörsrelationer.
- **Typmyndighet B** bör eftersträva en avancerad inköpsmognadsnivå, men på en lägre nivå än typmyndighet A. Myndigheten har begränsade krav på bland annat kompetens och leverantörsrelationer. Myndigheten bör dock kunna utforma standardiserade arbetssätt i högre grad. Inköpsanalyserarbetet behöver kopplas till sakverksamheten, men behöver inte vara fullt integrerad.

- **Typmyndighet C** har lägre krav på sitt inköpsanalysarbete och behöver inte ha ett utförligt målarbete eller involvera stora delar av verksamheten. För myndighetstyp C är spendanalys mest lämpligt. Myndigheten bör eftersträva grundläggande nyttor med begränsade insatser och behöver inte ha nära leverantörsrelationer, fördjupat analysarbete eller särskild kompetens.

Varje myndighet behöver på egen hand göra en bedömning av sin nuvarande position och sina förutsättningar och peka ut en riktning och plan för sitt utvecklingsarbete. ESV vill betona att praktiskt taget samtliga myndigheter bör bedriva någon typ av inköpsanalysarbete, oavsett storlek och komplexitet i inköpsverksamheten. Samma upplägg för arbetet är dock inte lämpligt för alla myndigheter. Arbetet behöver verksamhetsanpassas.

#### 6.2.4 Arbeta långsiktigt för att bygga upp kvalitativ data

ESV anser att myndigheter behöver arbeta långsiktigt med att bygga upp metadata som möjliggör automatiska uttag och sammankoppling av inköpsdata från relevanta datakällor. Det bör dock inte hindra en myndighet från att påbörja ett arbete med inköpsanalyser utifrån tillgänglig data.

För att säkra tillgången till och kvaliteten i datan bör en myndighet så långt det är möjligt använda sig av e-handel. Där det inte går eller är mindre lämpligt att använda sig av e-handel, bör myndigheten begränsa mandatet för att göra dessa inköp till utpekade specialister. Att begränsa möjligheten att göra inköp utanför e-handelssystemen kommer enligt ESV:s uppfattning att öka kvaliteten i myndighetens inköp och förbättra inköpsdatan som ligger till grund för inköpsanalyserna.

#### 6.2.5 Myndigheterna har ansvar för att ha kunskap om sina inköp

ESV bedömer att det är viktigt att praktiskt taget samtliga myndigheter utför inköpsanalyser. Staten ska veta vad den köper och från vem, samt vilka avtal staten har. Det arbetet bidrar till öppenhet och god planering av kommande upphandlingar.

Det är stor skillnad på de olika statliga myndigheterna och det är nödvändigt att anpassa arbetet på respektive myndighet beroende på flera faktorer, exempelvis:

- komplexitet i varor och tjänster
- nivå och krav på kompetens
- lämpliga mål för inköpsarbetet
- tillgänglig och önskad data
- krav på inköp
- krav på leverantörsrelationer.

Myndigheterna behöver själva bedöma sin aktuella inköpsmognad och vad som utgör en lämplig nivå för myndighetens inköpsmognad på lång sikt.

### **6.3 Inköpsanalyser ett viktigt verktyg för försörjningsberedskapsanalys**

Utifrån den aktuella statliga utredningen om försörjningsberedskap<sup>76</sup> framstår det tydligt för ESV att inköpsanalyser är ett viktigt verktyg för att säkerställa en effektiv och säker försörjning i statliga myndigheter. Som vi anger i 5.3.3 och 5.4 så initieras inköpsanalyser ofta ur ett kostnadskontroll- och regelefterlevnadsperspektiv, men kan även belysa aspekter som säkerhet och kontinuitet. Inköpsanalyser ger ett underlag för att bedöma leveranssäkerhet och identifiera kritiska inköp. Genom att förstå marknaden och dess begränsningar kan staten bättre förbereda sig för potentiella brister och risker.

Det är viktigt att understryka att alla inköp inte är lika. Medan vissa enklare inköp kan ske utan problem på marknaden, finns det andra specifika och komplexa inköp som är avgörande för en myndighetens verksamhet. Dessa särskilt viktiga inköp kräver en mer detaljerad analys för att förstå de potentiella risker som kan påverka leveransen, särskilt om dessa risker är gemensamma för flera myndigheter. ESV menar att ett samlat analysarbete, som en gemensam spendanalys på en aggregerad nivå för vissa beredskapssektorer, kan erbjuda den insikt och överblick som regeringen behöver och MSB är utpekad för att samordna.

De myndigheter som utredningen förslår för rollen som försörjningsberedskapsmyndigheter<sup>77</sup> bör särskilt beakta vikten av kvalificerade inköpsanalyser som kategoristyrning, spendanalys och leverantörsmarknadsanalys. Även om de inte nämns direkt i utredningen om försörjningsberedskap är dessa analysmetoder centrala verktyg för att garantera en säker och pålitlig försörjning.

Sammanfattningsvis poängterar ESV behovet av att de utpekade försörjningsberedskapsmyndigheterna har ett utvecklat arbete med inköpsanalyser för att bl.a. kunna identifiera vilka marknader som är särskilt kritiska, är präglade av hög risk för leveransbrist, och kan påverka myndigheters verksamhetskapacitet. Myndigheternas inköpsanalyser har mycket god potential för att utveckla övergripande strategier för försörjningsberedskapen.

<sup>76</sup> SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

<sup>77</sup> Socialstyrelsen, Livsmedelsverket, Trafikverket, Post- och telestyrelsen, Energimyndigheten och Finansinspektionen.

## **6.4 Det behövs ingen ny reglering för att myndigheter ska göra inköpsanalyser**

En utgångspunkt i regeringens styrning av myndigheter är, som vi pekat på i avsnitt 5.1.1, att myndighetens ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen.

Myndighetens ledning ska säkerställa:

- effektivitet och god hushållning med statens medel
- lagenlighet
- tillförlitlig och rättvisande redovisning
- en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

En myndighet ska också fortlöpande utveckla verksamheten. Ett strategiskt inköpsarbete kan utgöra en grund och ett stöd för en sådan utveckling.

Regleringen om detta finns i myndighetsförordningen, för lärosäten också till del i högskoleförordningen. ESV bedömer att det inte finns behov av någon ytterligare generell reglering på området. Regleringen i förordningarna utgör tillräcklig styrning för att myndigheter ska arbeta med inköpsanalyser i den omfattning som myndigheten behöver för att säkerställa att den fullgör verksamhetskraven och upprätthåller en intern styrning och kontroll som fungerar betryggande.

