

Nationell insamling av inköpsdata för försörjningsanalyser

RAPPORT 2026:2

Framtagen av Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten
ISBN: 978-91-990141-1-1
Produktion: Upphandlingsmyndigheten

Sammanfattning

Regeringen har gett Myndigheten för civilt försvar i uppdrag att förbereda ett genomförande av nationella försörjningsanalyser. Upphandlingsmyndigheten ska inom ramen för regeringsuppdraget analysera om data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas som underlag i nationella försörjningsanalyser och, om så är fallet, lämna förslag på hur sådan data kan samlas in nationellt.

Upphandlingsmyndighetens analys visar att inköpsdata kan utgöra ett relevant och användbart underlag i arbetet med nationella försörjningsanalyser. När inköpsdata struktureras och sammanställs kan de användas som underlag för inköpsanalyser som stärker förståelsen för offentlig sektors behov och försörjningsberoenden inom olika produktområden. Inköpsdata kan belysa vad som köps, av vilka offentliga aktörer och verksamheter, i vilka volymer och över tid, samt hur inköpen fördelar sig mellan leverantörer och produktkategorier.

Inköpsdata kan bidra på flera sätt i analysmodellen för försörjningsanalyser och är särskilt värdefullt i de inledande analysmomenten: vid val av produktområden och i behovs- och tillgångsanalys. Där kan inköpsdata ge en empirisk bild av offentlig sektors behov, efterfrågan och beroenden inom ett produktområde. Vidare kan inköpsdata bland annat användas för att belysa produktområdets omfattning, vilka verksamheter som berörs, hur behoven är fördelade och hur leverantörsstrukturen ser ut. Det ger stöd för att konkretisera behovsbilden och identifiera de leverantörer och försörjningsstrukturer som bör analyseras vidare. Inköpsdata kan även bidra till tvärsektoriell överblick och jämförbarhet genom att ge en samlad bild av offentliga inköp på systemnivå i det civila beredskapssystemet.

Mot bakgrund av bedömningen att sammanställd inköpsdata kan utgöra ett användbart underlag i försörjningsanalyser, har Upphandlingsmyndigheten lämnat förslag om hur en långsiktig och återkommande nationell insamling av inköpsdata kan utformas.

Upphandlingsmyndigheten anser att inriktningen för en nationell insamling bör vara att huvuddelen av de offentliga inköpen ska ingå. Insamlingen bör ge en heltäckande och tillförlitlig bild av Sveriges offentliga inköp och behöver därmed omfatta alla upphandlande organisationer. Det kan dock vara motiverat att undanta vissa inköp, eller vissa organisationer, helt från insamlingen, exempelvis av sekretess- eller säkerhetsskäl. Det stora antalet organisationer vars inköp behöver ingå i insamlingen är en komplicerande faktor vid utformningen av en nationell insamling av inköpsdata.

Det finns flera tänkbara modeller för en återkommande insamling av den strukturerade inköpsdata som genereras och lagras i inköpssystem och leverantörsreskontra. Tre modeller för nationell datainsamling har identifierats och analyserats inom aktuellt uppdrag. Modellerna representerar olika sätt att organisera en nationell insamling av inköpsdata. Modellerna skiljer sig åt avseende vilka aktörer som är uppgiftsskyldiga och vilket datainnehåll som kan omfattas av insamlingen.

För att undvika en alltför komplex och betungande insamling bedöms ett mellanled behövas mellan de offentliga organisationerna och den nationella databasen. En modell

som utgår ifrån företagen som tillhandahåller Peppol-accesspunkter¹ har goda förutsättningar att etableras nationellt. Den bedöms ge en stabil och standardiserad grundläggande tillgång till inköpsdata med rimlig uppgiftslämnarvärda och hanterlig komplexitet. Modellen kan dessutom införas utan större påverkan på vare sig offentliga organisationer eller leverantörer till offentlig sektor.

En insamling från företagen som tillhandahåller affärssystem (inköpssystem och ekonomisystem) till offentliga organisationer bedöms vara mindre administrativt komplex än en direktinsamling från offentliga organisationer men kan samtidigt medföra annan komplexitet i gränsdragningar mellan affärssystem. Modellen aktualiserar även komplexa frågor som rör säkerhetsskydd och sekretess.

En nationell insamling av inköpsdata måste också utvärderas mot andra parametrar såsom förutsättningar för rättslig reglering, kostnader för olika aktörer samt integritets-, sekretess-, och säkerhetsaspekter. En konsekvensanalys behöver genomföras som underlag för ett slutligt ställningstagande om insamlingsmetod.

Fakturainformation bör utgöra basen i den nationella insamlingen oavsett insamlingsmodell. Fakturainformationen innehåller mycket av den basdata som krävs för nationella inköps- och försörjningsanalyser. Med utökade krav på fakturans innehåll, från frivilliga till obligatoriska fält, kan ytterligare prioriterade uppgifter bli tillgängliga. Det kan vara tillräckligt för att möta det nationella behovet av inköpsdata för inköps- och försörjningsanalyser.

Upphandlingsmyndigheten lämnar i detta uppdrag inga författningsförslag eller någon fullständig konsekvensutredning. Frågan om nationell insamling av inköpsdata är bred och komplex och behöver beredas vidare inom utredningsväsendet. Behovet av en nationell insamling är dock väl belyst i tidigare utredningar och underlag. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas på att konkretisera hur regleringen ska utformas. Det omfattar bland annat vägval för insamlingsmetod och tillhörande konsekvensanalyser. Det fortsatta arbetet bör även omfatta en bredare analys av behovet av inköpsdata utifrån andra användningsområden än försörjningsanalyser.

För att en nationell insamling ska ge relevanta och användbara data för nationella inköps- och försörjningsanalyser behöver även förutsättningsbyggande åtgärder vidtas. Det krävs bland annat nationell styrning mot ökad digitalisering och standardisering av inköpsprocessen samt åtgärder som möjliggör ett ökat informationsinnehåll i fakturor.

¹ Peppol-accesspunkter är de tjänster genom vilka köpare och leverantörer ansluter sig till Peppol-nätverket för att utväxla affärsmeddelanden som exempelvis faktura.

Definitioner och begrepp

I rapporten används följande begrepp och förkortningar:

Affärssystem: ett IT-system som stödjer och integrerar centrala processer i en organisation, exempelvis ekonomi, inköp, fakturering och redovisning. I rapporten används affärssystem som ett samlingsbegrepp för inköpssystem och ekonomisystem.

API (Application Programming Interface): programmeringsgränssnitt som möjliggör för olika system att utbyta data och anropa funktioner på ett standardiserat och kontrollerat sätt.

Artikelnummer: en identifierare för en artikel i ett IT-system. Artikelnummer kan vara köparinterna (nummer som skapas hos köparen för artiklar) eller leverantörsspecifika (nummer som används av leverantören för artiklar). De kan också vara standardiserade som exempelvis GTIN/EAN.

Avtals-ID: en unik identifierare för ett avtal. Används för att kunna identifiera, referera till och länka avtalet till andra uppgifter och dokument som exempelvis upphandlingsannonser, beställningar och fakturor.

B2B (Business-to-Business): avser handel eller transaktioner mellan företag.

B2G (Business-to-Government): avser handel eller transaktioner mellan företag och offentlig sektor (myndigheter, kommuner, regioner m.fl.).

B2C (Business-to-Consumer): avser handel eller transaktioner mellan företag och konsumenter.

Bokföring: löpande registrering av affärshändelser i redovisningen.

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.

Digg: Myndigheten för digital förvaltning

Dimensionerande scenario: det scenario som valts som utgångspunkt för att bestämma ett teoretiskt behov som försörjningsanalysen utgår ifrån.

Upphandling som inte behöver föregås av annonsering: sådan upphandling som av något skäl inte omfattas av kraven på föregående annonsering, till exempel sådan direktupphandling som avses i 19 a kap. 2 § LOU, sådana förhandlade förfaranden utan krav på föregående annonsering som avses 6 kap. 12-19 §§ LOU och sådan upphandling som undantas från upphandlingslagstiftningens tillämpningsområden enligt 3 kap. LOU.

EAN (European Article Number): ett identifieringssystem som används för artikelidentifiering i handel och som i dag normalt utgör en representation av ett GTIN.

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.

eForms: EU:s standardiserade annonsformulär för offentlig upphandling. Används för att publicera upphandlingsannonser i en strukturerad och maskinläsbar form i exempelvis EU:s annonsdatabas TED.

e-handelsprocessen: omfattar de delar i inköpsprocessen som stöds av inköps- och ekonomisystem och som startar efter att kontrakt tecknats, det vill säga beställning, leverans och fakturahantering.

Ekonomisystem: ett IT-system för hantering och rapportering av ekonomisk information. Omfattar vanligen kund- och leverantörsreskontra och anläggningsregister. I leverantörsreskontran registreras leverantörsfakturor medan huvudboken hanterar bokföringen. Kan vara ett fristående system eller en modul i ett integrerat P2P-stöd.

eProcurement Ontology (ePO): en semantisk ontologi som definierar begrepp och relationer i upphandlings- och inköpsdata genom upphandlingslivscykeln.

e-upphandlingsprocessen: omfattar att hantera alla steg i upphandlingsprocessen digitalt: planering, konkurrensutsättning, utvärdering och tilldelning, teckna upphandlingskontrakt och att tillämpa och förvalta kontrakt.

Fakturahanteringssystem: ett IT-system som används för att ta emot, registrera, granska, matcha, attestera och hantera leverantörsfakturor inför betalning och bokföring. Fakturahanteringssystem är ofta integrerat med inköpssystem och ekonomisystem.

GLN (Global Location Number): en identifierare för att unikt identifiera fysiska platser exempelvis fakturaadresser, leveransadresser och mottagare.

GTIN (Global Trade Item Number): ett identifieringssystem som används för att unikt identifiera en handelsvara exempelvis en produkt eller förpackning.

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.

Inköpsanalys: en systematisk analys av kostnader för att kartlägga en organisations inköpsmönster. Typiskt frågar kring vad som köps, för hur mycket, från vilka leverantörer och vem i organisationen som genomför köpen. Kallas ofta spendanalys.

Inköpsdata: data som uppstår i samband med inköp och upphandling. I rapporten används begreppet för att beskriva strukturerade data (data i ett standardiserat och maskinläsbart format) som genereras och lagras i inköpssystem och leverantörsreskontra.

Inköpsorder: en beställning från köparen till en leverantör som anger vad som ska köpas, i vilken mängd, till vilket pris och på vilka villkor.

Inköpssystem: ett IT-system med syfte att strukturera inköpsprocessen och hantera elektroniska beställningar. Kan vara ett fristående system eller modul i ett integrerat P2P-stöd.

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

Kontering: angivande av hur en transaktion ska bokföras i redovisningen. Exempelvis genom val av konto, kostnadsställe, projekt och andra koddelar.

Kostnadsställe: kod eller motsvarande som identifierar organisatorisk enhet inom en organisation.

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

Leverantörsreskontra: en sidoordnad bokföring till kontot leverantörsskulder. I leverantörsreskontran registreras alla inkommande leverantörsfakturer.

Offentlig organisation: med offentlig organisation avses institutionella enheter (exempelvis kommun, region eller bolag) som av SCB klassificeras som kontrollerade av stat, region eller kommun. Standarden om ägarkontroll grupperar institutionella enheter efter vem som ytterst äger eller utöver kontroll över dem.

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

On premises (on-prem): programvara som installeras och drivs lokalt i stället för som molntjänst.

Open Contracting Data Standard (OCDS): en öppen datastandard för publicering av strukturerad information och dokument om inköp och upphandlingar.

Orderbekräftelse: meddelande från leverantören som bekräftar att en order har mottagits och accepterats.

Ordernummer: unik identifierare för en order.

Peppol BIS (Business Interoperability Specifications): Peppols standardiserade meddelandeformat för elektroniskt informationsutbyte, exempelvis för e-faktura, order och orderbekräftelse.

Peppol BIS Catalogue: standardiserat Peppol-format för elektroniskt utbyte av kataloginformation om varor och tjänster mellan leverantör och köpare.

Peppol BIS Order: standardiserat Peppol-format för elektroniskt utbyte av inköpsorder mellan leverantör och köpare.

Peppol BIS Order Agreement: standardiserat Peppol-format för elektroniskt utbyte av överenskommen orderinformation mellan köpare och leverantör som underlag för beställningar.

Peppol BIS Billing: standardiserat Peppol-format för elektroniskt utbyte av faktura mellan leverantör och köpare.

Peppol BIS Punch Out: standardiserat Peppol-format för elektroniskt utbyte av varukorg mellan leverantörens webbkatalog/webbutik och köparens inköpsystem som underlag för beställning.

Peppol-ID: en unik elektronisk identifierare för en part i Peppol-nätverket (till exempel en myndighet). Används för att adressera och vidarebefodra elektroniska affärsdokument som fakturor och order till rätt mottagare.

Peppol Service Metadata Publisher (SMP): en tjänst i Peppol-infrastrukturen som publicerar metadata om en ansluten aktör som exempelvis vilka meddelandeformat den kan ta emot och via vilken accesspunkt (AP) den kan nås. SMP används för att möjliggöra adressuppslagning och korrekt vidarebefordring av elektroniska meddelanden i nätverket.

Peppol Service Provider: en leverantör som tillhandahåller anslutning till Peppol-nätverket, vanligtvis genom en Peppol accesspunkt, och hanterar överföring av elektroniska affärsdokument mellan parter enligt Peppols regler och standarder.

Peppol accesspunkt (AP): en teknisk anslutningspunkt i Peppol-nätverket som används för att skicka och ta emot Peppol-meddelanden (till exempel fakturor och inköpsorder) mellan parter. Accesspunkten drivs normalt av en tjänsteleverantör (Peppol Service Provider).

Produktklassificering: klassificering av inköp efter typ av vara, tjänst eller byggentreprenad enligt standardiserade koder. Exempel på produktstandarder inkluderar CPV eller UNSPSC.

Purchase-to-pay (P2P): ett purchase-to-pay (P2P) system är ett IT-system som hanterar inköpsprocessen från beställning till faktura och betalning. Kallas ibland e-handelstjänst.

Registrerad annonsdatabas: en annonsdatabas som har registrerats hos Konkurrensverket för publicering av upphandlingsannonser enligt upphandlingsregelverket.

Software as a Service (SaaS): programvara som tillhandahålls som en molntjänst utan behov av lokal installation av programvara.

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.

TED (Tenders Electronic Daily): EU:s annonsdatabas för offentliga upphandlingar.

SFTI (Single Face To Industry): svenskt samarbete för en digital och standardiserad inköpsprocess i offentlig sektor.

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 40 000 koder.

Upphandlande organisation: en organisation som omfattas av krav i förfarandelagstiftningen för offentlig upphandling, exempelvis statliga myndigheter, kommuner, regioner och vissa offentligt styrda organ. Begreppet upphandlande organisationer används i rapporten som ett samlingsbegrepp för upphandlande myndigheter och upphandlande enheter.

Upphandlings-ID: en unik identifierare för en upphandling. Används för att kunna identifiera, referera till och länka upphandlingen till tillhörande uppgifter och dokument som exempelvis annonser, avtal och fakturor.

Innehåll

1	Inledning	12
1.1	Regeringsuppdraget	12
1.2	Upphandlingsmyndighetens uppdrag	12
1.3	Syfte och frågeställningar	12
1.4	Avgränsningar	13
1.5	Metod och genomförande	13
1.6	Rapportens disposition	14
1.7	Tidigare utredningar av särskild vikt	15
2	Nationella försörjningsanalyser	16
2.1	Ansvarsmodell för försörjningsanalyser	16
2.2	Analysmodell för försörjningsanalyser	17
2.2.1	Val av produktområde	18
2.2.2	Behovsanalys.....	18
2.2.3	Tillgångsanalys	19
2.2.4	Gapanalys.....	19
2.2.5	Identifiering av förslag på åtgärder	20
2.2.6	Prioritering av åtgärder	20
3	Inköp och den digitala inköpsprocessen	21
3.1	Upphandlingslagstiftningen	21
3.2	Upphandlande organisationer	22
3.3	Den digitala inköpsprocessen	25
3.3.1	Inköpsdata i processen	25
3.3.2	Planering av upphandling	27
3.3.3	Konkurrensutsättning av upphandling	28
3.3.4	Tilldelning av avtal.....	29
3.3.5	Ingående av avtal.....	29
3.3.6	Implementering av avtal.....	29
4	E-handelsprocessen	31
4.1	Lagstiftning för e-handel	31
4.1.1	Lag och föreskrift om e-faktura	31
4.1.2	Förordning och föreskrifter om e-handel	32
4.1.3	Peppol BIS för e-handel	33
4.1.4	E-fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3	33
4.1.5	Bokföring och redovisning	34
4.2	IT-stöd i e-handelsprocessen	35
4.2.1	Affärssystem i e-handelsprocessen.....	35
4.2.2	Peppol-nätverket.....	38
4.3	Närmare om e-handelsprocessen	39
4.3.1	Beställningsflöde	40

4.3.2	Fakturaflöde	42
4.3.3	Redovisningsflöde	43
5	Inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra	44
5.1	Beställnings-, faktura-, och redovisningsinformation	44
5.1.1	Beställningsinformation	45
5.1.2	Fakturainformation	48
5.1.3	Redovisningsinformation	53
5.2	Bedömning av informationskategorierna	55
6	Inköpsdata i nationella försörjningsanalyser.....	57
6.1	Inköpsanalys och inköpsdata i försörjningsanalyser	57
6.1.1	Inköpsanalys som grund för försörjningsanalyser	58
6.1.2	Inköpsdata för försörjningsanalyser	58
6.1.3	Analysmöjligheter med inköpsdata i försörjningsanalyser	59
6.2	Analysmodell för nationella försörjningsanalyser.....	64
6.2.1	Användbarheten av inköpsdata i försörjningsanalyser	64
6.3	Beredskapssektorernas behov av inköpsdata i försörjningsanalyser	71
6.4	Bedömning av användbarheten av inköpsdata i försörjningsanalyser	73
7	Förslag på nationell insamling av data i inköpssystem och leverantörsreskontra	74
7.1	Organisationer som bör omfattas av insamlingen.....	74
7.2	Datainnehåll i den nationella insamlingen.....	75
7.2.1	Inriktning för nationell insamling av inköpsdata.....	75
7.2.2	Detaljeringsnivå för insamlingen	77
7.2.3	Datamodell och dataspecifikation	77
7.2.4	Prioriterade uppgifter för inköpsanalys.....	77
7.2.5	Rapporteringsfrekvens och uppgifternas aktualitet	83
7.2.6	Kompletterande registeruppgifter	83
7.3	Metoder för nationell datainsamling.....	83
7.3.1	Datainsamling från offentliga organisationer.....	84
7.3.2	Datainsamling från affärssystem	88
7.3.3	Datainsamling via Peppol-accesspunkter.....	93
7.4	Förvaltningsmodell.....	98
7.5	Förutsättningar för en nationell insamling	99
7.5.1	Tvärgående förutsättningar	99
7.5.2	Nationella utvecklingsbehov.....	102
7.6	Samlad bedömning och rekommenderad inriktning	108
8	Avslutande rekommendationer	110
9	Referenser.....	112
10	Bilaga 1 Frågeformulär för enkätundersökning om behov av inköpsdata	116

1 Inledning

Offentlig sektors förmåga att upprätthålla samhällsviktiga funktioner vid kris och krig är beroende av att varor och tjänster kan anskaffas och levereras. Inköp och upphandling är därför en central del av försörjningsberedskapen. Denna rapport belyser hur inköpsdata för offentlig sektor kan användas som underlag i nationella försörjningsanalyser.

1.1 Regeringsuppdraget

Regeringen har gett Myndigheten för civilt försvar (tidigare Myndigheten för samhällsskydd och beredskap) i uppdrag dels att förbereda ett genomförande av försörjningsanalyser, dels att identifiera varor och tjänster som inte kan förväntas ingå i någon annan beredskapsmyndighets ansvarsområde. Upphandlingsmyndigheten ska också undersöka hur data från inköpssystem kan användas i försörjningsanalyser.²

Myndigheten för civilt försvar och Upphandlingsmyndigheten ska utgå från den modell för försörjningsanalys som Myndigheten för civilt försvar arbetat fram i redovisningen *Nationell försörjningsanalys: modell och genomförande* (Fö2024/02025).³

1.2 Upphandlingsmyndighetens uppdrag

Upphandlingsmyndigheten ska inom ramen för uppdraget undersöka hur data från inköpssystem kan användas i försörjningsanalyser. Upphandlingsmyndigheten ska, med utgångspunkt i modellen för försörjningsanalyser, analysera om data från leverantörsreskontra och data från inköpssystem kan användas i försörjningsanalyser och, om så är fallet, ta fram förslag på hur sådana data kan samlas in nationellt.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med utredningen är att analysera om och i vilken utsträckning data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas som underlag i nationella försörjningsanalyser.

