

Förberedande studie om vissa inköpsvärden

RAPPORT
REGERINGSUPPDRAG



Upphandlingsmyndigheten februari 2019
ISBN - nr: 978-91-985234-0-9
Produktion: Upphandlingsmyndigheten
Foto: Mostphotos

Innehållsförteckning

1.	Inledning	12
1.1	Bakgrund	12
1.2	Regeringsuppdraget	12
1.3	Avgränsningar	13
1.4	Metod och genomförande	13
1.5	Rapportens disposition	15
1.6	Tidigare utredningar på området	15
1.6.1	Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12)	16
1.6.2	Nya regler om upphandling (Ds 2014:25)	16
1.6.3	Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)	16
2.	Närmare om utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp	18
2.1	Utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp	18
2.2	Alla utbetalningar är inte inköp	19
2.3	Alla inköp är inte upphandlingspliktiga	20
3.	Behovet av nationell statistik om inköp	22
3.1	Behovet av nationell statistik om inköp	22
3.1.1	Närmare om behovet av statistik om inköp	23
3.1.2	Närmare om behovet av uppgifter om inköp	24
3.2	Befintlig insamling av uppgifter om inköp	28
3.2.1	Räkenskapssammandraget för kommuner och landsting	29
3.2.2	Den statliga redovisningen	29
4.	Kartläggning av tillgängliga uppgifter om inköp	31
4.1	Kartläggning av nio upphandlande myndigheter	31
4.2	Resultatet av genomförda kartläggningar	33
4.2.1	Tillgängliga uppgifter om inköpsvärden	34
4.2.2	Resursbehov för att lämna uppgifter om inköpsvärden	37
4.3	Konsekvenser för nationell statistik	38
5.	Förslag och rekommendationer	40
5.1	Utgångspunkter för förslag	40
5.2	Förslag till insamling av inköpsvärden	41
5.2.1	Uppgiftsskyldigheten bör omfatta upphandlande myndigheter	42
5.2.2	Uppgiftsskyldigheten bör avse uppgifter om inköp	42

5.2.3	Uppgifterna bör lämnas till en ansvarig statistikmyndighet	44
5.2.4	Informationsöverföringen bör ske elektroniskt och automatiserat	45
5.2.5	Rättsliga förutsättningar för insamling och framställning av statistik	46
5.2.6	Krav på statistikens kvalitet.....	48
5.2.7	Kvalitetsaspekter och osäkerheter.....	48
5.3	Inriktning för en utvidgad insamling	49
5.3.1	Uppgiftsskyldigheten bör utvidgas till ytterligare uppgifter.....	49
5.3.2	Förutsättningar för en utvidgad insamling.....	52
5.3.3	Frivilligt att lämna fullständiga uppgifter.....	53
6.	Konsekvenser av förslaget.....	54
6.1	Konsekvenser för staten	54
6.1.1	Nyttor	54
6.1.2	Kostnader.....	55
6.2	Konsekvenser för upphandlande myndigheter.....	56
6.2.1	Nyttor	56
6.2.2	Kostnader.....	57
6.3	Konsekvenser för leverantörer.....	59
6.3.1	Nyttor	59
6.3.2	Kostnader.....	59
6.4	Konsekvenser för övriga intressenter	60
6.4.1	Nyttor	60
6.4.2	Kostnader.....	60
7.	Slutsatser.....	61
	Referenser.....	62
	Bilaga 1 Regeringsuppdraget	66
	Bilaga 2 Kartläggning av upphandlande myndigheter.....	68
	Bilaga 3 Exempel på datastruktur med uppgifter	74
	Bilaga 4 Internationell utblick: Finland.....	75
	Bilaga 5 Nationell datainsamling: inköpsprocessen från behov till betalning	77

Sammanfattning

Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att, i samverkan med Konkurrensverket och ett antal upphandlande myndigheter och enheter, genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för nationell statistik. Inom ramen för regeringsuppdraget ska Upphandlingsmyndigheten lämna förslag på hur insamlingen av inköpsvärden fortsättningsvis bör utformas.

Upphandlingsmyndigheten har i flera sammanhang betonat vikten av en relevant och tillgänglig nationell statistik på upphandlingsområdet. Upphandlingsmyndigheten anser att nationell statistik är ett nödvändigt underlag för att öka kunskapen om olika aspekter av den offentliga upphandlingen i Sverige. En nationell statistik behövs av flera skäl och kan vara till nytta för många olika intressenter. Nationell statistik är avgörande för den framtida utvecklingen på upphandlingsområdet.

För enskilda upphandlande myndigheter utgör statistik ett viktigt underlag för styrning och uppföljning av det inköpsstrategiska arbetet. Analyser av inköpsmönster ger den upphandlande myndigheten bättre kontroll över inköpen och underlag för att arbeta mot ett mer strategiskt förhållningssätt till inköp. Ett strategiskt inköpsarbete hos upphandlande myndigheter bidrar till effektiva inköp och goda affärer till nytta för medborgare och näringsliv.

Upphandlingsmyndigheten anser att statistiken på upphandlingsområdet (uppgifter ur annonsdatabaser) bör kompletteras med uppgifter om inköpsvärden. Detta möjliggör framtagande av en nationell statistik som omfattar hela inköpsprocessen från behov till betalning.

Den nationella statistiken om inköp bör ge relevant information om alla de inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som genomförs av upphandlande myndigheter i Sverige. Det huvudsakliga syftet med statistiken bör vara att ge underlag för en grundläggande inköpsanalys som kan visa vem som köper vad, av vem och för hur mycket. Den nationella statistiken ska därmed ge en ingående bild av hur inköp är fördelade mellan upphandlande myndigheter och leverantörer samt mellan olika inköpsområden.

Den nationella statistiken bör ge en heltäckande bild av inköp. Därför bör insamlingen omfatta både inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som inte är upphandlingspliktiga eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Det är däremot viktigt att inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna kan särskiljas i den nationella statistiken. Dessa inköp motsvarar värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i regeringens tidigare bedömning¹ att en skyldighet bör införas för upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. Det kan vara lämpligt att en sådan skyldighet införs stegvis och inledningsvis begränsas till uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Vid en senare tidpunkt bör dock skyldigheten utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter som möter behovet av nationell statistik.

Upphandlingsmyndigheten anser att uppgiftsskyldigheten bör omfatta alla upphandlande myndigheter och bör avse alla inköp av varor, tjänster och bygg-entreprenader. Uppgifterna bör lämnas till en statistikmyndighet med ansvar för att sammanställa och göra dem allmänt tillgängliga som öppna data. Uppgifterna bör lämnas årligen och avse ett kalenderår.

För att möta behovet av nationell statistik behöver respektive upphandlande myndighet som omfattas av skyldigheten lämna uppgifter om utbetalningar som avser inköp. Uppgifterna ska lämnas på transaktionsnivå:

- Namn för upphandlande myndighet
- Organisationsnummer för upphandlande myndighet
- Namn för leverantör
- Organisationsnummer för leverantör
- Kod och benämning för konto
- Kod och benämning för verifikationstyp
- Verifikationsnummer
- Kod och benämning för motpart
- Belopp exklusive moms
- Momsbelopp
- Valuta
- Verifikationsdatum
- Kontraksnummer
- Kod och benämning för produktstandard

Upphandlingsmyndigheten bedömer att insamlingen initialt bör begränsas till att omfatta uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Flertalet uppgifter som behövs för nationell statistik utgör underlag för bokföringen och registreras i ekonomisystem. Uppgifterna som är allmänt tillgängliga motsvarar emellertid inte fullt ut behovet av nationell statistik. Inriktningen bör därför vara att insamlingen vid en senare tidpunkt utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter (kontraksnummer och produktstandard) av vikt för den nationella statistiken. Detta är en förutsättning för att kunna identifiera vilka inköp som sker med stöd av

¹ Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48. s.74

upphandlingslagarna och för att kunna uppskatta värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige.

Förslaget innebär att upphandlande myndigheter årligen ska lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. För upphandlande myndigheter innebär förslagen en viss ökad administration. De uppgifter som föreslås vara obligatoriska att lämna i närtid utgör emellertid underlag till bokföringen. De bör därmed vara okomplicerade för upphandlande myndigheter att lämna. Kostnaden för den enskilda upphandlande myndigheten bedöms sammantaget bli låg i relation till nyttan av den nationella statistiken. Att i närtid utvidga skyldigheten till fullständiga uppgifter medför mer omfattande kostnader. För att kunna lämna fullständiga uppgifter krävs att upphandlande myndigheter utvecklar system och rutiner som säkerställer att uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard som regel registreras för utbetalningar som avser inköp.

Upphandlingsmyndigheten har genomfört en förberedande studie. En insamling av uppgifter om inköpsvärden från upphandlande myndigheter förutsätter rättsligt stöd och lagstiftningsåtgärder. För att den nationella statistiken om inköp ska bli fullständig krävs ytterligare styrning från regeringen som möjliggör och underlättar en sammanhållen elektronisk inköpsprocess hos upphandlande myndigheter. En nödvändig åtgärd i sammanhanget är fortsatt utveckling och standardisering av format och innehåll för affärstransaktioner. En nomenklatur för kontraktsnummer är exempel på sådan nödvändig kompletterande nationell infrastruktur som förutsätter ytterligare juridiska och tekniska överväganden.

Begrepp och förkortningar

I rapporten används följande begrepp och förkortningar:

Avtalsdatabas: ett system för lagring och hantering av kontrakt och ramavtal.

Balansräkning: en sammanställning över tillgångar, skulder och eget kapital vid en given tidpunkt.

Bokslut: en sammanställning av bokföringen för en viss tidsperiod, exempelvis ett verksamhetsår (årsbokslut) eller en månad (månadsbokslut). Innehåller i regel balansräkning, resultaträkning och kassaflöde.

CPV: Common Procurement Vocabulary. CPV är en standard för att beskriva föremålet för upphandlingen. CPV är indelad i en trädstruktur med flera nivåer. De lägre nivåerna anger en ökad grad av precisering. Den lägsta nivån innehåller ungefär 9 000 koder.

Digital inköpsprocess: den digitala inköpsprocessen omfattar e-upphandlingsprocessen och e-handelsprocessen. Kallas ibland elektronisk inköpsprocess.

Direktupphandling: upphandling utan krav på anbud i viss form och som ofta inte annonseras.

E-faktura: en elektronisk faktura som är utfärdad, översänd och mottagen i ett strukturerat elektroniskt format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt.

E-handelsprocessen: processen för att genomföra en elektronisk/digital beställning. Omfattar samtliga delprocesser från elektronisk beställning till betalning.

Ekonomisystem: ett system för lagring, hantering och rapportering av ekonomiska data. Omfattar vanligen kund- och leverantörsreskontra och anläggningsregister. Ekonomisystem kallas ibland affärssystem.

E-LOV: lag (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering. Trädde i kraft 1 januari 2013.

E-upphandlingsprocessen: processen för att genomföra en upphandling elektroniskt. Processen omfattar alla faser från förberedelsefasen tills dess att kontrakt tecknats.

EU:s kollektivtrafikförordning: Lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70.

EU:s upphandlingsregler: avser EU:s förordningar och direktiv som reglerar upphandling. Det är ett samlingsnamn för upphandlingsdirektiven och rättsmedels-

direktiven samt övrig lagstiftning på EU-nivå som rör offentlig upphandling. Där ingår till exempel upphandlingsreglerna i EU:s kollektivtrafikförordning respektive cabotageförordningen.

Huvudbok: en huvudbok visar all bokföring sorterad efter konto. En huvudbok är en översikt över alla konton och händelser under en viss period. Huvudbok innehåller information från både resultaträkning och balansräkning.

Inköp: åtgärder som upphandlande myndigheter vidtar och som leder till utbetalningar av ersättning till utomstående leverantörer med krav på viss motprestation. Med utomstående avses här en leverantör² som har ett annat organisationsnummer³ än den upphandlande myndighet som genomför utbetalningen.

Inköpssystem: begrepp för system med syfte att strukturera inköpsprocessen. Kan bestå av ett system som omfattar hela inköpsprocessen men även av flera stödsystem eller moduler i ett integrerat affärssystem. Här avses system som innehåller transaktionsdata med bland annat uppgifter om beställning, faktura, utbetalning och avtal.

Konto: visar sammanställningen av en viss typ av ekonomiska transaktioner.

Kostnad: en kostnad är en periodiserad utgift. En kostnad uppstår när resursen för utgiften förbrukas.

Kontraksnummer: en unik kod som identifierar ett enskilt kontrakt (undertecknat dokument som exempelvis kan avse ett ramavtal eller ett kontrakt).

Leverantör: den som på marknaden tillhandahåller varor eller tjänster eller utför byggentreprenader.

Leverantörreskontra: en sidoordnad bokföring till kontot leverantörsskulder. I leverantörreskontran registreras alla inkommande leverantörsfakturor.

LOU: lagen (2016:1145) om offentlig upphandling. Trädde i kraft den 1 januari 2017.

LOV: lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Trädde i kraft den 1 januari 2009.

LUF: lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna. Trädde i kraft den 1 januari 2017.

LUFS: lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Trädde i kraft den 1 november 2011.

² En leverantör kan vara en fysisk eller juridisk person.

³ Eller motsvarande identifikationsnummer som exempelvis personnummer för enskilda firmor.

LUK: lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner. Trädde i kraft den 1 januari 2017.

Offentlig upphandling: åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt.

PEPPOL: Pan-European Public Procurement On-Line. PEPPOL är en samling infrastrukturkomponenter, specifikationer, vägledningar och tekniska beskrivningar som kan användas för att utbyta information inom området elektroniska inköp.

Resultaträkning: en sammanställning av alla resultatkonton i bokföringen. Resultaträkningen visar intäkter och kostnader i den löpande verksamheten.

SNI: standard för svensk näringsgrensindelning. SNI används för att kategorisera företag efter vilken verksamhet de bedriver. SNI är indelad i en trädstruktur med fem nivåer där de lägre nivåerna anger en ökad grad av precisering. Syftet med SNI-koderna är att kunna klassificera företag till en eller flera branscher eller näringsgrenar. Den lägsta nivån innehåller ungefär 800 koder.

Transaktion: ett ekonomiskt begrepp som kan beskrivas som ett ekonomiskt flöde i form av exempelvis inbetalning, överföring eller utbetalning. Transaktioner är bokningar i ekonomisystemet.

UNSPSC: United Nations Standard Products and Services Code. UNSPSC är en internationell standard för att klassificera varor och tjänster. UNSPSC är indelad i en trädstruktur med flera nivåer där de lägre nivåerna anger en ökad grad av precisering. Den lägsta nivån innehåller ungefär 80 000 koder.

Upphandlingslagarna: Sverige har implementerat EU:s upphandlingsdirektiv genom fyra olika lagar (LOU, LUF, LUFS och LUK). För upphandling av vissa typer av kollektivtrafik finns delvis andra regler då detta istället regleras av lagen (2010:1065) om kollektivtrafik, EU:s kollektivtrafikförordning (EG) nr 1370/2007 samt EU:s cabotageförordning (EEG) 3577/92.

Upphandlande myndighet: i denna rapport används ordet upphandlande myndighet för både upphandlande myndigheter enligt LOU, LUF, LUK och LUFS och upphandlande enheter enligt LUF och LUK samt i förekommande fall behörig myndighet eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt Lag (2010:1065) om kollektivtrafik samt EU:s kollektivtrafikförordning.

Upphandlingssystem: ett system för att genomföra upphandling elektroniskt. Ett upphandlingssystem innehåller ofta avtalsdatabas.

Utbetalning: en utbetalning är en transaktion som innebär ett ekonomiskt utflöde av likvida medel. En utbetalning sker vid den tidpunkt en utgift betalas, exempelvis betalning av en leverantörsfaktura.

Utgift: när ett inköp genomförs uppstår en utgift som är summan av vad som betalas till den leverantör som varan, tjänsten eller byggentreprenaden köps av.

ÄLOU: lagen (2007:1091) om offentlig upphandling. Numera upphävd.

ÄLUF: lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Numera upphävd.

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Regeringen har konstaterat att statistiken på upphandlingsområdet behöver bli bättre. Promemorian *Statistik på upphandlingsområdet* (Ds 2017:48) innehåller regeringens förslag om hur statistiken på upphandlingsområdet ska förbättras. Förslaget syftar till att förbättra statistiken för att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen, vilket kan förbättra möjligheterna till strategisk styrning samt uppföljning och utvärdering. Av förslaget framgår att statistik om upphandling i huvudsak ska baseras på uppgifter som anges av upphandlande myndigheter vid annonsering av upphandling.

Förslaget anger att upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser och den som driver en annonsdatabas ska vara skyldig att lämna uppgifter för statistikändamål till den myndighet som ansvarar för statistiken. Enligt förslaget ska Upphandlingsmyndigheten vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Upphandlingsmyndigheten ska ansvara för att sammanställa uppgifter ur annonsdatabaser och göra dem allmänt tillgängliga i en nationell statistikdatabas.

Regeringen fastställde i promemorian att uppgifter om enskilda upphandlingars värden i huvudsak ska samlas in i samband med att upphandlingen annonseras. Regeringen bedömde att det likväl finns ett behov av att komplettera en sådan insamling med en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att lämna uppgifter om inköpsvolymen.

Regeringen föreslog i promemorian att Upphandlingsmyndigheten ges i uppdrag att i samverkan med ett antal upphandlande myndigheter och enheter genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för statistik.⁴

1.2 Regeringsuppdraget

Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att, i samverkan med Konkurrensverket och ett antal upphandlande myndigheter och enheter genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in.⁵ Minst sju upphandlande myndigheter och enheter ska ingå i studien. Upphandlingsmyndigheten ska även lämna förslag på hur insamlingen fortsättningsvis bör utformas.

Vid utförande av uppdraget bör hänsyn tas till å ena sidan vilka uppgifter som behövs för statens analyser och beslutsunderlag och å andra sidan uppgiftslämnarnas olika

⁴ Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48.

⁵ Finansdepartementet. Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att genomföra en förberedande studie om vissa inköpsvärden. Fi2018/01786/OU.

förutsättningar i form av resurser, ekonomisystem, grad av digitalisering och inköpsvolymer. Inom ramen för studien bör bland annat olika metoder för rapportering, vilka uppgifter som ska ingå samt hur ofta rapportering bör ske övervägas. Det är av vikt att olika typer av upphandlande myndigheter och enheter finns representerade.

De upphandlande myndigheter och enheter som deltar i studien ska lämna uppgifter om inköpsvärden till Upphandlingsmyndigheten.

Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 28 februari 2019.⁶

1.3 Avgränsningar

Regeringens förslag om hur statistik på upphandlingsområdet ska utformas i framtiden redovisas i promemorian *Statistik på upphandlingsområdet* (Ds 2017:48). Ärendet bereds för närvarande inom regeringskansliet. Upphandlingsmyndigheten har vid genomförandet av nuvarande uppdrag utgått från att förslagen i promemorian genomförs och att insamlingen av uppgifter om upphandlingar ur annonsdatabaser i princip kommer att fungera så som det beskrivs i promemorian.

Uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att genomföra en studie om vissa inköpsvärden syftar till att undersöka möjligheterna att komplettera insamlingen av uppgifter om upphandlingar ur annonsdatabaser med uppgifter om inköpsvärden. Uppdraget är därmed avgränsat till uppgifter om inköpsvärden.

Upphandlingsmyndigheten har avgränsat uppdraget till uppgifter om inköpsvärden, det vill säga uppgifter om värdet på utbetalade belopp. Andra uppgifter av mer kvalitativ karaktär kan ge relevant information om den upphandlande myndighetens inköpsverksamhet. Detta kan exempelvis avse uppgifter som kan utgöra underlag för nyckeltal om hur inköpsprocessen fungerar hos upphandlande myndigheter, hur inköpsfunktionerna ser ut organisatoriskt eller innehållet i inköpspolicys. Liknande underlag kan vara relevanta, men omfattas inte av detta uppdrag.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att en framtida insamling av uppgifter om inköpsvärden från upphandlande myndigheter förutsätter lagstöd. Upphandlingsmyndigheten har dock inte uppfattat att en utredning av de rättsliga förutsättningarna ingår inom ramen för detta uppdrag. Några författningsförslag eller andra förslag på reglering lämnas därför inte. Upphandlingsmyndigheten uppmärksammar dock ett antal rättsliga överväganden som kan komma att bli aktuella vid utformning av en eventuell reglering.

1.4 Metod och genomförande

Upphandlingsmyndigheten har genomfört studien i samverkan med nio upphandlande myndigheter. Dessa är Trafikverket, Swedavia, AB Stångåstaden,

⁶ Regeringsuppdraget redovisas som bilaga 1.

Region Sörmland, Lidingö stad, Luleå kommun, Kungsbacka kommun, Söderhamns kommun och Upphandlingsmyndigheten. Studien har omfattat en behovs- och nulägesanalys och framtagande av förslag.

Inom ramen för studien har Upphandlingsmyndigheten kartlagt behovet av nationell statistik om inköp och dess innehåll samt identifierat vilka uppgifter som behöver samlas in för att möta behovet av statistik. Utgångspunkten för behovsanalysen har varit att redovisa vad Upphandlingsmyndigheten, oavsett nuvarande förutsättningar hos uppgiftslämnarna, anser att den nationella statistiken optimalt sett bör innehålla. Behovsanalysen redovisar därmed ett önskat läge för den nationella statistiken och beskriver efterfrågan på uppgifter om inköpsvärden.

För att närmare undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga att samla in som underlag för statistik har kartläggningar genomförts hos de nio upphandlande myndigheter som medverkat i studien. Kartläggningarna syftar till att undersöka förutsättningarna att lämna uppgifter om inköpsvärden. Kartläggningen omfattade en inventering av vilka uppgifter om inköpsvärden som är tillgängliga hos respektive upphandlande myndighet och en uppskattning av resursbehovet för att lämna dem. Kartläggningen redovisar därmed ett nuläge för tillgången till uppgifter hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Den exemplifierar och fungerar som ett underlag till förslagen som lämnas av Upphandlingsmyndigheten och till uppskattningar av uppgiftslämnarbördan för upphandlande myndigheter.