Regeringen kan också styra enskilda myndigheter om det finns skäl för det, exempelvis om regeringen bedömer att inköpen är centrala för att genomföra verksamheten. Sådan styrning kan ges i de styrdokument som specifikt riktar sig till den enskilda myndigheten, exempelvis genom att lägga in återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Det är också möjligt att ställa frågor om myndigheters arbete med att säkra effektiva inköp i samband med myndighetsdialoger.

## **6.5 Stödet för arbetet med inköpsanalyser behöver utvecklas**

Flera myndigheter har efterfrågat stöd och samverkan för att utveckla sitt inköpsanalysarbete. För att sänka tröskeln för att fler myndigheter ska initiera och utveckla sitt arbete med inköpsanalyser bör stödet till myndigheterna om hur arbetet med inköpsanalyser kan bedrivas utvecklas. Det bör sträcka sig från mer grundläggande stöd och metoder som hjälper myndigheterna att göra enklare spendanalyser till stöd och metoder för att utveckla ett strategiskt inköpsarbete.

Myndigheter med en mer omfattande inköpsverksamhet bör därutöver kunna bistå varandra i att utveckla inköpsanalysarbetet genom att utbyta erfarenheter om arbetssätt, metoder och modeller.

ESV anser att inköpsanalyser utgör en del i processen att följa upp och utvärdera genomförda upphandlingar. Att utveckla stöd kopplat till inköpsanalyser bör därför

kunna ingå i uppgiften att utveckla, förvalta och ge stöd till upphandlande myndigheter.

## **6.6 Ökad e-handel skulle förenkla arbetet med inköpsanalyser**

En förutsättning för att kunna analysera inköpen är att det finns tillgång till kvantitativ data om myndigheternas inköp som går att koppla samman till ett gemensamt dataunderlag för analyserna. ESV anser att tröskeln för myndigheter att utveckla arbetet med inköpsanalyser kan sänkas, om de får tillgång till tillförlitlig data om sina inköp. Att använda sig av e-handel ger tillgång till sådan data.

Enligt ESV:s senaste EA-uppföljning uppger 28 myndigheter att de gör 60–99 procent av sina beställningar elektroniskt, medan 130 myndigheter gör elektroniska beställningar i mindre omfattning än så. ESV menar därför att arbetet med inköpsanalyser kan gynnas av om kraven ökar på att myndigheter i större utsträckning ska använda sig av e-handel.

## **6.7 Det finns skäl att utreda en samlad nationell information om inköp**

ESV anser att det finns skäl för att göra det möjligt att analysera inköp i offentlig sektor på en aggregerad nivå. Med en sådan uppföljning skulle det gå att identifiera avvikelser i kostnader inom den offentliga sektorn för inköp av likartade varor och tjänster. Utöver möjligheten att följa kostnader och kostnadsskillnader för inköp av varor och tjänster, skulle man också kunna använda en sådan uppföljning till att följa upp inköpen i offentlig sektor mot andra mål eller krav än att upprätthålla en kostnadseffektivitet och en god hushållning.

Genom att få en bättre överblick över offentliga inköp går det även att beakta inköpen ur flera andra perspektiv, såsom:

- rättssäkerhet
- säkerhet och kontinuitet
- miljö och klimat
- jämställdhet och social hållbarhet
- innovation.

Att samla och analysera data över inköp skulle också kunna ge en indikation om inom vilka områden det finns behov av att genomföra gemensamma upphandlingar. Det skulle också vara möjligt att följa upp genomförda upphandlingar på en övergripande nivå om det i systemet finns information om kopplingar till de tecknade ramavtalen. Tillgången till sådan data skulle därmed kunna effektivisera arbetet med de gemensamma upphandlingarna i staten.

### 6.7.1 En samlad nationell information behöver utredas vidare

Att samla information om det offentliga inköp ur ett nationellt perspektiv skulle inte vara oproblemiskt. Det kan finnas risk för att den aggregerade informationen, eller viss typ av inköpsinformation, kan ge sådan tillgång till information om de offentliga inköpen i Sverige som kan vara skadliga för förvaltningen eller för nationen som helhet. Om sådan information inhämtas kan det därför finnas skäl att överväga om den ska omfattas av sekretess eller om den inte alls ska inhämtas från vissa sektorer i samhället utifrån ett säkerhetsperspektiv.

Att samla aggregerad information skulle också kunna leda till att myndigheterna behöver göra förändringar i vilken information de registrerar och hur de registrerar den. Det är något som kan medföra kostnader. Detsamma gäller för kommuner och regioner om de också ska ingå i den aggregerade insamlingen.

ESV kan inte inom ramen för detta uppdrag utreda alla aspekter som talar för eller emot att upprätta förutsättningar för att kunna analysera det offentliga inköp på aggregerad nivå. ESV bedömer att det är något som behöver utredas vidare.

Om regeringen ser ett värde i att möjliggöra sådana jämförelser och analyser av det offentliga inköp, är frågan om vilken information som ska samlas in och på vilket sätt det ska göras något som rimligen kunde utredas inom utredningsväsendet. Det finns många komplexa parametrar som behöver beaktas innan man kan göra ett slutligt ställningstagande som berör många olika sektorer och intressen i samhället.

Om hela den offentliga sektorn ska ingå i ett sådant system berör det också det kommunala och regionala självstyret, vilket medför att en möjlig reglering i sådana fall behöver hanteras i lag.

## 6.8 Ta fram en gemensam kategoristandard för offentlig sektor

ESV ser fördelar med att ta fram en gemensam kategoristandard för staten men också för den offentliga sektorn som helhet. En gemensam standard skulle öka möjligheten för myndigheter, kommuner och regioner att jämföra sig med varandra och dra lärdomar utifrån sina och andra jämförbara organisationers inköp.

För att kunna göra analyser på en aggregerad nivå behöver det också vara möjligt att sammanställa de offentliga inköpen ur den information som finns hos de enskilda myndigheterna i jämförbara datamängder. För att kunna göra det behöver data struktureras på ett sätt som möjliggör jämförelser.

Ett sätt att göra det är att upprätta gemensamma riktlinjer för hur inköpen ska kategoriseras och vilka andra metadata som ska registreras i samband med inköpen.

En del av detta arbete är redan gjort utifrån de gemensamma standarder som har tagits fram för att möjliggöra e-handel.<sup>78</sup>

Flera myndigheter arbetar också redan med att kategorisera sina inköp. Kommunerna har också tagit fram en gemensam standard för detta och motsvarande arbete har också bedrivits för regionerna. Därutöver finns internationella standarder på området, såsom UNSPSC<sup>79</sup>. ESV menar att det är möjligt att utveckla ett nationellt kategoriträd utifrån dessa standarder.