Syftet är vidare att, om inköpsdata bedöms användbar, analysera förutsättningarna för nationell insamling och lämna förslag på hur den kan samlas in nationellt.

Inom ramen för uppdraget analyseras följande frågeställningar:

- Förutsättningar för e-handel, inklusive process, regelverk och systemstöd.
- Vilken data som finns i inköpssystem och leverantörsreskontra samt vilka möjligheter och begränsningar som denna inköpsdata har.
- Hur inköpsdata kan användas som underlag i nationella försörjningsanalyser.
- Hur inköpsdata kan samlas in nationellt, inklusive vilka uppgifter som är relevanta, vems uppgifter och hur insamlingen kan utformas.

² Försvarsdepartementet. Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser. Fö2025/01148. Regeringsbeslut.

³ MSB och Socialstyrelsen (2024). Nationell försörjningsanalys: modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag. Publikationsnummer MSB2522. December 2024. ISBN 978-91-7927-582-2.

- Behov av åtgärder för att stärka inköpsdatas användbarhet och skapa förutsättningar för en nationell insamling.

Tillsammans konkretiserar dessa frågeställningar rapportens två delsyften: att bedöma inköpsdata användbarhet i försörjningsanalyser och att analysera förutsättningarna för nationell insamling.

1.4 Avgränsningar

Uppdraget till Upphandlingsmyndigheten, inom ramen för regeringsuppdraget, är inte uttryckligen avgränsat till *offentlig sektors* inköpsdata. Mot bakgrund av uppdragets inriktning och de bakgrundsbeskrivningar som redovisas i uppdraget har analysen dock avgränsats till inköpsdata för offentlig sektor.

Det finns många typer av inköpsdata som genereras i inköpsprocessen. Analysen är enligt uppdraget avgränsad till inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra.

Upphandlingsmyndigheten har valt att inrikta analysen på strukturerade data som genereras och lagras i dessa system, inte på ostrukturerad information som kan finnas kopplat till uppgifterna i systemen, till exempel i dokument eller bilagor.

Analysen av användbarheten av inköpsdata i nationella försörjningsanalyser utgår från de data som normalt sett finns i inköpssystem och leverantörsreskontra. Ansatsen har varit att utgå från en bedömning av faktiska datainnehåll i systemen och inte från vilka inkösuppgifter som vore önskvärda i ett försörjningsanalyserarbete.

Försörjningskedjerelaterade uppgifter skulle exempelvis vara mycket relevanta för försörjningsanalyser men finns normalt inte som strukturerad data i systemen.

Upphandlingsmyndigheten har inte uppfattat att en utredning av de rättsliga förutsättningarna för en insamling av inköpsdata, eller en analys av behov av eventuella författningsändringar, ingår i uppdraget. Några författningsförslag eller andra förslag på reglering lämnas därför inte.

Upphandlingsmyndigheten lämnar övergripande förslag på hur en insamling av inköpsdata kan utformas, inklusive förslag på övergripande tekniska lösningar, men går inte in på den närmare tekniska utformningen.

1.5 Metod och genomförande

Upphandlingsmyndigheten har i huvudsak utgått från en analys av regelverk och standarder på området för bedömningen av vilken inköpsdata som är tillgänglig i inköpssystem och leverantörsreskontra inklusive dess möjligheter och begränsningar. Bedömningen bygger även på nationella uppföljningar och rapporter om e-handel och e-fakturering i offentlig sektor.

Därutöver har intervjuer genomförts med de marknadsledande leverantörerna av affärssystem inom offentlig sektor om vilken inköpsdata som är tillgänglig i de inköpssystem och ekonomisystem som används av kunder inom offentlig sektor. Intervjuer har även genomförts med Statens servicecenter, som tillhandahåller systemlösningar för många av de statliga myndigheterna, och med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Bedömningarna baseras även på tidigare kartläggningar som myndigheten genomfört inom ramen för regeringsuppdrag och liknande samt myndighetens sakkunskap som expert- och statistikmyndighet på upphandlingsområdet.

Upphandlingsmyndigheten har analyserat hur inköpsdata kan användas i försörjningsanalyser. Analysen bygger på myndighetens egen bedömning av vilken användbarhet data från inköpssystem och leverantörsreskontra har i sådana analyser.

Som underlag för bedömningen har myndigheten genomfört en enkätundersökning riktad till beredskapsmyndigheter inom beredskapssektorerna i det civila beredskapssystemet. Enkäten syftade till att kartlägga behov av inköpsdata och vilka analyser som behöver kunna genomföras med stöd av sådan data. Enkäten skickades till 17 myndigheter, varav 16 svarade (94 procents svarsfrekvens). Frågeformuläret redovisas i bilaga 1.

För mer information om underlag till rapporten hänvisas till referenslistan.

Förslagen som lämnas och de bedömningar som redovisas i rapporten utgör Upphandlingsmyndighetens egna ställningstaganden. Uppdraget har genomförts i samverkan med Myndigheten för civilt försvar.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en kort introduktion till det civila beredskapssystemet och Myndigheten för civilt försvars analysmodell för nationella försörjningsanalyser som utgör utgångspunkt för analysen. Kapitlet syftar till att ge den kontext och analysram som är aktuell för de efterföljande bedömningarna.

Kapitel 3 redogör för offentlig upphandling, vilka organisationer som omfattas av upphandlingsregelverket samt den digitala inköpsprocessen. Kapitlet syftar till att ge en övergripande förståelse för de regler som styr inköp i offentlig sektor, vilka organisationer som omfattas av dem och hur inköp i praktiken genomförs. Avsnitten beskriver även vilken inköpsdata som genereras i processen och var den uppstår.

Kapitel 4 redogör för e-handelsprocessen, relevanta regelverk och standarder på området samt de affärssystem som används i processen. Kapitlet syftar till att klargöra förutsättningarna för hur inköpsdata genereras i e-handelsprocessen och för en nationell insamling av sådan data.

Kapitel 5 redovisar vilka strukturerade inköpsdata som finns i inköpssystem och leverantörsreskontra - indelad i beställnings-, faktura- och redovisningsinformation. Kapitlet innehåller också en bedömning av analysnytta, täckningsgrad och standardisering för inköpsdata. Syftet är att ge en samlad bild av vilken inköpsdata som finns i systemen och av dess möjligheter och begränsningar som underlag för inköps- och försörjningsanalys.

Kapitel 6 analyserar hur inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra kan användas i nationella försörjningsanalyser och med utgångspunkt i Myndigheten för civilt försvars analysmodell för nationella försörjningsanalyser. Kapitlet svarar mot utredningens första delsyfte.

Kapitel 7 redovisar Upphandlingsmyndighetens förslag till nationell insamling av inköpsdata från inköpssystem och leverantörsreskontra. Förslaget redogör för vilka uppgifter som bör samlas in, vilka organisationers inköp som bör ingå och hur uppgifterna kan samlas in. Kapitlet redogör också för övergripande förutsättningar för nationell insamling och innehåller en samlad bedömning och rekommenderad inriktning. Kapitlet svarar mot utredningens andra delsyfte.

Kapitel 8 innehåller avslutande reflektioner inför det fortsatta arbetet.

1.7 Tidigare utredningar av särskild vikt

Upphandlingsmyndigheten hade under 2018 regeringens uppdrag att genomföra en förberedande studie om vilka uppgifter om inköpsvärden som är möjliga och lämpliga att samla in som underlag för nationell inköpsstatistik. Inom ramen för uppdraget lämnade myndigheten förslag på vilka grundläggande uppgifter som bör samlas in och hur en fortsatt insamling kan utformas (UHM-2018-0149).

I studien genomfördes en kartläggning hos nio upphandlande organisationer (bl.a. Trafikverket, Swedavia och Region Sörmland). Kartläggningen omfattade en systemkartläggning samt en inventering av vilka inköpsuppgifter som fanns tillgängliga hos respektive organisation tillsammans med en uppskattning av resursbehovet för organisationen att sammanställa och lämna uppgifterna.

Rapporten föreslog att en uppgiftsskyldighet införs för upphandlande organisationer att lämna grundläggande uppgifter om inköp till Upphandlingsmyndigheten. På sikt föreslogs att insamlingen utvidgas med ytterligare uppgifter. Rapporten konstaterade också att en sådan uppgiftsskyldighet skulle beröra ett mycket stort antal organisationer och att det därför kunde vara motiverat att undanta vissa aktörer exempelvis genom ett tröskelvärde för rapportering.

Rapporten föreslog en elektronisk insamling där information från upphandlande organisationers ekonomisystem och inköpssystem överförs i ett standardformat till den myndighet som ansvarar för statistiken. Samtidigt konstaterades att den närmare tekniska utformningen behöver fastställas i det fortsatta genomförandet.

Rapporten betonade även att en fullständig nationell insamling förutsätter rättsligt stöd och ytterligare styrning för en mer sammanhållen elektronisk inköpsprocess samt fortsatt standardisering av format och innehåll för affärstransaktioner.⁴

⁴ Upphandlingsmyndigheten (2019). Förberedande studie om vissa inköpsvärden. Rapport (regeringsuppdrag). Februari 2019. ISBN 978-91-985234-0-9

2 Nationella försörjningsanalyser

Myndigheten för civilt försvar har utformat en nationell modell för genomförande av försörjningsanalyser. Modellen utgör utgångspunkt för Upphandlingsmyndighetens analys av om inköpsdata är användbar i försörjningsanalyser. Modellen består av två delar: en ansvarsmodell och en analysmodell. Modellen redovisas översiktligt i detta kapitel.⁵

Redovisningen utgår från den analysmodell för nationella försörjningsanalyser som Myndigheten för civilt försvar redovisade i *Nationell försörjningsanalys: modell och genomförande* (Fö2024/02025). Modellen har därefter omarbetats inom ramen för regeringsuppdraget *Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser* (FÖ2025/01148). Den nya cirkulära modellen innebär främst en ompaketering av den tidigare modellen. Alla steg i den tidigare modellen återkommer i fyra delprocesser: urvalsprocess (steg 1), analysera behov, tillgång och gap (steg 2–4), åtgärdsprocess (steg 5–6) och förvaltnings- och utvecklingsprocess (steg 7–8).

Det bör uppmärksammas att arbetet med nationella försörjningsanalyser är under uppbyggnad och befinner sig i en implementeringsfas. Modellen och metoder utvecklas successivt inom ramen för det civila beredskapssystemet.

Kapitlet syftar till att ge den bakgrundsinformation om analysmodellen för försörjningsanalys som behövs för att förstå de analyser och resonemang som redovisas i rapportens senare delar.

2.1 Ansvarsmodell för försörjningsanalyser

Nationella försörjningsanalyser genomförs inom det civila beredskapssystemet. Sektorsansvariga myndigheter leder arbetet med att genomföra och förvalta försörjningsanalyser inom sina respektive ansvarsområden. De ansvarar för att samordna genomförande och uppföljning av åtgärder som en del av beredskapssektorns förmågeplanering. För beredskapsmyndigheter som inte tillhör någon sektor gäller undantaget att de själva ansvarar för att leda arbetet med nationella försörjningsanalyser.

Beredskapssektorer:

- Ekonomisk säkerhet
- Elektroniska kommunikationer och post.
- Energiförsörjning.
- Finansiella tjänster.
- Försörjning av grunddata.
- Hälsa, vård och omsorg.
- Industri, byggande och handel.
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.
- Ordning och säkerhet.

⁵ MSB och Socialstyrelsen (2024). Nationell försörjningsanalys: modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag. Publikationsnummer MSB2522. December 2024. ISBN 978-91-7927-582-2.

- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.
- Transporter.
- Utrikeshandel.

Prioriterade åtgärdsförslag till följd av försörjningsanalyser ska hanteras inom respektive sektors förmågeplanering av den sektorsansvariga myndigheten för varje sektor.

Samordning ska enligt modellen hanteras i ett samordningsforum, kallat Totalförsvarets produktberedning.

Myndigheten för Civilt Försvar har en särskild roll att både hålla samman arbetet mellan olika sektorer och stödja regeringen när det inträffar kriser och andra allvarliga händelser.⁶

2.2 Analysmodell för försörjningsanalyser

Myndigheten för civilt försvar har utarbetat en analysmodell för hur nationella försörjningsanalyser kan genomföras inom det civila beredskapssystemet. Modellen är ett metodstöd för sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter att genomföra nationella försörjningsanalyser.

Nationella försörjningsanalyser inom det civila beredskapssystemet ska kartlägga och analysera behov, tillgång och andra förutsättningar för kritiska varor och tjänster som är nödvändiga för Sveriges totalförsvaret i krig. Syftet är att ta fram beslutsunderlag för att stärka landets försörjningsförmåga.

Modellen består av sex steg och syftar till att stegvis identifiera och avgränsa kritiska produktområden, analysera behov och tillgång samt bedöma gap och ta fram prioriterade åtgärder som stärker försörjningsförmågan. De följs av ytterligare två steg i form av åtgärder och uppföljning som analysen påkallar.

De olika stegen är:

- Val av produktområde.
- Behovsanalys.
- Tillgångsanalys.
- Gapanalys.
- Identifiering av förslag på möjliga åtgärder för valt produktområde.
- Prioritering av åtgärder.
- Genomförande av beslutade åtgärder (ej del av modellen).
- Uppföljning av genomförandet av åtgärder (ej del av modellen).

De två sista stegen ligger utanför själva analysen, och berörs därför inte närmare här, men ingår i det kontinuerliga arbetet med försörjningsanalyser och förmågeplanering.

⁶ Myndigheten för civilt försvar (2026). Det civila beredskapssystemet. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/det-civila-beredskapssystemet/>

De nämnda stegen av analysen beskrivs närmare nedan.

2.2.1 Val av produktområde

Modellen för försörjningsanalys inleds med att sektorsansvarig myndighet identifierar och klassificerar de produktområden som faller inom myndighetens ansvarsområde. Detta steg syftar till att fastställa vilka produktområden som finns inom en beredskapssektor och vilka som kan bedömas som kritiska och därmed lämpliga för försörjningsanalys. Arbetet omfattar att identifiera och kategorisera kritiska varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Efter val av produktområden bedömer sektorsansvarig myndighet om stärkande av aktuella produktområden kan förväntas få god effekt på försörjningsberedskapen samt om analyserna är genomförbara. Exempel på förutsättningar för genomförbarhet är att det finns tillgängliga data och att området är tillräckligt avgränsat. Detta kan innebära att sektorsansvarig myndighet behöver göra en avgränsning i ett större produktområde.

2.2.2 Behovsanalys

Behovsanalysen syftar till att fastställa de teoretiska behov som föreligger i ett dimensionerande scenario. Dessa behov kan skilja sig från de faktiska behov som uppstår i normalläge och avser de produkter och volymer som krävs för att upprätthålla en beslutad förmågenivå.

Analysen genomförs utifrån flera perspektiv: det civila och militära försvaret, befolkningens överlevnad, näringslivets behov av att upprätthålla produktion samt internationella åtaganden.

Inom ramen för behovsanalysen tydliggör den sektorsansvariga myndigheten vilka behov som ska kunna tillgodoses inom det valda produktområdet och under vilka förutsättningar. Behovsanalysen utgör en grund för efterföljande steg i modellen där behovet matchas mot tillgångar och utgör underlag till gapanalys och åtgärder. I arbetet ingår även att precisera vilka delar av behovet som är mest kritiska, exempelvis vilken miniminivå som krävs för att upprätthålla förmågan och hur länge verksamheter kan hantera ett bortfall.

De framtagna teoretiska behoven behöver senare kunna matchas mot fastlagda tillgängliga varor och möjliga åtgärder. De data som används behöver därför ha samma detaljeringsnivå vid behovsanalysen av dessa produkter, som vid tillgångsanalysen, gapanalysen och identifieringen av möjliga åtgärder. Detaljeringsnivån för att kunna göra en samstämmig databearbetning mellan analyserna kan skilja sig avsevärt mellan produktområden men också mellan olika produktgrupper inom produktområdet.

Exempelvis kan data från analyserna för en produktgrupp uttryckas generellt som ett visst antal månaders behov medan den för en annan produktgrupp kan behöva vara specificerad ner till antal förpackningar av en exakt produkt med exakta modellspecifikationer. För att underlätta analysarbetet behöver därför en bedömning göras av vilken som är högsta möjliga detaljeringsnivå i databearbetningen av aktuellt produktområde.

2.2.3 Tillgångsanalys

Tillgångsanalysen syftar till att beskriva vilka tillgångar som är fastlagda inom produktområdet och som därmed bedöms vara tillgängliga för beredskapssyften. Till skillnad från de lager och flöden som finns i normalläge krävs att tillgångarna är öronmärkta eller på annat sätt säkerställda för att kunna ingå i försörjningsberedskapen.

För samhällets löpande behov finns produkter tillgängliga hos slutanvändare eller hos privata och offentliga aktörer. Innehåll och volymer hos aktörerna är vanligen dimensionerade så att ett normalflöde kan upprätthållas på ett kostnadseffektivt sätt. Nivåer kan i dessa fall variera med kort varsel från en tidpunkt till en annan. För att tillgångarna med säkerhet ska finnas tillgängliga i krig, och vara en del av Sveriges beredskap, behöver de vara fastlagda.

De fastlagda tillgångarna för beredskapssyftet kan finnas tillgängliga på olika sätt som Myndigheten för civilt försvar i sin modell kategoriserar enligt följande:

- Kategori A: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte hos slutanvändare.
- Kategori B: Fastlagda tillgångar av produkter för beredskapssyfte i distributionsstegen innan slutanvändare hos bl.a. distributörer och tillverkare.
- Kategori C: Fastlagda tillgångar av produkter i statliga beredskapslager.
- Kategori D: Fastlagda tillgångar av produkter via fastlagd produktionskapacitet för beredskapssyfte.
- Kategori E: Internationella fastlagda tillgångar för beredskapssyfte via lager, avtal, överenskommelser etc.

Kartläggningen syftar till att skapa en nulägesbild av vilka resurser som finns att tillgå vid en kris- eller krigssituation. Arbetet handlar om att kartlägga försörjningsmöjligheter och förutsättningar på tillgångssidan som påverkar möjligheten att tillgodose de behov som identifierats i behovsanalysen. Tillgångsanalysen utgör därmed underlag för efterföljande steg där behov och tillgång ställs mot varandra i en gapanalys och där åtgärder kan identifieras och prioriteras.

2.2.4 Gapanalys

Gapanalysen utgör en systematisk jämförelse mellan det teoretiska behov som identifierats i behovsanalysen och de fastlagda tillgångar som framkommit i tillgångsanalysen. För respektive produkt jämförs de teoretiska behoven för den beslutade förmågenivån vid det dimensionerande scenariot med de fastlagda tillgångarna av motsvarande produkter. Det identifierade gapet mellan teoretiskt behov och fastlagda tillgångar ligger till grund för de åtgärdsförslag som tas fram.

Analysen handlar om att identifiera var och i vilken utsträckning behov inte kan mötas av fastlagda tillgångar i det dimensionerande scenariot. Gapanalysen klargör därmed vilka delar av försörjningskedjan som är mest sårbara och vilka insatser som kan behöva prioriteras. Resultatet av gapanalysen utgör ett underlag för efterföljande steg där åtgärdsförslag tas fram och prioriteras.

2.2.5 Identifiering av förslag på åtgärder

Identifiering av åtgärdsförslag syftar till att ta fram de insatser som behövs för att stärka försörjningsförmågan inom det valda produktområdet. För de produkter där det teoretiska behovet i gapanalysen överstiger de fastlagda tillgångarna genomförs en analys för att identifiera möjliga åtgärder för att åstadkomma en robust tillgång till dessa produkter. Åtgärderna avser inte enbart det konkreta produktgapet, utan kan även inkludera åtgärder riktade mot de stödjande system och strukturer som är nödvändiga för att upprätthålla en robust försörjningskedja.

Flera olika alternativ för tillgång till fastlagda produkter kan vara aktuella för att hitta kostnadseffektiva, säkra, rimliga och miljömässigt godtagbara förslag på lösningar för att åtgärda gap. De åtgärder som kan bli aktuella är ofta sådana som innebär inköp eller andra former av upprättande av avtal som berör frågor om upphandling. Av detta skäl är alltså inköpsdata alltid en viktig aspekt i försörjningsanalyser.

2.2.6 Prioritering av åtgärder

Prioritering av åtgärder syftar till att välja vilka åtgärdsförslag som ska genomföras för att stärka försörjningsförmågan inom produktområdet. Efter att möjliga åtgärder identifierats behöver dessa prioriteras utifrån deras förväntade effekt, genomförbarhet och kostnadseffektivitet. Prioriteringen syftar till att ge ett beslutsunderlag som tydliggör vilka åtgärder som bör genomföras för att stärka försörjningsförmågan inom produktområdet.