Upphandlingsmyndigheten har, med utgångspunkt i behovs- och nulägesanalysen, utarbetat ett förslag om vilka uppgifter om inköpsvärden som är lämpliga att samla in och hur insamlingen fortsättningsvis kan utformas. Förslaget utgår ifrån en analys av skillnaden mellan efterfrågade och tillgängliga uppgifter och beskriver vilka åtgärder som krävs för att överbygga den skillnaden. Förslaget som lämnas och de bedömningar som redovisas i rapporten utgör Upphandlingsmyndighetens egna ställningstaganden.

Inom ramen för studien har dialogmöten med näringslivsorganisationer genomförts. Syftet har varit att ge ytterligare underlag för att närmare precisera behovet och nyttan för leverantörer med nationell statistik. Intervjuer har genomförts med företrädare för Svenskt Näringsliv, Småföretagarna, FAMNA och Sveriges kommunikationsbyråer.⁷ Kontakter har även skett med Ekonomistyrningsverket, Myndigheten för digital förvaltning och Statistiska centralbyrån.

Upphandlingsmyndigheten har inom ramen för uppdraget beaktat tidigare utredningar och särskilt erfarenheterna av Transaktionsdatabasen (TDB) hos Ekonomistyrningsverket.⁸ Vidare har den nationella statistikdatabasen i Finland studerats särskilt inom ramen för uppdraget. Denna redovisas som bilaga 4.

⁷ Upphandlingsmyndigheten. *Dialogmöten med näringslivsorganisationer*. UHM-2018:0149.

⁸ Ekonomistyrningsverket. *Avveckling av transaktionsdatabasen (TDB)*. Rapport 2014:48. Statskontoret. *Transaktionsdatabasen: för vem och till vad?* Rapport 2013:18.

Uppdraget har genomförts av Upphandlingsmyndigheten i samverkan med Konkurrensverket. Detta innebär att samråd har skett med Konkurrensverket vid genomförande av uppdraget och avseende innehållet i rapporten.

1.5 Rapportens disposition

En insamling av inköpsvärden aktualiserar flera frågeställningar om definitioner. Avsnitt 2 innehåller en beskrivning av centrala begrepp och syftar till att öka förståelsen för behovet av nationell inköpsstatistik och dess innehåll. Avsnittet tydliggör skillnaden mellan inköp och andra utbetalningar som sker från upphandlande myndigheter. Avsnittet redogör även för skillnaden mellan inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som inte är upphandlingspliktiga eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning.

Avsnitt 3 redovisar behovet av nationell statistik om inköp. Avsnittet innehåller en samlad beskrivning av vad Upphandlingsmyndigheten anser att den nationella statistiken bör omfatta avseende avgränsningar och innehåll. Därefter redovisas vilka uppgifter om inköp som behöver samlas in för att möta behovet av nationell statistik. Inköpsprocessen från behov till betalning redovisas som bilaga 5.

Avsnitt 4 redovisar resultatet av kartläggningen som genomförts hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Avsnittet redovisar vilka uppgifter om inköpsvärden som är tillgängliga hos respektive upphandlande myndighet. Avsnittet utgör ett underlag för förslaget som Upphandlingsmyndigheten lämnar avseende vilka uppgifter som är möjliga och lämpliga att samla in och hur denna insamling kan utformas. Kartläggningen av respektive upphandlande myndighet redovisas som bilaga 2.

Avsnitt 5 redovisar Upphandlingsmyndighetens förslag till hur insamlingen av uppgifter om inköpsvärden kan utformas och omfattningen av en sådan insamling. Avsnittet innehåller ett konkret förslag som kan genomföras i närtid och en inriktning för en framtida utvidgad insamling.

Avsnitt 6 redovisar konsekvenser med förslaget som lämnas. Konsekvensanalysen har för avsikt att identifiera vilka effekter, såväl nyttor som kostnader, som förslaget väntas få för de intressenter som berörs.

Avsnitt 7 innehåller Upphandlingsmyndighetens övergripande slutsatser av den förberedande studie som genomförts samt reflektioner inför framtiden.

1.6 Tidigare utredningar på området

Frågan om inköps- och upphandlingsstatistik har varit föremål för flera tidigare utredningar och utvärderingar. Nedan redovisas tidigare överväganden med relevans för uppdraget till Upphandlingsmyndigheten om att genomföra en förberedande studie om vissa inköpsvärden. För mer information om ytterligare utredningar och utvärderingar hänvisas till rapportens litteraturlista.

1.6.1 Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12)

Upphandlingsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande *Goda affärer: en strategi för hållbar offentlig upphandling* (SOU 2013:12) att det finns ett stort allmänt intresse av att kunna uppskatta värdet av den offentliga upphandlingen. Utredningen föreslog att statistik på upphandlingsområdet i huvudsak ska baseras på uppgifter ur annonser och efterannonser. Utredningen bedömde emellertid att en kompletterande insamling av uppgifter rörande värdet av upphandlande myndigheters inköp bör ske. Utredningen föreslog att en sådan insamling bör ske direkt från upphandlande myndigheter och omfatta upphandlingspliktiga inköp. Upphandlingspliktiga inköp preciserades närmare som utbetalningar enligt ÄLOU och ÄLUF, inklusive direktupphandlingar, samt utbetalningar enligt LOV. Utredningen beskrev inte närmare vilka uppgifter som behöver samlas in eller hur insamlingen kunde utformas. Utredningen förordade dock användningen av befintliga strukturer för insamling som exempelvis Räkenskapssammandraget (RS) för kommuner och landsting.⁹

1.6.2 Nya regler om upphandling (Ds 2014:25)

I promemorian *Nya regler om upphandling* (Ds 2014:25) lämnades förslag om att införa en uppgiftsskyldighet för upphandlande myndigheter avseende inköpsvolymen. Förslaget avsåg att komplettera insamlingen av uppgifter ur annonser och efterannonser. Enligt förslaget skulle en skyldighet införas för upphandlande myndigheter att lämna uppgifter om utbetalningar som sker i enlighet med ÄLOU, ÄLUF samt LUF och LOV. Uppgifterna skulle lämnas till den myndighet som regeringen utsåg som kunde meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.¹⁰ Regeringen bedömde i propositionen *Nytt regelverk om upphandling* (prop 2015/16:195) att statistiken på upphandlingsområdet behöver förbättras men att de lagförslag som lämnades av Upphandlingsutredningen (SOU 2013:12) och i promemorian (Ds 2014:25) om insamling av inköpsvolymen varken var fullständiga eller tillräckliga. Regeringen aviserade att den avsåg återkomma i ärendet.¹¹

1.6.3 Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

I promemorian *Statistik på upphandlingsområdet* (Ds 2017:48) konstaterade regeringen att statistiken behöver förbättras i syfte att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen, vilket bland annat kan förbättra möjligheterna till strategisk styrning samt uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet. Av förslaget framgår att statistik på upphandlingsområdet i huvudsak ska baseras på uppgifter i annonser och efterannonser. Regeringen konstaterade att det är angeläget att veta hur stora belopp den offentliga upphandlingen omfattar. Regeringen fastställde att uppgifter om enskilda upphandlingars värden i huvudsak ska samlas in i samband med att upphandlingen annonseras. Upphandlande myndigheter måste vid

⁹ Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. *Goda affärer: en strategi för hållbar offentlig upphandling*. SOU 2013:12. s 549–591.

¹⁰ Regeringen. *Nya regler om upphandling*. Ds 2014:25. s 544–546.

¹¹ Regeringen. *Nytt regelverk om upphandling*. Proposition 2015/16:195 s.867

annonsering i princip alltid uppskatta upphandlingens värde för att avgöra vilket förfarande som är tillämpligt. Denna uppskattning ger därmed information om upphandlingens bedömda värde vid upphandlingstillfället men flera faktorer gör uppskattningen osäker som indikator för inköpsvärdet. Regeringen bedömde att det därför finns ett behov av att komplettera insamlingen med en skyldighet för upphandlande myndigheter att lämna uppgifter om inköpsvolymen. Upphandlingsmyndigheten föreslogs ges i uppdrag att genomföra en förberedande studie för att utreda vilka uppgifter som är möjliga och lämpliga att samla in.¹²

¹² Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48.

2. Närmare om utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp

Enligt regeringsuppdraget ska Upphandlingsmyndigheten undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för statistik. En insamling av uppgifter om inköpsvärden aktualiserar flera frågeställningar om definitioner. En fungerande insamling förutsätter en enhetlig definition av begreppet inköp som är praktiskt tillämpbar i relation till ekonomisk information. Detta avsnitt klargör centrala begrepp och definitioner och syftar till att öka förståelsen för behovet av nationell statistik och dess innehåll.

Avsnittet tydliggör skillnaden mellan inköp och andra utbetalningar som sker från upphandlande myndigheter. Avsnittet redogör även för skillnaden mellan inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som inte är upphandlingspliktiga eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Detta utgör centrala utgångspunkter i relation till en insamling av uppgifter om inköpsvärden.

Alla gränsdragningar som redovisas i detta avsnitt är gjorda för statistikändamålet och ska inte ses som juridiska ställningstaganden. Redovisningen av utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp är inte heltäckande utan syftar till att exemplifiera.

2.1 Utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp

Med offentlig upphandling avses åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar i syfte att anskaffa varor, tjänster eller byggtreprenader genom tilldelning av kontrakt. För att på bästa sätt ta tillvara konkurrensen på marknaden och hushålla med skattemedel måste upphandlande myndigheter följa upphandlingslagarna. De svenska upphandlingslagarna genomför EU:s upphandlingsregelverk.¹³

Med inköp avses åtgärder som en upphandlande myndighet vidtar som leder till utbetalning av ersättning till utomstående leverantörer med krav på viss motprestation. Med utomstående avses här en leverantör som har ett annat organisationsnummer än den upphandlande myndighet som genomför utbetalningen.^{14 15}

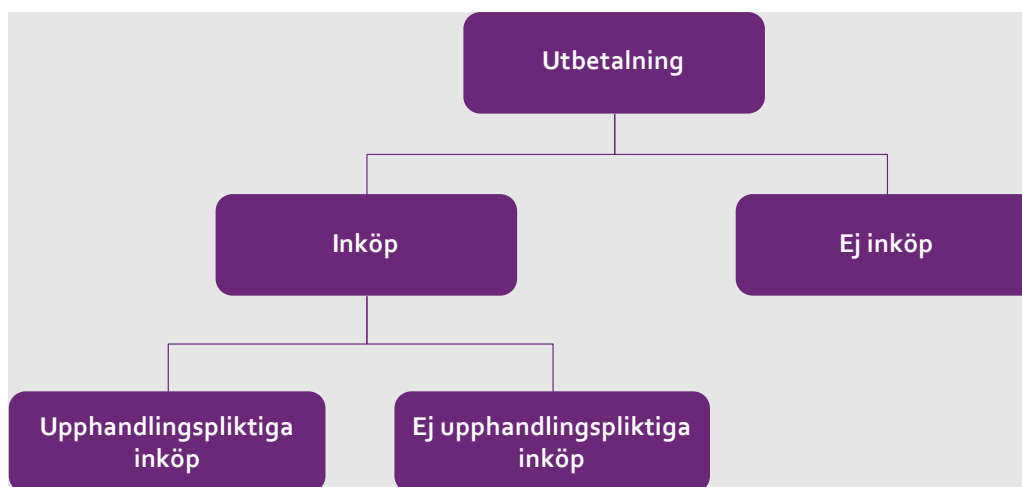
¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU om offentlig upphandling (klassiska direktivet), direktiv 2014/25/EU om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster (försörjningsdirektivet), direktiv 2014/23/EU om tilldelning av koncessioner (koncessionsdirektivet) och direktiv 2009/81/EG om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet.

¹⁴ Definitionen av inköp innebär att transaktioner inom exempelvis en kommunkoncern bestående av en eller flera kommunalägda aktieföretag med olika organisationsnummer omfattas av begreppet inköp. Däremot omfattas inte transaktioner som sker mellan kommunala enheter inom en kommun.

¹⁵ Definitionen av inköp innebär bland annat att valet av verksamhetsform hos upphandlande myndigheter kommer att påverka storleken på inköpen för en upphandlande myndighet. Verksamhet som bedrivs i exempelvis bolagsform kommer att kategoriseras som inköp medan verksamhet som bedrivs i exempelvis förvaltningsform inte kommer att kategoriseras som inköp.

Alla utbetalningar som sker från upphandlande myndigheter är inte inköp. Dessutom omfattas inte alla inköp som genomförs av upphandlande myndigheter av upphandlingslagarna. Det finns flera undantag från upphandlingsplikten. Inköp kan därför delas in i upphandlingspliktiga inköp och icke-upphandlingspliktiga inköp. Figur 1 visar relationen mellan utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp. Detta redovisas mer utförligt i avsnitten nedan.

Figur 1 Utbetalningar, inköp och upphandlingspliktiga inköp



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2019.

Alla gränsdragningar som redovisas i detta avsnitt är gjorda för statistikändamålet och ska inte ses som juridiska ställningstaganden.

2.2 Alla utbetalningar är inte inköp

Alla utbetalningar som sker från upphandlande myndigheter är inte inköp. En utbetalning är en transaktion som innebär ett ekonomiskt utflöde av likvida medel. Inköp avser utbetalningar av ersättning från upphandlande myndigheter till utomstående leverantörer med krav på viss motprestation. Det finns ett flertal utbetalningar som görs av upphandlande myndigheter som av olika skäl inte utgör inköp.

Exempel på utbetalningar som inte utgör inköp är:

- ersättning till anställda som exempelvis lön, traktamente och semesterersättning
- arbetsgivaravgifter
- pensioner
- ränta på statsskulden
- skatter som exempelvis mervärdeskatt
- avgifter i utjämningsystemen

- lämnade bidrag

Ett exempel på utbetalningar som kan vara svåra att klassificera är bidrag. Med bidrag avses ersättning som lämnas utan krav på motprestation. Detta innebär att den som lämnar bidraget inte ställer krav på att som utbyte få varor, tjänster eller särskilda förmåner. Motprestation innebär i detta sammanhang att ett ekonomiskt värde, eller rätten till resultatet av mottagarens prestation, tillfaller den part som har gjort utbetalningen.¹⁶ Bidrag klassificeras därför inte som inköp.

Exempel på utbetalningar som utgör bidrag är:

- ekonomiskt bistånd
- introduktionsersättning
- anhörigbidrag
- underhållsstöd
- föräldrapenning
- sjukpenning
- forskningsbidrag
- kommunal medfinansiering till statlig infrastruktur

Det kan i praktiken förekomma en viss otydlighet hos den enskilda upphandlande myndigheten om en utbetalning ska klassificeras som inköp eller som bidrag. En upphandlande myndighet måste själv inom ramen för lagstiftning ta ställning till om en transaktion ska klassificeras som ett bidrag eller som ett inköp.¹⁷

2.3 Alla inköp är inte upphandlingspliktiga

Alla inköp omfattas inte av upphandlingslagarna. Det finns flera undantag från upphandlingsplikten. Inköp kan därför delas in i upphandlingspliktiga inköp och icke-upphandlingspliktiga inköp.

Begreppet upphandlingspliktiga inköp kan användas för att beskriva inköp som görs med stöd av upphandlingslagarna LOU, LUF, LUFs och LUK samt EU:s kollektivtrafikförordning. Detta omfattar även inköp som genomförs som direktupphandlingar och i förekommande fall direkttilldelning i enlighet med EU:s kollektivtrafikförordning.

Begreppet icke-upphandlingspliktiga inköp kan användas för att beskriva de inköp som inte omfattas av upphandlingslagarna. Det finns flera undantag från upphandlingsplikten. EU:s upphandlingsdirektiv innehåller ett antal uttryckliga undantag som även är undantagna i den svenska lagstiftningen. Medlemsstaterna har inga möjligheter att införa egna undantag från EU:s upphandlingsdirektiv. Exempel på

¹⁶ För mer information se exempelvis Ekonomistyrningsverket. *Handledning Transfereringar: Att redovisa lämnade bidrag*. Rapport 2011:23 och Ekonomistyrningsverket. *Erhållna bidrag och donationer*. Rapport 2005:14.

¹⁷ För mer information se exempelvis Ekonomistyrningsverket. *Handledning Transfereringar: Att redovisa lämnade bidrag*. Rapport 2011:23 och Ekonomistyrningsverket. *Erhållna bidrag och donationer*. Rapport 2005:14.

inköp som inte omfattas av upphandlingslagarna är lokalhyror, vissa sociala naturaförmåner och viss försvarsmateriel.

För att inköp ska omfattas av upphandlingslagarna krävs bland annat att de baseras på offentliga kontrakt. Ett exempel på inköp som inte omfattas av upphandlingsplikten är upphandlingslagarnas undantagsregler för intern upphandling (de så kallade Teckalkriterierna). Förenklat avser detta bland annat när en kommun anskaffar varor eller tjänster från ett kommunalt bolag, om kommunen utövar kontroll över bolaget motsvarande den som kommunen utövar över sin egen förvaltning (kontrollkriteriet) och om bolaget utför mer än 80 procent av sin verksamhet för kommunens räkning (verksamhetskriteriet). I dessa fall sker transaktionerna visserligen mellan två formellt fristående juridiska personer men transaktionerna anses i upphandlingsrättslig mening ändå som interna när Teckalkriterierna är uppfyllda. Ett annat exempel är när enheter inom samma juridiska person överför resurser mellan varandra, exempelvis aktualiseras inte upphandlingslagarna vid överföringar mellan olika nämnder inom samma kommun. När det gäller överföringar mellan myndigheter inom den juridiska personen staten saknas vägledande domstolspraxis. Konkurrensverket har dock i ett rättsligt ställningstagande funnit att sådana överföringar inte omfattas av upphandlingslagarna och även Upphandlingsmyndigheten har gjort den bedömningen.¹⁸

Utöver upphandlingslagarna finns i Sverige ytterligare nationella regler för utbetalningar av ersättningar för tjänster. Utbetalningar av ersättningar som baseras på vissa särskilda lagstiftningar omfattas inte nödvändigtvis av upphandlingslagarna. Det finns flera lagstiftningar som reglerar utbetalningar av olika former av ersättningar.

Exempel på sådana ersättningar är:

- ersättning till leverantörer i ett valfrihetssystem
- ersättning till fristående skolor och förskolor
- ersättning för läkemedel inom läkemedelsförmånen
- ersättning inom tandvårdsförmånen
- ersättning till vissa fysioterapeuter och så kallade taxeläkare

Valfrihetssystem enligt LOV omfattas inte av reglerna om upphandling i LOU. LOV är ett alternativ till LOU och kan tillämpas på bland annat vissa tjänster inom vård och omsorg samt vissa arbetsmarknadspolitiska insatser.

¹⁸ Konkurrensverket. *Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingsskyldighet?* STÄLLNINGSTAGANDE 2018:1.

Upphandlingsmyndigheten. *Yttrande över Slutbetänkandet Statliga servicekontor: mer service på fler platser (SOU 2018:43)*. UHM-2018-0222.

3. Behovet av nationell statistik om inköp

Enligt regeringsuppdraget ska Upphandlingsmyndigheten undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för nationell statistik. För att kunna precisera vilka uppgifter om inköpsvärden som är lämpliga att samla in behöver behovet av nationell statistik om inköp klargöras.

Detta avsnitt innehåller en beskrivning av behovet av nationell statistik om inköp. Avsnittet redovisar vad Upphandlingsmyndigheten anser att den nationella statistiken bör omfatta och dess innehåll. Vidare innehåller avsnittet en redovisning av vilka uppgifter som behöver samlas in för att möta behovet av statistik. Avsnittet ger därmed ett önskat läge för den nationella statistiken.

Därutöver innehåller avsnittet en kortare redovisning av den befintliga insamlingen av uppgifter om inköpsvärden som sker inom ramen för den statliga redovisningen och räknesammandraget för kommuner och landsting.

En beskrivning av nyttan för olika intressenter med nationell inköpsstatistik redovisas mer utförligt i avsnitt 6.

3.1 Behovet av nationell statistik om inköp

Upphandlingsmyndigheten har i flera sammanhang betonat vikten av relevant och tillgänglig nationell statistik på upphandlingsområdet.¹⁹ Upphandlingsmyndigheten anser att nationell statistik är nödvändig för att öka kunskapen om olika aspekter av den offentliga upphandlingen i Sverige. En nationell statistik behövs av flera skäl och kan vara till nytta för många olika intressenter på upphandlingsområdet.

Upphandlingsmyndigheten anser att statistiken på upphandlingsområdet (uppgifter ur annonsdatabaser) bör kompletteras med uppgifter om faktiska inköpsvärden. Detta möjliggör för framtagande av nationell statistik som omfattar hela inköpsprocessen från behov till betalning (se bilaga 5) och kan motiveras av flera skäl.

För det första, genom att samla in uppgifter om inköpsvärden möjliggörs framställning av en heltäckande statistik om inköp där de upphandlingspliktiga inköpen utgör en delkomponent. En sådan statistik omfattar inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna men även inköp som är undantagna upphandlingsplikten eller som sker med stöd av närliggande lagstiftningar. För många användare är en heltäckande inköpsstatistik sannolikt mer relevant än en statistik som är avgränsad till inköp som sker med stöd av vissa lagstiftningar.

För det andra, om statistiken kompletteras med uppgifter om inköpsvärden kan den ge en mer fullständig bild av värdet av den offentliga upphandlingen i Sverige. De

¹⁹ Upphandlingsmyndigheten. [Trendens 2018: Utvecklingen på upphandlingsområdet](#) och Upphandlingsmyndigheten. [Trendens 2017 nr 2: Utvecklingen på upphandlingsområdet](#)

uppgifter som registreras i annonsdatabaser omfattar endast värdet av de upphandlingar som annonseras och inte värdet av direktupphandlingar (som vanligen inte annonseras). Genom att komplettera insamlingen med uppgifter om inköpsvärden ges därmed en mer fullständig bild av omfattningen av den offentliga upphandlingen i Sverige.²⁰

För det tredje, uppgifter om upphandlingens värde i efterannonseren avser endast uppskattade värden vid tidpunkten för kontraktets tecknande och är därför behäftade med viss osäkerhet och kommer sannolikt att fortsätta vara det framgent.²¹ För de upphandlingar som annonseras kan faktiska inköpsvärden komplettera det uppskattade värdet som anges vid annonsering. Det verkliga värdet av upphandlingar som annonseras kan därmed härledas.