---

<sup>78</sup> Mer information finns på [SFTI:s webbplats](#) (Single Face To Industry). Se även SFTI:s webbsidor. [E-handel | SFTI | SKR](#) och [Standarder | SFTI | SKR](#).

<sup>79</sup> Förenta nationerna, United Nations Development Programme, <https://www.unspsc.org/>. Hämtad 15 oktober 2023.

## Referenser

### Muntligt inhämtat material

- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med KPMG, Dnr 2022-02479-37.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med EFFSO, Dnr 2022-02479-2.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med MSB, Dnr 2022-02479-38.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Polisen, Dnr 2022-02479-39.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Skatteverket, Dnr 2022-02479-40.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Statens fastighetsverk, Dnr 2022-02479-41.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med referensmyndigheterna i regeringsuppdraget (Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter samt Upphandlingsmyndigheten) , Dnr 2022-02479-42.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med finska Statskontoret, Dnr 2022-02479-43.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med norska Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, Dnr 2022-02479-44.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Sveriges kommuner och regioner, Dnr 2022-02479-45.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Adda, Dnr 2022-02479-46.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Arbetsförmedlingen, Dnr 2022-02479-47.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Energimyndigheten, Dnr 2022-02479-48.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Kriminalvården, Dnr 2022-02479-49.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Lunds universitet, Dnr 2022-02479-50.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Länsstyrelsen i Västra Götaland, Dnr 2022-02479-51.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Naturvårdsverket, Dnr 2022-02479-52.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Pensionsmyndigheten, Dnr 2022-02479-53.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Styrelsen för internationell utvecklingssamarbete (Sida) , Dnr 2022-02479-54.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Skatteverket, Dnr 2022-02479-55.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Sveriges lantbruksuniversitet, Dnr 2022-02479-56.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Intervju med Trafikverket, Dnr 2022-02479-57.
- Ekonomistyrningsverket (2023), Workshop den 13 juni 2023, Dnr 2022-02479-58.

Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Digg, Dnr 2022-02479-59.

Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Kammarkollegiet, Dnr 2022-02479-60.

Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Upphandlingsmyndigheten, Dnr 2022-02479-61.

Ekonomistyrningsverket (2023), Samtal med Statens Servicecenter, Dnr 2022-02479-62.

Ekonomistyrningsverket (2023), Deltagande i kategoristyrningsnätverksmöte den 29 augusti, Dnr 2022-02479-63.

Ekonomistyrningsverket (2023), Workshop den 7 september 2023, Dnr 2022-02479-64.

## Lagar, förordningar och föreskrifter

Lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling.

Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

Förordningen (2016:1023) med instruktion för Ekonomistyrningsverket.

Förordningen (2012:2008) med instruktion för Statens servicecenter.

Förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

Förordningen (2000:606) om myndigheters bokföring.

Förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte.

Högskoleförordningen (1993:100).

Myndighetsförordningen (2007:515).

Myndigheten för digital förvaltnings föreskrifter (MDFFS 2021:1) om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte.

## Övriga källor

Carr, A. S. & Smeltzer, L. R. (1997), An empirically based operational definition of strategic purchasing. I: *European Journal of Purchasing & Supply Management*, vol. 3, nr 4/1997, s. 199-207.

ESV 2023:28, *EA-uppföljning 2022 – Uppföljning av myndigheternas efterlevnad av det ekonomiadministrativa regelverket*.

Fi 2022/03469, Finansdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Upphandlingsmyndigheten*, Regeringen.

Finansdepartementet, *Nationella upphandlingsstrategin*, Regeringskansliet.

Glock, C. H. & Hochrein, S. (2011), Purchasing Organization and Design: a literature review. I: *Business Research*, 4 (2): 149-191.

Konkurrensverket (2023), *LOU i korthet*, Hämtad från <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/lou-i-korthet/>. Hämtad 13 oktober 2023.

Myndigheten för digital förvaltning, *Uppföljning av myndigheternas e-handel*, <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel#h-Andelmatchandefakturor>. Uppdaterad 31 maj 2023. Hämtad 8 augusti 2023.

O'Brien, J. (2014), *Category management för inköp: en strategisk metod för maximering av företagets lönsamhet*. Första upplagan. Lund: Studentlitteratur AB.

Petersson, A. & Riise Åberg, T. (2019), *Strategiskt inköp inom offentlig upphandling - en explorativ studie*. Masteruppsats. Lunds universitet.

Skr. 2022/23:101, Finansdepartementet, *Årsredovisning för staten 2022*.

SOU 2023:50, *En modell för svensk försörjningsberedskap*.

SOU 2023:43, *En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter*,

White, R.T. Gareth m.fl. (2016), Challenges to the Development of Strategic Procurement: A Meta-Analysis of Organizations in the Public and Private Sectors. I: *Strategic Change*, vol. 25 nr 2.

Ugrumova, N. & Skoglund, M. (2019). *Implementation of Category Management in Procurement within Public Sectors - The Case of the City of Gothenburg*. Masteruppsats. Göteborgs universitet.

United Nations, United Nations Development Programme, *United Nations Standard Products and Services Code*, Hämtad från <https://www.unspsc.org/>. Hämtad 13 oktober 2023.

Upphandlingsmyndigheten 2022:1, *Att stimulera etableringen av ändamålsenliga inköpsorganisationer*, Rapport.

Upphandlingsmyndigheten (2023), *Analysera inköpen med spendanalys*, Hämtad från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-%20inkopsverksamhet/analysera-inkopen-med-spendanalys/>. Hämtad 6 oktober 2023.

Upphandlingsmyndigheten (2023), *Regeringsuppdrag om offentlig upphandling*, Hämtad från <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/om-oss/vart-uppdrag/regeringsuppdrag/>. Hämtad 13 oktober 2023.

Upphandlingsmyndigheten 2023:1, *Nationella upphandlingsrapporten 2023*.

Weele, A.J.V. & Arbin, K. (2019), *Inköp och supply chain management: analys, strategi, planering och praktik*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur AB.

## Bilaga 1 – Regeringsuppdrag



### Regeringsbeslut

2022-11-24  
FI2022/03124

### Finansdepartementet

Ekonomistyrningsverket  
Box 45316  
104 30 Stockholm

Uppdrag att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter

### Regeringens beslut

Regeringen ger Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att utreda om inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter. I uppdraget ingår även att lämna förslag på åtgärder som kan öka effektiviteten i myndigheternas inköpsverksamhet.