Prioriteringen tar sin utgångspunkt i det dimensionerande scenariot och vilka konsekvenser det skulle innebära för försörjningen om scenariot inträffade utan att några förberedelser eller åtgärder vidtagits kontra att åtgärder har vidtagits för det aktuella produktområdet. Den beslutade förmågenivån ska betraktas som en målnivå efter att förberedelser och åtgärder är genomförda.

3 Inköp och den digitala inköpsprocessen

Offentlig upphandling är den process som i huvudsak offentliga organisationer använder för att göra inköp av varor, tjänster och byggtreprenader. I princip alla inköp som görs inom offentlig sektor sker via offentlig upphandling. Processen regleras av upphandlingslagarna.

Detta kapitel redogör översiktligt för det regelverk som styr offentlig upphandling samt för vilka organisationer som omfattas av regelverket.

Därefter introduceras den digitala inköpsprocessen ur ett dataperspektiv. Kapitlet beskriver översiktligt hur en offentlig upphandling kan gå till och hur inköpsdata kan genereras genom processen.

Sammantaget beskriver kapitlet vem som genomför offentlig upphandling, vilka regler som gäller och hur inköpen genomförs i praktiken. Avsnittet syftar till att öka förståelsen för e-handelsprocessen och placera den i ett bredare sammanhang. Kapitlet syftar därmed till att ge bakgrund till de analyser och resonemang som redovisas i rapportens senare delar.

3.1 Upphandlingslagstiftningen

När upphandlande organisationer gör inköp måste de följa vissa bestämmelser. Reglerna bygger i stor utsträckning på olika EU-direktiv som implementerats i nationell lagstiftning av EU:s medlemsstater. För upphandlingar vars värde understiger särskilda tröskelvärden i direktiven är direktiven inte tillämpliga. För dessa finns i stället i Sverige nationella upphandlingsregler.

Den svenska upphandlingslagstiftningen består huvudsakligen av fyra lagar:

- Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), som genomför EU-direktiv 2014/24.⁷
- Lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), som genomför EU-direktiv 2014/25.⁸
- Lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK), som genomför EU-direktiv 2014/23.⁹
- Lag (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS), som genomför EU-direktiv 2009/81.¹⁰

Utöver de nämnda upphandlingslagarna finns bland annat lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) som gäller vissa tjänster inom hälsovård och socialtjänster. Lagen

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG.

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG.

är tillämplig när den enskilde har rätt att välja den leverantör som ska utföra tjänsten och som en upphandlande organisation godkänt och tecknat kontrakt med. Det är en helt svensk lagstiftning.

Det finns undantag för vissa produkter och tjänster som gör att dessa inte behöver upphandlas enligt upphandlingsreglerna. Exempel på undantag är hyra och köp av fastighet och köp av vissa finansiella eller juridiska tjänster.

3.2 Upphandlande organisationer

Reglerna för offentlig upphandling omfattar upphandlande myndigheter och enheter. Med upphandlande myndigheter avses i LOU statliga eller kommunala myndigheter, och organ som vid tillämpning av LOU ska jämföras med dem, såsom vissa offentligt styrda organ. Upphandlande enhet är ett bredare begrepp än upphandlande myndighet och används i LUF, LUK eller LUFSS. De organ som omfattas av reglerna om offentlig upphandling benämns i denna rapport upphandlande organisationer.

Det saknas en sammanställning över upphandlande organisationer i Sverige. De organisationer som klassificeras som offentliga av SCB bedöms emellertid ge en relativt heltäckande bild av antalet. Eventuella privata företag som omfattas av LUF ingår dock inte i denna sammanställning. Med offentlig organisation avses enligt SCB institutionella enheter (ex kommun, region eller bolag) som kontrolleras av stat, region eller kommun.

År 2024 fanns nära 4 000 offentliga organisationer registrerade. De utgjordes av statliga myndigheter, regioner, kommuner och offentligt styrda organ såsom kommunalt ägda aktiebolag eller kommunalförbund. De flesta av alla offentliga organisationer var kommuner eller kommunalt ägda organisationer och till övervägande del aktiebolag. Det är dock inte säkert att alla organisationerna i sammanställningen i praktiken genomför inköp.

Nära hälften av alla offentliga organisationer har inga anställda. Borräknat organisationer utan anställda återstår 2 158. Av dem har närmare 1 400 under 100 anställda. En sammanställning av offentliga organisationer med anställda ger troligen en mer rättvisande bild av vilka organisationer som i praktiken genomför inköp i Sverige.¹¹

¹¹ Upphandlingsmyndigheten (2025). Närmare 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagarna 2024. Publicerad 5 mars 2025. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/narmare-4-000-organisationer-omfattas-av-upphandlingslagarna-2024/>

Tabell 1. Antal offentliga organisationer efter sektor och delsektor, 2022–2024

Sektor och delsektor	2022	2023	2024	Med anställda 2024
Stat	1 404	1 402	1 401	480
Statlig myndighet	214	214	214	210
Statligt ägd organisation	1 190	1 188	1 187	270
Region	152	150	155	122
Region	20	20	20	20
Regionalt ägd organisation	132	130	135	102
Kommun	2 368	2 349	2 374	1 556
Kommun	290	290	290	290
Kommunalt ägd organisation	2 078	2 059	2 084	1 266
Totalt	3 924	3 933	3 930	2 158

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

Alla upphandlingar, utöver de som inte behöver föregås av annonsering, ska som regel annonseras i en registrerad annonsdatabas. Varje år annonseras drygt 17 000 upphandlingar. Mellan 2021 och 2024 annonserade totalt 1 548 organisationer minst en upphandling. En upphandling kan leda till flera kontrakt (eller ramavtal) och en mängd separata beställningar och/eller leveranser i enlighet med kontraktet (eller ramavtalet).

Data visar att alla regioner och nästan alla kommuner samt huvuddelen av alla statliga myndigheter har annonserat minst 1 upphandling mellan 2021 och 2024. Totalt 843 offentligt ägda bolag annonserade en upphandling under tidsperioden. Det är inte säkert att den som genomför upphandlingen är den organisation som nyttjar avtalet som upphandlingen resulterar i men statistiken ger ändå en indikation på antalet organisationer som genomför inköp.¹²

I statistiken ingår dock inte upphandlingar som inte behöver föregås av annonsering vilket innebär att antalet organisationer som genomför inköp troligen är högre än vad som framgår av statistiken. Dessutom annonserar inte alla organisationer som omfattas av upphandlingslagarna nödvändigtvis upphandlingar själva. Många organisationer medverkar i samordnade upphandlingar som innebär att de själva inte ansvarar för annonseringen.

¹² Upphandlingsmyndigheten (2026). Statistik om annonserade upphandlingar 2024. Publicerad 5 februari 2026. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2024/>

Tabell 2. Antal organisationer som annonserat minst 1 upphandling, 2021–2024

Sektor och delsektor	2021	2022	2023	2024	Totalt
Stat	206	199	195	196	236
Statlig myndighet	165	162	153	160	184
Statligt ägd organisation	41	37	42	36	52
Region	52	56	53	57	70
Region	21	20	20	20	21
Regionalt ägd organisation	31	36	33	37	49
Kommun	827	813	829	831	1 070
Kommun	273	272	273	268	283
Kommunalt ägd organisation	554	541	556	563	787
Annat	84	66	79	57	171
Uppgift saknas	0	0	0	1	1
Totalt	1 169	1 134	1 157	1 142	1 548

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

En upphandlande organisation ska vara ansluten till Peppol-nätverket som mottagare av e-fakturor (registrerad i SMP). Ett utdrag över offentliga organisationer i Peppol visar att 2 836 offentliga organisationer är registrerade med sitt organisationsnummer. Det motsvarar 72 procent av alla offentliga organisationer. De flesta organisationer är i huvudsak registrerade för e-faktura formatet Peppol BIS Billing. Registrering för andra format förekommer i låg utsträckning.¹³

Underlaget visar hur många offentliga organisationer som aktivt registrerat sig i Peppol som i huvudsak fakturamottagare, vilket indikerar att de genomför inköp. Det är dock troligt att antalet offentliga organisationer som genomför inköp är högre än vad statistiken visar. Det är inte säkert att alla organisationer som genomför inköp i praktiken är anslutna till Peppol. Det är också möjligt att vara ansluten till Peppol via GLN i stället för organisationsnummer. Sådana registreringar kan dock inte identifieras på samma sätt via SMP.

Tabell 3. Antal offentliga organisationer registrerade i Peppol, 2026

Sektor och delsektor	Antal organisationer	Antal i Peppol	Andel i Peppol
Stat	1 401	899	64%
Statlig myndighet	214	210	98%
Statligt ägd organisation	1 187	689	58%
Region	155	95	61%
Region	20	20	100%

¹³ SFTI (2026). Underlag från SFTI Verifieringstjänst om Peppol-anslutning för offentliga organisationer enligt SCB. Hämtad 10 mars 2026. <https://sfti.validex.net/en/login>

Sektor och delsektor	Antal organisationer	Antal i Peppol	Andel i Peppol
Regionalt ägd organisation	135	75	56%
Kommun	2 374	1 856	78%
Kommun	290	290	100%
Kommunalt ägd organisation	2 084	1 566	75%
Totalt	3 930	2 836	72%

Källa: Peppol Service Metadata Register (uppgifter) och Digg (uppgifter) och SCB (uppgifter) och Upphandlingsmyndigheten (bearbetning) 2026. Not: Det är även möjligt att registrera sig i Peppol med GLN i stället för organisationsnummer. Sådana registreringar kan dock inte identifieras på samma sätt via SMP. Underlaget har kompletterats med uppgifter från Digg om GLN för statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Den redovisade statistiken ovan visar genomgående antalet organisationer. Detta kan inte nödvändigtvis likställas med antalet upphandlande organisationer enligt upphandlingslagarna. Förklaringen är att definitionen av en juridisk person/institutionell enhet inte nödvändigtvis överensstämmer med definitionen av en upphandlande organisation (dvs. formellt sett en upphandlande myndighet eller upphandlande enhet). En enskild kommunal nämnd är exempelvis inte en egen juridisk person/institutionell enhet men kan under vissa förutsättningar vara en egen upphandlande myndighet. Detta innebär att antalet upphandlande organisationer är högre än antalet offentliga organisationer.

Sammanställningen visar inte exakt hur många organisationer som faktiskt genomför inköp inom offentlig sektor, men den ger sammantaget stöd för bedömningen att antalet är mycket stort.

3.3 Den digitala inköpsprocessen

En digitaliserad inköpsprocess, ibland kallad elektronisk inköpsprocess, innebär en sammanhållen elektronisk hantering genom hela inköpsprocessen från behov till avtalsslut. Den digitala inköpsprocessen omfattar både elektronisk upphandling (e-upphandling) och elektronisk handel (e-handel).¹⁴

E-upphandling omfattar att hantera alla steg i upphandlingsprocessen digitalt: planering, konkurrensutsättning, utvärdering och tilldelning, teckna upphandlingskontrakt samt att tillämpa och förvalta kontrakt.

E-handel omfattar de delar i inköpsprocessen som startar efter att kontrakt tecknats, det vill säga beställning, leverans och fakturahantering.

3.3.1 Inköpsdata i processen

Inköpsprocessen kan delas in i tre huvudsakliga zoner som handlar om att förbereda upphandlingen, genomföra den och slutligen realisera avtalet. Zon 1 handlar om att

¹⁴ Upphandlingsmyndigheten (2026). En digitaliserad inköpsprocess. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/en-digitaliserad-inkopsprocess/>

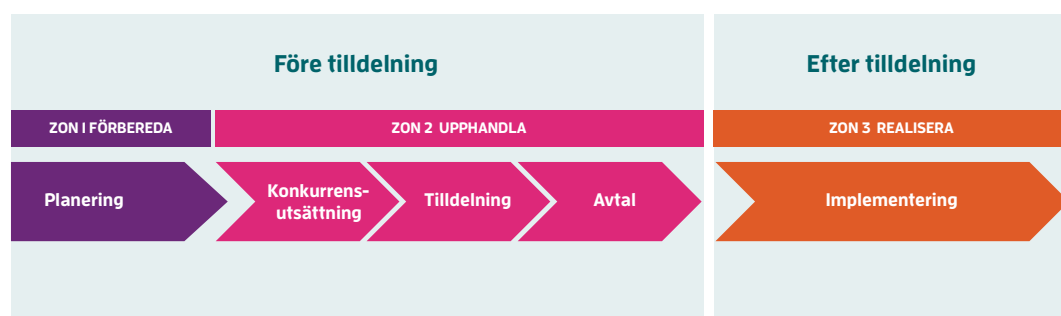
förbereda upphandlingen genom att planera, kartlägga och analysera behov, marknad och risker. I Zon 2 genomförs själva upphandlingen, och i Zon 3 realiserar avtalet.¹⁵

Ur ett dataperspektiv kan processen delas in i fem huvudsakliga steg:

- planering
- konkurrensutsättning
- tilldelning
- avtal
- implementering.

Denna indelning speglar hur inköpsdata normalt genereras genom inköpsprocessen: från att ett behov identifieras till att ett avtal har genomförts. Modellen överensstämmer i stort med internationella datamodeller för inköpsprocessen som Open Contracting Data Standard (OCDS)¹⁶ och eProcurement Ontology (ePO).¹⁷

Figur 1. Schematisk modell över inköpsprocessen



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

Inköpsprocessen genererar en mängd inköpsdata om varje enskild upphandling. Exakt vilka data som tillgängliggörs under inköpsprocessen beror på olika faktorer exempelvis om upphandlingens värde överskrider direktupphandlingsgränsen eller om upphandlingens värde är under eller över EU:s tröskelvärden för den offentliga upphandlingen.¹⁸ Förenklat är kraven på formell dokumentation och offentliggörande av information mindre strikta för värdemässigt mindre upphandlingar. För större upphandlingar är kraven på dokumentation och transparens mer omfattande. Det innebär att det som regel finns mer dokumentation och mer data tillgänglig för värdemässigt stora upphandlingar än mindre.

Genom inköpsprocessen används olika IT-system som stöd för olika arbetsmoment. En del system täcker flera delar av inköpsprocessen medan andra hanterar specifika moment i processen. De data som genereras genom inköpsprocessen kan vara både ostrukturerad,

¹⁵ Upphandlingsmyndigheten (2026). Vår modell för inköpsprocessen. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/var-modell-for-inkopsprocessen/>

¹⁶ Open Contracting Partnership (2026). The Open Contracting Data Standard (OCDS). Hämtad 10 mars 2026 från
<https://www.open-contracting.org/data-standard/>

¹⁷ Publikationsbyrån för Europeiska unionen (2026). eProcurement Ontology. Hämtad 10 mars 2026
<https://ted.europa.eu/en/simap/eprocurement-ontology>

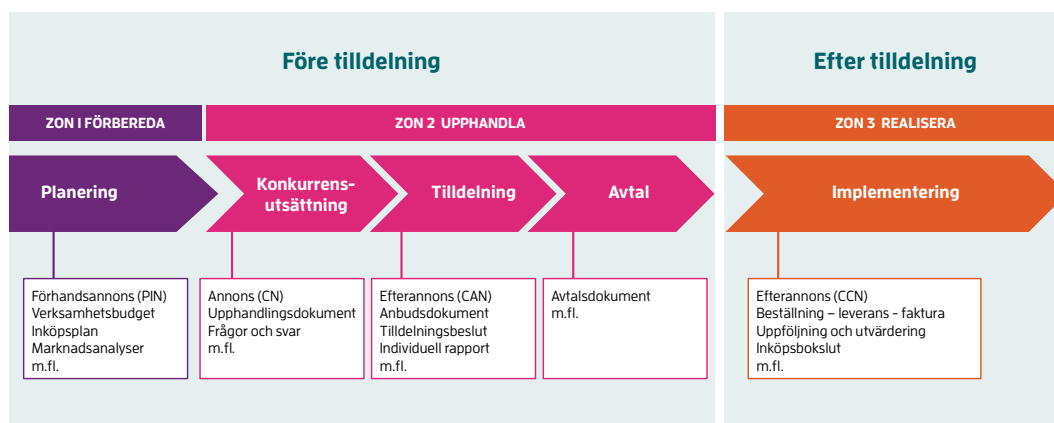
¹⁸ Upphandlingsmyndigheten (2026). Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/>

som exempelvis upphandlingsdokument eller avtalsdokument, och strukturerad, som exempelvis transaktionsdata i affärssystem.

Den digitala inköpsprocessen bygger på gemensamma standarder för informationsutbyte i olika delar av processen. EU:s standardformulär för den offentliga upphandlingen (eForms) standardiserar kommunikationen i upphandlingsprocessen genom upphandlingsannonser.¹⁹ Den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1 standardiserar faktureringsprocessen genom elektroniska fakturor.²⁰

Nedan följer en beskrivning av de fem huvudsakliga stegen i inköpsprocessen och exempel på inköpsdata som vanligen kan genereras i respektive fas av processen. Indelningen är schematisk och inköp kan i praktiken genomföras på flera olika sätt.

Figur 2. Schematisk modell över inköpsprocessen



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026. Not: PIN = Prior Information Notice, CN = Contract Notice, CAN = Contract Award Notice och CCN = Contract Completion Notice.

Även leverantörernas affärssystem genererar inköpsdata som speglar samma händelser ur leverantörens perspektiv, till exempel anbud, beställning, leveranser, fakturor och betalningar. Det gör att motsvarande inköpsdata finns på båda sidor av affären. Fokus här ligger dock på den köpande organisationens sida.

3.3.2 Planering av upphandling

Fasen planering omfattar förberedelser inför genomförande av upphandlingen som exempelvis att kartlägga och analysera behov, marknad och risker. Detta är det initiala skedet där behovet av en upphandling identifieras och planeras. Det omfattar exempelvis verksamhetsplanering, budget och inköpsplaner. Här kan verksamhetsplaneringssystem, budgetsystem och inköpsplaneringsverktyg användas som innehåller inköpsrelaterad information.

¹⁹ Publikationsbyrån för Europeiska unionen (2026). eForms. Hämtad 10 mars 2026 från <https://ted.europa.eu/en/simap/eforms>

²⁰ Myndigheten för digital förvaltning (2026). Lag, förordning och föreskrifter för e-handel. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/lag-forordning-och-foreskrifter-for-e-handel>

Vid planeringen av en upphandling genereras inköpsdata i exempelvis budgetunderlag, upphandlingsplaner eller i interna dokument hos den upphandlande organisationen. Inköpsdata kan även genereras av förhandsannonser eller marknadsundersökningar.

Den inköpsdata som genereras i planeringsfasen ger främst kunskap om den upphandlande organisationens intentioner att genomföra inköp samt förväntade kostnader och tidsramar och avser i regel kommande inköp.

3.3.3 Konkurrensutsättning av upphandling

Fasen konkurrensutsättning omfattar själva genomförandet och konkurrensutsättningen av en upphandling. I detta skede initieras upphandlingsförfarandet där arbetet exempelvis omfattar att utforma upphandlingsdokument och i förekommande fall annonsera upphandlingen.

Alla upphandlingar som inte är särskilt undantagna annonseringsplikten ska annonseras nationellt i en registrerad annonsdatabas. Om upphandlingens värde överstiger EU:s tröskelvärden ska den även annonseras i EU:s annonsdatabas TED. För upphandlingsförfaranden utan föregående annonseringsplikt kan efterannonseringsplikt ändå finnas. Det innebär att den upphandlande organisationen ska annonsera resultatet av en upphandling inklusive om ett kontrakt har tilldelats utan en föregående annonsering.²¹

För att administrera upphandlingen används vanligen särskilda upphandlingssystem för annonsering, kommunikation och anbudshantering. Upphandlingar publiceras nationellt i registrerade annonsdatabaser och, om de överstiger EU:s tröskelvärden, även i EU:s annonsdatabas TED. Upphandlingssystemen är vanligen integrerade med registrerade annonsdatabaser.

Fasen konkurrensutsättning motsvarar i upphandlingar som inte konkurrensutsätts, till exempel direktupphandlingar, upphandlingar som undantas från annonseringsplikten eller upphandlingar som undantas från upphandlingslagstiftningens tillämpningsområde, av att upphandlingsdokumenten ofta skickas till en eller flera anbudsgivare. Utskicket sker ofta i samma upphandlingssystem som för konkurrensutsatta upphandlingar.

Inköpsdata som rör konkurrensutsättningen av en enskild upphandling omfattar exempelvis uppgifter i annonsen om anbudsinfordran eller övrig upphandlingsdokumentation. Data är vanligen även tillgänglig i de upphandlings- och anbudssystem som används för att administrera upphandlingen och för att lämna anbud.

Inköpsdata från denna fas ger information om hur en upphandling genomförs. Den omfattar exempelvis information om vad som upphandlas, till vilket värde, hur upphandlingen genomförs och vilka krav och villkor som ställs. En del data som rör konkurrensutsättningen är uppskattningar vid tidpunkten för konkurrensutsättningen och kan därför avvika från faktiska utfall (exempelvis kontraktsvärden).