3.1.1 Närmare om behovet av statistik om inköp

Upphandlingsmyndigheten anser att den nationella statistiken om inköp bör ge en heltäckande bild av alla de inköp av varor, tjänster och byggtreprenader som genomförs av upphandlande myndigheter i Sverige. Därför bör insamlingen omfatta både inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som inte är upphandlingspliktiga eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Insamlingen bör inte avgränsas till inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna. Det är däremot viktigt att inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna kan identifieras och särskiljas i den nationella statistiken från inköp som inte är upphandlingspliktiga eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Bland inköp som inte omfattas av upphandlingslagarna bör inköp som sker med stöd av LOV kunna identifieras särskilt. Detta eftersom LOV i praktiken ofta är ett alternativ till upphandling enligt LOU. Utbetalningar som inte avser inköp, som exempelvis bidrag, ska inte ingå i den nationella statistiken.

Det huvudsakliga syftet med den nationella statistiken om inköp bör vara att ge underlag för en grundläggande inköpsanalys som kan visa vem som köper vad, av vem och för hur mycket. För statistiken på upphandlingsområdet utgör detta de huvudsakliga frågorna som statistiken avser att besvara. Detta innehåll är grundläggande men tillgodoser likväl de flesta nationella behov av statistik. Det ger en ingående bild av hur inköp är fördelade mellan upphandlande myndigheter och leverantörer samt mellan olika inköpsområden.

Den nationella statistiken bör exempelvis kunna visa:

- hur stora belopp inköpen uppgår till och hur stor del som anskaffas med stöd av upphandlingslagarna

²⁰ Eftersom direktupphandlingar vanligen inte annonseras innebär en högre direktupphandlingsgräns att behovet av att samla in information om inköp ökar.

²¹ Volymavvikelser, prisjusteringar och variationer rörande options- och förlängningsklausuler får påverkan på det faktiska värdet. Upphandlingsvärdet anges dessutom som klumpsummor när det faktiska värdet kan variera från år till år under ett flerårigt kontrakts löptid.

- hur inköpen fördelar sig mellan olika inköpsområden och vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som köps
- hur inköpen fördelar sig mellan kategorier av upphandlande myndigheter och mellan enskilda upphandlande myndigheter
- hur inköpen fördelar sig mellan leverantörer och hur mycket som exempelvis köps av privata kontra offentliga leverantörer, av små- och medelstora företag och av idéburna organisationer
- hur inköps- och leverantörsmonster ser ut för enskilda upphandlande myndigheter

Den nationella statistiken bör därmed kunna utgöra underlag för analys av inköps- och leverantörsmonster såväl nationellt som för enskilda upphandlande myndigheter.²²

3.1.2 Närmare om behovet av uppgifter om inköp

För att möta behovet av nationell statistik, enligt ovanstående redovisning, behöver vissa uppgifter om inköpsvärden samlas in från upphandlande myndigheter (se Tabell 1). Respektive upphandlande myndighet behöver lämna uppgifter om sina utbetalningar som avser inköp. Uppgifterna ska lämnas på transaktionsnivå.²³ Förenklat innebär detta att utbetalningen innehåller efterfrågade uppgifter om de är relevanta för den specifika utbetalningen. Uppgifterna som krävs för framställning av nationell statistik avser inte aggregerade uppgifter utan mikrodata.²⁴ Exempel på datastruktur med efterfrågade uppgifter om inköpsvärden redovisas som bilaga 3.

Alla uppgifter som behövs för framställning av nationell statistik behöver inte samlas in direkt från upphandlande myndigheter. Flera uppgifter kan hämtas ur nationella register hos exempelvis Bolagsverket och SCB (se Tabell 1). Under förutsättning att insamlingen av uppgifter från upphandlande myndigheter omfattar organisationsnummer för såväl upphandlande myndighet som leverantör kan kompletterande uppgifter hämtas ur nationella register.²⁵

Tabellen nedan innehåller en sammanställning av vilka uppgifter som bedöms vara prioriterade att samla in som underlag för nationell statistik om inköp.²⁶ Innebörden av respektive uppgift och relevansen av uppgiften för den nationella statistiken redovisas mer utförligt nedan.

²² För mer information se Upphandlingsmyndigheten. [Strategiskt inköpsarbete: Analysera ditt inköpsmönster](#) och Upphandlingsmyndigheten. [E-handel: Uppföljning och analys](#).

²³ En faktura kan innehålla flera transaktionsrader.

²⁴ En insamling av aggregerade uppgifter som exempelvis ett inköpsvärde per upphandlande myndighet bedöms inte motsvara behovet av statistik. Aggregerade uppgifter är av lågt intresse för framställning av inköpsstatistik eftersom uppgifterna är alltför grova.

²⁵ Ytterligare uppgifter kan vara aktuella att hämta ur nationella register.

²⁶ Behovet har avgränsats till prioriterade uppgifter. Det kan finnas ytterligare uppgifter av intresse för fördjupade analyser som exempelvis uppgifter om enhet (exempelvis timmar eller volym) eller krav och märkning (miljökrav eller liknande) för inköp. Liknande uppgifter är relevanta men bedöms i nuläget vara svåra att aggregera för nationell statistik.

Tabell 1 Efterfrågande uppgifter om inköpsvärden

Relevans	Uppgifter	Källa
Vem	Namn för upphandlande myndighet	Upphandlande myndighet
	Organisationsnummer för upphandlande myndighet	Upphandlande myndighet
	Kod och benämning för juridisk form för upphandlande myndighet	Nationella register
	Ägarkod och benämning för upphandlande myndighet	Nationella register
Köper	Kod och benämning för konto	Upphandlande myndighet
	Kod och benämning för verifikationstyp	Upphandlande myndighet
	Verifikationsnummer	Upphandlande myndighet
	Kontraksnummer	Upphandlande myndighet
Vad	SNI-kod och benämning	Nationella register
	Kod och benämning för produktstandard	Upphandlande myndighet
Från vem	Namn för leverantör	Upphandlande myndighet
	Organisationsnummer för leverantör	Upphandlande myndighet
	Kod och benämning för motpart	Upphandlande myndighet
	Kod och benämning för juridisk form för leverantör	Nationella register
	Ägarkod och benämning för leverantör	Nationella register
	Antal anställda för leverantör	Nationella register
	Nettoomsättning för leverantör	Nationella register
	Balansomslutning för leverantör	Nationella register
För hur mycket	Belopp exklusive moms	Upphandlande myndighet
	Momsbelopp	Upphandlande myndighet
	Valuta	Upphandlande myndighet
När	Verifikationsdatum	Upphandlande myndighet

Uppgift om *namn* för upphandlande myndighet krävs för att avgöra vilken upphandlande myndighet som genomfört inköpet. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter. Namn för upphandlande myndighet kan utifrån uppgift om organisationsnummer även hämtas ur nationella register.

Uppgift om *organisationsnummer* för upphandlande myndighet krävs för att avgöra vilken upphandlande myndighet som genomfört inköpet. Organisationsnummer är en identitetsbeteckning för juridiska personer och är den uppgift som möjliggör identifiering av en enskild upphandlande myndighet. Uppgiften krävs för att hämta ytterligare uppgifter ur nationella register. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *namn* för leverantör krävs för att identifiera av vilken leverantör den upphandlande myndigheten köper. Leverantörens namn kan utifrån uppgift om organisationsnummer hämtas ur nationella register men ifall uppgift om organisationsnummer saknas hos den upphandlande myndigheten kan uppgift om namn underlätta identifiering av leverantör. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *organisationsnummer*²⁷ för leverantör krävs för att identifiera av vilken leverantör den upphandlande myndigheten köper. Organisationsnummer är en identitetsbeteckning för juridiska personer och är den uppgift som möjliggör identifiering av en enskild leverantör. Uppgiften krävs för att hämta ytterligare uppgifter ur nationella register. Uppgift om organisationsnummer kan även utgöra underlag för att beskriva vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som anskaffas. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *kod och benämning för konto* krävs för att identifiera utbetalningar som avser inköp. Konto visar sammanställningen av en viss typ av ekonomiska transaktioner. Genom att samla in uppgift om konto ges möjlighet att kontrollera att uppgifter för rätt konton lämnas. Uppgift om konto kan även utgöra underlag för att beskriva vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som anskaffas. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *kod och benämning för verifikationstyp* krävs för att identifiera utbetalningar som avser inköp. Verifikationstypen anger vilken typ av verifikation det rör sig om, exempelvis om verifikationen är en kundefaktura eller en leverantörsfaktura. Genom att samla in uppgift om verifikationstyp ges möjlighet att kontrollera att rätt uppgifter lämnas. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *verifikationsnummer* krävs för att säkerställa att uppgifter lämnas enligt en förutbestämd struktur. Verifikationsnummer är en kod som genereras för en faktura. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

²⁷ Eller motsvarande identifikationsnummer för exempelvis fysiska personer.

Uppgift om *kod och benämning för motpart* krävs kan underlätta identifiering av utbetalningar som avser transaktioner inom samma koncern/huvudman. En verifikation innehåller uppgift om motpart som kan vara både intern och extern. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *belopp exklusive moms* krävs för att visa beloppet på en utbetalning exklusive mervärdesskatt. Uppgiften avser beloppet som har bokförts på kostnadskonto exklusive mervärdesskatt. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *momsbelopp* krävs för att visa beloppet på en utbetalning som avser mervärdesskatt. Momsbelopp avser beloppet på mervärdesskatten. Uppgift om momsbelopp underlättar hantering av uppgift om belopp exklusive moms. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *valuta* krävs för att verifiera att beloppet anges i SEK. Valuta är ett betalningsmedel som kan anges i exempelvis EUR, SEK eller USD. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *verifikationsdatum*. En uppgift krävs för att avgöra tidpunkt för inköpet. Det finns olika datumdefinitioner men verifikationsdatum bedöms vara mest lämpligt. Verifikationsdatum avser datumet då fakturan inkommer till den upphandlande myndigheten. Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter.

Uppgift om *kontraksnummer* krävs för att identifiera inköp som genomförs med stöd av upphandlingslagarna och närliggande lagstiftningar. Kontraksnummer är en unik kod som kan användas för att identifiera mot vilket kontrakt en enskild utbetalning sker.²⁸ Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter. För mer information se avsnitt 5.3.1.

Uppgift om *kod och benämning för produktstandard*. För att kunna identifiera vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som inköpen avser krävs uppgift om kod och benämning för produktstandard. En produktstandard kan användas för att skapa en hierarkisk struktur i flera nivåer för att sortera olika typer av produkter i olika grupper och undergrupper. Produktklassificering finns för både varor, tjänster och byggtreprenader.²⁹ Uppgiften behöver samlas in från upphandlande myndigheter. För mer information se avsnitt 5.3.1.

Uppgift om *kod och benämning för SNI* kan användas för att utifrån leverantörsmarknaden beskriva vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som anskaffas. SNI är en standard som klassificerar företag efter

²⁸ Utformningen ska säkerställa uppföljning av avtalstrohet och inte leverantörstrohet.

²⁹ SFTI. *System för produktklassificering: en vägledning*. Rapport 2011.

vilken verksamhet de bedriver.³⁰ Uppgiften kan hämtas ur nationella register. För mer information se avsnitt 5.3.1.

Uppgift om *kod och benämning för juridisk form* krävs för att klassificera leverantörer efter juridisk form. Indelningen efter juridisk form specificerar de vanligast förekommande juridiska organisationsformerna som exempelvis aktiebolag, ekonomisk förening eller ideell förening.³¹ Uppgiften kan hämtas ur nationella register.

Uppgift om *ägarkod och benämning för ägarkod* krävs för att klassificera leverantörer efter sektor som antingen privat eller offentlig och för att kategorisera upphandlande myndigheter efter delsektor som exempelvis stat, kommun eller region. Standarden för indelning efter ägarkod kategoriserar organisationer efter hur/av vem de är ägda/kontrollerade.³² Uppgiften kan hämtas ur nationella register.

Uppgift om *antal anställda för leverantör* krävs för att klassificera leverantörer efter EU:s definition av företagsstorlek, exempelvis mikroföretag, små företag, medelstora företag och stora företag.³³ Uppgiften kan hämtas ur nationella register.

Uppgift om *nettoomsättning för leverantör* krävs för att klassificera leverantörer efter EU:s definition av företagsstorlek, exempelvis mikroföretag, små företag, medelstora företag och stora företag.³⁴ Nettoomsättning avser de sammanlagda intäkterna med avdrag för lämnade rabatter och skatter som exempelvis mervärdesskatt. Uppgiften kan hämtas ur nationella register.

Uppgift om *balansomslutning för leverantör* krävs för att klassificera leverantörer efter EU:s definition av företagsstorlek, exempelvis mikroföretag, små företag, medelstora företag och stora företag.³⁵ Balansomslutning avser summan av alla tillgångar eller summan av eget kapital och skulder. Uppgiften kan hämtas ur nationella register.

3.2 Befintlig insamling av uppgifter om inköp

Att basera insamlingen av uppgifter om inköpsvärden på befintliga strukturer för informationsinsamling vore optimalt. Ingen heltäckande eller fullständig insamling av

³⁰ Statistiska centralbyrån. *Standard för svensk näringsgrensindelning*.

³¹ Statistiska centralbyrån. *Indelning efter juridisk form: JURFORM*. MIS 2014:1.

³² Statistiska centralbyrån. *Standard för indelning efter ägarkod* 2000: ÄGAR 2000. MIS 2014:1.

Statistiska centralbyrån. *Standard för institutionell sektorindelning: INSEKT* 2014. MIS 2014:1.

³³ Europeiska kommissionen. *Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag*. 2003/361/EG.

³⁴ Europeiska kommissionen. *Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag*. 2003/361/EG.

³⁵ Europeiska kommissionen. *Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag*. 2003/361/EG.

uppgifter om inköpsvärden sker emellertid för upphandlande myndigheter.³⁶ För kommuner och landsting lämnas vissa uppgifter om inköp till Statistiska centralbyrån (SCB) inom ramen för räkenskapssammandraget (RS). För statliga myndigheter lämnas vissa uppgifter om inköpsvärden till Ekonomistyrningsverket (ESV) inom ramen för insamlingen som sker för den statliga redovisningen. Varken uppgifterna i RS för kommuner och landsting eller uppgifterna i den statliga redovisningen bedöms i sin nuvarande form vara möjliga eller lämpliga att använda som underlag för nationell statistik om inköp. Insamlingen möjliggör inte en heltäckande inköpsstatistik. Dessutom begränsar insamlingens utformning och metod kraftigt möjligheterna till framställning av relevant inköpsstatistik. Insamlingen sker på en aggregerad nivå och de uppgifter som samlas in saknar den mikrobaserade grund som krävs för framställning av en relevant nationell inköpsstatistik.

3.2.1 Räkenskapssammandraget för kommuner och landsting

Viss information om inköp genomförda av kommuner och landsting är tillgängliga i RS. Genom RS samlar SCB årligen in ekonomisk information om kommunernas och landstingens ekonomi. Insamlingen sker via enkätformulär där kommuner och landsting manuellt lämnar aggregerade uppgifter från resultat- och balansräkningar. I räkenskapssammandraget ingår så kallade köp av huvudverksamhet (till exempel grundskola eller vård och omsorg för äldre) medan köp av så kallad stödverksamhet (till exempel städning och fastighetsskötsel) är exkluderat. Eftersom uppgifterna hämtas ur bokslut innehåller de både inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som är undantagna upphandlingsplikten eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Undersökningen omfattar samtliga kommuner och landsting samt kommunalförbund men inte de kommunalägda aktiebolagen.³⁷ Uppgiftslämnarplikt föreligger enligt lag (2001:99) om den officiella statistiken. Insamlingen sker med stöd av baskontoplaner för kommuner och landsting.³⁸

3.2.2 Den statliga redovisningen

Viss information om inköp genomförda av statliga myndigheter är tillgängliga i statsredovisningen. ESV samlar regelbundet in ekonomisk information om de statliga myndigheternas ekonomi som underlag till den statliga redovisningen. Insamlingen sker via Hermes där myndigheter manuellt lämnar aggregerade uppgifter ur sin redovisning. Hermes är ett gemensamt informationssystem för regeringskansliet och de statliga myndigheterna. Systemet ger stöd i arbetet med statens budget och i uppföljningen av statens ekonomi och verksamhet. Eftersom uppgifterna hämtas ur bokslut innehåller de både inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som är undantagna upphandlingsplikten eller som sker med stöd av någon

³⁶ Uppgifter som omfattar inköpsvärden samlas även in av privata företag med stöd av offentlighetsprincipen. Uppgifter hämtas ur leverantörsreskontra för vissa upphandlande myndigheter. För mer information se exempelvis [Dagens Samhälle Insikt](#).

³⁷ De kommunalägda bolagen ingår i Nationalräkenskapernas koncernredovisning men den redovisningen är konsoliderad.

³⁸ Statistiska centralbyrån. *Räkenskapssammandraget för kommuner och landsting*.

annan lagstiftning. Insamlingen sker i enlighet med Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen som i sin tur har stöd av förordning (2000:606) om myndigheters bokföring. Insamlingen sker med stöd av baskontoplanen för statliga myndigheter.³⁹

³⁹ Ekonomistyrningsverket. *Statens informationssystem Hermes*.

4. Kartläggning av tillgängliga uppgifter om inköp

Enligt regeringsuppdraget ska Upphandlingsmyndigheten undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för nationell statistik. För att närmare undersöka vilka uppgifter som är möjliga och lämpliga att samla in har kartläggningar genomförts hos de upphandlande myndigheter som medverkat i studien.

Detta avsnitt redovisar resultatet av kartläggningen. Redovisningen omfattar vilka uppgifter om inköpsvärden som är tillgängliga hos respektive upphandlande myndighet och en uppskattning av resursbehovet för att lämna dem.

Kartläggningen ger ett nuläge för tillgången till uppgifter hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Avsnittet utgör ett av underlagen för förslaget som Upphandlingsmyndigheten lämnar avseende vilka uppgifter som är möjliga och lämpliga att samla in och hur denna insamling kan utformas.

4.1 Kartläggning av nio upphandlande myndigheter

Inom ramen för Upphandlingsmyndighetens arbete med regeringsuppdraget har kartläggningar genomförts hos de upphandlande myndigheter som medverkat i studien. Kartläggningarna har genomförts i syfte att undersöka förutsättningarna hos upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden.

Nio upphandlande myndigheter har medverkat i studien: Trafikverket, Swedavia, AB Stångåstaden, Region Sörmland, Lidingö stad, Luleå kommun, Kungsbacka kommun, Söderhamns kommun och Upphandlingsmyndigheten.

Utgångspunkten för valet av upphandlande myndigheter som ingår i studien har varit att inkludera myndigheter med skilda förutsättningar att lämna uppgifter om inköpsvärden (se Tabell 2). Därför gjordes ett så kallat strategiskt urval⁴⁰ där upphandlande myndigheter valdes utifrån vissa kriterier. I studien ingår upphandlande myndigheter som representerar kommuner, regioner, statliga myndigheter och offentligt ägda aktiebolag. De upphandlande myndigheter som ingår i studien har i flera avseenden skilda förutsättningar. Urvalet omfattar upphandlande myndigheter med ett brett intervall avseende exempelvis inköpsvolym och leverantörer. Därutöver har de myndigheter som ingår i studien en varierande grad av digital mognad i relation till inköps- och upphandlingsverksamheten och de använder olika ekonomi- och inköpssystem.⁴¹

⁴⁰ För mer information se exempelvis Esaiasson, Peter et al. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde uppl. Norstedts Juridik.

⁴¹ För mer information se bilaga 2.

Upphandlingsmyndigheten - Förberedande studie om vissa inköpsvärden

Tabell 2 Nyckeltal för upphandlande myndigheter som ingår i studien

	Trafikverket	Stångåstaden	Swedavia	Söderhamn kommun	Luleå kommun	Lidingö stad	Region Sörmland	Kungsbacka kommun	Upphandlingsmyndigheten
Myndighetstyp	Statlig myndighet	Aktiebolag	Aktiebolag	Kommun	Kommun	Kommun	Landsting	Kommun	Statlig myndighet
Anställda (varav inköpsfunktionen)	Ca 7 900 (247)	Ca 160 (3)	Ca 3 000 (32)	Ca 2 500 (2)	Ca 6 100 (13)	Ca 2 700 (14)	Ca 8 000 (42)	Ca 8 000 (29)	Ca 80 (3)
Ekonomisystem ⁴²	Unit4 Business World	Jeeves	IFS	Raindance	Raindance	Unit4 Business World	Raindance	Raindance	Unit4 Business World
Inköpssystem ⁴³	Proceedo	N/A	Proceedo	Proceedo	Raindance (modul)	Unit4 Business World (modul)	Proceedo	Proceedo	Proceedo
Upphandlingssystem	EU-Supply	TendSign	e-Avrop	Kommers/TendSign	Kommers	TendSign	TendSign	TendSign	TendSign
Inköpsvolym (mkr)	Ca 40 000	Ca 1 600	Ca 6 000	Ca 400	Ca 1 400	Ca 1 500	Ca 5 000	Ca 2 000	Ca 30
Leverantörer	Ca 9 700	Ca 800	Ca 3 200	Ca 1 600	Ca 4 000	Ca 2 500	Ca 6 000	Ca 5 000	Ca 300
Kontrakt ⁴⁴	Ca 2 700	>150	Ca 850	Ca 650	Ca 700	Ca 1 100	Ca 1 700	Ca 100	Ca 100
Upphandlingar ⁴⁵	Ca 600	Ca 30	Ca 80	Ca 5	Ca 130	Ca 40	Ca 60	Ca 60	Ca 5

⁴² Ekonomisystem kan ha olika funktioner beroende på vilken version som används och vilka moduler som är installerade.

⁴³ Inköpssystem kan utgöra en modul i ett ekonomisystem.

⁴⁴ Definitionen av kontrakt kan variera mellan upphandlande myndigheter.

⁴⁵ Uppgiften avser annonserade upphandlingar och omfattar vanligtvis inte direktupphandlingar eller förnyade konkurrensutsättningar.

Inom ramen för kartläggningen har inköpsprocessen från tidpunkten för beställning till betalning kartlagts (övergripande) för de upphandlande myndigheterna som ingår i studien. Detta omfattade en kartläggning av ekonomi- och inköpsystem och hur olika system är integrerade med varandra. Arbetsmomentet omfattade även en inventering av vilka uppgifter om inköpsvärden som är tillgängliga hos respektive upphandlande myndighet samt en uppskattning av resursbehovet för att lämna dem.