Kammarkollegiet, Myndigheten för digital förvaltning, Statens servicecenter och Upphandlingsmyndigheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter under genomförandet av uppdraget. Myndigheterna ska vid behov även bistå ESV.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 3 november 2023.

### Bakgrund

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår bl.a. att en myndighets ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

En inköpsanalys är en systematisk analys av fakturor som genomförs för att kartlägga en organisations inköp. Analysen ger en bild av hur exempelvis inköpsvolymen, antalet leverantörer och antalet transaktioner fördelar sig mellan olika inköpskategorier och organisatoriska enheter. Analysen kan även ligga till grund för strategiska beslut om prioriteringar i en myndighets inköpsverksamhet och hur verksamheten ska organiseras. Den gör det vidare möjligt för myndigheten att identifiera särskilda kategorier av inköp, t.ex. inköp med särskild miljöpåverkan.

En inköpsanalys kan också vara en utgångspunkt för styrning och organisering av en myndighets inköpsarbete. Att inköp av varor och tjänster konsolideras kan medföra att de kan göras till lägre pris och bättre leveransvillkor. Analysen kan därmed vara ett led i myndighetens arbete med att säkerställa en god hushållning med statens medel och att inköpsarbetet bedrivs på ett effektivt sätt. Eftersom analysen omfattar den sammantagna inköpsvolymen inom myndigheten kan den även underlätta kontrollen av att reglerna om direktupphandling följs samt identifiera eventuella oseriösa och kriminella aktörer. Myndigheters inköpsanalyser kan vidare användas av Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet för att exempelvis identifiera nya avtalsområden och vid upphandling av ramavtal.

Det är viktigt att de statliga myndigheterna bedriver sin verksamhet effektivt. Det finns därför behov av att utreda hur inköpsanalyser kan påverka effektiviteten i statliga myndigheters inköpsverksamheter.

På regeringens vägnar



Erik Slottnér



Ann Fryksdahl

Kopia till

Kammarkollegiet

Myndigheten för digital förvaltning

Statens servicecenter

Upphandlingsmyndigheten

## Bilaga 2 – Intervjufrågor

### Intervjuer med myndigheter om arbetet med inköpsanalyser

#### Frågor som kan besvaras i förväg

- Vad innefattas i myndighetens inköpsverksamhet (organisatoriskt och funktionellt)?
- Hur är arbetet organiserat? Vad är inköpsverksamhet enligt er? Hur är ledningen involverad?
- Vad finns det för intern styrning av inköp, policyer, instruktioner, mandat och riktlinjer?
- Hur länge har ni arbetat med inköpsanalyser?

#### Frågor som kan förberedas och besvaras under intervju

##### *Vilket syfte har myndigheten med att arbeta med inköpsanalyser?*

- Vem har beslutat om/ beställt arbetet?
- Varför arbetar ni med inköpsanalyser?
  - Internt syfte – att öka effektiviteten inom inköpsverksamheten.
  - Externt syfte – att öka effektiviteten och hushållningen (exempelvis minska kostnader) på myndigheten som helhet.
  - Säkerställa att myndigheten uppfyller krav i regelverken och de myndighetsinterna riktlinjerna.
  - Andra perspektiv

##### *Vad ingår i en inköpsanalys?*

- Vilka moment eller perspektiv ingår i en inköpsanalys på er myndighet?
- Är det något särskilt man bör tänka på i förberedelserna, när man sätter upp en analys?
- Är det något särskilt man bör tänka på i genomförandet?
- Är det något särskilt man bör tänka på i efterarbetet?

##### *Hur använder ni resultatet av analysen?*

- Gav analysen kunskap om styrkor och svagheter i inköpsprocessen?
  - Vilka?
- Ledde analysen till några förändringar i inköpsprocessen?  
Vilka? Hur genomfördes i så fall förändringsarbetet?
- Gav analysen kunskaper om möjligheter och hinder i relationen mellan inköpsverksamheten och sakverksamheten?
- Ledde analysen till några förändringar i den relationen?
  - Vilka? Hur genomfördes i så fall förändringsarbetet?

- Om någon förändring har identifierats och genomförts – har ni följt upp resultatet av förändringen?

***Hur har inköpsverksamheten påverkats av att ni har börjat arbeta med inköpsanalyser?***

- Hur omhändertar ni insamlad information och omsätter den i styrningen (av inköpsverksamheten)?
- Har ni förändrat något i hur inköpen hanteras på er myndighet efter att ni gjort inköpsanalyser?
- Hur har resultatet av arbete med inköpsanalyser dokumenterats? Går det att följa i årsredovisning, redovisning av inköpskostnader etc.?
- Hur följer Kriminalvården upp strategi för inköp och upphandling?
- Hur använder man i så fall resultatet av uppföljningen? Hur omsätts i styrsignaler?

***Vad är effektivitet i inköpsverksamhet?***

- Hur definierar ni effektivitet i inköpsverksamheten?
- Kan ni spåra och analysera skillnader i effektivitet (kostnader/tidsåtgång/kvalitet/regelefterlevnad/leveranstrygghet etc) sedan ni påbörjade arbetet?
- Kan ni kvantifiera resultat av ex er strategi?
- Hur spårar och analyserar ni resultatet av att arbeta med inköpsanalyser?
- Använder ni några nyckeltal eller liknande i analysarbetet?
- Hur har era inköp, processer och beslutsfattande påverkats av ert arbete med inköpsanalyser? (Stryk om svaret tidigare har lämnats på fråga ovan.)
- Har ni uppnått minskade kostnader? Hur har de beräknats?
- Hur bidrar inköpsanalyser till ökad effektivitet i inköpsverksamheten?
- Hur bidrar inköpsanalyser till ökad effektivitet i myndighetens sakverksamhet?

***Vilka lärdomar av arbetet med inköpsanalyser vill ni dela med er av?***

- Hur skulle inköpsanalyser kunna bidra till en än mer effektiv inköpsverksamhet respektive sakverksamhet?
- Kan ni beskriva de viktigaste positiva effekterna av att arbeta med inköpsanalyser?
- Har arbetet medför några negativa effekter? Ökad administration, kostnader etc.?
- Vilka andra åtgärder kan ni se som kan medföra ökad effektivitet i inköpsverksamheten?
- Kategoristyrning, hur har ni tagit fram kategorier?

## Bilaga 3 – Inköpsvolymer och kvoter i statliga myndigheter

Tabellen visar myndigheternas kostnader för investeringar och konsumtion 2022 så som de definieras i nationalräkenskaperna.<sup>80</sup> I den första kolumnen anges myndighetens namn. Beloppet för myndighetens kostnader för investeringar och konsumtion anges i den tredje kolumnen Total konsumtion (mnkr).