²¹ Upphandlingsmyndigheten (2026). Annonsera. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/annonsera/>

3.3.4 Tilldelning av avtal

Fasen tilldelning omfattar anbudsinslämning, utvärdering av inkomna anbud och tilldelning av kontrakt eller ingående av ramavtal. När en upphandling är tilldelad ska resultatet av upphandlingen i regel efterannonseras nationellt i en registrerad annonsdatabas. Vid upphandlingar över EU:s tröskelvärden ska efterannonsering även ske i EU:s annonsdatabas TED. Upphandlingar vars värde överstiger 100 000 kronor ska dokumenteras.²² För att ta emot och hantera anbud används vanligen ett upphandlingssystem. Det används även för att efterannonsera resultatet av upphandlingen i nationella annonsdatabaser och i TED.

Inköpsdata från tilldelningsfasen omfattar exempelvis uppgifter i efterannonser, inkomna anbud, tilldelningsbeslut och andra dokument som rör kontraktstilldelningen. Data omfattar även individuell rapport och annan dokumentation som vanligen upprättas. Data är även tillgänglig i de upphandlings- och anbudssystem som används vid annonsering och anbudslämning.

Inköpsdata från tilldelningen ger information om resultatet av upphandlingen, exempelvis vilka leverantörer som lämnat anbud och tilldelats kontrakt, värdet på kontrakten eller ramavtalen och hur många anbud som inkom i upphandlingen. Även de data som rör tilldelningen kan vara uppskattningar vid tidpunkten för kontraktstilldelningen och kan därför avvika från de faktiska utfallen vid implementering av avtalen (exempelvis kontraktsvärden).

3.3.5 Ingående av avtal

Fasen avtal omfattar att ingå ett formellt avtal med den eller de leverantörer som vunnit upphandlingen. Det innefattar att fastställa avtalets exakta villkor och att dokumentera avtalet. För att administrera avtal används vanligen upphandlingssystem med avtalsdatabaser eller liknande IT-stöd.

Inköpsdata som rör avtal genereras i avtalsdokument och de avtalshanteringsystem som används. Dessa data ger mer detaljerad information om innehållet i de avtal som upprättas till följd av en upphandling inklusive eventuella ändringar, förlängningar och avslut.

3.3.6 Implementering av avtal

Fasen implementering omfattar implementeringen av avtalet. Arbetet omfattar exempelvis att genomföra beställningar, ta emot och kontrollera leveranser och betala fakturor. Implementering omfattar även avtalsförvaltning, avtalsuppföljning och olika utvärderingar av avtalets genomförande. Ekonomi- och inköpssystem används vanligen för att hantera processer som rör beställning, leverans och faktura.

Inköpsdata från implementeringen av avtalet ger information om hur avtalet genomförs i praktiken. Dessa data inkluderar uppgifter om beställningar, leveranser, fakturor och

²² Upphandlingsmyndigheten (2026). Efterannonsering. Hämtad 11 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/efterannonsering/> och
Konkurrensverket (2026). Dokumentation av upphandlingar. Hämtad 11 mars 2026
<https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/dokumentation-av-upphandlingar/>

betalningar samt om eventuella avvikelser under genomförandet. Data kan även inkludera uppgifter om leverantörens prestation och utvärderingar av avtalet.

Information är tillgänglig i exempelvis de ekonomi- och inköpssystem där transaktioner registreras. Information kan även vara tillgänglig i form av andra underlag som exempelvis rapporter och utvärderingar. Data från implementeringen ger en bild av hur väl avtalet har genomförts och information om faktiska utfall som exempelvis faktura- och betalningsinformation och leveranser.

Avtalsslutet utgör den avslutande delen av implementeringen som innebär att avtalsrelationen formellt avslutas vilket markerar slutet på inköpsprocessen.

4 E-handelsprocessen

E-handel omfattar de delar i inköpsprocessen som stöds av inköpssystem och ekonomisystem och som inträffar efter tilldelat kontrakt, det vill säga beställning, leverans och faktura.²³

I kapitlet redogörs för de centrala förutsättningarna för e-handel i offentlig sektor. Först beskrivs det regelverk och standarder som styr elektronisk handel och e-fakturering samt bokföring.

Därefter följer en genomgång av de IT-stöd som används i e-handelsprocessen, inköpssystem och ekonomisystem, och den infrastruktur (Peppol-nätverket) som i processen används för utbyte av elektronisk information mellan köpare och leverantörer.

Avsnittet avslutas med en närmare beskrivning av e-handelsprocessens olika flöden: från beställning och leverans till fakturahantering och bokföring.

Kapitlet syftar till att ge de bakgrundsförutsättningar kring regelverk, systemstöd och processflöden som behövs för att förstå de analyser och resonemang som redovisas i rapportens senare delar.

4.1 Lagstiftning för e-handel

Detta avsnitt ger en översikt över den reglering som är relevant för elektronisk handel (e-handel) och elektronisk fakturering (e-faktura) i offentlig sektor. Fokus ligger på de lagar, förordningar, föreskrifter och standarder som styr hur information i den elektroniska inköpsprocessen struktureras och utbyts. Avsnittet omfattar även närliggande regler om bokföring och redovisning.

4.1.1 Lag och föreskrift om e-faktura

Lagen (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling (e-fakturalagen) gäller fakturor som utfärdas till följd av en offentlig upphandling som påbörjats från och med 1 april 2019 och omfattas av någon av följande lagar:²⁴

- Lag om offentlig upphandling (LOU)
- Lag om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF)
- Lag om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS)
- Lag om upphandling av koncessioner (LUK).

Enligt lagen ska de fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande organisation vara elektroniska fakturor som överensstämmer med den europeiska standarden för e-fakturering. Parterna kan dock komma överens om en annan standard för e-faktura.

Upphandlande organisationer är skyldiga att kunna ta emot e-fakturor enligt den europeiska standarden för elektronisk fakturering eller överenskomma om annat elektroniskt format för faktura. Bestämmelserna i lagen ska dock inte tillämpas i de fall

²³ Vanligen ingår även utväxling av produktinformation och priser via katalog i processen.

²⁴ Lag (2018:1277) om elektroniska fakturor till följd av offentlig upphandling

det skulle innebära risk för röjande av uppgifter som omfattas av sekretess eller skada i övrigt för säkerhetskänslig verksamhet.

Upphandlande organisationer ska enligt Diggs föreskrifter om registrering i Peppol (MDFFS 2019:1) också vara anslutna till Peppols infrastruktur som fakturamottagare av e-fakturaformatet Peppol BIS Billing 3. För att leva upp till lagens krav på europeisk standard för e-faktura rekommenderar Digg att Peppol BIS Billing 3 används. Digg rekommenderar att Peppol-nätverket används för sändande och mottagande av Peppol BIS Billing 3.²⁵

Avtal som ingår i ett valfrihetssystem enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) omfattas inte av e-fakturalagen.²⁶

4.1.2 Förordning och föreskrifter om e-handel

För myndigheter under regeringen gäller förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte. Myndigheterna ska enligt förordningen främja utvecklingen av ett säkert och effektivt elektroniskt informationsutbyte inom den offentliga förvaltningen. Myndigheter med fler än 50 anställda ska dessutom hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt, med undantag för vissa beställningar i säkerhetskänslig verksamhet.²⁷

Digg har meddelat föreskrifter om hanteringen av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte (MDFFS 2021:1) som gäller i samband med beställning, leverans och fakturering av varor och tjänster.²⁸

Av föreskrifterna framgår att statliga myndigheter ska tillhandahålla en leverantörsportal för de leverantörer som inte själva har möjlighet till elektroniskt informationsutbyte avseende faktura. Statliga myndigheter med fler än 50 anställda ska även tillhandahålla en leverantörsportal för elektroniskt informationsutbyte avseende produktkatalog och order.

Enligt föreskrifterna ska samtliga myndigheter vara registrerade i Peppols registerfunktion Service Metadata Publisher (SMP) för att kunna ta emot elektroniska fakturor. Samtliga myndigheter ska även kunna skicka elektroniska fakturor i Peppols infrastruktur.

En myndighet med fler än 50 anställda ska vid sin hantering av beställningsprocessen ha kapacitet att använda Peppol BIS Catalogue Without Response, Punch Out, Ordering, Order Agreement, Despatch Advice och Billing. Myndigheterna ska i sin fakturaprocess ha kapacitet att använda Peppol BIS Billing.

²⁵ Myndigheten för digital förvaltnings föreskrift om registrering i Peppol (MDFFS 2019:1)

²⁶ Lag (2008:962) om valfrihetssystem

²⁷ Förordning (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte

²⁸ Myndigheten för digital förvaltnings föreskrifter (MDFFS 2021:1) om hantering av beställningar och standarder vid elektroniskt informationsutbyte

4.1.3 Peppol BIS för e-handel

Peppol BIS e-handel är standarden som SFTI rekommenderar för beställningar i inköpssystem. Den innehåller en uppsättning meddelandespecifikationer för elektroniskt informationsutbyte inom e-handel.²⁹

Peppol BIS e-handel möjliggör ett helt elektroniskt flöde för e-handel. Det innebär att informationsutbytet av pris- och artikelinformation, order med ordersvar, leveransavisering och faktura sker helt elektroniskt.

För e-handel omfattar Peppol BIS standardiserade meddelanden för:

- Peppol BIS Catalogue without response 3
- Peppol BIS Punch Out 3
- Peppol BIS Ordering 3
- Peppol BIS Order Agreement 3
- Peppol BIS Despatch Advice 3
- Peppol BIS Billing 3.

Standarderna anger vilka uppgifter som kan och ska utbytas mellan parter samt hur uppgifterna ska struktureras för att möjliggöra ett enhetligt och maskinläsbart informationsutbyte mellan olika system. De har därmed även betydelse för vilka uppgifter som blir tillgängliga som strukturerad data i de affärssystem som används för att hantera faktura- och beställningsinformation.

För datainnehållet i ekonomisystemen är exempelvis e-fakturastandarden EN 16931–1 och Peppol BIS Billing 3 centrala. De styr vilka uppgifter en e-faktura kan innehålla och har stor påverkan på innehållet i fakturainformationen. För datainnehållet i inköpssystem är Peppol BIS Order och Peppol BIS Catalogue viktiga på motsvarande sätt. De reglerar vilka uppgifter som finns i standardiserad inköpsorder och katalog och påverkar därmed innehållet i beställningsinformationen.

4.1.4 E-fakturastandarden EN 16931–1 och Peppol BIS Billing 3

Peppol BIS Billing 3 utgör en specificerad fakturastandard för e-faktura som följer den europeiska standarden EN 16931. Den europeiska e-fakturastandarden EN 16931–1 beskriver en gemensam semantisk datamodell för fakturans grundläggande informationsinnehåll. Det innebär att den anger vilka uppgifter som kan ingå i en e-faktura och hur dessa uppgifter ska anges.

Peppol BIS Billing 3 är en användningsspecifikation av EN 16931 för fakturautbyte i Peppol-nätverket. Standarden konkretiserar hur fakturainnehållet ska struktureras i praktiken och innehåller regler för vilka uppgifter som är obligatoriska kontra frivilliga eller villkorade (villkorat obligatoriska). Den innehåller också valideringsregler som bidrar till mer enhetlig tillämpning och högre datakvalitet.³⁰

EN 16931 och Peppol BIS Billing 3 är central för vilket fakturainnehåll som i praktiken blir tillgängligt som strukturerad data i de affärssystem som används för att hantera

²⁹ SFTI (2026). Peppol BIS e-handel. Hämtad 10 mars 2026 <https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel.44455.html>

³⁰ Peppol (2026). Peppol BIS Billing 3.o. Hämtad 10 mars 2026 <https://docs.peppol.eu/poacc/billing/3.o/bis/>

fakturainformationen. Standarden bidrar även till ökad enhetlighet, kvalitet och maskinläsbarhet i fakturadata. Det skapar bättre förutsättningar för att fakturainformation ska kunna användas som underlag för nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser.

4.1.5 Bokföring och redovisning

De allmänna reglerna om bokföring av affärshändelser utgör en utgångspunkt för vilken redovisningsinformation som är tillgänglig i affärssystem då inköp i regel bokförs.

Av bokföringslagen (1999:1078), BFL, följer att de flesta juridiska personer är bokföringsskyldiga. De ska därför bland annat löpande bokföra alla affärshändelser, se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter samt systemdokumentation och behandlingshistorik, och bevara all räkenskapsinformation och sådan utrustning och sådana system som behövs för att presentera räkenskapsinformationen i en viss form.³¹

För staten, kommunerna och regionerna gäller dock inte BFL, detta enligt 2 kap. 5 § BFL. Motsvarande skyldigheter, bland annat avseende verifikationer, gäller i stället för myndigheter under regeringen enligt förordning (2000:606) om myndigheters bokföring samt för kommuner och regioner enligt lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.³² När det gäller bevarande av räkenskapsinformation gäller för statliga myndigheter arkivlagen (1990:782) och arkivförordningen (1991:446).³³

En verifikation ska innefatta uppgift om när den har sammanställts, när affärshändelsen har inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör. I förekommande fall skall verifikationen även innefatta upplysning om handlingar eller andra uppgifter som har legat till grund för affärshändelsen samt var dessa finns tillgängliga. I verifikationen skall det ingå ett verifikationsnummer eller annat identifieringstecken samt sådana övriga uppgifter som är nödvändiga för att sambandet mellan verifikationen och den bokförda affärshändelsen utan svårighet skall kunna fastställas.

Det finns ingen motsvarande nationell standard för redovisningsinformation som för faktura- och beställningsinformation. Redovisning styrs i hög utsträckning av organisationens redovisningsmodell och interna behov av styrning och uppföljning. Däremot finns baskontoplaner för kommuner och regioner respektive statliga myndigheter (kommunal baskontoplan för kommuner och regioner och statlig baskontoplan för myndigheter). För offentligt ägda bolag finns ingen motsvarande gemensam kontoplan (annat än den baskontoplan som finns för näringslivet).³⁴

³¹ Bokföringslag (1999:1078)

³² Förordning (2000:606) om myndigheters bokföring och Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

³³ Arkivlag (1990:782) och Arkivförordning (1991:446)

³⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2026). Redovisning. Hämtad 10 mars 2026

<https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/redovisning.8278.htm> och Statskontoret (2023). Baskontoplan och S-koder för statliga myndigheter. Hämtad 10 mars 2026 <https://forum.statskontoret.se/redovisning-och-finansiering/bokforing-och-rapportering/baskontoplan/>

4.2 IT-stöd i e-handelsprocessen

E-handelsprocessen i offentlig sektor genomförs med stöd av flera olika typer av systemlösningar. Flera systemstöd används: inköpssystem, ekonomisystem och fakturahanteringssystem. Dessa system hanterar olika delar av processen, från beställning och leverans till fakturahantering, matchning och bokföring, men utgör tillsammans organisationens tekniska stöd för inköps- och ekonomiflödena.

I detta avsnitt redogörs enbart för inköpssystem och ekonomisystem i e-handelsprocessen. Inom inköpsverksamheten kan många andra systemlösningar användas som exempelvis upphandlingssystem, avtalsdatabaser och spendanalys-verktyg.

Därutöver beskrivs även Peppol-nätverket som används för elektroniskt utbyte av standardiserade meddelanden, såsom order och faktura, i e-handelsprocessen.

4.2.1 Affärssystem i e-handelsprocessen

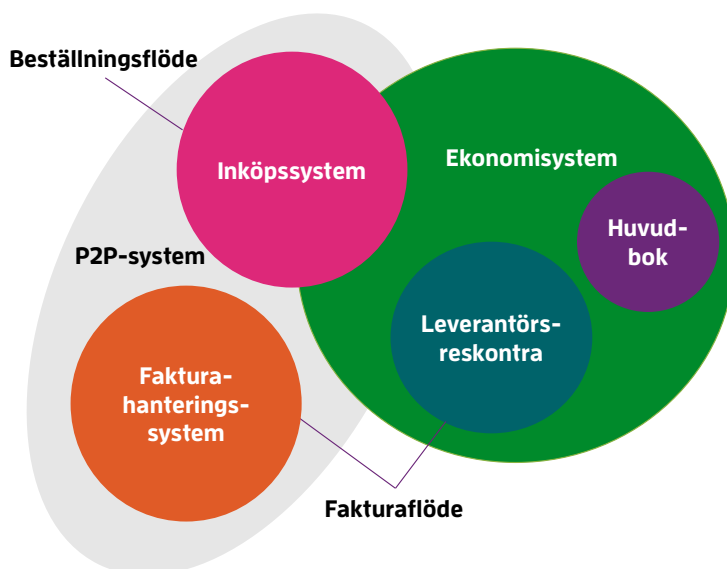
Inom offentlig sektor utgör inköpssystem, fakturahanteringssystem och ekonomisystem kärnan i stödet för e-handelsprocessen.

Inköpssystemet stödjer beställningsflödet i organisationen och hanterar exempelvis beställningar och standardiserade Peppol-meddelanden som inköpsorder, orderbekräftelse och leveransgodkännande.

Fakturahanteringssystemet stödjer fakturaflödet med mottagning, registrering och cirkulering av leverantörsfakturer för granskning, matchning och attest. Funktionen kan finnas som fristående system eller som modul i ekonomisystemet.

Ekonomisystemet hanterar organisationens redovisning och betalningar. I leverantörsreskontran registreras leverantörsfakturer medan huvudboken hanterar bokföringen.

Figur 3. Schematisk bild över affärssystem och moduler i e-handelsprocessen



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

Landskapet för affärssystem är ofta komplext och funktionaliteten i de olika systemen kan vara delvis överlappande. Inköpssystemet kan vara en fristående plattform som enbart hanterar beställningsprocessen eller en integrerad del av ett ekonomisystem.

Inköpssystemet kan också tillhandahållas i kombination med ett fakturahanteringssystem i en så kallad e-handelstjänst³⁵ eller P2P-lösning. På samma sätt kan fakturahanteringssystemet vara ett fristående system eller en modul i ekonomisystemet.

Landskapet kan dessutom skilja sig avsevärt mellan olika upphandlande organisationer. En del organisationer har ett mer sammanhållet P2P-stöd medan andra har flera olika integrerade system. Alla organisationer använder inte heller alla typer av system.

En upphandlande organisation kan kombinera lösningar från olika leverantörer, exempelvis ett inköpssystem från en leverantör och ett ekonomisystem från en annan. Det är inte ovanligt att organisationer har ett ekonomisystem som nav med separat inköpssystem och ibland ett fristående fakturahanteringssystem som är integrerat med ekonomisystemet.

Inom offentlig sektor, särskilt bland kommuner, regioner och statliga myndigheter, står i nuläget tre leverantörer bakom de vanligaste inköps- och ekonomisystemen: Visma Proceedo (Proceedo), Unit4 (Unit4/Agresso) och CGI (Raindance). Det finns dock fler aktörer på marknaden. För offentligt ägda bolag kan systemlandskapet i högre grad likna det hos privata företag med delvis andra leverantörer och affärssystem.

Ekonomisystem och inköpssystem förekommer i dag både som lokalt installerade lösningar (On-Premise) och som molnbaserade tjänster där den upphandlande organisationen prenumererar på en tjänst och får tillgång till den via internet (SaaS). Inköpssystem tillhandahålls i dag i huvudsak som SaaS-lösningar. Även ekonomisystemen tillhandahålls i stor utsträckning som SaaS-lösningar, även om vissa organisationer fortfarande har lokalt installerade system. Utvecklingen går mot molntjänster hos flera systemleverantörer men många offentliga kunder efterfrågar fortfarande lokalt installerade lösningar.³⁶

4.2.1.1 Inköpssystem

Inköpssystemet stödjer processen från beställning till leverans och används för att hantera beställningar, orderbekräftelser och leveransmottagning. Inköpssystemet fungerar som ett komplement till ekonomisystemet och täcker de delar av inköpsprocessen som normalt sker före bokföring av affärshändelsen.

Inköpssystem används för att automatisera skapandet av elektroniska inköpsorder till leverantörer. Systemen har oftast en sökfunktion där användare kan söka bland avtalade leverantörer och produkter eller tjänster. Genom kataloger eller kopplingar till leverantörernas webshops (s.k. punch-out) kan beställaren hitta avtalat sortiment.

³⁵ Statens inköpscentral benämner IT-stöd för beställnings-, leverans- och fakturahanteringsprocessen e-handelstjänst

³⁶ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2019). Enkätundersökning till offentliga organisationer om inköpsvärden. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fi2018/01786/OU.

Utöver katalogbeställningar förekommer även andra beställningsmetoder där beställaren beskriver behovet med fritext eller skickar en förfrågan till flera leverantörer.

Inköpssystem kan antingen ingå som en del av en helhetslösning där ekonomi- och inköpsfunktionalitet finns i samma systemplattform (P2P) eller vara fristående system. Många ekonomisystem har särskilda inköpsmoduler men det är vanligt att upphandlande organisationer kombinerar ett ekonomisystem från en leverantör med ett inköpsystem från en annan. Det är därför inte givet att den upphandlande organisationen har en helt integrerad lösning där ekonomi- och inköpsfunktionalitet tillhandahålls av samma leverantör eller är samlat i en och samma systemplattform.