Kartläggningen av de upphandlande myndigheter som ingår i studien genomfördes tillsammans med företrädare för respektive myndighet. Besöken tog mellan 1–2 dagar vardera och genomfördes i form av workshops. Vid kartläggningen medverkade olika roller som exempelvis upphandlings- eller inköpschef, inköpsamordnare, ekonom, verksamhetscontroller och systemförvaltare.⁴⁶ Inom ramen för arbetet lämnade de upphandlande myndigheter som medverkade i studien uppgifter om inköpsvärden till Upphandlingsmyndigheten.

4.2 Resultatet av genomförda kartläggningar

Kartläggningen visar att de upphandlande myndigheter som ingår i studien använder flera olika typer av förfaranden för beställning av varor, tjänster och byggtreprenader. Beställningar kan exempelvis ske via telefon eller e-post, elektroniska rekvisitioner, e-inköpsystem, e-handel och företagskort. Gemensamt för inköpsförfaranden är att de vanligen genererar en faktura och registreras i leverantörsreskontran i ekonomisystemet hos respektive upphandlande myndighet. Undantagen är bland annat inköp som sker via privata utlägg och direktbetalningar. För mer information hänvisas till bilaga 2.

Kartläggningen visar att alla utbetalningar som avser inköp registreras i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem. Men ekonomisystemen innehåller även utbetalningar som inte avser inköp. Inköp genererar vanligtvis en faktura och registreras därmed i leverantörsreskontra i ekonomisystemet. Undantagen avser främst inköp som sker via privata utlägg och direktbetalningar som inte genererar en faktura. De registreras därmed inte i leverantörsreskontra utan enbart i huvudboken i ekonomisystemet. Inköp som hanteras i specifika försystem, till exempel för sekretessbelagda fakturor eller för fastighetsunderhåll, registreras inte i leverantörsreskontra utan i huvudboken. Leverantörsreskontra innehåller även underlag som inte utgör inköp som exempelvis bidrag.

För att kunna identifiera samtliga utbetalningar som avser inköp är det nödvändigt att insamlingen utgår ifrån huvudboken i ekonomisystemet och inkluderar underlag som avser både faktura och andra underlag som exempelvis privata utlägg. Genom att selektera vissa konton och vissa verifikationstyper kan utbetalningar som avser inköp identifieras och särskiljas från utbetalningar som inte avser inköp.

⁴⁶ Resultatet av kartläggningen har godkänts av respektive upphandlande myndighet. Detta innebär att myndigheten har verifierat att resultatet är korrekt och att kartläggningen av uppgifter om inköp samt beskrivningen av förutsättningar överensstämmer med verkligheten.

Flertalet av de upphandlande myndigheterna som medverkar i studien använder även inköpssystem där inköp registreras. Inköpssystemens syfte är att omfatta en större del av inköpsprocessen än vad ekonomisystemen gör. Därför innehåller inköpssystem ofta fler uppgifter om inköp. Däremot innehåller inköpssystemen sällan samtliga inköp. De är därmed inte heltäckande.

Utöver ekonomisystem och inköpssystem har de flesta upphandlande myndigheter som medverkar i studien separata upphandlingssystem med avtalsdatabas och särskilda system för uppföljning av inköpsmönster. Integrationen mellan systemen kan se ut på många olika sätt. För mer informationen hänvisas till bilaga 2.

4.2.1 Tillgängliga uppgifter om inköpsvärden

Kartläggningen har inriktats mot de uppgifter som efterfrågas som underlag för nationell statistik.⁴⁷ Upphandlingsmyndigheten bedömer att uppgifterna nedan (se Tabell 3) är nödvändiga att samla in från upphandlande myndigheter som underlag för nationell statistik. För mer information om behovet av nationell statistik och uppgifter om inköpsvärden hänvisas till avsnitt 3.

För att anses vara tillgängliga ska uppgifterna som efterfrågas finnas som digital och strukturerad information. Det ska därmed inte krävas manuella inslag för att sammanställa uppgifter. Uppgifterna ska vara tillgängliga på transaktionsnivå för alla utbetalningar som avser inköp.

Resultatet av kartläggningen visar att flertalet uppgifter som behövs som underlag för nationell statistik är tillgängliga som digital och strukturerad information hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien (se Tabell 3). Flertalet uppgifter registreras i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem. Undantaget är uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard. Dessa uppgifter registreras vanligen inte i ekonomisystem men är hos vissa upphandlande myndigheter tillgängliga i inköpssystem.

Alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna tillgängliga uppgifter enligt den specifikation som Upphandlingsmyndigheten fastställt inom ramen för uppdraget. Detta innebär att tillgängliga uppgifter kan lämnas per transaktionsrad för samtliga utbetalningar som avser inköp.⁴⁸ Förenklat innebär detta att utbetalningar innehåller efterfrågade uppgifter om de är relevanta för den specifika utbetalningen.⁴⁹ Exempel på datastruktur med uppgifter om inköpsvärden redovisas som bilaga 3.

Det kan för vissa utbetalningar saknas enstaka uppgifter. Detta kan exempelvis avse sekretessbelagda fakturor eller inköp som sker via privata utlägg där uppgifter om exempelvis leverantör kan saknas. Om uppgiften som regel registreras för

⁴⁷ Inventeringen har omfattat fler uppgifter men endast de uppgifter som efterfrågas som underlag för nationell statistik redovisas.

⁴⁸ Uppgifter ur inköpssystem kan inte nödvändigtvis lämnas i kombination med uppgifter ur ekonomisystem.

⁴⁹ Mervärdesskatt utgör en separat transaktionsrad.

utbetalningar har uppgiften bedömts vara tillgänglig hos den upphandlande myndigheten även om enstaka transaktioner kan sakna uppgiften. Uppgifter kan även ha olika benämningar hos enskilda upphandlande myndigheter men innebörden av uppgifterna är densamma.

Tabell 3 Tillgängliga uppgifter om inköpsvärden

	Trafikverket	AB Stångåstaden	Swedavia	Söderhamn kommun	Luleå kommun	Lidingö stad	Region Sörmland	Kungsbacka kommun	Upphandlingsmyndigheten	Källa
Namn för upphandlande myndighet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Anges vid rapportering
Organisationsnummer för upphandlande myndighet	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Anges vid rapportering
Kod och benämning för konto	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Kod och benämning för verifikationstyp	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Verifikationsnummer	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Kontraksnummer	D	N/A	N/A	N/A	D	D	D	N/A	N/A	Ekonomisystem Inköpssystem
Kod och benämning för produktstandard	D	N/A	D	D	D	D	D	D	N/A	Ekonomisystem Inköpssystem
Namn för leverantör	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Organisationsnummer för leverantör	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Kod och benämning för motpart	X	N/A	N/A	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Belopp exklusive moms	X	N/A	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Momsbelopp	X	N/A	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Valuta	N/A	N/A	X	N/A	X	X	X	X	X	Ekonomisystem
Verifikationsdatum	X	X	X	X	X	X	X	X	X	Ekonomisystem

Not: X = uppgiften är tillgänglig. N/A = uppgiften är inte tillgänglig. D = uppgiften är delvis tillgänglig

Uppgift om *namn och organisationsnummer* för upphandlande myndigheter kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgifterna registreras inte i ekonomisystemet men kan anges när uppgifter lämnas.

Uppgift om *kod och benämning för konto* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgifterna är tillgängliga i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp.

Uppgift om *kod och benämning för verifikationstyp* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgifterna är tillgängliga i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp.

Uppgift om *verifikationsnummer* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgiften är tillgänglig i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp.

Uppgift om *verifikationsdatum* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgiften är tillgänglig i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp.

Uppgift om *kod och benämning för motpart* kan inte lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. De som saknar behov av uppgifterna använder den inte. För upphandlande myndigheter som registrerar uppgifter är de tillgängliga i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp.

Uppgift om *namn för leverantör* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgiften är med vissa undantag tillgänglig i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp. För vissa transaktioner som exempelvis sekretessbelagda fakturor kan uppgifter om namn för leverantör saknas.

Uppgift om *organisationsnummer för leverantör* kan lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. Uppgiften är tillgänglig i ekonomisystemet för samtliga utbetalningar som avser inköp med nedan undantag. För vissa transaktioner, exempelvis sekretessbelagda fakturor, kan uppgifter om organisationsnummer saknas. Det finns även exempel på upphandlande myndigheter som inte registrerar organisationsnummer utan istället registrerar momsregistreringsnummer eller liknande. Då kan manuellt arbete krävas för att omvandla uppgifterna till rätt format.

Uppgift om *belopp exklusive moms* och uppgift om *momsbelopp* kan inte lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. För de som kan lämna dessa uppgifter är de tillgängliga i ekonomisystemet. Det är inte möjligt att särredovisa mervärdesskatten för alla inköp. Det finns flera undantag från den generella momsplikten vilket innebär att mervärdesskatten inte nödvändigtvis särredovisas för alla inköp.

Uppgift om *valuta* kan inte lämnas av alla upphandlande myndigheter som medverkar i studien. De som kan lämna denna uppgift registrerar den i ekonomisystemet. När

uppgifter om valuta inte är tillgänglig i ekonomisystemet anges beloppen alltid i svenska kronor.

Ingen av de upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna uppgifter om *kontraksnummer* för hela inköpsvolymen. För de flesta upphandlande myndigheter saknas länken mellan utbetalning och kontrakt. Några av de upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna uppgift om kontraksnummer för del av sin inköpsvolym. Fyra av nio upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan för utbetalningar som sker via myndigheternas inköpssystem identifiera mot vilket kontrakt som en utbetalning sker. Andelen utbetalningar som sker via inköpssystemet varierar och det är ett fortlöpande arbete för den upphandlande myndigheten att utveckla verksamheterna så att fler utbetalningar sker via inköpssystemen.

Ingen av de upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna uppgifter om *kod och benämning för produktstandard* för hela inköpsvolymen. Flera upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna uppgift om produktstandard för delar av inköpsvolymen. Sex av sju upphandlande myndigheter som medverkar i studien och som registrerar en produktstandard för transaktioner använder UNSPSC vid klassificering.

4.2.2 Resursbehov för att lämna uppgifter om inköpsvärden

Kartläggningen har även omfattat en uppskattning av resursbehovet för att lämna efterfrågade uppgifter om inköpsvärden. Bedömningen har genomförts av respektive upphandlande myndighet och avser tillgängliga uppgifter i ekonomisystemet eller motsvarande (se Tabell 3). Uppskattningen innefattar att göra en standardiserad export av uppgifter enligt den specifikation som Upphandlingsmyndigheten fastställt samt att genomföra en kvalitetsgranskning av exporterade uppgifter.

De upphandlande myndigheter som medverkar i studien uppskattar arbetsinsatsen för att lämna uppgifter till 1–8 timmar per rapporteringstillfälle när strukturen för insamlingen väl etablerats. De flesta uppskattar dock arbetsinsatsen till 1–2 timmar per rapporteringstillfälle. De upphandlande myndigheter som medverkar i studien bedömer inte att de behöver ytterligare resurser eller vidta några omfattande åtgärder för att kunna lämna uppgifter som är tillgängliga i ekonomisystemet. Att lämna uppgifter om kontraksnummer och produktstandard för hela inköpsvolymen kräver mer omfattande åtgärder.

Tabell 4 Resursbehov för att lämna uppgifter om inköpsvärden

Timmar	<1	1–2	2–4	4–8	>8
Trafikverket		X			
AB Stångåstaden		X			
Swedavia		X			
Söderhamn kommun			X		

Luleå kommun		X			
Lidingö stad		X			
Region Sörmland				X	
Kungsbacka kommun			X		
Upphandlingsmyndigheten		X			

Resursbehovet för upphandlande myndigheter styrs i hög utsträckning av hur metoden för insamling utformas och exakt vilka uppgifter som ska lämnas. Efterfrågade uppgifter är tillgängliga hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien som digital och strukturerad information. Inget manuellt arbete krävs därför som regel för att lämna uppgifter.⁵⁰ En för ändamålet anpassad rapport som innehåller relevant information utformas i exempelvis ekonomisystemet eller motsvarande utifrån fastställd specifikation för rapportering.

4.3 Konsekvenser för nationell statistik

Resultatet av kartläggningen visar att flertalet uppgifter som behövs som underlag för nationell statistik är tillgängliga som digital och strukturerad information hos de upphandlande myndigheter som medverkar i studien. De flesta uppgifter registreras i ekonomisystem. Resultatet bekräftar att upphandlande myndigheter med olika förutsättningar har möjlighet att lämna efterfrågade uppgifter ur ekonomisystemet. Detta är naturligt eftersom uppgifterna utgör underlag till bokföringen och därför bör vara allmänt tillgängliga. Resultatet visar att efterfrågade uppgifter ur ekonomisystemet är okomplicerade att lämna för de upphandlande myndigheter som medverkar i studien.

Resultatet av kartläggningen visar att ingen av de upphandlande myndigheter som medverkar i studien kan lämna fullständiga uppgifter om inköp som möter behovet av nationell statistik. Alla som medverkar i studien kan lämna grundläggande uppgifter som kan möjliggöra framställning av nationell statistik om inköp. Däremot kan ingen upphandlande myndighet som medverkar i studien lämna uppgifter som krävs för att identifiera vilka inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna. För närvarande är uppgifter om kontraktsnummer endast tillgängliga för en del av inköpsvolymen hos enstaka upphandlande myndigheter som medverkar i studien.

Resultatet visar att en framtida insamling av uppgifter om inköpsvärden sannolikt behöver omfatta uppgifter ur både ekonomisystem och inköpssystem eller motsvarande. Ekonomisystemen är till skillnad från många inköpssystem heltäckande eftersom de innehåller samtliga utbetalningar som avser inköp. Däremot är uppgifterna som registreras i ekonomisystem vanligen inte tillräckligt omfattande för att möta behovet av nationell statistik. För att uppfylla behovet av nationell statistik

⁵⁰ För upphandlande myndigheter som registrerar exempelvis momsregistreringsnummer istället för organisationsnummer för leverantörer kan ett visst manuellt arbete tillkomma för att omvandla uppgifter till rätt format.

behöver en insamling av uppgifter ur ekonomisystem sannolikt kompletteras med uppgifter ur inköpssystem eller motsvarande.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att resultatet av kartläggningen ger en representativ bild av tillgången till uppgifter hos upphandlande myndigheter och resursbehovet att lämna dem. Flertalet uppgifter som efterfrågas för nationell statistik utgör underlag till bokföringen och bör i allmänhet vara tillgängliga hos upphandlande myndigheter som digital och strukturerad information.

5. Förslag och rekommendationer

Enligt regeringsuppdraget ska Upphandlingsmyndigheten undersöka vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för statistik. Inom ramen för studien ska bland annat olika metoder för rapportering, vilka uppgifter som ska ingå samt hur ofta rapportering bör ske övervägas. Upphandlingsmyndigheten ska inom ramen för uppdraget lämna förslag på hur insamlingen av uppgifter om inköpsvärden fortsättningsvis kan utformas.

Detta avsnitt redovisar Upphandlingsmyndighetens förslag till hur insamlingen av uppgifter om inköpsvärden bör utformas och omfattningen av en sådan insamling. Avsnittet redovisar Upphandlingsmyndighetens bedömning av vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in. Avsnittet inleds med de principer som utgör utgångspunkten för framtagande av förslaget.

En närmare beskrivning av behovet av nationell statistik och vilka uppgifter som behöver samlas in för att möta behovet redovisas i avsnitt 3.

5.1 Utgångspunkter för förslag

Upphandlingsmyndigheten anser att en framtida insamling av uppgifter om inköpsvärden bör baseras på digital och strukturerad information⁵¹ och att överföringen av information i hög utsträckning bör automatiseras (undvika manuella arbetsmoment). En sådan insamling säkerställer hög kvalitet för den nationella statistiken samtidigt som arbetsbördan för uppgiftslämnare minimeras.

Utgångspunkten har varit att förslagen som lämnas ska möta behovet av statistik och vara rimliga i relation till uppgiftslämnarbördan för upphandlande myndigheter. Därför har Upphandlingsmyndigheten valt att lämna ett förslag där insamlingen successivt kan utvidgas parallellt med utvecklingen mot en sammanhållen elektronisk inköpsprocess.

Ambitionen har varit att förslagen som lämnas ska sammanfalla med de upphandlande myndigheternas interna behov av statistik för styrning och uppföljning av inköps- och upphandlingsverksamheten. Behovet av nationell statistik ser inte markant annorlunda ut än behovet av statistik för den enskilda upphandlande myndigheten. En viktig del, och ett grundelement i det strategiska inköpsarbetet, är den faktabaserade analysen. I denna ingår att förstå sitt inköpsmönster, det vill säga att veta vad, hur mycket och från vilka leverantörer köpen sker. Detta kallas vanligtvis spendanalys eller analys av inköpsmönster.⁵²

⁵¹ Uppgifter i strukturerad form är data som anges på ett visst sätt i särskilda fält.

⁵² För mer information se Upphandlingsmyndigheten. [Strategiskt inköpsarbete: Analysera ditt inköpsmönster](#) och Upphandlingsmyndigheten. [E-handel: Uppföljning och analys](#).

Upphandlingsmyndigheten har även beaktat de kvalitetskrav som tillämpas för den officiella statistiken. Av dessa följer bland annat att insamlingen av uppgifter ska möjliggöra framställning av statistik som är objektiv och allmänt tillgänglig och som uppfyller krav om relevans, noggrannhet och jämförbarhet.⁵³

5.2 Förslag till insamling av inköpsvärden

Upphandlingsmyndigheten anser att den nationella statistiken om inköp bör ge relevant information om alla de inköp av varor, tjänster och byggtreprenader som genomförs av upphandlande myndigheter i Sverige. Det huvudsakliga syftet med statistiken bör vara att ge underlag för en grundläggande inköpsanalys som kan visa vem som köper vad, av vem och för hur mycket. Den nationella statistiken ska därmed ge en ingående bild av hur inköp är fördelade mellan upphandlande myndigheter och leverantörer samt mellan olika inköpsområden. För mer information hänvisas till avsnitt 3.

Upphandlingsmyndigheten anser att det är angeläget att statistiken på upphandlingsområdet (uppgifter ur annonsdatabaser) i närtid kompletteras med uppgifter om inköpsvärden. Upphandlingsmyndigheten har därför valt att lämna dels ett konkret förslag som kan genomföras på kortare sikt dels en inriktning för en framtida utvidgad insamling. Det kortsiktiga förslaget är enklare att genomföra och lägger grunden för fortsatt vidareutveckling.

Upphandlingsmyndigheten instämmer i regeringens tidigare bedömning⁵⁴ att en skyldighet bör införas för upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. Det kan vara lämpligt att en sådan skyldighet införs stegvis och inledningsvis begränsas till uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Vid en senare tidpunkt bör dock skyldigheten utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter.

Upphandlingsmyndigheten föreslår att:

- Uppgiftsskyldigheten ska omfatta upphandlande myndigheter.
- Uppgiftsskyldigheten ska avse uppgifter om inköp och omfatta alla inköp både upphandlingspliktiga inköp och inköp som inte är upphandlingspliktiga.⁵⁵
- Uppgifterna ska lämnas till en statistikmyndighet som ska ansvara för att sammanställa och göra dem allmänt tillgängliga som öppna data.
- Uppgifterna ska lämnas årligen och avse ett kalenderår.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att insamlingen initialt bör begränsas till att omfatta uppgifter som idag är allmänt tillgängliga hos de upphandlande myndigheterna. Flertalet uppgifter som behöver samlas in som underlag för nationell

⁵³ Lag (2001:99) om den officiella statistiken.

⁵⁴ Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48. s.74

⁵⁵ För mer information hänvisas till avsnitt 2 och 3.

statistik registreras i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem. Uppgifterna som vanligen är tillgängliga i ekonomisystem motsvarar inte fullt ut behovet av nationell statistik. Inriktningen bör därför vara att insamlingen vid en senare tidpunkt ska utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter ur inköpssystem eller motsvarande. Detta är en förutsättning för att kunna identifiera vilka inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna.

5.2.1 Uppgiftsskyldigheten bör omfatta upphandlande myndigheter

Den nationella statistiken om inköp bör vara heltäckande och omfatta alla inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som genomförs av upphandlande myndigheter i Sverige. För att statistiken ska vara heltäckande krävs att insamlingen omfattar inköp genomförda av i princip alla som omfattas av upphandlingslagarna. Det är exempelvis inte lämpligt att vissa kategorier av upphandlande myndigheter undantas de föreslagna skyldigheterna eftersom den statistik som produceras då riskerar att bli ofullständig och i praktiken oanvändbar.

Utgångspunkten bör därför vara att uppgiftsskyldigheten ska omfatta alla upphandlande myndigheter. Det är möjligt att det av juridiska eller praktiska skäl kan vara motiverat att undanta enskilda upphandlande myndigheter. Eventuella undantag bör lämpligen föregås av en analys av hur undantaget påverkar statistikens kvalitet och relevans för användare.

Nytan av en statistik som inte omfattar merparten av alla inköp är begränsad. För att minska uppgiftslämnarbördan kan det dock vara lämpligt att överväga en undre beloppsgräns eller liknande för skyldigheten att lämna uppgifter om inköp.⁵⁶ En undre beloppsgräns innebär att upphandlande myndigheter som under exempelvis ett kalenderår genomför inköp som sammanlagt understiger en viss beloppsgräns helt undantas skyldigheten att lämna uppgifter. Användande av en beloppsgräns begränsar uppgiftslämnarbördan men säkerställer samtidigt statistikens kvalitet och relevans för användare.

En skyldighet att lämna uppgifter om inköpsvärden för upphandlande myndigheter behöver av praktiska och definitionsmässiga skäl sannolikt utgå ifrån begreppet organisationsnummer. Detta överensstämmer inte nödvändigtvis med begreppet upphandlande myndighet.