Vi har också relaterat dessa kostnader till myndigheternas totala verksamhetskostnader 2022. Myndighetens verksamhetskostnader anges i kolumnen Totala verksamhetskostnader (mnkr). Den femte kolumnen visar total konsumtion i förhållande till totala verksamhetskostnader uttryckt i procent. Detta då vi bedömer att myndigheter vars kostnader för investeringar och inköp motsvarar en stor andel av verksamhetskostnaderna har särskild anledning att arbeta med inköpsanalyser.

Vissa kostnader som enligt nationalräkenskaperna räknas som investeringar ingår endast indirekt genom avskrivningar i det som räknas som myndigheternas verksamhetskostnader. Det innebär att inköpen kan överstiga verksamhetskostnaderna vissa år för vissa myndigheter.

**Tabell 1. Inköpsvolymer och kvoter i statliga myndigheter.**

Myndighet	Total konsumtion (mnkr)	Totala verksamhetskostnader (mnkr)	Andel konsumtion
Affärsverket svenska kraftnät	34364	32891	104 %
Allmänna reklamationsnämnden	17	54	31 %
Arbetsdomstolen	10	31	31 %
Arbetsförmedlingen	2387	9076	26 %
Arbetsgivarverket	36	116	31 %
Arbetsmiljöverket	163	738	22 %
Barnombudsmannen	12	35	35 %
Blekinge tekniska högskola	158	560	28 %
Bokföringsnämnden	4	14	29 %
Bolagsverket	312	709	44 %
Boverket	162	377	43 %
Brottsförebyggande rådet	68	201	34 %
Brottsoffermyndigheten	15	52	28 %
Centrala studiestödsnämnden	403	1066	38 %
Delegationen mot segregation	6	24	26 %
Diskrimineringsombudsmannen	44	132	33 %
Domarnämnden	3	10	30 %

<sup>80</sup> Definitionerna av vad som ses som investering respektive konsumtion följer nationalräkenskaperna. Till skillnad från hur de beräknas har vi dock valt att inkludera affärsverken men exkludera de tre myndigheterna under riksdagen.

Myndighet	Total konsumtion (mnkr)	Totala verksamhets-kostnader (mnkr)	Andel konsumtion
Domstolsverket	2072	7598	27 %
E-hälsomyndigheten	326	662	49 %
Ekobrottsmyndigheten	413	833	50 %
Ekonomistyrningsverket	70	225	31 %
Elsäkerhetsverket	25	72	35 %
Energimarknadsinspektionen	60	202	30 %
Etikprövningsmyndigheten	18	55	32 %
Exportkreditnämnden	110	10757	1 %
Fastighetsmäklarinspektionen	8	32	26 %
Finansinspektionen	233	858	27 %
Finanspolitiska rådet	3	11	31 %
Folke Bernadotteakademien	146	409	36 %
Folkhälsomyndigheten	4541	7025	65 %
Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd	24	66	35 %
Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande	50	157	32 %
Fortifikationsverket	7904	4712	168 %
Forum för levande historia	35	72	49 %
Försvarets materielverk	12916	28773	45 %
Försvvarshögskolan	265	681	39 %
Försvarmakten	43741	58366	75 %
Försvvarsunderrättelsedomstolen	3	8	37 %
Försäkringskassan	2596	10270	25 %
Gymnastik- och idrottshögskolan	76	205	37 %
Göteborgs universitet	2312	7409	31 %
Havs- och vattenmyndigheten	525	820	64 %
Högskolan Dalarna	189	761	25 %
Högskolan i Borås	321	939	34 %
Högskolan i Gävle	208	762	27 %
Högskolan i Halmstad	226	718	32 %
Högskolan i Skövde	164	560	29 %
Högskolan Kristianstad	152	615	25 %
Högskolan Väst	172	704	24 %
Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen	22	77	29 %
Inspektionen för socialförsäkringen	19	71	27 %
Inspektionen för strategiska produkter	18	56	32 %
Inspektionen för vård och omsorg	234	810	29 %
Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering	9	49	18 %
Institutet för mänskliga rättigheter	19	27	72 %
Institutet för rymdfysik	48	120	40 %
Institutet för språk och folkminnen	29	96	30 %
Integritetsskyddsmyndigheten	39	139	28 %

Myndighet	Total konsumtion (mnkr)	Totala verksamhets-kostnader (mnkr)	Andel konsumtion
Justitiekanslern	20	67	30 %
Jämställdhetsmyndigheten	52	150	34 %
Kammarkollegiet	415	453	92 %
Karlstads universitet	348	1329	26 %
Karolinska institutet	2976	7697	39 %
Kemikalieinspektionen	71	301	24 %
Kommerskollegium	35	116	30 %
Konjunkturinstitutet	18	73	24 %
Konkurrensverket	39	175	22 %
Konstfack	89	218	41 %
Konstnärsnämnden	142	54	264 %
Konsumentverket	46	170	27 %
Kriminalvården	5066	12426	41 %
Kronofogdemyndigheten	843	2154	39 %
Kungl. biblioteket	212	476	44 %
Kungl. Konsthögskolan	49	98	50 %
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	76	222	34 %
Kungl. Tekniska högskolan	2265	5426	42 %
Kungliga hov- och slottsstaten	76	198	39 %
Kustbevakningen	621	1509	41 %
Kärnavfallsfonden	24	24	98 %
Lantmäteriet	800	2171	37 %
Linköpings universitet	1325	4567	29 %
Linnéuniversitetet	714	2220	32 %
Livsmedelsverket	226	697	32 %
Luffartsverket	944	2591	36 %
Luleå tekniska universitet	637	1906	33 %
Lunds universitet	3422	9812	35 %
Läkemedelsverket	251	1056	24 %
Länsstyrelsen i Blekinge län	66	168	39 %
Länsstyrelsen i Dalarnas län	134	335	40 %
Länsstyrelsen i Gotlands län	77	176	44 %
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	100	272	37 %
Länsstyrelsen i Hallands län	105	263	40 %
Länsstyrelsen i Jämtlands län	108	305	35 %
Länsstyrelsen i Jönköpings län	115	288	40 %
Länsstyrelsen i Kalmar län	142	313	45 %
Länsstyrelsen i Kronobergs län	75	215	35 %
Länsstyrelsen i Norrbottens län	163	401	41 %
Länsstyrelsen i Skåne län	264	693	38 %
Länsstyrelsen i Stockholms län	229	681	34 %
Länsstyrelsen i Södermanlands län	93	229	41 %