Exempel på inköpsystem som i nuläget används i offentlig sektor är bland annat Proceedo (Visma Proceedo), Raindance (CGI) och Unit4/Agresso (Unit4). De marknadsledande leverantörerna tillhandahåller vanligen helhetslösningar. Inköpsystem förekommer både som lokalt installerade lösningar och som SaaS-lösningar.

Det är viktigt att notera att inte alla upphandlande organisationer använder ett inköpsystem och att hela inköpsvolymen inte nödvändigtvis passerar genom inköpsystemet även där ett sådant används. Inköpsystem används framför allt för standardiserade varor medan många tjänsteinköp och mer komplexa varor ofta hanteras helt eller delvis utanför inköpsystemet.

Inköpsystemet genererar beställningsdata som ger en mer detaljerad och strukturerad information om de varor och tjänster som köps än den information som vanligen är tillgänglig i ekonomisystem. Data omfattar vanligen detaljerad produkt- och artikelinformation, avtalsreferenser samt beställnings- och orderinformation. Typiskt sett ingår information om produktklassificering, artikelnummer, produktbeskrivningar, kvantiteter, enheter och priser.³⁷

4.2.1.2 Ekonomisystem och leverantörsreskontra

Ekonomisystemet stödjer organisationens redovisning och hanterar de delar av inköpsprocessen som rör bokföring och betalning. Den modul i ekonomisystemet som hanterar leverantörsfakturor kallas leverantörsreskontra. I leverantörsreskontran registreras inkommande fakturor, antingen direkt eller efter hantering i ett fakturahanteringssystem, och bokförs innan de går vidare till betalning.

Ekonomisystem kan ingå i en större helhetslösning där inköp, fakturahantering och bokföring ligger i samma systemplattform (P2P), eller vara fristående system som integreras med fristående inköpsystem och fakturahanteringssystem.

Exempel på ekonomisystem som i nuläget används i offentlig sektor är bland annat Raindance (CGI) och Unit4/Agresso (Unit4). De marknadsledande leverantörerna tillhandahåller vanligen helhetslösningar (P2P). Ekonomisystem förekommer både som lokalt installerade lösningar och som SaaS-lösningar.

³⁷ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

En upphandlande organisation använder som regel ett ekonomisystem. Leverantörsreskontran är en grundläggande funktion i redovisningen och behövs för att hantera fakturor, genomföra betalningar och skapa bokföringsunderlag. Eftersom dessa moment är nödvändiga i offentlig verksamhet är leverantörsreskontra en del av ekonomisystemets standardfunktionalitet.

Ekonomisystem innehåller faktura- och redovisningsdata. Typiskt ingår information om leverantörer, fakturanummer, fakturadatum, belopp och moms liksom uppgifter om kostnadsställen och konton och annan intern redovisningsinformation. Ekonomisystem saknar ofta strukturerad information om de produkter eller tjänster som har köpts och på vilka villkor. Produkt- och artikelinformation, avtalsinformation samt beställnings- och orderinformation finns normalt inte tillgänglig i leverantörsreskontra.

Hantering av leverantörsfakturor kan ske i ett separat system för fakturahantering i stället för direkt i ekonomisystemet. Fakturahanteringssystem är ett systemstöd för att ta emot, bearbeta och godkänna leverantörsfakturor innan de bokförs i ekonomisystemet.

Ett fakturahanteringssystem tar emot fakturor och kontrollerar att fakturorna är kompletta samt fördelar dem i ett arbetsflöde för granskning, kontering och attest. När fakturan är färdigbehandlad förs den över till leverantörsreskontran i ekonomisystemet för bokföring och betalning. Oavsett system för hantering av inkommande fakturor är processen densamma.³⁸

4.2.2 Peppol-nätverket

Peppol är den gemensamma europeiska infrastrukturen för elektroniskt utbyte av affärsmeddelanden mellan köpare och leverantörer. Affärspartnerna ansluter sig till Peppol-nätverket via så kallade accesspunkter som tillhandahålls av Peppol-operatörer.

Köparens accesspunkt vidarebefordrar affärsmeddelandet till leverantörens accesspunkt, vilket innebär att parterna inte behöver använda samma affärssystem eller leverantör men ändå kan kommunicera på ett enhetligt sätt.

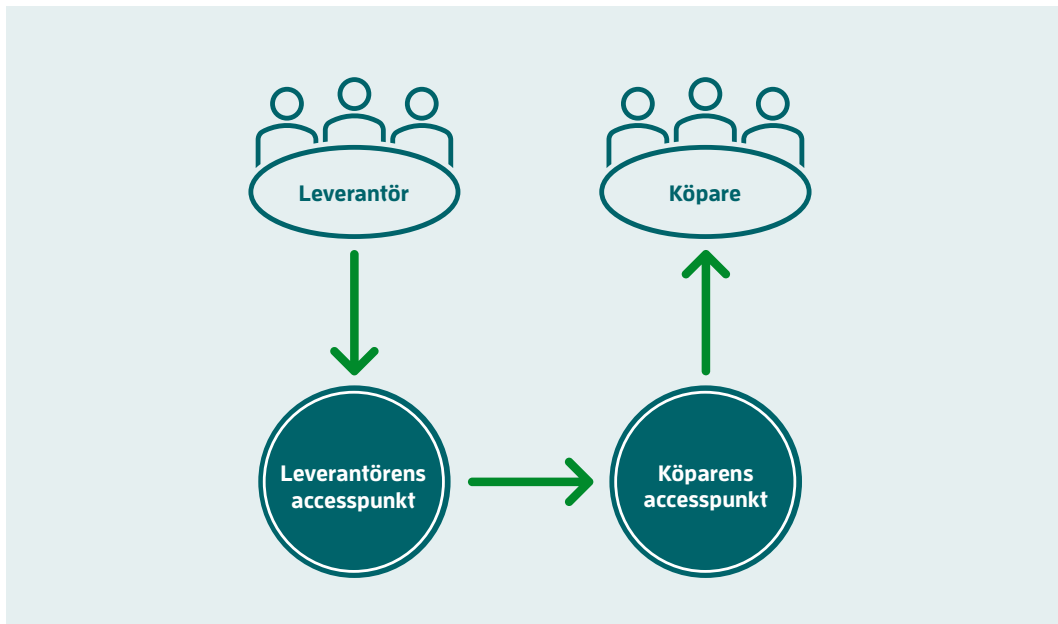
Digg är Sveriges Peppol-myndighet³⁹ och ansvarar för att ingå avtal med de företag som tillhandahåller accesspunkter i Peppol. För att få agera som Peppol-operatör krävs att leverantören uppfyller Peppols krav och genomgår en certifieringsprocess.⁴⁰

³⁸ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

³⁹ Upphandlingsmyndigheten tar över ansvaret för Peppol från Digg den 1 juli 2026

⁴⁰ Myndigheten för digital förvaltning (2026). Peppol. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/digitala-tjanster/peppol>

Figur 4. Grundkomponenter i Peppol-nätverket



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

4.3 Närmare om e-handelsprocessen

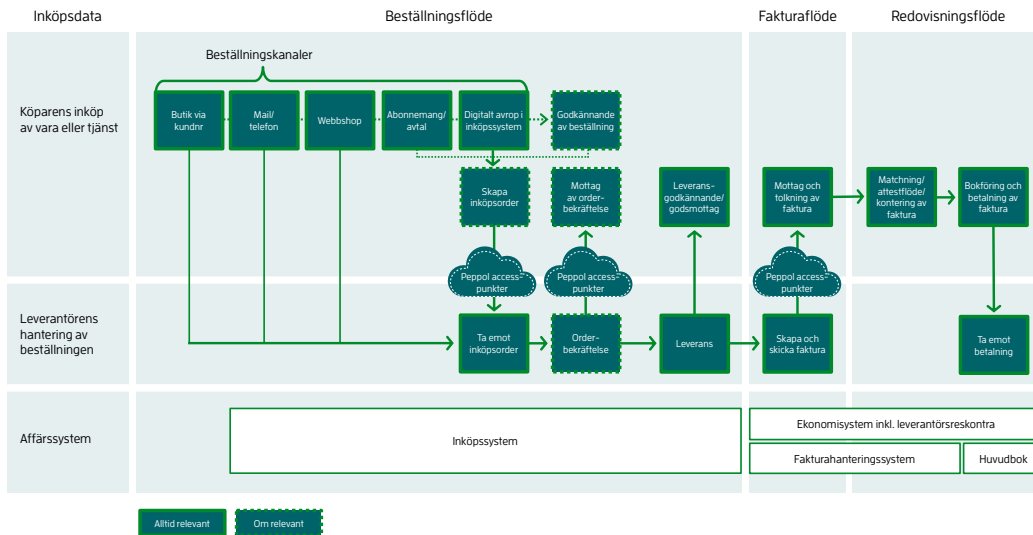
E-handelsprocessen omfattar de delar i inköpsprocessen som inträffar efter tilldelat kontrakt: beställning, leverans och fakturahantering. Processen stöds av främst inköpssystem och ekonomisystem.

E-handelsprocessen kan delas in i tre centrala flöden:

- Beställningsflödet
- Fakturaflödet
- Redovisningsflödet

Genom dessa flöden genereras inköpsdata i form av beställnings-, faktura- och redovisningsinformation som lagras i inköpssystem och ekonomisystem. Affärssystemen i e-handelsprocessen är därmed en central källa till strukturerade inköpsdata.

Figur 5. Schematisk bild över e-handelsprocessen



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026. Not: Matchning, attest och kontering sker ofta nära integrerat fakturaflödet, men konteringen hänförs här till redovisningsflödet eftersom det är där konteringsdata uppstår. Affärssystem visar enbart processen från köparens sida, inte leverantörens.

4.3.1 Beställningsflöde

Beställningsflödet omfattar de steg där en beställare inom en upphandlande organisation identifierar ett behov, skapar en beställning och skickar den till leverantören.⁴¹ Flödet inkluderar även leverantörens orderbekräftelse och leverans. Processen stöds på köparsidan av inköpssystem. Nedan beskrivs de vanligaste stegen i beställningsflödet.

4.3.1.1 Behov och beställning

Beställningsprocessen inleds med att beställaren identifierar ett behov av en vara eller tjänst och väljer kanal för att genomföra beställningen. I praktiken kan beställningar göras på flera olika sätt: genom köp i fysisk butik, via e-post eller telefon, via en leverantörs webbshop eller som elektroniska beställningar i ett inköpssystem som den upphandlande organisationen använder. För vissa löpande avtal och abonnemang kan leveranser ske regelbundet utan att en ny beställning registreras vid varje tillfälle, som exempelvis för telefoni eller sophämtning.

Inköpssystem har ofta en sökfunktion där användare kan söka bland avtalade leverantörer och produkter eller tjänster. Genom kataloger eller kopplingar till leverantörernas webbshoppar (s.k. punch-out) kan beställaren hitta avtalat sortiment. Utöver katalogbeställningar förekommer även andra beställningsmetoder där beställaren beskriver behovet med fritext eller skickar en förfrågan till flera leverantörer.

Produkter och tjänster som beställs via ett inköpssystem är vanligen kategoriserade för att förenkla sökning. En vanligt förekommande standard för kategorisering är UNSPSC.

⁴¹ Vanligen ingår även utväxling av produktinformation och priser via katalog i processen.

Beställningar kopplas i regel till ett avtal genom användningen av kontraktsreferenser i inköpssystemet.

Valet av beställningskanal påverkar i vilken utsträckning beställningsinformationen lagras strukturerat i inköpssystemet eller är ens tillgänglig. Inköp i butik eller via e-post eller per telefon är exempelvis i regel ostrukturerade och genererar begränsad maskinläsbar information.

När elektroniska beställningar görs i ett inköpssystem genereras strukturerade data i systemet och när inköpssystemet används i kombination med Peppol BIS-meddelanden (t.ex. Peppol BIS Catalogue och Peppol BIS Order) ges mer standardiserad information.

Beställningar kan kräva godkännande inom beställarens organisation innan en formell inköpsorder skickas till leverantören. Godkännande kan ske i ett attestflöde i inköpssystemet om sådant används, eller via manuella rutiner hos den upphandlande organisationen.

4.3.1.2 Inköpsorder

Om den upphandlande organisationen använder ett inköpssystem genereras en elektronisk inköpsorder utifrån den godkända beställningen. En elektronisk order innehåller vanligen strukturerad information om beställda produkter såsom produktbeskrivningar, kvantitet och enhet, artikelnummer och produktkategorisering och kontraktsreferenser.

Peppol BIS Ordering kan användas av den upphandlande organisationen för att sända en order till leverantören och få tillbaka ett ordersvar från dem. Specifikationen innefattar både order- och ordersvarsmeddelande. Inköpsordern kan beskriva varor och tjänster antingen genom fritext eller med artikelsystematik enligt en inläst katalog med definierade artiklar. Peppol BIS Ordering har stöd för både grunddata och ytterligare data som kan användas för att specificera produkten.⁴²

Inköpsordern skickas därefter elektroniskt till leverantören via antingen Peppol-nätverket eller via andra överföringsmetoder. Många inköpssystem kan exempelvis skicka order via e-post eller direkt till en leverantörsportal där leverantören tar emot inköpsordern. När inköpsordern skickas elektroniskt via Peppol-nätverket sker överföringen via en Peppol-accesspunkt.

4.3.1.3 Orderbekräftelse

Beroende på avtalets utformning och typen av vara eller tjänst kan leverantören behöva skicka en orderbekräftelse till den upphandlande organisationen som bekräftar att ordern har mottagits och kan levereras. Precis som för inköpsordern kan ordererkännandet skickas elektroniskt via Peppol-nätverket.

Inom Peppol BIS Ordering-profilen är ett elektroniskt ordersvar nödvändigt. Leverantören kan välja att acceptera eller avvisa ordern eller acceptera den med

⁴² SFTI (2026). Peppol BIS Ordering 3. SFTI. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbisordering3.49059.html> och SFTI (2026). Peppol BIS Catalogue without Response 3. SFTI. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbiscataloguewithoutresponse3.49053.html>

ändringar exempelvis ändrad kvantitet eller ändrat leveransdatum. Andra typer av ordersvar kan förekomma men grundprincipen är att leverantören ska återkoppla elektroniskt om och när leverans kan ske.

4.3.1.4 Leverans och leveransgodkännande

När en inköpsorder har skickats av den upphandlande organisationen och, i förekommande fall, bekräftats av leverantören sker leverans av den beställda varan eller tjänsten. Efter leverans kan leverantören fakturera i enlighet med villkoren i inköpsordern och avtalet.

Efter leverans kan beställaren registrera ett formellt leveransgodkännande i den upphandlande organisationens inköpssystem eller motsvarande systemstöd. Leveransgodkännandet markerar att varan eller tjänsten har mottagits och godkänts. Det används, när matchning tillämpas, som underlag vid kontrollen av inkommande fakturor.

4.3.2 Fakturaflöde

Fakturaflödet omfattar de steg där leverantören skickar en faktura till den upphandlande organisationen, fakturan tas emot och tolkas samt kontrolleras mot order och leverans. Flödet inkluderar även eventuella korrigeringar innan fakturan kan attesteras och gå vidare till kontering och betalning. Processen stöds på köparsidan av inköpssystem, ekonomisystem med leverantörsreskontra och eventuella fakturahanteringssystem. Nedan beskrivs de vanligaste stegen i fakturaflödet.

4.3.2.1 Fakturering

Leverantörens faktura skapas utifrån överenskommelser i inköpsorder och avtal. Fakturan måste uppfylla de formella krav som anges i svensk lagstiftning och följa regler för elektronisk fakturering till offentlig sektor. De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande organisation ska vara elektroniska och överensstamma med den europeiska e-faktura standarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3.⁴³

Den elektroniska fakturan innehåller strukturerade uppgifter om exempelvis köpare och leverantör, totalbelopp och moms samt fakturarader med detaljer om de produkter som levererats, exempelvis beskrivning, kvantitet, enhet och radbelopp.

Precis som för inköpsorder kan e-fakturor skickas och tas emot via Peppol-nätverket.

Lagkravet innebär att leverantörer i regel ska skicka elektroniska fakturor enligt ovan standard och att den upphandlande organisationen ska kunna ta emot dem. I praktiken är dock inte alla inkommande fakturor e-fakturor och andra överföringsmetoder än Peppol-nätverket kan användas. Även vid sekretessbelagd eller annars säkerhetskänslig information kan andra lösningar användas.

4.3.2.2 Mottagning och inläsning av faktura

Inkommande fakturor kommer idag i stor utsträckning som e-fakturor som redan är strukturerade och maskinläsbara. Fakturor kan dock fortfarande inkomma som exempelvis PDF-dokument eller i enstaka fall som pappersfakturor. Dessa behöver läsas

⁴³ SFTI (2026). Peppol BIS Billing 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbisbilling3.49021.html>

in och tolkas så att fakturans uppgifter kan registreras och hanteras i affärssystemen. Fakturahantering sker i leverantörsreskontran i ekonomisystemet eller i ett fristående fakturahanteringssystem som är integrerat med ekonomisystemet.

4.3.3 Redovisningsflöde

Redovisningsflödet är den del av processen som kopplar fakturan till organisationens interna ekonomiska struktur. Det omfattar de steg där den inkommande fakturan kontrolleras mot inköpsorder och leverans och konteras enligt kontoplan för att därefter bokföras och gå vidare till betalning.⁴⁴ Processen stöds på köparsidan av ekonomisystem med leverantörsreskontra och eventuella fakturahanteringssystem. Nedan beskrivs de vanligaste stegen i redovisningsflödet.

4.3.3.1 Matchning, godkännande och kontering av faktura

En faktura som har registrerats i den upphandlande organisationens leverantörsreskontra eller fakturahanteringssystem genomgår ett matchnings- och godkännandeflöde. Matchningen kan ske automatiskt genom att fakturan jämförs med en godkänd inköpsorder och, i förekommande fall, ett leveransgodkännande. Om matchningen är korrekt kan fakturan automatiskt godkännas för vidare hantering. I situationer där matchning inte är möjlig behöver fakturan granskas och godkännas manuellt.

En faktura ska konteras. Kontering innebär att fakturans belopp och rader bokförs på kostnadstyp och kostnadsställe eller andra konteringsdimensioner enligt den upphandlande organisationens interna kontoplan. Konteringen sker i ekonomisystemets leverantörsreskontra eller i ett fakturahanteringssystem som är integrerat med ekonomisystemet. Den kan ske manuellt eller genom automatisk matchning med en inköpsorder som fakturan refererar till. Ett godkännande (attest) sker ofta av budget- eller verksamhetsansvarig innan fakturan kan bokföras och betalas.

Regelbaserade automatiska flöden för godkännande och kontering används ofta för periodiska eller orderlösa fakturor, exempelvis avseende telefoni, tvätt och energi. Faktureringsobjektet, till exempel ett abonnemang, är då normalt upplagt i ett objektsregister tillsammans med regler för exempelvis volym samt minimi- och maxbelopp.

4.3.3.2 Bokföring och betalning

När fakturan är matchad, konterad och attesterad är den klar för definitiv bokföring i organisationens ekonomisystem. Definitivbokning av fakturan i leverantörsreskontran leder också till att en automatisk bokföring sker i huvudboken. Den bokförda fakturan kan därefter ingå i den upphandlande organisationens betalningskörningar där utbetalningen genomförs i enlighet med interna rutiner för godkännande av betalningar.

Efter bokföring finns information per leverantör och faktura att tillgå i leverantörsreskontran tillsammans med konteringsinformation, som exempelvis konto, kostnadsställe, verksamhet eller projekt, och annan redovisningsinformation.

⁴⁴ Matchning, attest och kontering sker ofta nära integrerat fakturaflödet, men konteringen hänförs här till redovisningsflödet eftersom det är där konteringsdata uppstår.

5 Inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra

Upphandlingsmyndigheten ska analysera om data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas som underlag i försörjningsanalyser och, om så är fallet, lämna förslag på hur sådan data kan samlas in nationellt.

En sådan analys förutsätter en tydlig bild av vilken information som genereras i systemen. Även möjligheterna att ta fram ett välgrundat förslag för nationell datainsamling förutsätter kännedom om datainnehållet och vilka möjligheter och begränsningar som den har.

Detta kapitel sammanställer vilka uppgifter som genereras i e-handelsprocessen som strukturerade inköpsdata. Det huvudsakliga syftet med beskrivningen är att visa vilken inköpsdata som finns och som kan användas för inköpsanalyser samt vilka möjligheter och begränsningar den har.

Redovisningen är strukturerad utifrån datakategorier: beställningsinformation, fakturainformation och redovisningsinformation. Dessa återspeglar hur data genereras genom inköpsprocessen. Beskrivningen tar upp typiska uppgifter som förekommer i systemen och bör inte ses som en uttömmande förteckning över all information som hanteras i olika systemlösningar.