5.2.2 Uppgiftsskyldigheten bör avse uppgifter om inköp

Uppgiftsskyldigheten bör avse upphandlande myndigheters inköp. Den bör omfatta både inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna och inköp som är undantagna upphandlingsplikten eller som sker med stöd av någon annan lagstiftning. Med inköp avses upphandlande myndigheters utbetalningar av ersättning till utomstående leverantörer med krav på viss motprestation. Uppgiftsskyldigheten ska därmed enbart

⁵⁶ Ett alternativ kan exempelvis vara att undanta upphandlande myndigheter med 0 anställda.

avse upphandlande myndigheters utbetalningar till utomstående leverantörer. Transaktioner inom en enskild upphandlande myndighet ska exkluderas.⁵⁷

Uppgifterna som ska lämnas registreras i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem. Ekonomisystemet innehåller flera utbetalningar som avser inköp där de vanligaste är faktura och utlägg. Insamlingen ska utgå ifrån huvudboken i ekonomisystemet och omfatta både inköp som registreras i leverantörsreskontra och inköp som enbart registreras i huvudboken. Insamlingen ska endast omfatta utbetalningar som avser inköp. Utbetalningar som inte avser inköp ska inte omfattas av insamlingen.

Upphandlingsmyndigheten bedömer uppgifterna nedan som prioriterade att inledningsvis samla in från upphandlande myndigheter som underlag för nationell statistik. Uppgifterna utgör underlag för bokföringen och bör därför vara allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. För en närmare beskrivning av innebörden och relevansen av respektive uppgift hänvisas till avsnitt 3.

- Namn för upphandlande myndighet
- Organisationsnummer för upphandlande myndighet
- Namn för leverantör
- Organisationsnummer för leverantör
- Kod och benämning för konto
- Kod och benämning för verifikationstyp
- Verifikationsnummer
- Kod och benämning för motpart
- Belopp exklusive moms
- Momsbelopp
- Valuta
- Verifikationsdatum

Uppgifterna registreras i ekonomisystem och kan delvis ha olika benämning beroende på vilket ekonomisystem som används. Innebörden av de centrala uppgifterna är vanligtvis densamma oberoende av ekonomisystem. Uppgifterna ska lämnas per transaktionsrad för alla utbetalningar som avser inköp.⁵⁸ Exempel på datastruktur med efterfrågade uppgifter om inköpsvärden redovisas som bilaga 3.⁵⁹

Därutöver finns ytterligare uppgifter som krävs för framställning av nationell statistik men som inte behöver samlas in från upphandlande myndigheter. Detta är uppgifter som är tillgängliga i nationella register hos exempelvis Bolagsverket och SCB och som

⁵⁷ Med utomstående avses leverantörer som har ett annat organisationsnummer än den upphandlande myndighet som genomför inköpet. Detta innebär att transaktioner inom exempelvis en kommunkoncern bestående av en eller flera kommunalägda aktiebolag med olika organisationsnummer omfattas av begreppet inköp. Däremot omfattas inte transaktioner som sker mellan enheter inom en kommun med samma organisationsnummer.

⁵⁸ En faktura kan innehålla flera transaktionsrader.

⁵⁹ Mervärdesskatt utgör en separat transaktionsrad.

kan hämtas av den myndighet som ansvarar för statistiken. För mer information hänvisas till avsnitt 3.

Det är avgörande att uppgifterna som samlas in som underlag för statistik är jämförbara mellan enskilda upphandlande myndigheter. Detta förutsätter att alla upphandlande myndigheter lämnar enhetliga uppgifter. För att säkerställa att alla lämnar samma typer av uppgifter behövs tydliga och konkreta anvisningar som reglerar insamlingen och som kan tillämpas av uppgiftslämnarna. Den myndighet som ansvarar för statistiken bör ges befogenhet att utforma närmare anvisningar som fastställer vilka regler som ska tillämpas vid insamlingen och vilka uppgifter som ska lämnas som underlag för statistik. Instruktionerna bör exempelvis innehålla en beskrivning av vilken information som ska lämnas med relevanta avgränsningar avseende konton och verifikationstyper.

Anvisningar bör utgå ifrån redovisningsregler och god redovisningssed. De bör anpassas efter olika kategorier av uppgiftslämnare utifrån exempelvis baskontoplan för kommuner (Kommun-Bas 13) och landsting (L-Bas 13)⁶⁰ och baskontoplan för statliga myndigheter.⁶¹ Den ekonomiska information som registreras i ekonomisystem bedöms vara tillräckligt standardiserad för att utgöra underlag för en enhetlig insamling av uppgifter om inköpsvärden. Tillämpningen kan dock variera för olika kategorier av uppgiftslämnare och till viss del även för enskilda uppgiftslämnare. Det kan därför vara lämpligt att anpassa instruktionerna efter kategorier av uppgiftslämnare som exempelvis statliga myndigheter, kommuner och regioner samt för offentligt ägda aktiebolag. Detta kan exempelvis ske med utgångspunkt i de olika baskontoplanerna.

5.2.3 Uppgifterna bör lämnas till en ansvarig statistikmyndighet

Uppgifterna bör lämnas till den myndighet som regeringen utser till ansvarig för statistiken. De uppgifter som lämnas till statistikmyndigheten bör samlas i en nationell statistikdatabas. Statistikmyndigheten bör ansvara för att sammanställa uppgifterna och göra dem allmänt tillgängliga som öppna data. Uppgifterna blir därmed tillgängliga för vem som helst att använda, återanvända och distribuera utan andra begränsningar än källangivelse. Uppgifter som inte är lämpliga att tillgängliggöra som öppna data av exempelvis integritets- eller sekretesskäl bör maskeras vid publicering. Det bör överlåtas till den myndighet som ansvarar för statistiken att, utifrån användarnas behov, fastställa de exakta formerna för publicering.

Den myndighet som ansvarar för statistiken bör även ta ställning till hur ofta statistiken ska redovisas. Detta bör ske med hänsyn till exempelvis användarnas behov

⁶⁰ Sveriges kommuner och landsting. *L-Bas 2013: En kontoplan för landstingens externredovisning* och Sveriges kommuner och landsting. *Kommun-Bas13: En normalkontoplan för kommunernas externa redovisning*.

⁶¹ Ekonomistyrningsverket. *Baskontoplan med konteringsanvisningar för statliga myndigheter 2018*.

och uppgiftslämnarbördan. Upphandlingsmyndigheten bedömer det dock som lämpligt att statistiken redovisas årligen och att den avser ett kalenderår.

Vidare behöver statistikmyndigheten vid inrättande av statistikdatabasen även upprätta rutiner för att hämta kompletterande uppgifter ur nationella register.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter. Myndigheten ska bland annat verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. För att kunna säkerställa detta uppdrag måste Upphandlingsmyndigheten vara det självklara kunskapsnavet i den offentliga affären. Fakta och statistik är nödvändigt för att öka kunskapen om den offentliga upphandlingen och närliggande områden. Upphandlingsmyndighetens ansvar för statistiken på upphandlingsområdet tydliggörs i myndighetens instruktion. Denna anger att myndigheten ska bistå regeringen med underlag för utvecklingen av upphandling och utveckla, förvalta och sprida statistik om upphandling.⁶²

Regeringen bedömde i promemorian *Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)* att Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet och ansvara för en nationell databas med statistik om upphandling. Databasen ska bland annat innehålla uppgifter ur annonser och efterannonser som samlas in ur registrerade annonsdatabaser.⁶³ Upphandlingsmyndigheten anser att myndigheten bör utses till statistikmyndighet och ges ett utvidgat ansvar för att samla in uppgifter om inköpsvärden. Därmed kan Upphandlingsmyndigheten tillhandahålla en mer fullständig statistik på upphandlingsområdet som omfattar hela inköpsprocessen från behov till betalning (se bilaga 5).

Upphandlingsmyndigheten anser att det är viktigt att uppgifterna om inköpsvärden samlas i samma databas som uppgifterna om upphandlingar som samlas in ur registrerade annonsdatabaser. Detta är nödvändigt för att uppgifterna om inköpsvärden ska kunna matchas med uppgifter om annonserade upphandlingar. Detta säkerställer synergieffekter och möjliggör nödvändiga sambandsanalyser.

5.2.4 Informationsöverföringen bör ske elektroniskt och automatiserat

Insamlingen av uppgifter om inköpsvärden bör ske elektroniskt och inriktningen bör vara att överföringen av information i hög utsträckning ska automatiseras (minimera manuella inslag). En sådan metod säkerställer hög kvalitet i lämnade uppgifter och redovisad statistik. Samtidigt minimeras arbetsbördan för uppgiftslämnare.

Det bör överlåtas till den myndighet som ansvarar för statistiken att fastställa de exakta formerna för överföringen av information från upphandlande myndigheter till

⁶² Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

⁶³ Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48.

statistikmyndigheten. Detta bör exempelvis omfatta att fastställa hur uppgifter ska skickas, tas emot och lagras hos myndigheten. Standardisering av uppgifter är viktigt för att uppgifterna ska bli jämförbara mellan upphandlande myndigheter och för att insamlingen av uppgifter ska bli enkel för de som lämnar uppgifter.

Att använda enkäter eller formulär som metod för informationsöverföring bedöms inte som lämpligt utifrån vilka uppgifter som efterfrågas (mikrodata) eftersom detta vore alltför tids- och kostnadskrävande. Detta vore dessutom olämpligt när de uppgifter som efterfrågas finns tillgängliga elektroniskt som strukturerad information i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem och kan exporteras via funktioner i ekonomisystemet eller via motsvarande lösningar.

Informationsöverföringen kan i sin enklaste form ske genom export av en standardiserad fil ur de upphandlande myndigheternas ekonomisystem. Filen kan sedan överföras enligt ett förutbestämt standardformat till den myndighet som är ansvarig för statistiken. Vid val av metod för informationsöverföring behöver hänsyn tas till att överföringen kommer att omfatta stora datamängder. Hänsyn behöver även tas till säkerhetsaspekter. I detta sammanhang behöver slutsatserna i uppdraget om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn särskilt beaktas.⁶⁴

Den myndighet som ges ansvar för statistiken bör även fastställa med vilken frekvens som uppgifterna ska lämnas. Detta bör utformas med hänsyn till exempelvis vald metod för informationsöverföring, uppgiftslämnarbördan, rutiner för bokslut och hur ofta statistiken ska publiceras av statistikmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten bedömer att statistiken bör redovisas årligen och avse ett kalenderår. För att minimera uppgiftslämnarbördan kan det därför vara lämpligt att även informationsöverföringen sker årligen. En årlig insamling kan även motiveras utifrån de upphandlande myndigheternas rutiner för bokslut.

5.2.5 Rättsliga förutsättningar för insamling och framställning av statistik

Insamling av uppgifter om inköpsvärden innebär en viss administrativ börda för de upphandlande myndigheter som berörs av förslaget. För att skapa förutsättningar för en insamling av uppgifter om inköpsvärden behöver en skyldighet införas för upphandlande myndigheter att lämna de uppgifter som behövs för framställning av nationell statistik om inköp. Vidare behöver en myndighet utses till ansvarig för statistiken och ges mandat att utforma ett regelverk som reglerar tillvägagångssättet samt insamlingens innehåll och omfattning. Denna myndighet bör exempelvis ges befogenhet att ange vilka uppgifter om inköpsvärden som ska lämnas och hur detta ska ske. Detta förutsätter rättsligt stöd. Det ligger enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning inte inom ramen för denna förberedande studie att närmare föreslå vad

⁶⁴ Finansdepartementet. *Uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn Fi2018/02150/DF* och Finansdepartementet. *Ändring av uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn. Fi2018/03037/DF*.

för typ av reglering som krävs för att möjliggöra insamling av uppgifter om inköpsvärden. Upphandlingsmyndigheten ser dock ett behov av flera rättsliga överväganden i relation till en eventuell utformning av reglering.

För statistikmyndigheten kommer arbetet med framställning av statistik att aktualisera flera frågeställningar som rör personuppgifter och dataskydd. Bestämmelser om detta finns bland annat i lag (2001:99) om den officiella statistiken. För statistikmyndigheten innebär förslagen att myndigheten kommer att föra register och behandla uppgifter, inklusive personuppgifter, som behövs för framställning av statistik. Upphandlingsmyndigheten bedömer att insamlingen kommer att omfatta personuppgifter eftersom en leverantör kan vara en fysisk person eller en enskild firma. Den myndighet som har ansvar för statistiken måste därför säkerställa att behandlingen sker i enlighet med dataskyddsregleringen.

För statistikmyndigheten innebär förslagen vidare att myndigheten kan komma att behandla uppgifter som kan omfattas av sekretess. Detta kan exempelvis avse sekretess enligt 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret. Det är därför viktigt att statistikmyndigheten har rutiner för behandling av sekretesskyddade uppgifter för framställning av statistik. Exakt hur sekretesskyddade uppgifter bör hanteras inom ramen för en statistikinsamling behöver analyseras närmare. Det kan exempelvis finnas behov av nya sekretessbestämmelser i OSL.

Upphandlingsmyndigheten vill även uppmärksamma att det kan finnas skyddsvärd information där informationen hos enskilda upphandlande myndigheter inte nödvändigtvis behöver utgöra känslig information men där sammanställda uppgifter hos statistikmyndigheten kan anses utgöra känslig information.

Vidare kan finnas behov av ytterligare rättsliga överväganden och ställningstaganden vid utformning av en eventuell reglering. Statliga bolag och privata företag som är upphandlande myndigheter omfattas normalt sett inte av offentlighetsprincipen.⁶⁵ Dessa företag omfattas vanligen endast av skyldigheten att lämna information i enlighet med LOU eller LUF. Frågan om insamling av uppgifter om inköpsvärden från upphandlande myndigheter kan därför behöva analyseras närmare i relation till offentlighetsprincipen.

Bortfall av uppgifter innebär att statistikens kvalitet blir bristfällig. Det kan därför vara motiverat att vid utformning av en eventuell reglering närmare analysera frågan om incitament för regelefterlevnad.

Initiativ som leder till ökad standardisering av rutiner för redovisning och av ekonomisk information hos upphandlande myndigheter förbättrar förutsättningarna

⁶⁵ Offentlighets- och sekretesslag (2009:400).

för en insamling av inköpsvärden. Baskontoplaner utgör ett viktigt styrmedel i detta sammanhang.

5.2.6 Krav på statistikens kvalitet

Den statliga statistiken består av officiell statistik och övrig statistik. Det grundläggande regelverket för den officiella statistiken finns i lag (2001:99) om den officiella statistiken och i förordning (2001:100) om den officiella statistiken. Regeringen beslutar om vilka ämnesområden och statistikområden som ska omfattas av officiell statistik. Ett ämnesområde innehåller minst ett statistikområde. Regeringen beslutar även om vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga myndigheter. Den statistikansvariga myndigheten ansvarar för statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.

Regeringen bedömde i promemorian *Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)* att statistiken om offentlig upphandling inte för närvarande bör ingå i den officiella statistiken. Regeringen bedömde att statistiken likväl ska uppfylla vissa av de krav som anges för den officiella statistiken. Statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig samt relevant, noggrann och jämförbar.⁶⁶

Upphandlingsmyndigheten anser att det av kvalitetsskäl kan vara lämpligt att samma bedömning tillämpas på ett framtida statistikområde som avser inköp. Statistiken om inköp bör därmed inte ingå i den officiella statistiken. Däremot bör statistiken likväl uppfylla vissa kvalitetskrav. Upphandlingsmyndigheten anser att de krav som tillämpas för den officiella statistiken kan utgöra en naturlig utgångspunkt för sådana krav. Detta innebär att statistiken bör vara objektiv och allmänt tillgänglig samt uppfylla krav om relevans, noggrannhet och jämförbarhet.⁶⁷

5.2.7 Kvalitetsaspekter och osäkerheter

En stor del av de kvalitetsbrister som den nationella inköpsstatistiken kommer att vara behäftad med på kortare sikt beror på brist på standardisering av de upphandlande myndigheternas ekonomiska information. Insamlingen utgår ifrån de upphandlande myndigheternas ekonomiredovisning. Det finns lagar och regelverk som syftar till att reglera och standardisera. Upphandlande myndigheter utformar emellertid redovisningen på olika sätt och de använder sig av olika ekonomisystem. Detta innebär att uppgifter kan registreras på olika sätt och att begreppsanvändningen kan variera något mellan upphandlande myndigheter. Den ekonomiska informationen som registreras i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem bedöms vara tillräckligt standardiserad för att utgöra underlag för en enhetlig insamling av uppgifter om inköpsvärden. En framtida insamling måste dock kunna hantera olika rutiner för redovisning och lokala anpassningar.

⁶⁶ Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48.

⁶⁷ Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

Det finns flera kända kvalitetsbrister i de upphandlande myndigheternas ekonomiska information. Uppgifter i ekonomisystemen kan exempelvis registreras på ett felaktigt sätt på grund av felkonteringar av leverantörsfakturor. Orsaken till felkonteringar kan variera och kan exempelvis bero på val av fel konto eller att underlaget från leverantören inte innehåller tillräckligt med information för att specificera rätt kontoplan. Detta innebär att inköp kan registreras på felaktiga konton. Detta bedöms vara en acceptabel kvalitetsbrist.

Andra kända kvalitetsbrister är partiellt bortfall av uppgifter för vissa transaktioner. Inköp som inte genererar en faktura kan exempelvis sakna uppgifter om leverantör i ekonomisystemet. Det finns även exempel på sekretessbelagda fakturor där vissa uppgifter saknas. Även leverantörsfakturor från factoringbolag kan sakna uppgifter om verklig leverantör. Dessa inköp bedöms dock utgöra en mindre del av inköpsvolymen. De utgör därmed acceptabla kvalitetsbrister som kan hanteras genom systematiskt kvalitetsarbete.

Inköp bör redovisas exklusive mervärdesskatt. För vissa inköp kommer det dock inte att vara möjligt att särredovisa mervärdesskatten. Det finns flera undantag från den generella momsplikten.⁶⁸ Detta innebär att mervärdesskatten inte nödvändigtvis särredovisas i de upphandlande myndigheternas ekonomisystem för samtliga inköp. I den nationella statistiken kommer inköp därför som regel att kunna redovisas exklusive moms men inom vissa specifika områden kommer inköp enbart att kunna redovisas inklusive moms. Även detta får anses vara en godtagbar kvalitetsbrist.

5.3 Inriktning för en utvidgad insamling

Upphandlingsmyndigheten bedömer att ett förslag som kan införas i närtid behöver utgå ifrån uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Flertalet uppgifter som behöver samlas in som underlag för nationell statistik registreras i ekonomisystem. På kortare sikt bör därför insamlingen utgå ifrån befintliga uppgifter i ekonomisystem. En fullständig nationell statistik om inköp behöver emellertid omfatta fler uppgifter än de som vanligen registreras i ekonomisystem. Insamlingen av uppgifter ur ekonomisystem behöver därför kompletteras med ytterligare uppgifter (kontraksnummer och produktstandard) ur inköpssystem eller motsvarande. Dessa uppgifter bedöms för närvarande inte vara allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. En utvidgad insamling förutsätter därför ytterligare juridiska och tekniska överväganden.

5.3.1 Uppgiftsskyldigheten bör utvidgas till ytterligare uppgifter

Upphandlingsmyndigheten anser att skyldigheten för upphandlande myndigheter att lämna uppgifter om inköpsvärden i senare skede bör utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter. På längre sikt bör skyldigheten omfatta uppgifter som kan användas för att identifiera vilka inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna. Därutöver behöver insamlingen även omfatta uppgifter som på ett ändamålsenligt sätt

⁶⁸ Mervärdesskattelag (1994:200)

kan utgöra underlag för att närmare beskriva vilka kategorier av varor, tjänster och byggentreprenader som inköpen avser. Upphandlingsmyndigheten bedömer att skyldigheten att lämna uppgifter i senare skede bör utvidgas till att omfatta även:

- Kontraktsnummer
- Kod och benämning för produktstandard

Formerna för insamling och lämnande av uppgifter kommer inte att förändras vid en utvidgning av uppgiftsskyldigheten. Respektive upphandlande myndighet ska lämna uppgifter om sina utbetalningar som avser inköp. Uppgifterna ska lämnas per transaktionsrad men kompletteras med information om kontraktsnummer och produktstandard.

5.3.1.1 Nomenklatur för kontraktsnummer

För att systematiskt kunna identifiera vilka inköp som genomförs med stöd av upphandlingslagarna behöver insamlingen omfatta uppgift om kontraktsnummer. Kontraktsnummer är en unik kod som kan användas för att identifiera ett enskilt kontrakt. Ett kontraktsnummer utgör den identifikationsnyckel som kan koppla samman uppgifter ur upphandlingsprocessen (upphandlingssystem) med uppgifter ur inköpsprocessen (inköps- och ekonomisystem). Kontraktsnummer utgör länken mellan utbetalningar och kontrakt och i förlängningen upphandlingar (se bilaga 5). Uppgift om kontraktsnummer kan därmed användas för att identifiera inköp som genomförs med stöd av vissa lagstiftningar, som exempelvis upphandlingslagarna. Därmed kan värdet av den offentliga upphandlingen härledas.⁶⁹

För att med säkerhet kunna identifiera vilka kontrakt som tecknats med stöd av specifika lagstiftningar krävs införande av ett nationellt system för kontraktsnummer i relation till vissa lagstiftningar. Nationella regler för kontraktsnummer kan sannolikt utformas på flera sätt. Flera frågeställningar av juridisk, teknisk och praktisk karaktär behöver analyseras närmare i relation till utformning av en eventuell nomenklatur för kontraktsnummer. Frågan kräver därför vidare utredning.

Infrastruktur för att hantera kontraktsnummer i relation till inköp (e-handelsmeddelande) och upphandling (upphandlingsmeddelande) är dock implementerat i PEPPOL:s standardmeddelanden och via EU:s standardformulär för offentlig upphandling.⁷⁰ Eftersom inga nationella kontraktsnummer existerar används för närvarande lokala kontraktsnummer (exempelvis diarienummer) av upphandlande myndigheter för att identifiera enskilda kontrakt i inköps- och upphandlingssystem.

⁶⁹ Beroende på hur ett nationellt system för kontraktsnummer utformas kan även uppgift om unikt identifikationsnummer för upphandlingar som annonseras behöva registreras för att säkerställa att utbetalningar kan kopplas till specifika upphandlingar.

⁷⁰ För mer information se SFTI. *PEPPOL-infrastruktur* och Europeiska kommissionen. *Standardformulär för offentlig upphandling*.