Myndighet	Total konsumtion (mnkr)	Totala verksamhets-kostnader (mnkr)	Andel konsumtion
Länsstyrelsen i Uppsala län	87	248	35 %
Länsstyrelsen i Värmlands län	107	280	38 %
Länsstyrelsen i Västerbottens län	155	362	43 %
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	100	259	39 %
Länsstyrelsen i Västmanlands län	158	297	53 %
Länsstyrelsen i Västra Götalands län	536	1270	42 %
Länsstyrelsen i Örebro län	112	270	41 %
Länsstyrelsen i Östergötlands län	139	372	37 %
Malmö universitet	670	1959	34 %
Medlingsinstitutet	40	57	70 %
Migrationsverket	2092	5784	36 %
Mittuniversitetet	315	1114	28 %
Moderna museet	178	231	77 %
Myndigheten för arbetsmiljökunskap	25	49	53 %
Myndigheten för delaktighet	31	66	47 %
Myndigheten för digital förvaltning	159	261	61 %
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	14	46	30 %
Myndigheten för kulturanalys	9	23	37 %
Myndigheten för press, radio och tv	16	46	35 %
Myndigheten för psykologiskt försvar	83	113	73 %
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap	1897	3078	62 %
Myndigheten för stöd till trossamfund	9	20	43 %
Myndigheten för tillgängliga medier	129	199	65 %
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	26	73	36 %
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor	46	125	37 %
Myndigheten för vård- och omsorgsanalys	20	63	33 %
Myndigheten för yrkeshögskolan	41	162	26 %
Mälardalens universitet	357	1198	30 %
Nationalmuseum	208	307	68 %
Naturhistoriska riksmuseet	161	325	50 %
Naturvårdsverket	2443	3021	81 %
Nordiska Afrikainstitutet	13	42	31 %
Nämnden för prövning av oredlighet i forskning	9	9	100 %
Patent- och registreringsverket	149	368	41 %
Pensionsmyndigheten	875	1412	62 %
Polarforskningssekretariatet	39	65	59 %
Polismyndigheten	11015	35492	31 %
Post- och telestyrelsen	162	520	31 %
Regeringskansliet	3831	9565	40 %
Revisorsinspektionen	14	40	35 %

Myndighet	Total konsumtion (mnkr)	Totala verksamhetskostnader (mnkr)	Andel konsumtion
Riksantikvarieämbetet	122	321	38 %
Riksarkivet	241	528	46 %
Riksgäldskontoret	135	93650	0 %
Rymdstyrelsen	19	49	39 %
Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige	63	166	38 %
Rättsmedicinalverket	214	675	32 %
Sameskolstyrelsen	34	107	32 %
Sametinget	52	109	48 %
Sjöfartsverket	2328	3133	74 %
Skatteverket	2985	9501	31 %
Skogsstyrelsen	692	1369	51 %
Skolforskningsinstitutet	8	25	32 %
Socialstyrelsen	563	1417	40 %
Specialpedagogiska skolmyndigheten	369	1220	30 %
Spelinspektionen	24	77	32 %
Statens beredning för medicinsk och social utvärdering	33	118	28 %
Statens centrum för arkitektur och design	50	77	65 %
Statens energimyndighet	378	721	52 %
Statens fastighetsverk	2304	2839	81 %
Statens försvarshistoriska museer	83	137	61 %
Statens geotekniska institut	51	141	36 %
Statens haverikommission	25	62	41 %
Statens historiska museer	153	359	43 %
Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten	3	10	35 %
Statens institutionsstyrelse	926	3593	26 %
Statens jordbruksverk	680	1890	36 %
Statens konstråd	41	54	76 %
Statens kulturråd	52	159	33 %
Statens maritima och transporthistoriska museer	237	412	58 %
Statens medieråd	10	29	35 %
Statens museer för världskultur	141	229	62 %
Statens musikverk	52	109	48 %
Statens servicecenter	556	1480	38 %
Statens skolinspektion	127	519	24 %
Statens skolverk	1150	1856	62 %
Statens tjänstepensionsverk	304	482	63 %
Statens veterinärmedicinska anstalt	188	475	40 %
Statens väg- och transportforskningsinstitut	107	285	38 %
Statistiska centralbyrån	361	1136	32 %
Statskontoret	32	105	30 %
Stockholms konstnärliga högskola	112	273	41 %

<b>Myndighet</b>	<b>Total konsumtion (mnkr)</b>	<b>Totala verksamhets- kostnader (mnkr)</b>	<b>Andel konsumtion</b>
Stockholms universitet	2046	5985	34 %
Strålsäkerhetsmyndigheten	186	473	39 %
Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll	51	160	32 %
Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete	1261	1773	71 %
Svenska institutet	82	202	41 %
Svenska institutet för europapolitiska studier	10	24	41 %
Sveriges geologiska undersökning	345	497	69 %
Sveriges lantbruksuniversitet	1126	4108	27 %
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut	406	872	47 %
Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden	6	22	28 %
Södertörns högskola	348	1008	35 %
Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket	51	194	26 %
Tillväxtverket	558	1239	45 %
Totalförsvarets forskningsinstitut	501	1465	34 %
Totalförsvarets plikt- och prövningsverk	205	431	48 %
Trafikanalys	33	73	45 %
Trafikverket	61047	44436	137 %
Transportstyrelsen	1368	2840	48 %
Tullverket	846	2485	34 %
Umeå universitet	1518	5001	30 %
Universitets- och högskolerådet	343	605	57 %
Universitetskanslersämbetet	67	177	38 %
Upphandlingsmyndigheten	39	114	34 %
Uppsala universitet	2388	8182	29 %
Verket för innovationssystem	188	431	44 %
Vetenskapsrådet	349	647	54 %
Åklagarmyndigheten	454	2050	22 %
Örebro universitet	544	1679	32 %
Överklagandenämnden för studiestöd	4	17	22 %