5.1 Beställnings-, faktura-, och redovisningsinformation

Den information som genereras i ekonomisystem och inköpssystem kan delas in i tre övergripande datakategorier. Datakategorierna speglar e-handelsprocessens huvudsakliga dataflöden: beställning, fakturering och redovisning.

- Beställningsinformation avser data som uppstår före fakturering och skapas i inköpssystemen i samband med beställning och leverans.
- Fakturainformation avser data som uppstår när leverantören fakturerar köparen och utgörs av de uppgifter som finns i fakturan och som hanteras i ekonomisystem och leverantörsreskontra.
- Redovisningsinformation avser de data som uppstår när fakturan konteras, bokförs och betalas i ekonomisystemet. Informationen finns i ekonomisystemets huvudbok och leverantörsreskontra.

För att säkerställa en konsekvent och relevant bedömning har varje datakategori analyserats utifrån tre parametrar: analysnytta, standardisering och täckningsgrad.

- Analysnytta beskriver användbarheten av inköpsdata i en nationell kontext och hur väl uppgifterna kan stödja nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser.
- Standardisering avser i vilken utsträckning inköpsdata följer gemensamma format, strukturer och begrepp. Hög standardisering är en grundförutsättning för att data ska kunna användas effektivt i analyser och vara jämförbar mellan organisationer och system i den nationella kontexten.
- Täckningsgrad anger i vilken utsträckning inköpsdata bedöms vara tillgängliga för hela den offentliga inköpsvolymen. Uppgifter som endast finns för en begränsad del av inköpsvolymen har en mer begränsad nytta. En hög täckningsgrad är avgörande för att uppgifterna ska vara användbara i en nationell kontext.

Tillsammans ger dessa parametrar en god grund för att bedöma inköpsdatas kvalitet, relevans och användbarhet i en nationell kontext.

5.1.1 Beställningsinformation

Beställningsinformation avser data som uppstår i inköpssystemen i samband med beställning och leverans. Den omfattar mer detaljerade uppgifter om inköpen som exempelvis produkter, volymer, kvantiteter, priser och avtalsreferenser. I tabellen nedan anges typiska uppgifter i beställningsinformationen.

Tabell 4. Exempel på beställningsinformation

Uppgift	Beskrivning	Exempel
Huvudnivå		
Ordernummer	Identifierare för beställningen	PO-2025-12345
Beställningsdatum	Datum då ordern skapades	2025-01-05
Avtals-ID	Identifierare för avtal	2025-AVT-045
Beställare	Person som lagt beställning	Anna Andersson
Köparens namn	Namn på köparen	Region Västerbotten
Köparens organisationsnummer	Organisationsnummer	212000-0142
Köparens leveransadress	Adress eller plats för leverans	Vårdcentralen Solsidan
Köparens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	0007:5561234567
Leverantörens namn	Leverantörens namn	AB Kontorsvaror
Leverantörens organisationsnummer	Organisationsnummer eller motsvarande identifierare	556677-8899
Leverantörens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	0007:5566778899
Radnivå		
Rad-ID	Unikt ID för orderraden	1
Artikel- eller tjänstebeskrivning	Beskrivning av vara / tjänst	Kontorspapper A4
Köparens artikelnummer	Köparens egna artikelnummer	14117-01

Uppgift	Beskrivning	Exempel
Leverantörens artikelnummer	Leverantörens egna artikelnummer	14111507-01
Standardiserat artikelnummer	Standardiserat artikelnummer ex GTIN/EAN	07312345678901
Antal / enhet	Antal artiklar och enhet	10 st
Enhetspris	Pris per artikel	50
Miljö- eller hållbarhetsmärkning	Miljö- eller hållbarhetsmärkning	Svanen
UNSPSC	Produktklassificering enligt UNSPSC	43211503

Källa: Peppol BIS Order och Peppol BIS Catalogue. Not: Med huvudnivå menas att uppgiften avser hela ordern. Uppgifter på radnivå avser enskilda orderrader.

5.1.1.1 Analysnytta med beställningsinformation

Analysnyttan med beställningsinformation bedöms sammantaget vara hög. Beställningsinformation innehåller detaljerad produkt- och artikelinformation. Den omfattar standardiserad produktklassificering, exempelvis enligt UNSPSC, och standardiserad artikelinformation enligt exempelvis GTIN/EAN.⁴⁵

Beställningsinformation möjliggör fördjupade produktanalyser baserad på produkt- och artikelinformation. Den ger detaljerad information om inköpsens innehåll på artikel- eller produktnivå. Produktinformation kan inkludera uppgifter om exempelvis produktbeskrivning, artikelnummer, enhet, kvantitet och pris och miljö- och kvalitetsmärkningar. Denna detaljnivå möjliggör mer avancerade inköpsanalyser och ger en djupare förståelse för vilka varor och tjänster som köps.

Beställningsinformation möjliggör kategorisering av inköp och kategorianalyser baserat på strukturerad produkt- och artikelinformation. Beställningsinformation innehåller ofta strukturerad produktinformation enligt exempelvis UNSPSC. Standardiserad och strukturerad produktinformation är nödvändig för att kunna kategorisera inköp och genomföra relevanta analyser av vilka varor och tjänster som köps. Det är också en förutsättning för att kunna arbeta med kategorianalyser och kategoristyrning.

Beställningsinformation innehåller vanligen även kontraktsreferenser som gör det möjligt att koppla enskilda inköp till de avtal som ligger till grund för dem. Det möjliggör avrops- och avtalsanalyser och ger underlag för att bedöma hur avtalen används i praktiken och analysera exempelvis avropsmönster och avtalsefterlevnad.

5.1.1.2 Standardisering

Standardiseringen av beställningsinformation bedöms sammantaget vara låg till medelhög. Det finns standardiserade format framtagna för elektroniska beställningar men inga krav på användning för elektroniska beställningar som motsvarar de krav som finns för elektronisk fakturering.

Det finns krav på att statliga myndigheter med fler än 50 anställda ska hantera sina utgående beställningar elektroniskt och i sin beställningsprocess ha kapacitet att använda

⁴⁵ SFTI (2026). Identifiering och klassificering. SFTI. Hämtad 10 mars 2026 https://sfti.se/sfti/standarder/identifieringochklassificering_52820.html.

Peppol BIS formaten. För kommuner, regioner, mindre myndigheter och andra upphandlande organisationer saknas dock motsvarande krav.

De standardiserade format som finns framtagna för elektroniska beställningar, såsom Peppol BIS Order och Peppol BIS Catalogue, är i praktiken ännu inte brett införda i offentlig sektor. Det är exempelvis ovanligt att offentliga organisationer är registrerade i Peppol för andra format än Peppol BIS Billing.⁴⁶ Det innebär att beställningar som görs i inköpssystem inte nödvändigtvis sker i enlighet med de standardiserade format som finns framtagna för elektronisk handel.

Inom offentlig sektor används många olika inköpssystem och systemens interna datamodeller är inte enhetliga med varandra och därför kan beställningsinformationens struktur och innehåll variera mellan system och organisationer. Mot bakgrund av att det under lång tid funnits etablerade standarder för ordermeddelanden är systemen samtidigt ofta semantiskt likartade i hur en beställning eller order representeras.

En central utmaning i beställningsprocessen är samtidigt att en betydande del av de inköpsvolymerna som faktiskt beställs i inköpssystem inte är fullt ut standardiserade. Många beställningar görs som fritext eller baseras på en offert från leverantören i stället för via en katalog med tydligt strukturerad produkt- och prisinformation.

Fritextbeställningar, där beställaren själv skriver in vad som beställs, i stället för att välja en strukturerad artikel ur en katalog, ger visserligen strukturerade data men skapar variation i hur varor och tjänster beskrivs och begränsar möjligheterna till harmonisering och nationell kategorisering.

Artikel- och produktinformation följer exempelvis ofta leverantörernas egna katalogformat. Det leder till variationer i struktur och fält mellan leverantörer och system eftersom de kataloger som används varken är enhetligt standardiserade sinsemellan eller konsekvent anpassade till Peppol BIS Catalogue. Detta försvårar sammantaget möjligheten att använda beställningsinformation på nationell nivå utan standardiseringsarbete.

5.1.1.3 Täckningsgrad

Täckningsgraden för beställningsinformation bedöms sammantaget vara låg. Alla upphandlande organisationer använder inte inköpssystem. Det innebär att beställningsinformation helt saknas för stora delar av den offentliga inköpsvolymen. Även i de upphandlande organisationer där inköpssystem används passerar vanligen inte alla inköpssystemet. Det innebär att många transaktioner överhuvudtaget inte genererar beställningsinformation.

År 2025 uppgav 33 procent av offentliga organisationer att de har en e-handelsprocess med systemstöd för elektronisk hantering från beställning till faktura. 25 procent uppgav att en sådan process delvis finns och 35 procent uppgav att den saknas. Även om undersökningen visar att andelen är högre bland statliga myndigheter (48 procent), kommuner (46 procent) och regioner (62 procent) är det fortfarande långt ifrån alla

⁴⁶ SFTI (2026). Underlag från SFTI Verifieringstjänst om Peppol-anslutning för offentliga organisationer enligt SCB. Hämtad 10 mars 2026. <https://sfti.validex.net/en/login>

offentliga organisationer som använder inköpssystem.⁴⁷ Andra undersökningar visar på ett liknande resultat.⁴⁸

Även när e-handel används för inköpflöden påverkas täckningen av hur etablerad e-handeln är i respektive upphandlande organisation. Vissa organisationer har en förhållandevis hög andel inköp som går via inköpssystemet, medan andra använder systemet mer begränsat eller endast för vissa inköpskategorier.

E-handel med inköpssystem används vanligen framför allt för standardiserade varor med katalogstöd, medan tjänsteinköp och mer komplexa varor ofta hanteras utanför inköpssystemet och därmed aldrig genererar någon beställningsinformation. Vanliga kategorier där e-handel tillämpas idag är förbrukningsmaterial, mat och livsmedel och IT-arbetsplats.⁴⁹

Statskontorets årliga uppföljning av elektroniska beställningar hos statliga myndigheter visar att myndigheternas elektroniska beställningar ligger på en låg nivå. Uppföljningen för 2024 visar att 79 procent av myndigheterna som omfattas av kravet på elektroniska beställningar gör mindre än 60 procent av beställningarna elektroniskt. 57 procent uppger att de gör mindre än 30 procent elektroniskt och 22 procent att de ligger på 30–59 procent.⁵⁰

Även de tre ledande leverantörerna av affärssystem till offentlig sektor ger en liknande bild. Många offentliga organisationer har visserligen ett inköpssystem eller en inköpsmodul, men användningen av inköpsfunktionaliteten är ofta sammantaget låg.⁵¹

Sammantaget innebär detta att beställningsinformation rimligen saknas för en stor del av inköpen som genomförs i offentlig sektor och att täckningsgraden sannolikt är låg sett till hela den offentliga inköpsvolymen.

Täckningsgraden kan även variera mellan olika uppgifter som rör beställningen. Det saknas dock underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning olika typer av uppgifter i praktiken förekommer i beställningsinformationen.

5.1.2 Fakturainformation

Fakturainformation avser data som uppstår när leverantören fakturerar den upphandlande organisationen och utgörs av de uppgifter som finns i fakturan och som hanteras i ekonomisystemets leverantörsreskontra. Informationen omfattar exempelvis

⁴⁷ Upphandlingsmyndigheten (2026). Nationella upphandlingsenkäten riktad mot upphandlande organisationer, 2025. Publicerad 13 mars 2026. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/>

⁴⁸ Upphandlingsmyndigheten (2019). Enkätundersökning till offentliga organisationer om inköpsvärden. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag F2018/01786/OU och Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkätrapport om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024–5809. Mars 2025.

⁴⁹ Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkätrapport om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024–5809. Mars 2025.

⁵⁰ Statskontoret (2025). EA-uppföljning 2024: Uppföljning av myndigheternas efterlevnad av det ekonomisystemets regelverk. Rapport 2025:13.

⁵¹ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

fakturabelopp och moms, fakturans radbeskrivningar samt leverantörsuppgifter. I tabellen nedan anges typiska uppgifter i fakturainformationen.

Tabell 5. Exempel på fakturainformation

Uppgift	Beskrivning	Exempel
Huvudnivå		
Fakturanummer	Unik identifierare för fakturan	INV-2025-12345
Fakturadatum	Datum då fakturan utfärdats	2025-02-10
Fakturatyp	Anger typ av faktura ex om fakturan är vanlig faktura eller kreditnota.	380 (vanlig faktura)
Orderreferens	Referens till ordern fakturan baseras på	PO-123456
Upphandlings-ID	Identifierare för upphandling	SE76756
Avtals-ID	Identifierare för avtal	2025-AVT-045
Köparens namn	Namn på köparen	Region Västerbotten
Köparens organisationsnummer	Organisationsnummer	232100-0222
Köparens adress	Adress för köparen	Storgatan 5, 111 22 Stockholm, SE
Köparens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	0007:5561234567
Leverantörens namn	Leverantörens namn	AB Kontorsvaror
Leverantörens organisationsnummer	Organisationsnummer eller motsvarande identifierare	556677-8899
Leverantörens momsregistreringsnummer	Leverantörens momsregistreringsnummer (VAT-nummer)	SE556677889901
Leverantörens adress	Adress för leverantören inkl. land	Hauptstrasse 5 10115 Berlin DE
Leverantörens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	0007:5566778899
Totalt fakturabelopp (exkl. moms)	Totalt belopp exkl moms.	10 000
Totalt fakturabelopp (inkl. moms)	Totalt belopp inkl moms.	12 500
Momssats (%)	Tillämpad momssats på fakturan eller fakturaraden.	25%
Momsbelopp	Total moms på fakturan	2 500
Valuta	Valuta som fakturan är utställd i	SEK
Radnivå		
Rad-ID	Unikt ID för fakturaraden	1
Radbelopp (exkl. moms)	Belopp för fakturaraden.	500
Momssats (%) per rad	Tillämpad momssats per rad	25%

Uppgift	Beskrivning	Exempel
Leverantörens artikelnummer	Leverantörens egna artikelnummer	PAP-A4-80-500
Standardiserat artikelnummer	Standardiserat artikelnummer ex GTIN/EAN	07312345678909
Leverantörens artikel- eller tjänstebeskrivning	Beskrivning av vara / tjänst	Kontorspapper A4
Antal / enhet	Antal artiklar och enhet.	10 st
Enhetspris och baskvantitet	Pris per artikel och baskvantitet.	50 SEK per 1 st
UNSPSC	Produktklassificering enligt UNSPSC	14111507
CPV	Produktklassificering enligt CPV	30197643

Källa: EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3. Not: Med huvudnivå avses att referensen avser hela fakturan. Referenser på radnivå avser enskilda fakturarader.

5.1.2.1 Analysnytta med fakturainformation

Analysnyttan med fakturainformation bedöms sammantaget vara hög. Den innehåller mycket av de basdata som krävs för inköpsanalyser och utgör därmed en stabil grund för analyser. Fakturainformation möjliggör analyser av inköpsvolym, köpar- och leverantörsstrukturer, inköpsmönster, geografisk fördelning och förändringar över tid. Den ger därmed ett robust underlag för de mest centrala inköpsanalyserna i ett nationellt perspektiv.

Fakturainformation är inte nödvändigtvis tillräcklig för den enskilda upphandlande organisationens behov, där kan mer information behövas, men väl lämpad för de analyser som är mest relevanta i den nationella kontexten.

Fakturor innehåller strukturerade uppgifter om köparen såsom namn och organisationsnummer. Med fakturainformation i kombination med nationella registerdata kan man analysera hur inköp fördelas mellan enskilda offentliga organisationer eller mellan samhällssektorer. Denna typ av köparanalyser kan användas för att beskriva inköpsmönster inom offentlig sektor och ger underlag för att visa vilka organisationer som köper vilka varor och tjänster.

Fakturor innehåller strukturerade uppgifter om leverantörer såsom namn och organisationsnummer. Dessa uppgifter visar vilka aktörer som levererar varor och tjänster till offentlig sektor och möjliggör leverantörsanalyser och analyser av leverantörsstrukturen. Informationen kan användas för att identifiera marknadskoncentration och bedöma leverantörsberoenden inom och mellan sektorer och branscher. Med fakturainformation i kombination med nationella registerdata kan man analysera leverantörsbasen utifrån exempelvis företagsstorlek, bransch- och näringsgrenar, ägarförhållanden och ekonomiska nyckeltal.

Fakturan kan även innehålla standardiserad produktklassificering enligt exempelvis UNSPSC. Fakturan kan även innehålla standardiserad artikelinformation enligt exempelvis GTIN/EAN. Produktklassificering är i dag frivillig och Upphandlingsmyndighetens bedömning är att användningen av fältet i praktiken är begränsad. Även om möjligheten finns att inkludera strukturerad produktinformation

förekommer strukturerade produktkoder sällan i fakturor i praktiken. Om standardiserad produktklassificering används brett och omfattar hela inköpsvolymen så kan fakturainformationen möjliggöra kategorianalyser baserade på strukturerad produktinformation på motsvarande sätt som beställningsinformationen.

Fakturainformationen innehåller vanligen fakturarader med uppgifter om vilka varor och tjänster som levereras såsom korta fritextbeskrivningar av den vara eller tjänst som faktureras. Det är möjligt att den här informationen kan användas för att på en grov nivå kategorisera inköpen i efterhand. Detta kan möjliggöra analyser av vilka varor och tjänster som köps på en övergripande nivå men är troligen inte tillräckligt för mer avancerad produkt- eller sortimentsanalys baserat på finmaskig produktklassificering.

Fakturan kan innehålla avtals- och upphandlingsreferenser i form av exempelvis avtalsnummer eller nationellt upphandlings-ID. Avtals- och upphandlingsreferenser är idag frivilliga fält i fakturan. Även om möjligheten finns att inkludera informationen i fakturan bedömer Upphandlingsmyndigheten att sådana referenser sällan anges i fakturor i praktiken. En bidragande orsak är att inte alla systemleverantörer har utvecklat stöd för leverantörer att ange eller hantera sådan information i fakturaflödet.⁵² Om referenser används brett och omfattar hela inköpsvolymen kan fakturainformationen användas för att koppla enskilda inköp till de avtal och upphandlingar som ligger till grund för dem. Det möjliggör avrops- och avtalsanalyser och ger underlag för att bedöma hur avtalen används i praktiken som exempelvis avropsmönster och avtalsefterlevnad.

5.1.2.2 Standardisering

Standardiseringen av fakturainformation bedöms sammantaget vara hög. De fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande organisation ska vara elektroniska och fakturornas format ska överensstämja med den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3. Det innebär att huvuddelen av inköpen i offentlig sektor bör resultera i en faktura som följer den europeiska standarden och den svenska användarspecifikationen.

Fakturainformationen har därmed en enhetlig och gemensam datastruktur med definierade kodlistor och strukturerade fält. Det säkerställer att uppgifter uttrycks på samma sätt i alla fakturor, vilket underlättar nationell användning i inköpsanalyser.

Även om e-fakturering som regel är obligatoriskt vid offentlig upphandling så kan det i praktiken förekomma att fakturor skickas som PDF-fakturor eller pappersfakturor. Dessutom kan det förekomma att leverantörer använder andra e-fakturaformat än Peppol BIS Billing 3 för e-faktura. Kravet på e-faktura gäller inte heller i relation till exempelvis lagen om valfrihetssystem (LOV).

År 2023 hanterades i genomsnitt 82 procent av alla inkommande fakturor som e-faktura i offentlig sektor. Genomsnittet för e-faktura inom staten var 84 procent och inom regionerna och kommunerna 83 respektive 80 procent. Drygt 85 procent uppger att man använder Peppols nätverk helt eller till stor del för inkommande leverantörsfakturor. Här

⁵² SFTI (2025) Utredning av affärssystemens användning av referenser. Internt underlag.

ingår dock genomgående enbart kommuner, regioner och statliga myndigheter och inte de offentligt ägda bolagen eller andra upphandlande organisationer.⁵³

De tre ledande leverantörerna av affärssystem i offentlig sektor ger en liknande bild. De uppskattar att huvuddelen (runt 90 procent) av alla inkommande leverantörsfakturer i offentlig sektor är e-fakturer och att Peppol-nätverket används i hög utsträckning.⁵⁴ Statens servicecenter uppskattar att e-fakturer utgör 93 procent av deras totala fakturavolym.⁵⁵

Andelen e-fakturer ökar kontinuerligt och det är rimligt att anta att täckningsgraden för e-faktura inom några år kommer att vara mycket hög. E-fakturalagen innebär att alla nya upphandlingar efter den 1 april 2019, inklusive direktupphandlingar, ska faktureras elektroniskt. Andelen e-fakturer bör därför fortsätta att stiga i takt med att nya upphandlingar resulterar i nya avtal som ersätter äldre.