5.3.1.2 Enhetlig standard för produktklassificering

För att den nationella statistiken ska kunna utgöra underlag för analyser av vilka kategorier av varor, tjänster och byggtreprenader som inköpen avser behöver insamlingen omfatta uppgifter om produktstandard. En produktstandard ger en standardiserad struktur för att klassificera varor, tjänster och byggtreprenader. Det finns idag flera klassificeringssystem som används av upphandlande myndigheter för att kategorisera inköp. Behovet av att klassificera inköp drivs av de upphandlande myndigheterna själva av flera skäl som exempelvis bättre kontroll över inköpen och bättre underlag inför kommande upphandlingar.⁷¹

Eftersom inköp sker inom ett brett verksamhetsfält krävs ett heltäckande klassificeringssystem som kan tillgodose behov inom olika områden alternativt en kombination av flera olika klassificeringssystem. Inom inköps- och upphandlingsområdet finns flera befintliga standarder som används för att beskriva föremålet för inköp och/eller upphandling. Exempel på standarder är Common Procurement Vocabulary (CPV) och United Nations Standard Products and Services Code (UNSPSC). CPV är en internationell standard som används i upphandlingssystem för att beskriva föremålet för upphandlingen vid annonsering. UNSPSC är en internationell standard som ofta används i inköpssystem för att beskriva föremålet för inköp vid beställning. Det finns även standarder som används inom specifika verksamhetsområden med behov av ytterligare spårbarhet, som exempelvis inköp av läkemedel (ATC).⁷²

Den enskilda upphandlande myndigheten kan utifrån sin kontoplan närmare klassificera inköp. Detta är inte möjligt i den nationella statistiken eftersom kontostrukturen på en lägre nivå inte är tillräckligt enhetlig för att kunna aggregeras mellan upphandlande myndigheter. Dessutom är kontoplaner ofta alltför grova för att ge en för inköps- och upphandlingsverksamheten ändamålsenlig bild av inköp.

På kortare sikt kan standard för svensk näringsgrensindelning (SNI) användas i den nationella statistiken för att utifrån leverantörsmarknaden på ett övergripande sätt beskriva vad som anskaffas.⁷³ Uppgifterna om SNI kan hämtas ur nationella register utifrån uppgifter om organisationsnummer för leverantör. SNI är dock inte en standard för att klassificera föremålet för inköp utan en standard för att klassificera företag efter dess verksamhet och vilken näringsgren denne verkar inom. SNI bedöms därför inte utgöra en ändamålsenlig standard för att kategorisera inköp.

Förslaget förutsätter därför införande av en enhetlig nationell standard för produktklassificering som ska användas av upphandlande myndigheter vid inköp.

⁷¹ För mer information se SFTI. *System för produktklassificering: en vägledning*. Rapport 2011.

⁷² För mer information se SFTI. *System för produktklassificering: en vägledning*. Rapport 2011.

⁷³ För mer information se Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. *Statistik om offentlig upphandling 2018*. Rapport 2018:2. s.110–114 och 230–235.

Exakt vilket klassificeringssystem som bör utgöra framtida standard vid inköp och hur denna kan införas bör analyseras närmare.

5.3.2 Förutsättningar för en utvidgad insamling

För att den nationella statiken om inköp ska bli fullständig krävs att upphandlande myndigheter utvecklar system och rutiner som säkerställer att uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard som regel registreras för inköp som sker med stöd av vissa lagstiftningar. För de flesta upphandlande myndigheter förutsätter detta att ekonomisystem utvecklas eller att kompletterande system som exempelvis inköpsystem eller motsvarande används som säkerställer tillgång till efterfrågade uppgifter.

De upphandlande myndigheter som infört en sammanhållen elektronisk inköpsprocess från tidpunkten för tilldelning av kontrakt till betalning, med stöd av inköpssystem eller motsvarande, bör ha grundläggande förutsättningar för att utveckla system och rutiner som möjliggör för dem att lämna uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard för i princip hela sin inköpsvolym. Även för den upphandlande myndighet som använder inköpssystem kvarstår dock ett kontinuerligt arbete att säkerställa att alla inköp sker via inköpssystemet.

Digitaliseringen och den pågående utvecklingen mot en sammanhållen elektronisk inköpsprocess skapar nya möjligheter för upphandlande myndigheter att följa upp sina inköp. Utvecklingen skapar även nya förutsättningar för att möta behovet av en nationell statistik. Syftet med e-handel och användningen av inköpssystem är att skapa en effektiv inköpsprocess som möjliggör en förbättrad styrning av inköp mot befintliga ramavtal. Många inköpssystem kan också ge stöd för att automatisera interna processer.⁷⁴ En elektronisk inköpsprocess kan i praktiken utformas på flera sätt. Därför är det inte möjligt att beskriva exakt hur processen bör utformas eller vilka system som ska användas. För att hantera inköp elektroniskt krävs ett inköpssystem och ofta krävs integrationer till angränsande system som till exempel ekonomisystem, upphandlingssystem eller särskilda inköpsanalyssystem.⁷⁵ Fokus bör därför vara innehållet i affärstransaktioner.

För att den nationella statistiken ska bli fullständig krävs ytterligare styrning från regeringen som möjliggör och underlättar en sammanhållen elektronisk inköpsprocess hos upphandlande myndigheter. En nödvändig åtgärd i sammanhanget är fortsatt utveckling och standardisering av format och innehåll för affärstransaktionerna. En nomenklatur för kontraktsnummer är exempel på nödvändig kompletterande nationell infrastruktur som förutsätter ytterligare juridiska och tekniska överväganden.

⁷⁴ För mer information se Upphandlingsmyndigheten. [Digital inköpsprocess](#)

⁷⁵ För mer information se Upphandlingsmyndigheten. [Digital inköpsprocess](#)

Fortsatt arbete kring standardisering av den elektroniska inköpsprocessen bör ske inom ramen för SFTI för att säkerställa förutsättningar för bland annat produktklassificering och elektronisk handel.

5.3.3 Frivilligt att lämna fullständiga uppgifter

För att statistiken ska bli heltäckande bör uppgiftsskyldigheten omfatta alla upphandlade myndigheter. Upphandlingsmyndigheten bedömer att det i nuläget inte är möjligt att införa en uppgiftsskyldighet för upphandlande myndigheter som omfattar alla uppgifter av vikt för den nationella statistiken utan att det innebär betydande kostnader. För närvarande bedöms alla upphandlande myndigheter inte ha förmågan att lämna uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard.

Många upphandlande myndigheter har dock möjlighet att lämna uppgifter om kontraktsnummer (lokala) och produktstandard (ex UNSPSC) för antingen hela eller en del av sin inköpsvolym. För upphandlande myndigheter bör det därför vara möjligt att frivilligt lämna även dessa uppgifter. Nyttan av nationell statistik som inte är i princip heltäckande är dock begränsad. Inriktningen bör därför vara att samtliga uppgifter vid en senare tidpunkt ska vara obligatoriska att lämna för alla upphandlande myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten.

Statliga myndigheter som omfattas av förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte och som ska hantera sina beställningar av varor och tjänster elektroniskt behöver ett inköpssystem eller motsvarande för att göra detta. Därmed bör de också ha grundläggande förutsättningar för att utveckla system och rutiner som möjliggör för dem att lämna uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard. Det bör därför övervägas om det för statliga myndigheter i närtid kan vara obligatoriskt att lämna fullständiga uppgifter.

6. Konsekvenser av förslaget

Detta avsnitt redovisar konsekvenser med förslaget som lämnas. Ambitionen har varit att beskriva på vilket sätt förslaget som lämnas påverkar olika aktörer som berörs av förslaget. Konsekvensanalysen har för avsikt att identifiera vilka effekter, såväl nyttor som kostnader, som förslaget väntas få. Ytterst är avsikten att en konsekvensutredning ska redovisa om den totala samhällsnyttan som förslaget medför är större än de totala kostnaderna för samhället.⁷⁶

Redovisningen utgör Upphandlingsmyndighetens bedömning av kostnader och nyttor för olika intressenter och utgår ifrån myndighetens erfarenheter som ansvarig myndighet för statistiken på upphandlingsområdet.⁷⁷ Inga konkreta förslag till reglering lämnas. En konsekvensutredning bör ske i vanlig ordning vid eventuell utformning av reglering.

Upphandlingsmyndigheten föreslår att en skyldighet införs för upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. Uppgiftsskyldigheten föreslås inledningsvis begränsas till uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Vid en senare tidpunkt föreslås skyldigheten utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter som krävs för att den nationella statistiken ska bli fullständig.

Förslaget syftar till att förbättra statistiken på upphandlingsområdet. Att inte genomföra några förändringar innebär att statistiken på upphandlingsområdet inte kompletteras med inköpsvärden och att identifierade nyttor med en förbättrad nationell statistik uteblir. En utvidgad insamling innebär ökade kostnader, men även ökade nyttor. Flera av de nyttor som redovisas nedan kommer inte att kunna realiseras utan en utvidgad insamling.

6.1 Konsekvenser för staten

6.1.1 Nyttor

För staten utgör en nationell inköpsstatistik ett viktigt underlag för styrning samt uppföljning och utvärdering av den offentliga upphandlingen. Statistik behövs för att skapa underlag för välgrundade nationella beslut och som underlag för att följa upp genomförd politik på upphandlingsområdet. Den nationella statistiken kan användas som underlag för att bedöma hur olika regelförändringar inom upphandlingsområdet kan komma att påverka upphandlande myndigheter och leverantörer. Den kan även användas som underlag för att följa upp och utvärdera effekter av redan genomförda åtgärder och förändringar av upphandlingslagstiftningen. Välgrundade nationella beslut är till nytta för både upphandlande myndigheter och leverantörer.

⁷⁶ Tillväxtverket. *Handledning för konsekvensutredning*.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning

⁷⁷ För mer information se 6 § förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.

Den nationella statistiken utgör ett nödvändigt kunskapsunderlag som kan vara till nytta för många olika statliga myndigheter. För Upphandlingsmyndigheten utgör statistik ett centralt underlag för analys, planering och beslut. En nationell statistik är nödvändig för att myndigheten ska kunna utforma och vidareutveckla ett effektivt stöd till nytta för upphandlande myndigheter och leverantörer. Inköpstatistik underlättar jämförelse av upphandlande myndigheters inköpsmönster och ger underlag och bättre precision av riktade insatser för Upphandlingsmyndighetens stödjande arbete.

För Konkurrensverket är statistiken viktig för att bygga kunskap om marknader och dra generella lärdomar om vad som kan göras för att förbättra konkurrensen inom olika områden. Statistiken kan användas för att uppmärksamma hinder mot en effektiv konkurrens och en effektiv offentlig upphandling men även för att identifiera viktiga områden för insatser inom konkurrens- och upphandlingstillsynen.

Myndigheten för digital förvaltning (och Sveriges kommuner och landsting) samlar in uppgifter om elektronisk handel som eventuellt skulle kunna integreras i eller kompletteras av inköpsstatistik. Därutöver finns sannolikt flera statliga myndigheter som kan ha ett intresse av statistik om inköp som underlag för styrning och uppföljning inom specifika verksamhetsområden.

En nationell statistik kan även utgöra ett underlag för att utveckla den nationella inköpssamordningen. Det bör vara av särskilt intresse för inköpscentraler som exempelvis Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet och SKL Kommentus inköpscentral. För inköpscentraler kan den nationella statistiken exempelvis ge överblick av användningen av nationella ramavtal eller ge en indikation på inom vilka områden det förekommer stora inköpsvolymer.

En nationell statistik om inköp kan även utgöra underlag för den rapportering av information som Sverige enligt upphandlingsdirektiven är skyldig att lämna till Europeiska kommissionen.⁷⁸

6.1.2 Kostnader

För staten innebär förslagen tillkommande kostnader för förvaltning och utveckling av den nationella statistiken om inköp. Förslagen innebär att uppgifter om inköpsvärden ska lämnas till en statistikmyndighet och samlas i en statistikdatabas vars innehåll ska publiceras som öppna data.

För den myndighet som ansvarar för statistiken innebär förslagen tillkommande kostnader för insamling av uppgifter och framställning av statistik. Inledningsvis uppkommer en engångskostnad för uppbyggnad av insamlingen och för inrättande av en statistikdatabas. Detta förutsätter sannolikt konsultstöd och upphandling av en databaslösning. Myndigheten behöver även upprätta rutiner för att hämta

⁷⁸ Här avses rapporteringsskyldigheten enligt artikel 83.3 samt 85.3 och 85.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling samt artikel 99.3 och 101.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25 av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

kompletterande uppgifter ur nationella register, vilket kan vara förenligt med kostnader.

Därefter uppkommer löpande kostnader för insamling och kvalitetssäkring av data samt framställning av statistik. Detta omfattar även kostnader för drift och underhåll av statistikdatabas och tillhörande licenser. Därutöver tillkommer att tillhandahålla löpande stöd till uppgiftslämnare och till användare av statistiken.

Kostnaderna är svåra att uppskatta närmare eftersom de beror på vilken myndighet som regeringen utser till ansvarig för statistiken och vilka strukturer för informationsinsamling och resurser som den myndigheten har tillgång till.

För staten kan kostnader även uppkomma för löpande förvaltning av en eventuell standard för produktklassificering (exempelvis översättning) och ett eventuellt nationellt system för kontraktsnummer.

6.2 Konsekvenser för upphandlande myndigheter

6.2.1 Nyttor

För enskilda upphandlande myndigheter utgör statistik ett viktigt underlag för styrning och uppföljning av det inköpsstrategiska arbetet. Uppföljning och analys av inköpsmönster ger den upphandlande myndigheten bättre kontroll över inköpen och underlag för att arbeta mot ett mer strategiskt förhållningssätt till inköp. För den upphandlande myndigheten kan analyser av inköpsmönster utgöra underlag för att följa upp och analysera inköpen på både strategisk, taktisk och operativ nivå. Genom att analysera inköpsmönster kan den upphandlande myndigheten identifiera de inköpsområden som har stor påverkan på verksamheten och dess resultat och som därmed är av strategisk vikt. Uppföljning ger dessutom ökad kunskap om organisationens leverantörsbas vilket kan utgöra underlag för det strategiska inköpsarbetet. Analyser av inköpsmönster kan därmed på flera sätt bidra till genomtänkta beslut om den upphandlande myndighetens anskaffningsstrategi och hur resurser kan användas så effektivt som möjligt. Analyser av inköpsmönster ger även underlag för att förenkla och förbättra den interna kontrollen av inköp. Den kan väcka frågor om regelefterlevnad som exempelvis avtalstrohet eller hur direktupphandling används. Analyser av inköpsmönster möjliggör dessutom uppföljning av enskilda avtal och ger underlag till behovsanalyser inom ramen för kommande upphandlingar.⁷⁹

Krav på rutiner för att lämna uppgifter om inköpsvärden i kombination med en tillgänglig nationell statistik kan bidra till att skapa incitament för upphandlande myndigheter att arbeta mer systematiskt med uppföljning och analys av sina inköpsmönster. Analyser av inköpsmönster är en viktig utgångspunkt för det strategiska inköpsarbetet hos en upphandlande myndighet. Ett strategiskt

⁷⁹ För mer information se Upphandlingsmyndigheten. *E-handel: Uppföljning och analys*

inköpsarbete hos upphandlande myndigheter bidrar i förlängningen till effektiva inköp och goda affärer till nytta för medborgare och näringsliv.⁸⁰

För upphandlande myndigheter kan nationell inköpsstatistik fungera som underlag för jämförelser av inköps- och leverantörsmonster och kan stimulera till analys och verksamhetsutveckling. Enskilda upphandlande myndigheter har ofta tillgång till mer ingående och omfattande statistik än den som kan och bör tillhandahållas nationellt. Den nationella statistiken har dock ett värde även för upphandlande myndigheter med god tillgång till statistik eftersom den möjliggör rättvisa jämförelser. Fördelen med en nationell statistik för den enskilda upphandlande myndigheten är jämförbarhet och enhetlighet avseende innehåll och redovisningar av statistik. Den statistik som redovisas nationellt är framtagen utifrån enhetliga definitioner för alla upphandlande myndigheter. Detta innebär att den nationella statistiken ger underlag för att enklare jämföra inköps- och leverantörsmonster utifrån likvärdiga uppgifter.

Den nationella statistiken kan även berikas med ytterligare information, exempelvis uppgifter ur nationella register, som inte nödvändigtvis är tillgänglig hos enskilda upphandlande myndigheter. Det ger upphandlande myndigheter tydliga mervärden.

Den nationella statistiken kan också utgöra ett underlag för att identifiera områden där inköpsamordning och samarbeten i olika former kan vara intressant för upphandlande myndigheter, både på kortare och längre sikt.

6.2.2 Kostnader

Förslagen om att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter att lämna visa uppgifter om inköpsvärden bedöms påverka samtliga upphandlande myndigheter. Antalet organisationer som omfattas av upphandlingslagarna uppskattas till närmare 4 000. Det rör sig om uppskattningsvis 350 statliga myndigheter, 290 kommuner, 20 regioner samt cirka 3 000 offentligt styrda organ där aktiebolag och kommunalförbund är de vanligast förekommande. Därutöver tillkommer uppskattningsvis 300 privata företag inom försörjningssektorerna. Eftersom ett betydande antal upphandlande myndigheter berörs kan även en mindre förändring få en stor samlad effekt. Många av dem som omfattas av upphandlingslagarna har dock inga anställda. Det är möjligt att dessa upphandlande myndigheter genomför inköp som uppgår till mindre belopp och således kan undantas en skyldighet att lämna uppgifter ifall en undre beloppsgräns eller liknande används för rapportering. Borträknat dem utan anställda återstår cirka 2 300 organisationer.⁸¹

Förslaget innebär att upphandlande myndigheter årligen ska lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. För upphandlande myndigheter innebär förslagen en ökad administrativ börda och därmed ökade kostnader. Uppgiftslämnarbördan för upphandlande myndigheter styrs i hög utsträckning av hur metoden för insamling utformas och vilka uppgifter som ska lämnas. Det är inte nödvändigtvis *antalet*

⁸⁰ Regeringen. *Nationella upphandlingsstrategin*.

⁸¹ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. *Statistik om offentlig upphandling 2018*. Rapport 2018:2. s.54–63.

uppgifter utan *vilka* uppgifter som omfattas av insamlingen som styr uppgiftslämnarbördan för upphandlande myndigheter.

Förslaget innebär att upphandlande myndigheter ska lämna vissa uppgifter om inköpsvärden ur ekonomisystem. De uppgifter som föreslås vara obligatoriska att lämna i ett första skede är uppgifter som bör vara allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter som digital och strukturerad information. Uppgifterna som efterfrågas utgör underlag till bokföringen och bör vara okomplicerade för upphandlande myndigheter att lämna. Arbetsinsatsen uppskattas till ett fåtal timmar (uppskattningsvis 1–4 timmar) per upphandlande myndighet och är när strukturen för insamlingen väl etablerats. Upphandlande myndigheter bedöms inte behöva ytterligare resurser eller vidta några omfattande åtgärder för att kunna lämna grundläggande uppgifter ur ekonomisystemet. För de upphandlande myndigheter som saknar möjlighet att redovisa uppgifter enligt efterfrågad struktur kan dock en engångskostnad krävas för att utveckla anpassade rapporter eller utdrag ur ekonomisystemet. Kostnaderna anses dock vara av mindre karaktär för att nå den efterfrågade lägstanivån. Kostnaden för den enskilda upphandlande myndigheten för att lämna uppgifter ur ekonomisystemet bedöms sammantaget bli mycket låg i relation till nyttan av den nationella statistiken.

Förslaget om att utvidga uppgiftsskyldigheten till uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard medför idag mer omfattande kostnader för upphandlande myndigheter. Förslaget förutsätter att uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard som regel registreras hos upphandlande myndigheter för utbetalningar som sker med stöd av vissa lagstiftningar. Detta förutsätter att ekonomisystem utvecklas eller att upphandlande myndigheter använder exempelvis inköpssystem eller motsvarande som säkerställer tillgången till efterfrågade uppgifter. De upphandlande myndigheter som saknar nödvändiga system måste anskaffa ett sådant vilket innebär en kostnad. Det finns på marknaden flera fristående system eller moduler som innehåller all erforderlig funktionalitet med färdiga processer speciellt framtagna för inköp och avrop från ramavtal. Att tillföra information om kontraktsnummer och produktstandard till transaktioner medför dock vanligen en arbetsinsats för den upphandlande myndigheten utöver investeringskostnader inom IT.⁸² Det är sammantaget mycket svårt att närmare precisera kostnader för att i närtid utvidga uppgiftsskyldigheten.

För de upphandlande myndigheter som infört e-handel bör dock kostnaden bli lägre. De upphandlande myndigheter som använder inköpssystem för e-handel bör ha grundläggande förutsättningar för att utveckla system och rutiner som möjliggör för dem att lämna uppgifter om kontraktsnummer och produktstandard för i princip hela sin inköpsvolym. Även om många upphandlande myndigheter har eller planerar att införa e-handel så har många upphandlande myndigheter inte infört e-handel.⁸³ Att

⁸² För mer information se SFTI. *System för produktklassificering: en vägledning*. Rapport 2011.

⁸³ Myndigheten för digital förvaltning. *Uppföljning av e-handel hos statliga myndigheter och Sveriges kommuner och landsting. E-handel och e-fakturering i kommuner, landsting och regioner*.

implementera inköpssystem innebär vanligen ett betydande förändringsarbete. Det är även ett kontinuerligt arbete för den upphandlande myndigheten som använder inköpssystem att säkerställa att alla inköp sker via inköpssystemet.

Kommuner och regioner berörs av förslagen i egenskap av upphandlande myndigheter vilket innebär att den kommunala självstyrelsen kan bli aktuell vid en eventuell reglering. Om kommuner och regioner undantas de föreslagna skyldigheterna riskerar den statistik som produceras att bli ofullständig och i praktiken oanvändbar.