## Bilaga 4 – Beskrivning av typmyndigheter inom inköp

Typ	Inköps-volym och andel	Komplexitet och kompetens	Mål och data	Leverantörer
<i>Typ A</i>	Mycket stor inköpsvolym, över 800 mnkr. 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 har höga krav på specifik kompetens i sin inköpsverksamhet med specifika roller som avtalscontroller och inköpsanalytiker.	Inköpsanalysarbetet har ett välutvecklat målarbete med nära kopplingar mellan målen för myndighetens inköp och myndighetens övergripande verksamhet. Myndigheten har ett utvecklat dataunderlag och betraktar data som en viktig resurs för att bedriva sin verksamhet och utveckla sitt arbete. Myndigheten kan ha utmaningar med att integrera data.	Myndigheten har långsiktiga leverantörsrelationer, har höga krav på god förståelse för leverantörsmarknaden och ställer höga krav på leverantörerna.
<i>Typ B</i>	Stor inköpsvolym, mellan 200-800 mnkr. Myndigheten bedriver huvudsakligen kontorsverksamhet men kan även ha särskilda uppgifter som ställer speciella behov på myndighetens inköp.	Inköpen är huvudsakligen av enklare karaktär på marknader som kännetecknas av en mångfald av leverantörer och myndigheten har inköpsenheter. Myndigheten kan ha särskilda behov på vissa marknader som ställer krav på specialistkompetens.	Inköpsanalysarbetet har i viss mån ett utvecklat målarbete som huvudsakligen är avgränsat till. Myndigheten har utvecklade informationssystem men kan ha utmaningar med att koppla samman avtal och en del datatyper.	Myndigheten har huvudsakligen leverantörer som inte kräver närmare relationer eller speciella kravställan, men kan ha vissa inköpskategorier som kräver extra arbete och där myndigheten har unika behov och behöver utveckla en nära och långsiktig relation med leverantörerna.
<i>Typ C</i>	Liten inköpsvolym, upp till 200 mnkr, myndigheten bedriver huvudsakligen kontorsverksamhet med hög andel personalkostnader.	Myndighetens inköp kännetecknas inte av något särskild komplexitet men kan ha utmaningar med att efterfölja direktupphandlingsgränser och säkerställa att inköp sker mot avtal. Myndigheten har begränsad inköpsfunktion.	Inköpsanalysarbetet saknar särskilt målarbete eller har målarbete utan koppling till den sakverksamheten. Myndigheten saknar it-stöd för att bearbeta inköpsdata.	Myndighetens leverantörsrelationer är begränsade till det praktiska genomförandet.

## Bilaga 5 – Teoretiska perspektiv på effektivitet genom inköpsanalyser

ESV bedömer att följande teoriavsnitt kan fördjupa kunskapen och förståelsen för hur inköpsanalyser kan effektivisera inköpsverksamheten i statliga myndigheter. Kunskapen kan bidra till förståelsen och kontextualiseringen av arbetet med inköpsanalyser i statliga myndigheters organisation och utgör ett bidrag till kommunikationen av nyttan av att arbeta med inköpsanalyser.

### Transaktionskostnadsteorin

Transaktionskostnadsteorin<sup>81</sup> fokuserar på kostnader som uppstår vid transaktioner, särskilt inom inköp. Teorin understryker betydelsen av att minska osäkerhet, hantera transaktionsrisk och informationsasymmetri mellan parter. Några särskilt viktiga aspekter är effektiv kommunikation och samarbete inom organisationen samt hanteringen av de tre centrala transaktionskostnaderna: sök-, förhandlings- och övervakningskostnader.

Inköpsanalyser kan hjälpa myndigheterna att identifiera och förstå sina transaktionskostnader. Genom att synliggöra dessa kostnader kan myndigheterna bättre utvärdera leverantörer, förhandla fram mer fördelaktiga avtal, och säkerställa att dessa avtal efterlevs. Inköpsanalyser kan även möjliggöra bättre intern kommunikation i myndigheter samt ökad samverkan, vilket kan leda till mer träffsäkra inköp och mer effektiva inköpsprocesser.

**Figur 5. Transaktionskostnader**



*Modellen illustrerar tre typer av transaktionskostnader som myndigheter kan beakta för att minska kostnaderna relaterade till inköp. De tre typerna av transaktionskostnader är relaterade till att inhämta information, förhandla villkor för pris, innehåll och kvalitet, samt att övervaka avtal och leverans.*

Ett centralt inslag i att hantera dessa kostnader är att ha rätt kompetens i inköpsverksamheten. Rätt kompetens hjälper myndigheten förstå sina inköp och

<sup>81</sup> Williamson, O. E. (1979), Transaction-cost economics: the governance of contractual relations. I: *Journal of Law and Economics*, vol. 22, nr 2/1979, s.233–261.

minskar informationsasymmetrin gentemot leverantörer. Det ger myndigheterna bättre förutsättningar för att fatta välgrundade beslut.

Myndigheterna kan minska transaktionskostnader med hjälp av inköpsanalyser på följande sätt:

- Identifiera små inköp eller inköp utan avtal för att undvika kostnader relaterade till upprepade förhandlingar.
- Välja det alternativ som medför lägst transaktionskostnader.
- Minska riskerna för konflikter, leveransstörningar och produkter som inte täcker myndighetens behov.
- Genomföra inköpsanalyser för att bättre förstå faktorer som påverkar priserna på varor och tjänster.
- Använda inköpsanalyser som faktaunderlag och insikter för att minska risken i inköpsprocesser.
- Diversifiera leverantörerna för att minska sårbarheten och stärka kontinuiteten i inköpen.
- Kommunicera klara krav och förväntningar baserat på bättre underlag från inköpsanalyser.
- Utnyttja möjligheter till samordning och standardisering inom organisationen för att minska administration och stärka sin förhandlingsposition.

Myndigheterna kan minska sina transaktionskostnader och därigenom öka effektiviteten genom att kategorisera och hantera liknande transaktioner på ett samlat sätt. Transaktionskostnadsteorin implicerar därför att det är mer relevant att överväga att införa kategoristyrning desto fler transaktioner myndigheten har med externa leverantörer.

### **Intressentmodellen**

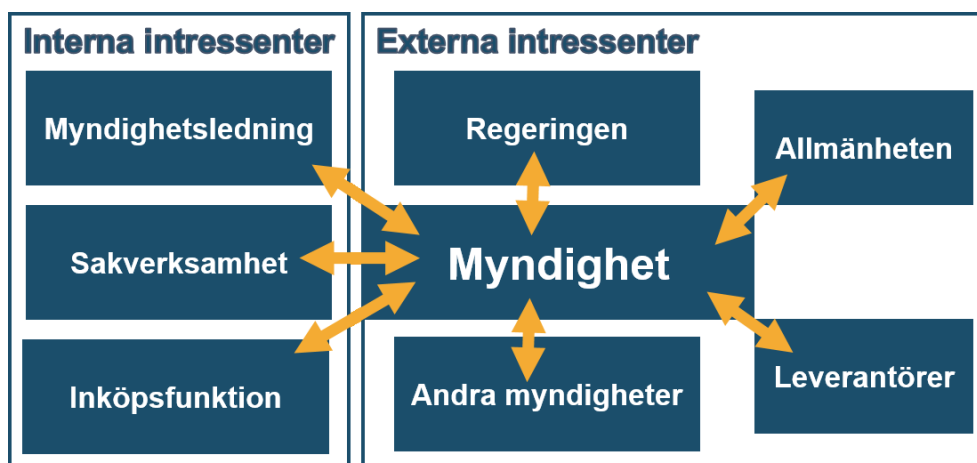
Intressentmodellen<sup>82</sup> framhäver vikten av att identifiera, hantera och engagera en organisations olika intressenters behov, intressen och förväntningar. Teorin betonar vikten av kommunikation mellan intressenter och avvägningen mellan deras olika behov. Inköpsanalyser strukturerar och möjliggör ett strukturerat arbete gentemot behoven hos interna aktörer, som medarbetare och ledning, och externa aktörer, som allmänheten, leverantörer och regeringen. Inköpsanalyserna bidrar till att belysa hur myndighetens inköp återspeglar interna behov och externa förväntningar på myndigheten.