5.1.2.3 Täckningsgrad

Täckningsgraden för fakturainformation bedöms vara hög. Fakturer uppstår som regel när ett inköp genomförs och fakturainformation finns därför för i princip hela den offentliga inköpsvolymen. Den offentliga sektorn omfattas dessutom av lagkrav på att ta emot e-fakturer och leverantörer är skyldiga att kunna skicka dem enligt standardiserade format.

Den grundläggande fakturainformation som ingår som obligatoriska fält i e-fakturer bör därmed vara tillgänglig för huvuddelen av alla offentliga inköp. Det gör fakturainformationen till den mest heltäckande datakällan för nationell inköpsanalys. Denna bild bekräftas också av de tre ledande leverantörerna av affärssystem till offentlig sektor.⁵⁶

Täckningen för fakturainformation påverkas inte nödvändigtvis av om fakturan skickas som e-faktura via Peppol eller andra kanaler. Däremot påverkas standardiseringen och datainnehållet av i vilken utsträckning fakturer skickas som e-fakturer enligt den europeiska standarden. Framför allt PDF-fakturer och pappersfakturer kan innehålla mindre strukturerad och mer varierande information.

Täckningsgraden kan även variera mellan olika uppgifter i fakturan. Uppgifter som är obligatoriska kan förväntas finnas genomgående men frivilliga uppgifter används oregelbundet och har som regel lägre täckning.

⁵³ Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkätrapport om e-fakturer och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024-5809. Mars 2025.

⁵⁴ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

⁵⁵ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Statens servicecenter. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

⁵⁶ Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026) Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148 och Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148

5.1.3 Redovisningsinformation

Redovisningsinformation avser de data som uppstår när fakturan konteras, bokförs och betalas i ekonomisystemet. Informationen omfattar exempelvis konteringsuppgifter som visar hur inköpen har redovisats internt. Informationen finns i ekonomisystemets huvudbok och leverantörsreskontra. I tabellen nedan anges typiska uppgifter i redovisningsinformationen.

Tabell 6. Exempel på redovisningsinformation

Uppgift	Beskrivning	Exempel
Verifikationsnivå		
Verifikationsnummer	Unikt nummer som identifierar verifikationen	V2025-00012345
Bokföringsdatum	Datum då verifikationen förs in i huvudboken.	2025-01-31
Verifikationstyp	Typ av verifikation bokföringen avser ex leverantörsfaktura.	LF
Betaldatum	Datum då betalningen skett	2025-01-15
Konteringsnivå		
Konto	Konto i kontoplanen som anger vilken typ av kostnad fakturan bokförs på	7110 – Konsulttjänster
Kostnadsställe	Anger organisatorisk enhet som kostnaden hör till	1203 – Vårdcentralen Solsidan
Projekt	Projekt eller investering som kostnaden ska kopplas till	P10234 – Nybyggnation skola
Verksamhet	Kod kopplad till verksamhetsindelning inom organisationen	310 – Grundskola
Motpartskod	Kod som klassificerar vilken typ av motpart som transaktionen avser ex intern eller extern.	E

Källa: Upphandlingsmyndighetens bedömning baserat på redovisningsregler och baskontoplaner mm. Not: Med verifikationsnivå menas att uppgiften normalt avser hela verifikationen. Uppgifter på konteringsnivå avser enskilda bokföringsrader.

5.1.3.1 Analysnytta med redovisningsinformation

Analysnyttan med redovisningsinformation i kontexten nationella inköpsanalyser bedöms sammantaget vara medelhög. Redovisningsinformation kan visa hur inköp fördelas utifrån konteringsdimensioner som exempelvis konto, kostnadsställe och verksamhet. Dessa uppgifter möjliggör nationella analyser av hur inköp fördelas mellan olika verksamhetsområden, funktioner och ändamål (verksamhetskontexten). Det kan användas för verksamhets- och funktionsanalyser och kostnadstypsanalyser men även för att kunna fördela inköp efter samhällsfunktioner.

Information om kostnadsställe och verksamhetskoder kan till exempel användas för att koppla inköp till typer av verksamheter, som hälso- och sjukvård, skola eller omsorg, och

därmed möjliggöra verksamhets- och funktionsanalyser. Med konteringsdimensioner blir det möjligt att identifiera inte bara vilken organisation som använder en viss vara eller tjänst utan även vilken del av organisationen som gör det. Analysen kan därmed visa vilka verksamheter, och i förlängningen vilka samhällsfunktioner, som köper.

Information om konton kan i viss mån även användas för att beskriva vilka typer av kostnader inköpen ger upphov till och kan användas för att beskriva vad som köps på en mycket övergripande nivå. Kontostrukturen är dock i första hand utformad för redovisningsändamål och är ofta ensamt alltför grov för att fungera som underlag för ändamålsenlig produkt- och kategorianalys. Om en standardiserad produktklassificering finns tillgänglig blir den främsta nyttan med redovisningsinformationen att den möjliggör analyser av hur inköp fördelas mellan olika verksamhetsområden och funktioner snarare än för att klassificera vad som köps.

5.1.3.2 Standardisering

Standardiseringen av redovisningsinformationen bedöms sammantaget vara låg. Det finns ingen enhetlig nationell standard eller nationell kontoplan som omfattar alla upphandlande organisationer. Däremot finns baskontoplaner för kommuner och regioner respektive statliga myndigheter vilket i kombination med redovisningsregler ändå ger en viss grad av standardisering av information.⁵⁷

Kommuner, regioner och statliga myndigheter använder baskontoplaner (kommunal baskontoplan för kommuner och regioner och statlig baskontoplan för statliga myndigheter) som ger partiell harmonisering. Dessa kontoplaner är dock inte alltid obligatoriska att använda och är inte nödvändigtvis harmoniserade sinsemellan. För offentligt ägda bolag finns ingen motsvarande gemensam kontoplan annat än baskontoplanen inom näringslivet. Kontoplanernas uppbyggnad varierar dessutom till viss del mellan organisationer och konteringsdimensioner följer ofta interna styrmodeller snarare än nationella standarder.

Avsaknaden av en gemensam kontoplan för hela den offentliga sektorn och variationen i hur konteringsdimensioner används, begränsar möjligheten att använda uppgifterna direkt i nationella inköpsanalyser utan att uppgifterna först harmoniseras.

5.1.3.3 Täckningsgrad

Täckningsgraden för redovisningsinformation, åtminstone grundläggande uppgifter, bedöms vara hög. Det beror på att alla fakturor som bokförs i ekonomisystemet måste konteras i enlighet med redovisningsregler.

Konteringsinformationen bör därmed i praktiken omfatta huvuddelen av den offentliga inköpsvolymen. I vilken utsträckning olika konteringsdimensioner i praktiken används kan dock variera mellan upphandlande organisationer.

⁵⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2026). Redovisning. Hämtad 10 mars 2026 <https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/redovisning.8278.html> och Statskontoret (2023). Baskontoplan och S-koder för statliga myndigheter. Hämtad 10 mars 2026 <https://forum.statskontoret.se/redovisning-och-finansiering/bokforing-och-rapportering/baskontoplan/>

Täckningsgraden kan även variera mellan olika uppgifter som rör redovisningen. Det saknas dock underlag för att kunna bedöma i vilken utsträckning olika typer av uppgifter förekommer i redovisningsinformationen.

5.2 Bedömning av informationskategorierna

Beställnings-, faktura- och redovisningsinformation utgör tre kompletterande datakategorier i e-handelsprocessen. De varierar avseende standardisering, täckningsgrad och analytiskt värde.

Beställningsinformation innehåller detaljerad produkt- och artikelinformation inklusive standardiserad produktklassificering enligt exempelvis UNSPSC och artikelklassificering enligt exempelvis GTIN/EAN. Informationen möjliggör fördjupade produktanalyser och kategorianalyser. Beställningsinformation innehåller vanligen även avtalsreferenser vilket gör avrops- och avtalsanalyser möjliga. Täckningsgraden är dock begränsad eftersom inköpssystem inte används av alla upphandlande organisationer och, där de används, inte omfattar alla inköp. Beställningsinformationen finns därmed endast för en begränsad del av den offentliga inköpsvolymen. De standardiserade format som finns framtagna är dessutom inte brett införda i offentlig sektor.

Fakturainformation är den mest heltäckande och mest standardiserade datakategorin, eftersom inköp i regel resulterar i en faktura som följer e-fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3. Fakturainformation innehåller de basdata som krävs för de mest centrala nationella inköpsanalyserna.

En tydlig begränsning är att fakturor i praktiken sällan innehåller standardiserad produktklassificering, vilket är nödvändigt för kategorianalyser. En annan begränsning är att fakturor ofta saknar avtals- och upphandlingsreferenser som krävs för att koppla inköpen till specifika avtal och upphandlingar. Det är dock möjligt enligt den europeiska standarden, och den svenska användarspecifikationen, att inkludera både avtals- och upphandlingsreferenser och produktklassificering i fakturan men fälten är idag frivilliga och bedömningen är att de används i begränsad omfattning.

Redovisningsinformation har hög täckningsgrad, eftersom fakturor i regel konteras och bokförs. Uppgifterna tillför framför allt konteringsdimensioner som möjliggör verksamhets- och funktionsanalyser. Standardiseringen är däremot begränsad. Även om baskontoplaner och redovisningsregler ger en partiell harmonisering saknas en enhetlig nationell standard. Det innebär att redovisningsinformation inte enkelt kan användas för nationella analyser utan harmonisering.

Fakturainformationen kan sammantaget ge en god grund för grundläggande nationell inköpsanalys. Beställningsinformation och redovisningsinformation tillför ytterligare analytiskt värde men när dessa datakategorier inte är standardiserade och har begränsad täckningsgrad är deras användbarhet i den nationella kontexten i praktiken mer begränsad. Redovisningsinformation har hög täckningsgrad och tillför viktig verksamhetskontext men saknar standardisering. Beställningsinformation har högt analytiskt värde där den finns men den är inte lika användbar på grund av låg täckning och låg standardisering.

Fakturainformation bedöms i nuläget vara den enda datakategori som har tillräcklig täckning och standardisering för att kunna användas brett i nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser.

Tabell 7. Bedömning av datakategorier

Datakategori	Analysnytta	Standardisering	Täckningsgrad
Beställningsinformation	Hög	Medel	Låg
Fakturainformation	Hög	Hög	Hög
Redovisningsinformation	Medel	Låg	Hög

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

6 Inköpsdata i nationella försörjningsanalyser

Upphandlingsmyndigheten ska med utgångspunkt i Myndigheten för civilt försvars modell för försörjningsanalyser analysera om data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas i försörjningsanalyser.

Detta kapitel belyser hur inköpsdata för offentlig sektor kan användas som underlag för nationella försörjningsanalyser. Utgångspunkten är Myndigheten för civilt försvars modell för nationella försörjningsanalyser och den inköpsdata som bedöms vara tillgänglig som strukturerad data i inköpssystem och leverantörsreskontra. Det huvudsakliga syftet är att analysera i vilken utsträckning denna inköpsdata är användbar i försörjningsanalyser och visa på vilket sätt den är användbar.

Genomförd kartläggning av inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra antyder att fakturainformation i nuläget är den enda datakategori som har tillräcklig täckning och standardisering för att kunna användas brett i nationella inköps- och försörjningsanalyser. Nedan analys utgår dock från all den inköpsdata som genereras i systemen, beställnings-, faktura- och redovisningsinformation, för att illustrera hur inköpsdata kan användas i försörjningsanalyser oavsett om informationen i praktiken är standardiserad eller tillgänglig för hela inköpsvolymen.

Inledningsvis beskrivs relationen mellan traditionella inköpsanalyser och försörjningsanalyser och hur inköpsanalyser kan utgöra en grund för arbetet med försörjningsanalyser för offentlig sektor i bredare bemärkelse. Därefter redovisas vilken typ av inköpsdata som myndigheten bedömer kan vara användbar i försörjningsanalyser och vilka analysmöjligheter som dessa data ger. Ansatsen här är att visa på användningsområden och analysmöjligheter med inköpsdata i försörjningsanalyser i bred mening.

Därefter kopplas resonemanget mer konkret till Myndigheten för civilt försvars modell för nationella försörjningsanalyser och modellens olika analysmoment. För varje moment analyseras på vilket sätt inköpsdata kan bidra i analysarbetet och vilka typer av frågor som kan belysas. Ansatsen är att tydliggöra både möjligheterna och begränsningarna med inköpsdata som underlag för nationella försörjningsanalyser.

I kapitlet redovisas även resultatet av den kartläggning av beredskapssektorernas behov av inköpsdata för försörjningsanalyser som genomförts inom ramen för uppdraget.

Avslutningsvis görs en samlad bedömning av i vilken utsträckning sammanställda data från inköpssystem och leverantörsreskontra för offentlig sektor vore användbar i nationella försörjningsanalyser inom ramen för det civila beredskapssystemet.

6.1 Inköpsanalys och inköpsdata i försörjningsanalyser

Avsnittet beskriver hur inköpsanalys kan utgöra en grund för försörjningsanalyser för offentlig sektor. Det redovisar också vilken typ av inköpsdata som Upphandlingsmyndigheten bedömer kan vara användbar i försörjningsanalyser och vilka analysmöjligheter dessa data ger i bred mening.

6.1.1 Inköpsanalys som grund för försörjningsanalyser

En inköpsanalys, även kallad spendanalys, kan användas för att beskriva och analysera offentliga inköp på ett samlat sätt. Analysen syftar vanligen till att skapa en faktabaserad grund av vilka varor och tjänster som köps, från vilka leverantörer, i vilka volymer och av vilka verksamheter. Genom att strukturera inköpsdata efter inköps-, leverantörs-, och köpkategorier går det att kartlägga hur de offentliga inköpen är sammansatta och fördelade mellan olika produktområden, leverantörer och köpare.

På nationell nivå kan en inköpsanalys ge en samlad bild av hur de offentliga inköpen ser ut och hur de är organiserade. Analysen kan bland annat belysa hur stora inköpsvolymerna är, hur inköpsmönstren förändras över tid och vilka typer av varor och tjänster som köps inom olika områden.

Den kan också visa vilka offentliga organisationer som genomför inköpen, inom vilka samhällssektorer och områden, samt vilka inköp som är kopplade till vilka avtal och vilken upphandling. Vidare kan den visa vilka företag som levererar till offentlig sektor och hur stor del av inköpen de står för, samt vilka företag som levererar vilka typer av varor och tjänster inom olika produktområden.

En försörjningsanalys för offentlig sektor kan ses som en utvidgad nationell inköpsanalys. Den använder samma grundläggande inköpsdata som en traditionell inköpsanalys, information om leverantörer, köpare och kategorier, och utgår i grunden ifrån liknande frågeställningar som avser att belysa vem köper vad från vem, när, var och på vilka villkor. Den främsta skillnaden ligger i analysens inriktning och syfte.

En traditionell inköpsanalys är i huvudsak inriktad på att analysera kostnader och inköpsmönster och bidra till inköpsstyrning och mer kostnadseffektiva och ändamålsenliga affärer. En försörjningsanalys fokuserar i stället på att förstå hur de offentliga inköpen speglar samhällets beroenden och sårbarheter. Det handlar om att identifiera och bedöma risker, sårbarheter och beroenden i försörjningskedjor samt uppskatta vilka konsekvenser olika typer av störningar kan få.

Försörjningsanalysen kan därför ses som en variant av inköpsanalysen, där samma datagrund analyseras utifrån ett bredare perspektiv med fokus på robusthet och försörjningssäkerhet snarare än primärt på kostnadseffektivitet.

6.1.2 Inköpsdata för försörjningsanalyser

För att kunna genomföra en nationell försörjningsanalys för offentlig sektor krävs i huvudsak samma basplatta av inköpsdata som för en nationell inköpsanalys. Försörjningsanalyser kräver inköpsdata som på ett tillförlitligt sätt kan beskriva vad som köps, från vem, av vem, när, hur samt i vilken omfattning.

Tabellen nedan visar vilken typ av information som bedöms vara central för att kunna genomföra försörjningsanalyser och vilka analyser de möjliggör. Den utgår ifrån den inköpsdata som bedöms vara tillgänglig som strukturerad data i inköpssystem och leverantörsreskontra. Exakt vilka analyser som kommer att kunna genomföras i praktiken beror på vilken inköpsdata som kan användas och vilken kvalitet de uppgifterna har avseende exempelvis standardisering och täckningsgrad.

Fakturainformationen utgör sammantaget en stabil grund för nationell inköpsanalys och försörjningsanalys. Fakturainformation behövs som bas för alla analyser, och många analyser kan genomföras med enbart fakturainformation. Den möjliggör analyser av inköpsvolym, leverantörsstruktur, inköpsmönster och förändringar över tid, och ger därmed ett underlag för de mest grundläggande analyserna i den nationella kontexten.

Beställnings- och redovisningsinformation tillför ytterligare analytiskt värde och möjliggör fördjupade analyser. I vilken utsträckning beställningsinformation behövs beror dock på vilket innehåll som är obligatoriskt i fakturainformationen. Genom att koppla inköpsdata till nationella registerdata ges ytterligare analysmöjligheter.

Tabell 8. Inköpsdata för nationella försörjningsanalyser

Analysmöjligheter	Exempel på nödvändiga uppgifter	Datakategori
Köparanalys	Information om köparen ex namn och organisationsnummer	Fakturainformation
Verksamhets- och funktionsanalys	Information om köparen ex kostnadsställe	Fakturainformation Redovisningsinformation
Leverantörsanalys	Information om leverantören ex namn och organisationsnummer	Fakturainformation
Kategorianalys	Information om vad inköpet avser ex fakturadbeskrivningar och produktklassificering	Fakturainformation Beställningsinformation
Fördjupad produktanalys baserad på standardiserad produkt- och artikelinformation	Information om vad inköpet avser ex standardiserad produkt- och artikelinformation	Fakturainformation Beställningsinformation
Inköpsanalys	Information om inköpsvolym ex belopp, moms, valuta	Fakturainformation
Tidsanalys	Information om tidpunkt för inköpet ex fakturadatum	Fakturainformation
Avrops- och avtalsanalys	Information om villkoren för inköpet ex avtals- och upphandlingsreferens	Fakturainformation Beställningsinformation
Fördjupad leverantörs- och köparanalys Branschanalys	Nationella registerdata ex ägarkontroll, sektorstillhörighet, SNI, företagsstorlek, finansiella nyckeltal, mm	Fakturainformation Nationella register

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026. Not: Fakturainformation behövs som bas för alla analyser. Huruvida beställningsinformation behövs beror på innehållet i fakturainformationen.

6.1.3 Analysmöjligheter med inköpsdata i försörjningsanalyser

När inköpsdata struktureras och sammanställs kan de användas som underlag för inköpsanalyser som stärker förståelsen för offentlig sektors behov och försörjningsberoenden inom olika produktområden. Inköpsdata kan belysa vad som köps, av vilka offentliga organisationer och verksamheter, i vilka volymer och över tid, samt hur inköpen fördelar sig mellan leverantörer och produktkategorier.

Nedan beskrivs några centrala analysmöjligheter med inköpsdata i försörjningsanalyser. Analysmöjligheterna illustreras genom köparanalyser, verksamhets- och funktionsanalyser, leverantörsanalyser, kategorianalyser, bransch- och näringsgrensanalyser samt avrops- och avtalsanalyser, med exempel på vilka försörjningsrelaterade frågeställningar de kan belysa.

6.1.3.1 Köparanalyser

Inköpsdata innehåller strukturerade uppgifter om den upphandlande organisationen, såsom namn och organisationsnummer. Med denna grundläggande information kan man belysa hur inköp fördelas mellan enskilda offentliga organisationer, exempelvis kommuner, regioner och statliga myndigheter, eller mellan samhällssektorer inom offentlig sektor. Uppgifterna kan användas för att analysera inköpsvolym och inköpsmönster inom offentlig sektor och ger ett underlag för att förstå vilka offentliga organisationer som köper vilka varor och tjänster.

I försörjningsanalyser kan köparinformationen användas för att genomföra övergripande köparanalyser som identifierar inköpsmönster och tydliggör vilka offentliga organisationer som står för behoven inom olika produktkategorier och hur exponerade de är mot specifika leverantörer. När kritiska produktkategorier har identifierats kan dessa analyser användas för att fastställa vilka offentliga organisationer som är kritiska ur ett försörjningsperspektiv. Det gör det möjligt att bedöma vilka delar av den offentliga verksamheten som skulle påverkas vid störningar i försörjningen av vissa varor och tjänster eller vid leveransproblem från specifika leverantörer.

Med nationella registerdata är det möjligt att kategorisera enskilda offentliga organisationer efter exempelvis sektorstillhörighet och analysera inköpen efter etablerade indelningar vilket möjliggör fler analyser. Det är även möjligt att koppla den offentliga organisationen till geografisk hemvist (till exempel kommun eller region) och därmed analysera inköpen geografiskt för att belysa var i landet efterfrågan och behovet är koncentrerat.