6.3 Konsekvenser för leverantörer

6.3.1 Nyttor

En nationell inköpsstatistik kan även vara till nytta för företag och andra organisationer i rollen som leverantörer till upphandlande myndigheter. Även för leverantörer utgör statistik ett viktigt kunskapsunderlag. För leverantörer ger den nationella statistiken underlag för att närmare analysera den offentliga marknaden och identifiera potentiella affärsmöjligheter. Den nationella statistiken kan öka intresset för den offentliga upphandlingen genom att visa storleken på den offentliga marknaden inom olika branscher och segment. Detta kan på sikt bidra till ökad konkurrens och till bättre offentliga affärer till nytta för samhället.

Den nationella statistiken ger leverantörer en bild av storleken på olika inköpsområden och kan visa hur inköp fördelas geografisk mellan exempelvis upphandlande myndigheter. Rätt utformad ger statistiken en överblick av olika anbudsmarknader som kan utgöra underlag för företagens egna analyser av affärsmöjligheter och konkurrens inom olika branscher och marknadssegment.

För leverantörer är faktiska inköpsvärden sannolikt den uppgift som är allra mest intressant och som gör statistiken på upphandlingsområdet relevant. För leverantörer är en heltäckande nationell statistik som omfattar alla inköp, oavsett utifrån vilken lagstiftning som inköpen sker, sannolikt mer relevant än en nationell statistik som avgränsas till vissa lagstiftningar.⁸⁴ Detta är exempelvis särskilt relevant i relation till inköp av tjänster inom vård och omsorg där inköp kan ske med stöd av antingen LOU eller LOV.

6.3.2 Kostnader

Det saknas en fullständig bild av hur många företag som levererar varor och tjänster eller utför byggentreprenader för upphandlande myndigheter. Antalet leverantörer som årligen fakturerar stat, kommun och region överstiger 200 000. Ungefär 110 000 leverantörer är aktiebolag. Nära 47 procent av alla leverantörer är mikroföretag eller små företag medan 2 procent är medelstora företag och 1 procent är stora företag. Leverantörer förekommer inom alla branscher och segment.⁸⁵ Förslagen bedöms inte

⁸⁴ Upphandlingsmyndigheten. *Dialogmöten med näringslivsorganisationer*. UHM-2018:0149.

⁸⁵ Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. *Statistik om offentlig upphandling 2018*. Rapport 2018:2. s.95–135.

påverka leverantörer negativt och förslagen väntas inte medföra några kostnader för leverantörer.

6.4 Konsekvenser för övriga intressenter

6.4.1 Nyttor

En nationell inköpsstatistik bidrar till ökad transparens och insyn i hur offentliga medel används. Flera intressenter utöver företrädare för staten samt upphandlande myndigheter och leverantörer har nytta av en nationell inköpsstatistik. Intressenter inkluderar exempelvis forskare och studenter, journalister, näringslivet, branschföreträdare och intresseorganisationer samt en intresserad allmänhet.

Genom att publicera uppgifter som öppna data ges möjlighet för intressenter att ta del av individuellt anpassade underlag. Det blir enklare för användare av statistiken att ta fram information och analysera den efter behov. Publicering av inköpsvärden som öppna data kan dessutom stimulera innovation och leda till utveckling av helt nya applikationer och digitala tjänster till nytta för intressenter på upphandlingsområdet.

Den nationella statistiken kan utgöra underlag för forskning och analys inom upphandlingsområdet. Rätt utformad kan den underlätta och stimulera till ökad forskning till nytta för både beslutsfattare och praktiker.

Det är viktigt att den offentliga upphandlingen debatteras med utgångspunkt i fakta och kvalitetssäkrade underlag. En nationell statistik kan i detta sammanhang utgöra underlag för olika aktörer som exempelvis intresseorganisationer att använda i den allmänna debatten och som underlag för att driva faktabaserad opinionsbildning.

Därutöver kan nationell statistik utgöra ett viktigt underlag för nyhetsmedias möjligheter att granska och följa upp hur offentliga medel används av upphandlande myndigheter. Genom nationell statistik skapas förutsättningar för faktabaserad nyhetsrapportering.

6.4.2 Kostnader

Det finns privata företag som med stöd av offentlighetsprincipen samlar in och sammanställer uppgifter ur leverantörsreskontra för vissa upphandlande myndigheter. En insamling av uppgifter om inköpsvärden i offentlig regi kan eventuellt komma att påverka dessa företags affärsmöjligheter negativt. Förslagen bedöms annars inte påverka övriga intressenter negativt och förslagen väntas inte medföra några kostnader för övriga intressenter.

7. Slutsatser

Den offentliga upphandlingen omsätter årligen cirka 700 miljarder kronor. Det motsvarar en sjättedel av BNP. Upphandlingsmyndigheten har i flera sammanhang betonat vikten av en relevant och tillgänglig statistik på upphandlingsområdet. Det är rimligt att staten tillhandahåller statistik om en verksamhet som har så stor betydelse för samhällsekonomin som den offentliga upphandlingen. En nationell statistik behövs av flera skäl och kan vara till nytta för många olika intressenter.

Upphandlingsmyndigheten anser att statistiken på upphandlingsområdet (uppgifter ur annonsdatabaser) bör kompletteras med uppgifter om inköpsvärden. Detta möjliggör framtagande av en nationell statistik som omfattar hela inköpsprocessen från behov till betalning. En sådan statistik är till stor nytta för alla intressenter på upphandlingsområdet och ett nödvändigt underlag för den framtida utvecklingen på upphandlingsområdet.

Upphandlingsmyndigheten instämmer därför i regeringens tidigare bedömning att en skyldighet bör införas för upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden. Det kan vara lämpligt att en sådan skyldighet införs stegvis och inledningsvis begränsas till uppgifter som är allmänt tillgängliga hos upphandlande myndigheter. Vid en senare tidpunkt kan skyldigheten utvidgas till att omfatta ytterligare uppgifter (kontraksnummer och produktstandard) av vikt för den nationella statistiken.

En förutsättning för att den nationella statistiken ska bli fullständig och relevant för användare är att den omfattar i princip alla upphandlande myndigheter. Den tillkommande uppgiftslämnarbördan för den enskilda upphandlande myndigheten att lämna grundläggande uppgifter är enligt Upphandlingsmyndighetens uppfattning mycket låg i relation till nyttan med nationell statistik.

Eftersom det helt saknas en heltäckande nationell statistik om upphandlande myndigheters inköp kommer även en mer begränsad insamling av grundläggande uppgifter att innebära en avsevärd förbättring mot nuläget. För att den nationella inköpsstatistiken ska bli fullständig är det dock nödvändigt att insamlingen i senare skede utvidgas. Detta är en förutsättning för att kunna identifiera vilka inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna. Flera nyttor med en nationell statistik kommer inte att kunna realiseras utan en utvidgad insamling.

Frågan om insamling av inköpsvärden har varit föremål för utredning under nära ett decennium. Upphandlingsmyndigheten hoppas därför att denna rapport kan utgöra underlag för utformning av en reglering som möjliggör nationell statistik om upphandlande myndigheters inköp. En sådan statistik utgör en central del av en relevant statistik på upphandlingsområdet och ger i förlängningen underlag för framtida utveckling av politik och regelverk.

Referenser

Dagens Samhälle Insikt. *Den offentliga marknadens affärsvärlden*.

<https://www.dsinsikt.se/>

Delbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. *På jakt efter den goda affären: analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*.

Direktoratet for forvaltning og ikt. *Nøkkeltall og statistikk: Innkjøp*

Ekonomistyrningsverket. *Handledning Transfereringar: Att redovisa lämnade bidrag*. Rapport 2011:23.

Ekonomistyrningsverket. *Erhållna bidrag och donationer*. Rapport 2005:14.

Ekonomistyrningsverket. *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter för rapportering av ekonomisk information till statsredovisningen (S-koder)*. ESV Cirkulär 2018:9.

Ekonomistyrningsverket. [*Statens Informationssystem Hermes*](#)

Ekonomistyrningsverket. *Baskontoplan med konteringsanvisningar för statliga myndigheter 2018*. Handledning 2017:48.

Ekonomistyrningsverket. *Avveckling av transaktionsdatabasen (TDB)*. Rapport 2014:48.

Ekonomistyrningsverket. *Pilot för standardiserat informationsuttag ur administrativa system*. Rapport 2017:01.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wägnerud, Lena. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde uppl. Norstedts Juridik.

Europeiska kommissionen. Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011.

Europeiska kommissionen. [*Standardformulär för offentlig upphandling*](#).

Europeiska kommissionen. *Public procurement standard forms guidance*. <https://ec.europa.eu/docsroom/?locale=en>

Europeiska kommissionen. *Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag*. 2003/361/EG.

Europeiska kommissionen. *Användarhandledning om definitionen av SMF-företag*.

Europeiska kommissionen. [*Common Procurement Vocabulary*](#)

Eurostat. *Riktlinjer för europeisk statistik: För medlemsstaternas och gemenskapens statistikansvariga myndigheter*. Antagna av kommittén för det europeiska statistiksystemet 28 september 2011.

Finansdepartementet. *Uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn Fi2018/02150/DF*.

Finansdepartementet. *Ändring av uppdrag om ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga sektorn*. Fi2018/03037/DF.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring. SFS 2000:606.

Förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. SFS 2007:1244.

Förordning (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten. SFS 2015:527.

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken. SFS 2001:100.

Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring. SFS 2000:606.

GS1 Sverige. [*United Nations Standard Products and Services Code*](#)

Hansel AB. *Granska upphandlingar*. Tutkihankintoja.fi

Konkurrensverket. *Bättre statistik om offentliga upphandlingar*. Rapport 2011:5.

Konkurrensverket. *Upphandlingsreglerna: en introduktion*. Information från Konkurrensverket 2019.

Konkurrensverket. *Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingsskyldighet?* STÄLLNINGSTAGANDE 2018:1.

Konkurrensverket. *Procurement Monitoring Report 2018: Sveriges rapport enligt EU:s upphandlingsdirektiv*. Dnr 768/2018.

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Magnus Arnek, Karl-Markus Modén, Stefan Sidholm, Fredrik Tamm och Björn Wahlman. *Den offentliga marknaden i Sverige: En empirisk analys av den offentliga sektorns samlade inköp*. Konkurrensverket. Uppdragsforskningsrapport 2015:4.

Mats Bergman. *Offentlig upphandling och offentliga inköp: Omfattning och sammansättning*. Konkurrensverket: Uppdragsforskningsrapport.

Mervärdesskattelag (1994:200)

Myndigheten för digital förvaltning. [*Effektivare inköp*](#)

Myndigheten för digital förvaltning. [*Uppföljning av e-handel hos statliga myndigheter*](#)

- O' Brien, Jonathan. 2009. *Category Management in Purchasing*. 2nd edition. Kogan Page.
- Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
- Regeringen. [Nationella upphandlingsstrategin](#)
- Regeringen. *Nya regler om upphandling*. Ds 2014:25.
- Regeringen. *Nytt regelverk om upphandling*. Prop 2015/16:195.
- Regeringen. *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att genomföra en studie om vissa inköpsvärden*. Fi2018/01786/OU.
- Regeringen. *Statistik på upphandlingsområdet*. Ds 2017:48.
- Statistiska centralbyrån. [SNI 2007 Standard för svensk näringsgrensindelning 2007](#)
- Statistiska centralbyrån. [Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting](#)
- Statistiska centralbyrån. *Standard för institutionell sektorindelning: INSEKT 2014*. MIS 2014:1.
- Statistiska centralbyrån. *Standard för indelning efter ägarkontroll 2000: ÄGAR 2000*. MIS 2014:1.
- Statistiska centralbyrån. *Indelning efter juridisk form: JURFORM*. MIS 2014:1.
- Statskontoret. *Transaktionsdatabasen: för vem och till vad?* Rapport 2013:18.
- Steiner, Tomas. 2015. *Modernt Inköp*. Studentlitteratur.
- SFTI. [System för produktklassificering: en vägledning](#). Rapport 2011.
- SFTI. *PEPPOL infrastruktur*. www.sfti.se
- Sveriges kommuner och landsting. *L-Bas 2013: En kontoplan för landstingens externredovisning*.
- Sveriges kommuner och landsting. *Kommun-Bas13: En normalkontoplan för kommunernas externa redovisning*.
- Sveriges kommuner och landsting. *Köp av verksamhet 2016*. Rapport 2018.
- Sveriges kommuner och landsting. *Köp av verksamhet 2017*. Rapport 2019.
- Sveriges kommuner och landsting. *E-handel och e-fakturering i kommuner, landsting och regioner*. Enkätundersökning 2016/2017.
- Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2010. *Goda affärer: en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

Tillväxtverket. [*Handledning för konsekvensutredning*](#).

Yin, Robert K. *Fallstudier: design och genomförande*. Liber.

Upphandlingsmyndigheten. *Yttrande angående Statistik på upphandlingsområdet Ds 2017:48*. UHM-2017-0248.

Upphandlingsmyndigheten. *Dialogmöten med näringslivsorganisationer*. UHM-2018:0149.

Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. *Statistik om offentlig upphandling 2018*. Rapport 2018:2.

Upphandlingsmyndigheten. [*Fördjupningsmaterial om e-handel*](#).

Upphandlingsmyndigheten. [*Trendens 2018: Utvecklingen på upphandlingsområdet*](#)

Upphandlingsmyndigheten. [*Trendens 2017 nr 1: Utvecklingen på upphandlingsområdet*](#)

Upphandlingsmyndigheten. [*Trendens 2017 nr 2: Utvecklingen på upphandlingsområdet*](#)

Upphandlingsmyndigheten. [*Digital inköpsprocess*](#)

Upphandlingsmyndigheten. [*Strategiskt inköpsarbete: Analysera ditt inköpsmönster*](#)

Upphandlingsmyndigheten. [*E-handel: Uppföljning och analys*](#).

Upphandlingsmyndigheten. *Yttrande över Slutbetänkandet Statliga servicekontor: mer service på fler platser (SOU 2018:43)*. UHM-2018-0222.

Van Weele, Arjan J. 2012. *Inköp och Supply Chain Management*. Studentlitteratur.

Bilaga 1 Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut

III 9

2018-04-26
FI2018/01786/OU

Finansdepartementet

Upphandlingsmyndigheten
Box 1194
171 23 Solna

Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att genomföra en studie om vissa inköpsvärden

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Upphandlingsmyndigheten att, i samverkan med Konkurrensverket och ett antal upphandlande myndigheter och enheter, genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in. Minst sju upphandlande myndigheter och enheter ska ingå i studien. Upphandlingsmyndigheten ska även lämna förslag på hur insamlingen fortsättningsvis bör utformas.

Bakgrund

Regeringen har i den nationella upphandlingsstrategin konstaterat att statistiken på upphandlingsområdet i dag är bristfällig. Statistik behövs för att utvärdera och följa upp den offentliga upphandlingen, men även för att få fakta om exempelvis omfattningen av miljömässig offentlig upphandling och hur hänsyn tas till sociala krav. Statistiken är också nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter i fråga om statistikrapportering till EU-kommissionen.

I departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48) lämnas förslag till hur statistiken om offentlig upphandling kan förbättras. Det föreslås att sådan statistik i första hand ska tas fram genom uppgifter i annonser om upphandlingar och om genomförda upphandlingar. Statistiken ska öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen, vilket bl.a. kan användas till att förbättra möjligheterna till strategisk styrning samt till uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet. I promemorian

Telefonväxel: 08-405 10 00
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Jakobsgatan 24
E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

föreslås också att en förberedande studie genomförs för att utreda vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in. Studien bör enligt promemorian resultera i ett förslag på hur insamlingen av inköpsvärden fortsättningsvis bör utformas.

Närmare om uppdraget

Vid utförandet av uppdraget bör hänsyn tas till å ena sidan vilka uppgifter som behövs för statens analyser och beslutsunderlag och å andra sidan uppgiftslämnarnas olika förutsättningar i form av resurser, ekonomisystem, grad av digitalisering och inköpsvolym. Inom ramen för studien bör bl.a. olika metoder för rapportering, vilka uppgifter som ska ingå samt hur ofta rapportering bör ske övervägas. Det är av vikt att olika typer av myndigheter och enheter finns representerade.

De upphandlande myndigheter och enheter som deltar i studien ska lämna uppgifter om inköpsvärden till Upphandlingsmyndigheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2019.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Fredrik Schyllander

Bilaga 2 Kartläggning av upphandlande myndigheter

Nio upphandlande myndigheter har medverkat i studien: Trafikverket, Swedavia, AB Stångåstaden, Region Sörmland, Lidingö stad, Luleå kommun, Kungsbacka kommun, Söderhamns kommun och Upphandlingsmyndigheten.

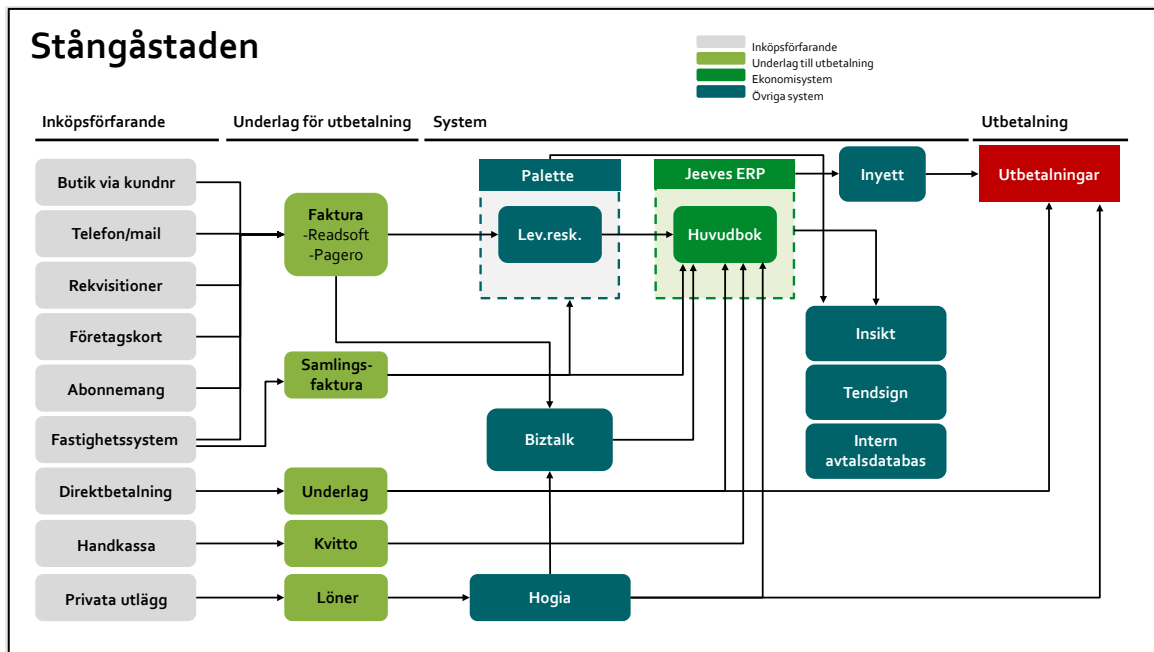
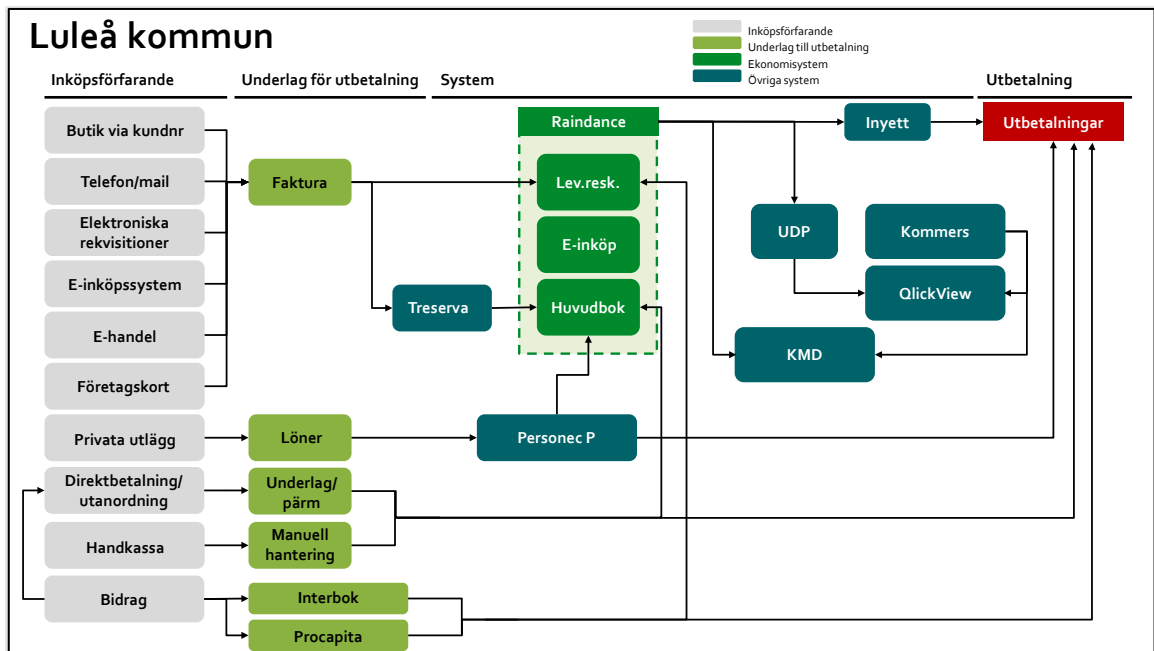
Inom ramen för Upphandlingsmyndighetens arbete med regeringsuppdraget har kartläggningar genomförts hos de upphandlande myndigheter som medverkat i studien. Kartläggningarna genomfördes i syfte att undersöka förutsättningarna hos upphandlande myndigheter att lämna vissa uppgifter om inköpsvärden.