Myndigheterna kan utifrån sin förståelse för olika intressenters behov använda inköpsanalyser för att tillgodose dessa behov. Effektivitet inom inköpsverksamhet kommer till uttryck genom att kontrollera utgifter, minska kostnader, öka

<sup>82</sup> Parmar, B. L. m.fl. (2010), Stakeholder theory: The state of the art. I: *Academy of Management Annals*, vol. 4 nr 1/2010, s. 403–445.

avtalsefterlevnad och genom att minska administrativt arbete. Det är aspekter som återspeglas i myndighetens beaktande av olika interna intressenter. Inköpsanalyser hjälper myndigheten att arbeta mer holistiskt, vilket ligger i linje med myndigheternas beskrivningar av effektivitet i inköpsverksamhet. Myndigheternas effektivitet i inköpsverksamhet blir därför mer effektiva genom att beakta och väga samman exempelvis sakverksamhet, ekonomi, it-säkerhet och juridik.

**Figur 6. Interna och externa intressenter relaterat till en myndighet**



Modellen visar på olika interna och externa intressenter som utövar inflytande, påverkar eller är beroende av en myndighet och som kan förändras och kan förändra genom en myndighets arbete med inköpsanalyser.

Myndigheterna understryker vikten av att involvera leverantörer för att förstå deras kostnadsdrivande faktorer, vilket i sin tur skapar värde för både myndigheten och leverantörerna.

Politiska prioriteringar från externa intressenter som regering, riksdag och EU är också möjliga för myndigheter att prioritera i sina inköp, vilket inköpsanalyser kan bidra till att beakta. Ett ökat fokus på dialog baserat på fakta och analyser stärker förståelsen för intressenternas behov.

Inköpsanalyser har en kritisk roll i att överbrygga gapet till olika myndighetsintressenter. Myndigheternas arbete med inköpsanalyser möjliggör ett holistiskt och strukturerat arbete som effektiviserar och förbättrar myndigheternas inköpsverksamheter. Inköpsanalyserna bidrar till det genom att synliggöra och orientera mellan olika intressenters behov.

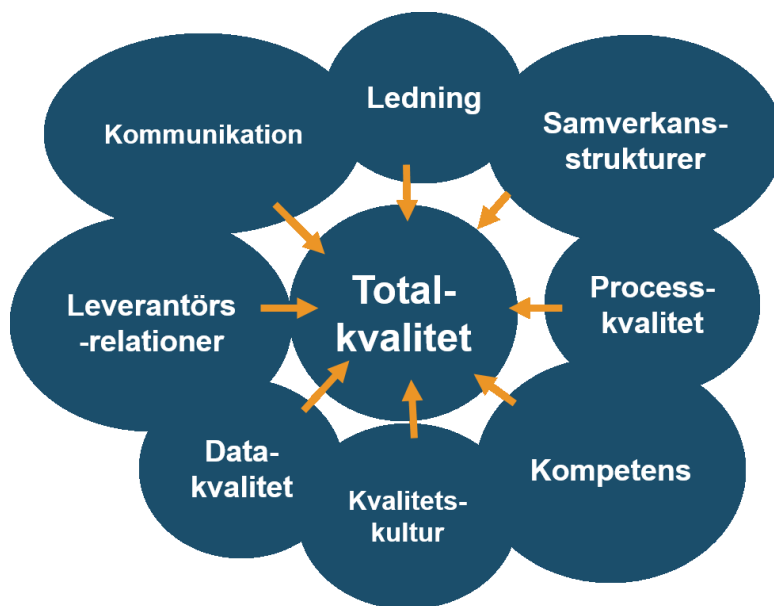
## Totalkvalitet

Totalkvalitet<sup>83</sup> är en organisationsstrategi som betonar kontinuerlig förbättring, kundorientering och medarbetarengagemang. Förhållningssättet har tydliga likheter till myndigheternas arbete med inköpsanalyser och inköpsanalyser är därför intressanta att analysera utifrån ett totalkvalitets-perspektiv. Inköpsanalyser i myndigheterna bidrar bland annat till:

- ökad kvalitet och effektivitet
- kontinuerlig förbättring och regelefterlevnad
- enkelhet, tydlighet och kontroll i inköpsprocesser.

Faktorer som påverkar totalkvalitet i myndigheters inköpsverksamhet inkluderar bl.a. ledning, datakvalitet, kompetens, processkvalitet och leverantörsrelationer.

**Figur 7. Faktorer som påverkar kvaliteten i inköpsverksamheten**



*Några faktorer som påverkar totalkvalitet i myndigheters inköpsverksamhet är ledning, datakvalitet, kvalitetskultur, kompetens, processkvalitet, samverkansstrukturer, kommunikation av förbättringar och leverantörsrelationer. Faktorena i modellen är utvalda utifrån relevans i kontexten av inköpsverksamhet i statliga myndigheter utifrån poolade faktorer ifrån jämförelsen av olika faktorsmodeller av Black (1995).*

Utifrån ett totalkostnadsperspektiv bidrar inköpsanalyser till att

- ta fram faktadrivna beslut
- skapa en gemensam verksamhetsbild
- lära av tidigare erfarenheter och identifiera förbättringsområden
- lyfta fram och identifiera innovation inom inköpsverksamheten

<sup>83</sup> Black, S. (1995). An empirical model for total quality management. *Total Quality Management*, 6(2), 149-164.

- öka kvaliteten genom analys av inköpsmönster och leverantörsprestation
- identifiera och öka förståelsen för behov
- hitta styrkor och svagheter i inköpsprocesserna
- öka samverkan mellan medarbetare genom dialog om delade insikter
- involvera olika värden i inköpsarbetet.

### **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.