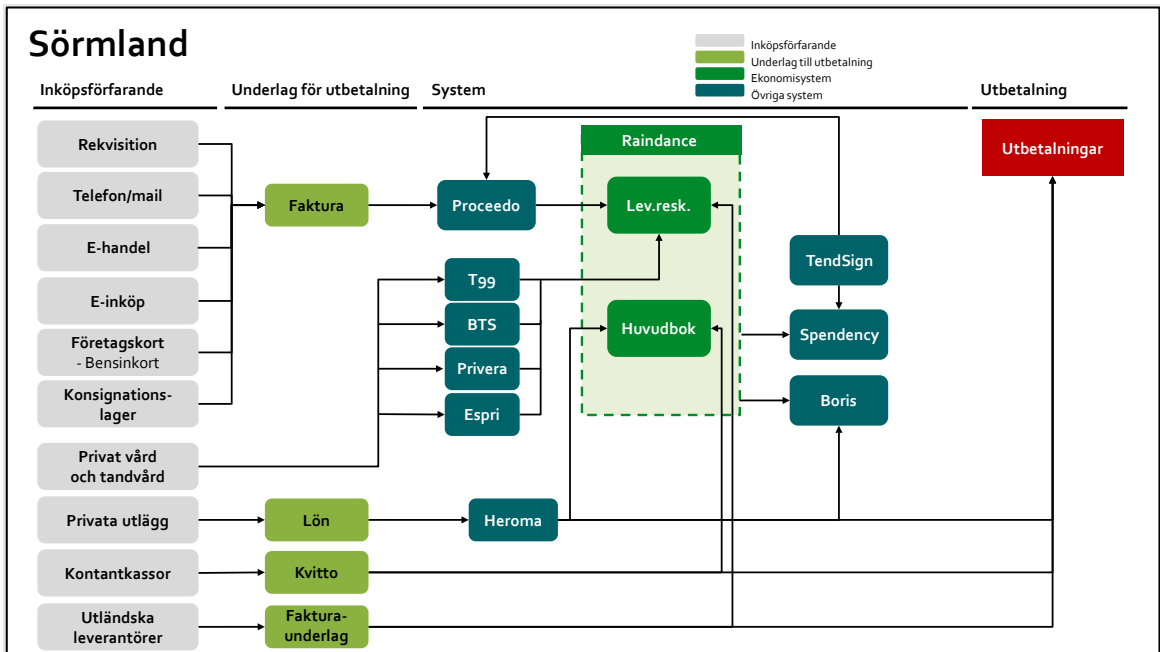
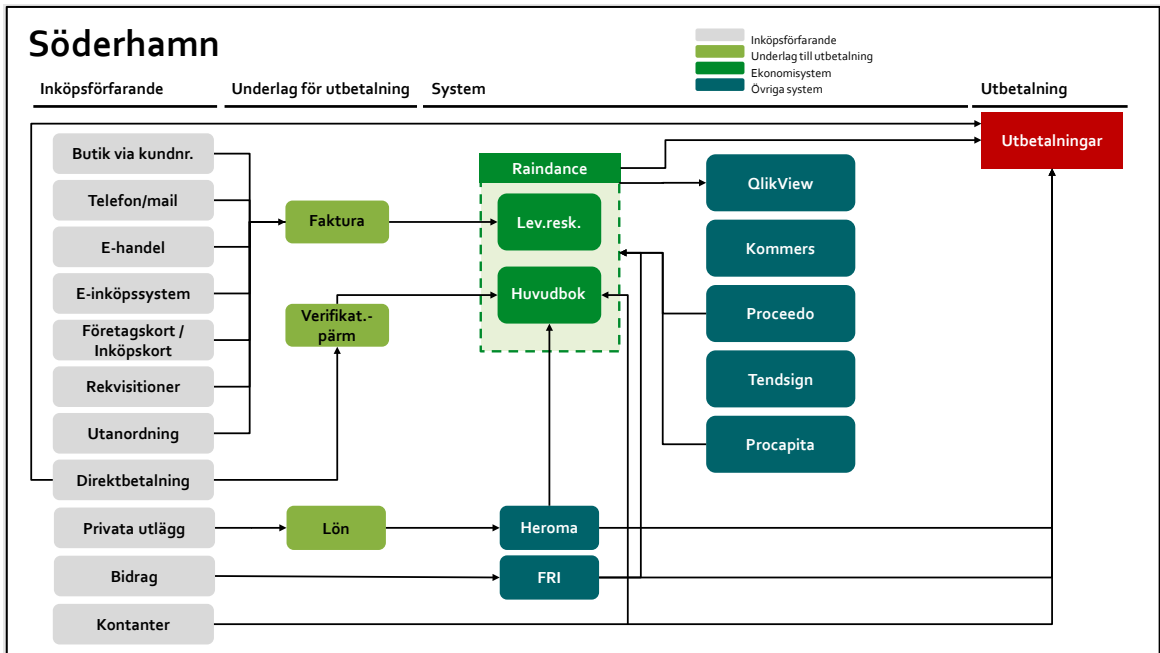
Kartläggningen av upphandlande myndigheter genomfördes tillsammans med företrädare för respektive upphandlande myndighet. Besöken tog mellan 1–2 dagar vardera och genomfördes som workshops. Vid kartläggningen medverkade olika roller som exempelvis upphandlings- eller inköpschef, inköpssamordnare, ekonom, verksamhetscontroller och systemförvaltare.⁸⁶

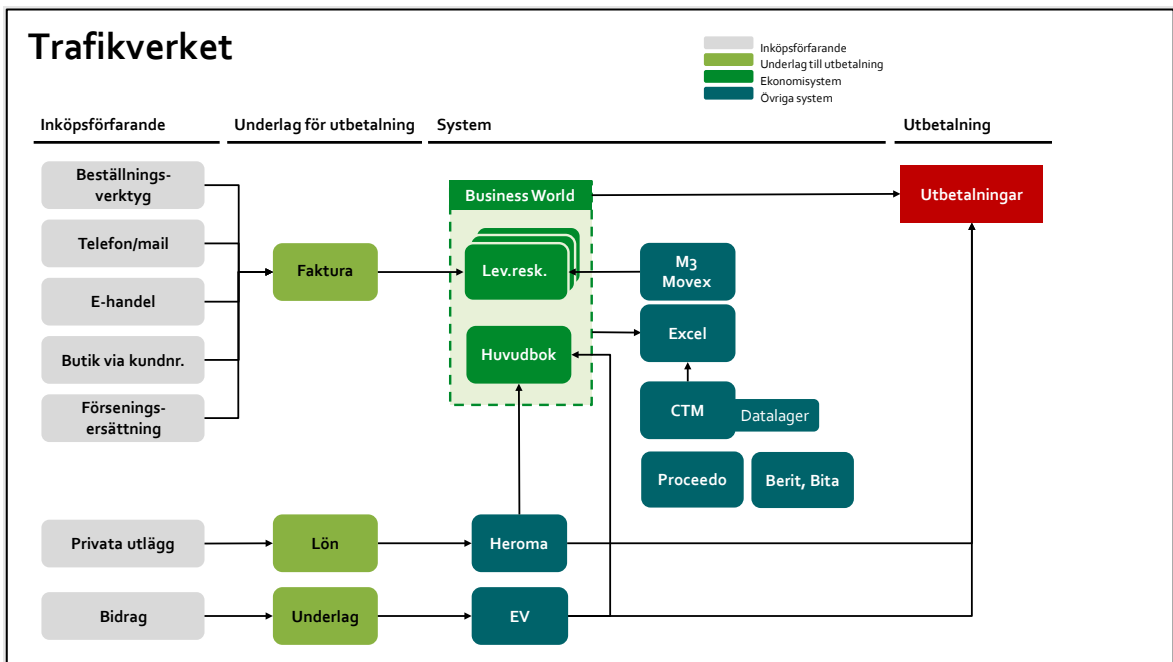
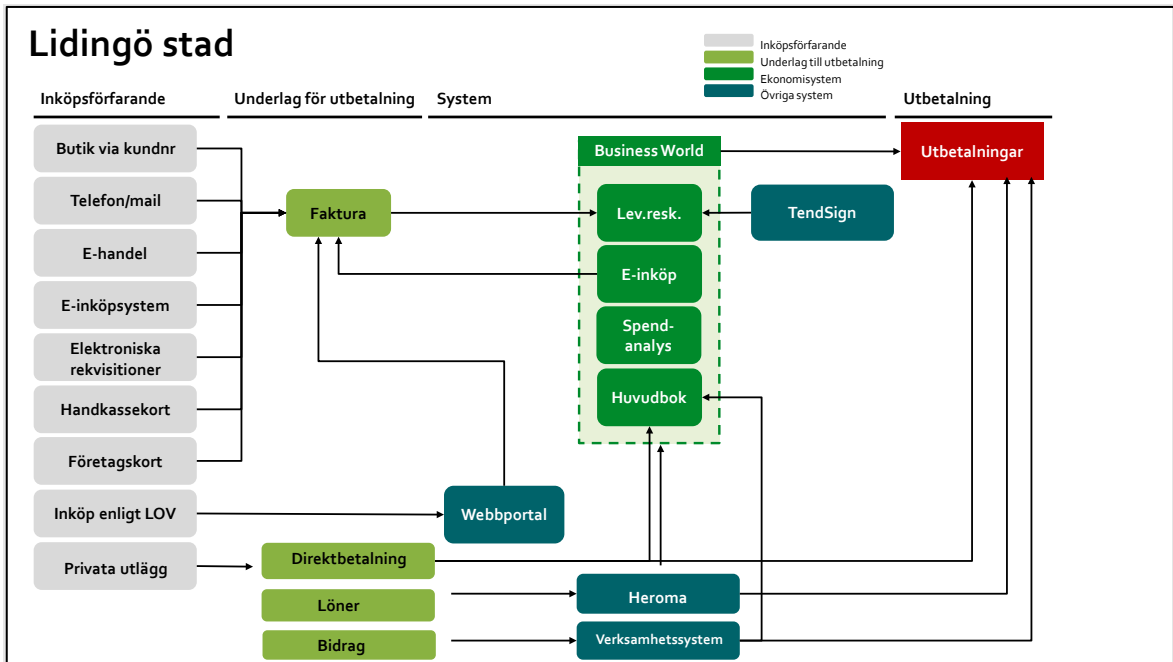
Inom ramen för kartläggningen har inköpsprocessen från tidpunkten för beställning till betalning kartlagts (övergripande) för de upphandlande myndigheterna som ingår i studien. Detta omfattade en kartläggning av de upphandlande myndigheternas ekonomi- och inköpssystem och hur olika system är integrerade med varandra.

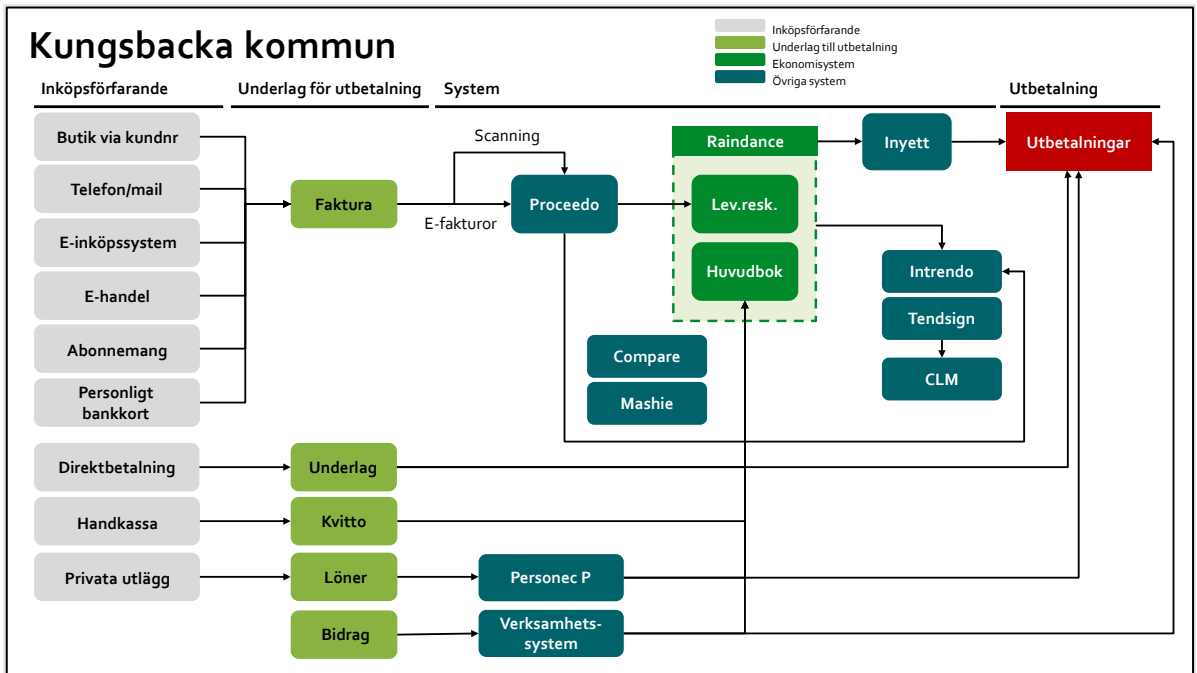
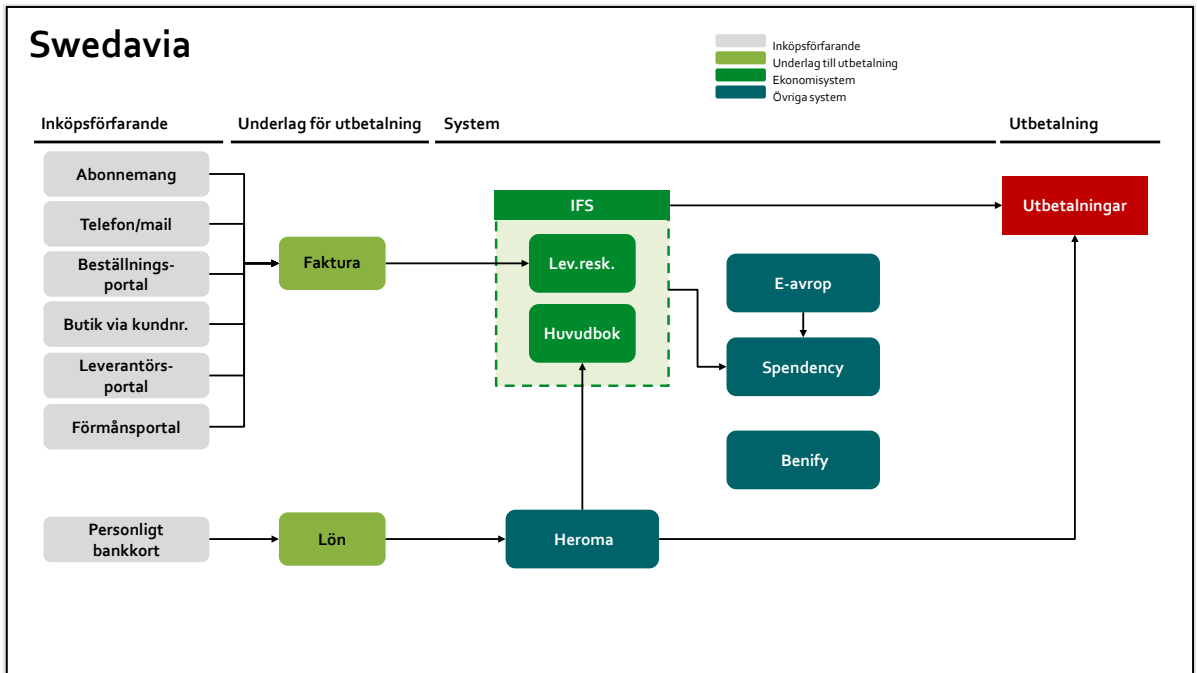
Tillgången till uppgifter om inköp hos upphandlande myndigheter styrs i hög utsträckning av vilka system som används inom inköps- och upphandlingsverksamheten och integrationen systemen emellan. Kartläggningarna nedan visar en förenklad bild över befintliga system som innehåller uppgifter om inköp och systemens integration med varandra.

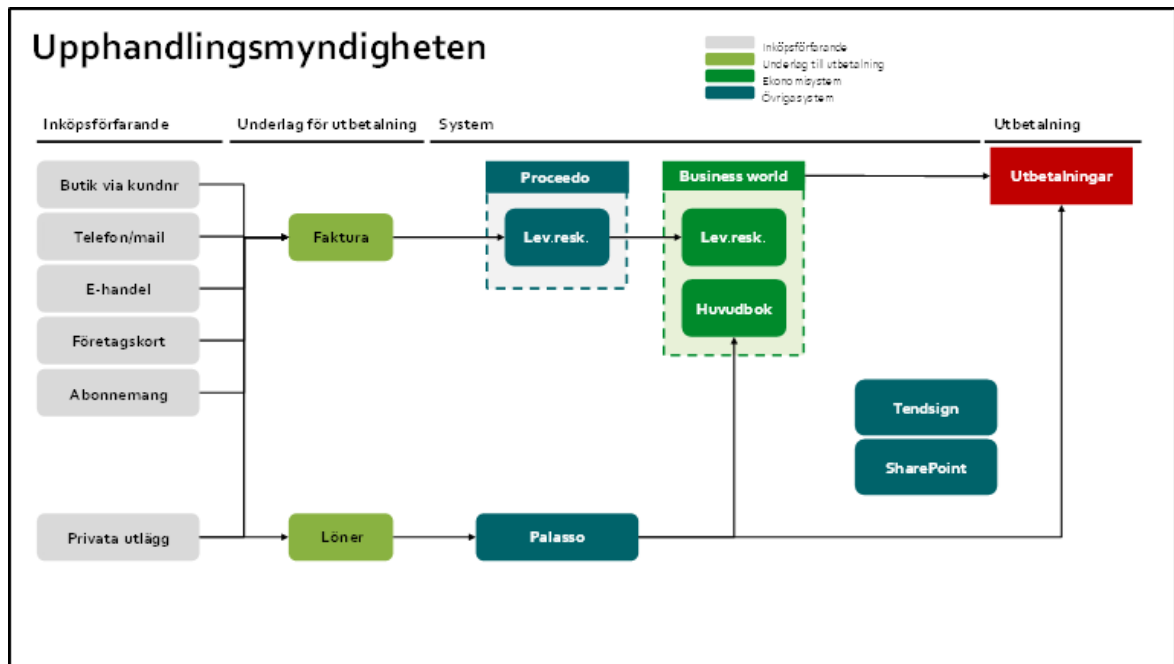
⁸⁶ Resultatet av kartläggningen har godkänts av respektive upphandlande myndighet. Detta innebär att myndigheten har verifierat att resultatet är korrekt och att kartläggningen av uppgifter om inköp samt beskrivningen av förutsättningar överensstämmer med verkligheten.











Bilaga 4 Internationell utblick: Finland

Inledning

Den finska staten tillhandahåller sedan 2017 en nationell statistikdatabas som innehåller uppgifter om inköp. Uppgifter samlas in ur ekonomisystem och publiceras som öppna data via www.tutkihankintoja.fi. Syftet är att på ett transparent sätt tillhandahålla uppgifter och statistik rörande inköp till nytta för medborgare och företag.⁸⁷

Närmare om insamlingen

Databasen tillhandahålls av statens inköpscentral, Hansel AB. Databasen innehåller för närvarande enbart inköp genomförda av statliga myndigheter.⁸⁸ Kommuners och statliga företags inköp omfattas inte av insamlingen.

Informationen i databasen hämtas ur ekonomisystem och omfattar alla inköpsfakturer som bokförts på utvalda konton. Endast fakturer som är registrerade på vissa konton, så kallade upphandlingskonton, ingår i redovisningen. Detta är konton som anses representera inköp av varor, tjänster och byggentreprenader som normalt sett är föremål för upphandling.

Uppgifterna som samlas in anges per transaktionsrad och omfattar:

- Namn och identifikationsnummer för upphandlande enhet
- Namn och organisationsnummer för leverantör
- Verifikationsnummer (unik kod för fakturan)
- Verifikationsdatum
- Kod och benämning för konto
- Belopp
- Upphandlingskategori.

Datainsamlingen omfattar enbart inköp. Andra kostnadsposter som inte definieras som inköp, däribland lön, ingår inte i redovisningen. Redovisningen omfattar endast inköp som genererar en inköpsfaktura medan andra inköp, som exempelvis utlägg, inte ingår. För närvarande saknas möjlighet att i den nationella statistiken med säkerhet identifiera vilka inköp som sker med stöd av upphandlingslagarna.⁸⁹

⁸⁷ Hansel AB. *Tutkihankintoja.fi*

⁸⁸ Statliga myndigheter vars inköp omfattas av sekretess ingår inte i insamlingen.

⁸⁹ Lag (1397/2016) om offentlig upphandling och koncession och lag (1398/2016) om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster.

Närmare om publiceringen

Datamaterialet publiceras både via en publik statistikdatabas och som öppna data. Den publika databasen möjliggör sökning utifrån enskilda upphandlande enheter, leverantörer och upphandlingskategorier. Statistiken visar vem som köpt vad från vem och för hur mycket. Uppgifterna redovisas med hög detaljeringsgrad ända ner på inköpsfakturanivå. Databasen uppdateras dagligen med nya uppgifter och det publika gränssnittet uppdateras med nya data veckovis. Datamaterialet publiceras även som öppna data månadsvis via <https://www.avoindata.fi/sv>.⁹⁰

Utvecklingsinsatser

Flera initiativ pågår för närvarande i Finland för att utveckla den nationella statistiken på upphandlingsområdet och formerna för insamling och publicering. Ambitionen är att inrätta en nationell databas som omfattar uppgifter ur hela inköps- och upphandlingsprocessen från behov till betalning. En utmaning är frånvaron av en identifikationsnyckel som kan koppla samman uppgifter om utbetalningar med uppgifter om upphandlingar.

Databasen innehåller för närvarande enbart inköp genomförda av statliga myndigheter. Kommuners och statliga företags inköp omfattas inte av insamlingen. Den 1 januari 2019 trädde emellertid ny lagstiftning i kraft som möjliggör även för kommuner att omfattas av insamlingen.⁹¹ Eftersom statliga myndigheter till skillnad från kommuner omfattas av samma kontoplan och ekonomisystem (Rondo) så innebär en utvidgning av insamlingen nya praktiska utmaningar.

För närvarande används uppgift om konto för att i den nationella statistiken beskriva vad som köpts. Att redovisningen baseras på konto gör att detaljeringsgraden i vad som köpts är låg då konton endast ger en grov indelning av varor, tjänster och byggentreprenader. Finland arbetar nu med att införa UNSPSC som produktstandard vid inköp för att komplettera konto och ge en betydligt mer detaljerad bild av vad som köps.

⁹⁰ Uppgifter om privatpersoner anonymiseras vid publicering

⁹¹ Lag (30.12/2008/1096) om Hansel AB.

Bilaga 5 Nationell datainsamling: inköpsprocessen från behov till betalning