På nationell nivå kan köparanalyserna synliggöra sårbarheter och beroenden som inte framgår av den enskilda offentliga organisationens inköp. När inköpsdata för hela den offentliga sektorn sammanställs och analyseras samlat går det att identifiera situationer där många offentliga organisationer är beroende av samma leverantörer eller produktområden. Detta ger en systemnivåbild av försörjningsberoenden som inte kan tas fram med enbart lokala analyser eller på sektorsnivå.

6.1.3.2 Verksamhets- och funktionsanalyser

Med tillgång till redovisningsinformation och konteringsdimensioner, såsom kostnadsställen och verksamhetskoder, möjliggörs mer fördjupade analyser av vilka verksamheter som köper vilka varor och tjänster inom respektive offentlig organisation.

Med konteringsinformation är det möjligt att identifiera inte bara vilken offentlig organisation som använder en viss vara eller tjänst utan även vilken verksamhet som står för inköpet. Utan kostnadsställe kan analysen exempelvis visa att region X köper en viss produkt från leverantör Y men med information om kostnadsställe är det möjligt att se att inköpet avser hälso- och sjukvården eller ett specifikt sjukhus. Detta skapar en djupare förståelse för vilka verksamheter som köper vilka varor och tjänster.

Genom att kombinera konteringsdimensioner och produktkategorier kan verksamhetens användning av varor och tjänster översättas till funktionella beroenden. Analysen kan exempelvis visa att livsmedel används inom kommunala skolmåltider eller kommunal äldreomsorg. Detta möjliggör en tydligare identifiering av vilka samhällsfunktioner som är beroende av olika varor och tjänster och därmed vilka funktioner som riskerar att påverkas vid störningar i försörjningskedjan.

6.1.3.3 Leverantörsanalyser

Inköpsdata innehåller strukturerade uppgifter om leverantörer, såsom namn och organisationsnummer. Med denna grundläggande information kan man identifiera vilka företag som levererar varor och tjänster till offentlig sektor och hur inköpsvolymerna fördelas mellan dem. Uppgifterna kan användas för att analysera leverantörsstrukturen. En leverantörsanalys kan till exempel visa hur inköpen inom en viss inköpskategori är fördelade mellan olika leverantörer och vilka företag som står för de största volymerna inom en viss produktkategori.

Med nationella registerdata möjliggörs mer fördjupade leverantörsanalyser. Det blir möjligt att kategorisera enskilda leverantörer efter parametrar som exempelvis branschtillhörighet, företagsstorlek och nationalitet samt att analysera leverantörsbasen utifrån en sådan kategorisering. Det ger ett mer heltäckande underlag för att analysera leverantörsstrukturen än vad inköpsdata ensam kan ge.

Med hjälp av information om ägarförhållanden kan enskilda leverantörer indelas i koncerner och utlandskontrollerade leverantörer identifieras. Det kan visa på utlandsberoenden eller exponering mot specifika regioner. Leverantörer kan även analyseras utifrån finansiella nyckeltal för att identifiera leverantörer med hög riskprofil.

I försörjningsanalyser kan leverantörsinformationen användas för att på ett systematiskt sätt analysera leverantörsstrukturen för offentlig sektor och identifiera beroenden och sårbarheter i försörjningskedjorna. Genom att analysera inköpsvolym per leverantör kan man avgöra hur koncentrerade inköpen är inom olika produktkategorier och identifiera var det finns starka beroenden av enskilda leverantörer (så kallade single source-situationer).

Analysen kan visa om stora delar av inköpsvolymerna inom en viss produktkategori är koncentrerade till ett fåtal leverantörer eller utspridda mellan flera. De kan visa vilka leverantörer som tillhandahåller kritiska varor och tjänster och om det finns alternativa leverantörer på marknaden. Analyserna kan på så sätt ge underlag för att identifiera situationer där ett leverantörsbortfall kan få stora konsekvenser för försörjningen.

Leverantörsanalyser ger underlag för att identifiera sårbarheter och beroenden i leverantörsstrukturen och för att bedöma om försörjningen är robust eller sårbar inom olika produktkategorier. Analyserna kan signalera riskområden och utgöra underlag för att identifiera områden där leverantörsbasen behöver breddas eller förstärkas. Leverantörsinformationen kan här användas för att både synliggöra försörjningsrisker och formulera åtgärder som kan minska sårbarheter och stärka försörjningssäkerheten.

På nationell nivå kan leverantörsanalyserna visa koncentrationer och beroenden som inte är synliga för den enskilda offentliga organisationen. Genom att sammanställa och analysera inköpsdata går det att identifiera leverantörer som försörjer många offentliga

organisationer eller dominerar stora delar av volymerna inom kritiska produktkategorier. På så sätt kan analysen peka ut kritiska sårbarheter i leverantörsstrukturen.

Leverantörsanalyser kan även genomföras med ett geografiskt perspektiv. Inköpsdata kan exempelvis användas för att analysera hur leverantörsstrukturen ser ut i olika delar av landet och identifiera regionala beroenden eller geografiska koncentrationer som kan innebära särskilda sårbarheter i försörjningen.

Den inköpsdata som vanligen är tillgänglig som strukturerad information ger i första hand information om det första leverantörsledet. Informationen omfattar normalt inte underleverantörer, producenter eller råvaruleverantörer längre bak i försörjningskedjan. Det betyder att inköpsdata inte ensamt kan användas för att analysera den fullständiga försörjningskedjan; vilka underleverantörer som används eller var produkterna faktiskt produceras och vilka insatsvaror som används. Det finns inte heller någon information om lagerhållning och produktionskapacitet eller om leden i logistik- och transportkedjan exempelvis produktionsplatser, lagerhållning, transportvägar, omlastningspunkter eller ledtider. Analyserna baserade på inköpsdata kan i huvudsak beskriva beroenden till den direkta avtalsparten men inte den fullständiga försörjningskedjan från produktion till slutlig användning. För det krävs kompletterande information och kunskap.

Information om det första leverantörsledet är samtidigt i sig mycket värdefull. Inköpsdata gör det möjligt att identifiera kritiska produktkategorier och kan visa vilka leverantörer som dominerar inom dessa och vilka offentliga organisationer eller verksamheter som är beroende av dem. På så sätt kan inköpsdata användas för att peka ut de produktområden och leverantörer som är mest prioriterade för fördjupad analys av försörjningskedjan.

6.1.3.4 Kategorianalyser

En produktklassificering är i praktiken en förutsättning för att på ett systematiskt sätt kunna beskriva och analysera vad som köps. Utan någon form av strukturerad indelning av varor och tjänster i kategorier, till exempel genom kodsystém som UNSPSC, blir det svårt att göra mer än mycket grova kategorianalyser av inköpsvolymerna. Det är också en förutsättning för att kunna göra relevanta leverantörsanalyser inom specifika produktområden. Utan strukturerad information om vad som köps går det i praktiken bara att analysera leverantörsbasen som helhet men inte inom specifika kategorier. Vikten av en produktklassificering kan inte nog understrykas.

I traditionella inköpsanalyser används produktklassificering för att analysera hur inköpsvolymerna fördelas mellan olika kategorier och vilka kategorier som står för de största kostnaderna. Kategorianalys ger vanligen ett underlag för att prioritera kategorier i inköpsarbetet och underlag för att kunna arbeta med kategoristyrning.

På mer övergripande nivå kan inköpen grupperas i breda kategorier (till exempel livsmedel, drivmedel eller läkemedel) medan detaljerad artikel- eller produktinformation (såsom artikelnummer, enhet, kvantitet och pris) möjliggör fördjupade analyser av specifika produkter och insatsvaror. Denna detaljnivå möjliggör mer avancerade inköpsanalyser och ger en djupare förståelse för vilka varor och tjänster som köps och hur behoven ser ut.

I försörjningsanalyser kan kategorianalysen användas för att identifiera kritiska varu- och tjänsteområden och bedöma hur sårbarheter och beroenden ser ut inom dessa. Genom att

kombinera produktkategorier med information om leverantörer och inköpsvolymerna går det att se vilka kategorier som är stora sett till inköpsvolymerna och hur stor del av volymerna som är koncentrerad till vissa kategorier och leverantörer. Analysen gör det möjligt att peka ut produktområden där störningar kan få särskilt stora konsekvenser och där det därför kan finnas behov av fördjupade analyser eller riskreducerande åtgärder.

På nationell nivå kan kategorianalys ge underlag till vilka typer av varor och tjänster som är viktigast ur ett försörjningsperspektiv och var det finns behov av fördjupade analyser av specifika produktområden eller leveranskedjor.

6.1.3.5 Bransch- och näringsgrensanalyser

Eftersom inköpsdata innehåller leverantörens organisationsnummer kan den kombineras med uppgifter från nationella register. Detta möjliggör att varje leverantör kan tilldelas en SNI-kod som anger företagets huvudsakliga bransch eller näringsgren. SNI-koder kan användas för att göra övergripande analyser av vilka branscher eller näringsgrenar som offentlig sektor köper varor och tjänster från. Metoden ger en grov kategorisering av inköpen som kan användas för att identifiera fördelningen av inköp mellan olika branscher och näringsgrenar och möjliggöra analyser av leverantörsbasen utifrån en bransch- och näringsgrensindelning.

I försörjningsanalyser kan informationen användas för att analysera beroenden inom specifika branscher eller näringsgrenar eller för att identifiera branscher som är särskilt kritiska ur ett försörjningsperspektiv.

SNI kan inte ersätta en produktklassificering eftersom den beskriver leverantörens huvudsakliga verksamhet snarare än vilka varor och tjänster som levereras. Men den kan ge värdefull indirekt kategorisering på nationell nivå och särskilt i situationer där produktklassificeringen är ofullständig eller helt saknas. Där kan SNI fungera som ett komplement som gör det möjligt att genomföra övergripande bransch- och näringsgrensanalyser baserade på inköpsdata. Det är dock viktigt att betona att SNI inte är en produktstandard och därför inte ger samma precision som en produktklassificering.

6.1.3.6 Avrops- och avtalsanalyser

Inköpsdata med kontraktsreferenser och upphandlingsreferenser gör det möjligt att koppla enskilda inköp till de avtal och upphandlingar som ligger till grund för dem. De möjliggör spårbarhet genom hela inköpsprocessen från behov till betalning.

I traditionella inköpsanalyser används dessa referenser framför allt för att analysera avtalstrohet och avtalsanvändning. Till exempel hur stor andel av inköpen som baseras på avtal inom olika kategorier och hur olika ramavtal utnyttjas och i vilken utsträckning inköp sker utanför aktuella avtal.

I försörjningsanalyser kan samma uppgifter användas som ett komplement till köpar-, leverantörs- och kategorianalyserna. Med kontraktsreferenser kan man analysera avtalsanvändningen inom offentlig sektor och identifiera kritiska nav i försörjningen. Exempelvis avtal där många offentliga organisationer avropar stora volymer inom ett kritiskt område. Det blir också möjligt att analysera om kritiska produktområden i huvudsak försörjs genom ramavtal eller genom enstaka kontrakt, vilket kan vara relevant för att bedöma hur robust försörjningen är.

Med upphandlingsreferenser går det att identifiera de upphandlingar som låg till grund för avtalen och de efterföljande inköpen. Därigenom blir det möjligt att använda data ur upphandlingsannonser, som på nationell nivå redan är tillgänglig för huvuddelen av alla upphandlingar.

Även om själva avtalen inte finns som strukturerad data kan kontraktreferenserna i inköpsdata användas som nycklar för riktad informationsinhämtning. Med ett register över avtalsnummer som rör exempelvis kritiska produktkategorier kan de underliggande avtalen hämtas in separat för närmare analys. På så sätt kan den kvantitativa bilden av volymer och beroenden kompletteras med en kvalitativ genomgång av avtalsvillkor exempelvis avseende leveransåtaganden, beredskapsregleringar, mm.

Kontrakt- och upphandlingsreferenser är inte en förutsättning för att genomföra nationella försörjningsanalyser baserade på inköpsdata på samma sätt som exempelvis leverantörsinformation och produktklassificering men de möjliggör fördjupade analyser. De gör det möjligt att komplettera analyser av vilka varor och tjänster som köps från vilka leverantörer med analyser av hur försörjningen faktiskt är organiserad avtalsmässigt och vilket handlingsutrymme som finns vid störningar.

6.2 Analysmodell för nationella försörjningsanalyser

I detta avsnitt analyseras hur inköpsdata för offentlig sektor kan användas i Myndigheten för civilt försvars modell för nationella försörjningsanalyser. Med modellen som utgångspunkt analyseras hur inköpsdata kan användas i respektive steg: från val av produktområde till behovsanalys, tillgångsanalys, gapanalys samt identifiering och prioritering av åtgärder. Detta för att tydliggöra inköpsdatas möjligheter och begränsningar som underlag i nationella försörjningsanalyser.

För mer utförlig information om analysmodellen hänvisas till kapitel 2.

6.2.1 Användbarheten av inköpsdata i försörjningsanalyser

Upphandlingsmyndighetens bedömning är att inköpsdata för offentlig sektor kan utgöra ett relevant och användbart underlag i arbetet med nationella försörjningsanalyser. Inköpsdata kan bidra i samtliga steg i analysen. De är särskilt värdefulla som underlag för att ge en empirisk bild av offentlig sektors behov, efterfrågan och beroenden inom ett produktområde.

Inledningsvis kan inköpsdata bidra till tvärssektoriell överblick och jämförbarhet genom att ge en samlad bild av offentliga inköp på systemnivå i det civila beredskapssystemet.

Inköpsdata är sen särskilt användbar i de inledande stegen i arbetet med val av produktområden samt behovs- och tillgångsanalysen. Inköpsdata ger ett underlag för arbetet med att identifiera och avgränsa vilka produktområden som finns inom en beredskapssektor och vilka som kan bedömas som kritiska för samhällets funktionalitet.

Inköpsdata kan även bidra till att konkretisera och kvantifiera behovsbilden, i relation till offentlig sektor, inom det valda produktområdet. Inköpsdata kan exempelvis bidra med en kvantifierad referensnivå för behovet i normalläge, vilket kan utgöra en utgångspunkt för att bedöma hur behoven kan komma att förändras i ett dimensionerande scenario.

Inköpsdata kan dessutom ge en bild av hur offentlig sektor i normalläget försörjs inom ett produktområde, inklusive leverantörsstrukturen, och därigenom bidra till att identifiera sårbarheter och beroenden som bör analyseras vidare.

Slutligen kan inköpsdata även bidra som stöd för att konkretisera åtgärdsförslag och som underlag i bedömningar av åtgärders dimensionering och resursbehov.

Användningsområden för inköpsdata i modellen för nationell försörjningsanalys sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 9. Inköpsdata i modellen för nationell försörjningsanalys

Analysmoment i försörjningsanalyser	Användningsområden för inköpsdata
Val av produktområde för genomförande av försörjningsanalys	<ul style="list-style-type: none"> • Avgränsa produktområdet i data • Indikera produktområdets omfattning och beroenden
Behovsanalys för valt produktområde	<ul style="list-style-type: none"> • Ge en referensnivå för behov i normalläge • Konkretisera och kvantifiera behovsbilden
Tillgångsanalys för valt produktområde	<ul style="list-style-type: none"> • Analysera leverantörsstruktur, beroenden och sårbarheter
Gap-analys för valt produktområde	<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisera och kvantifiera gapet utifrån resultaten från behovs- och tillgångsanalysen
Identifiering av förslag på åtgärder för valt produktområde	<ul style="list-style-type: none"> • Konkretisera åtgärdsförslag • Ge underlag för bedömningar av åtgärder och resursbehov
Prioritering av åtgärder för valt produktområde	<ul style="list-style-type: none"> • Ge underlag för prioritering mellan åtgärder • Ge underlag för bedömningar av åtgärders dimensionering, genomförbarhet och resursbehov
Genomförande av åtgärder för valt produktområde	
Uppföljning av åtgärder för valt produktområde	

Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

Nedan redovisas de olika stegen i modellen och hur inköpsdata för offentlig sektor kan användas i respektive steg. Varje steg inleds med en kort beskrivning av processteget. Därefter redogörs för hur inköpsdata kan användas i modellen samt vilka relevanta analyser som kan genomföras baserat på dessa data.

6.2.1.1 Tvärsektoriell överblick och jämförbarhet

Modellen för genomförande av försörjningsanalys av ett specifikt produktområde inleds med att analyser genomförs inom respektive beredskapssektor och att sektorsansvariga

eller beredskapsmyndigheter identifierar och avgränsar produktområden inom sitt ansvarsområde.

Upphandlingsmyndighetens bedömning är att inköpsdata för offentlig sektor även kan bidra på en mer övergripande systemnivå. Som ett komplement till det sektorsvisa arbetet kan inköpsdata för offentlig sektor bidra med en samlad och jämförbar bild av offentliga inköp på systemnivå i hela det civila beredskapssystemet.

Många varor och tjänster som är viktiga för samhällets funktionalitet används inom flera beredskapssektorer parallellt och försörjs ofta via gemensamma marknader och delvis gemensamma leverantörsstrukturer. En sammanhållen inköpsbild kan därför utgöra en gemensam utgångspunkt för analysarbetet och bidra till ökad enhetlighet mellan sektorer.

En samlad inköpsbild kan även bidra till att synliggöra tvärsektoriella beroenden. Inköpsdata kan exempelvis visa produktområden där flera sektorer är beroende av samma leverantörer, koncerner eller distributionsled, vilket kan innebära att sårbarheter är gemensamma och att åtgärder behöver samordnas. En sådan överblick kan även bidra till att identifiera produktområden som riskerar att falla mellan sektorer. Den kan även ge underlag för gemensamma klassificeringar och avgränsningar som kan bidra till att analyser blir mer jämförbara.

En gemensam inköpsbild kan även bidra till ökad effektivitet i försörjningsanalysarbetet. Om det finns en gemensam datagrund för offentlig sektors inköp kan sektorsansvariga eller beredskapsmyndigheter i större utsträckning utgå från samma inköpsdata och referensnivå för behov i normalläge. Det minskar behovet av parallella kartläggningar och frigör resurser för de delar av analysen som kräver sektorsspecifik kunskap och kompletterande underlag. Detta kan sammantaget stärka möjligheten att ta fram robusta och jämförbara underlag för planering och prioritering inom det civila beredskapssystemet.

6.2.1.2 Val av produktområde

Modellen för försörjningsanalys inleds med att den myndighet som ansvarar för analysen identifierar och klassificerar de produktområden som faller inom myndighetens ansvarsområde. Detta steg syftar till att fastställa vilka produktområden som finns inom en beredskapssektor och vilka som kan bedömas som kritiska för samhällets funktionalitet. Arbetet omfattar att identifiera och kategorisera kritiska varor och tjänster som är nödvändiga för att upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna.

Inköpsdata för offentlig sektor kan i valet av produktområde användas för att ge en empirisk bild av vilka produktområden som i praktiken är centrala i offentlig sektor och som därmed kan vara relevanta att prioritera för vidare försörjningsanalys.

Inköpsdata kan inledningsvis stödja avgränsningen av produktområdet. I praktiken behöver ett produktområde kunna översättas till produktkategorier som går att identifiera i data och som kan återanvändas i de efterföljande stegen. Inköpsdata kan här ge en relevant och verklighetsförankrad produktkategorisering.

När produktområde väljs och avgränsas enligt modellen så kan inköpsdata användas som ett underlag för att identifiera relevanta produktområden och belysa exempelvis

omfattning, beroenden och leverantörsstruktur och därigenom ge en databaserad grund för vilka produktområden som kan vara prioriterade att analysera vidare.

Ett första bidrag är att inköpsdata kan användas för att uppskatta omfattningen av ett produktområde genom exempelvis inköpsbelopp eller inköpsvolym. Inköpsbelopp visar inte i sig hur kritiskt ett produktområde är. Det kan ändå användas som en första indikator för att avgränsa och prioritera produktområden som är särskilt omfattande i offentlig sektor, antingen genom sin ekonomiska tyngd eller genom att de berör många aktörer.

Vidare kan inköpsdata bidra till att synliggöra vilka offentliga organisationer eller verksamheter som genomför inköp inom ett produktområde. Genom att fördela inköpen på exempelvis samhällssektorer eller verksamhetskategorier blir det möjligt att se om produktområdet är brett eller mer koncentrerat till vissa sektorer. Det ger även en tidig förståelse för var konsekvenserna kan bli störst vid en störning.

Genom att bryta ned inköpen per verksamhet ges även insikt i vilka verksamheter som är mest beroende av vilka produktområden. Detta är viktigt eftersom ett produktområde som inte utgör en stor del av inköpsvolymen ändå kan vara avgörande för en specifik verksamhets förmåga att upprätthålla samhällsviktiga funktioner.

Inköpsdata ger även en första bild av leverantörsstrukturen inom produktområdet. Med inköpsdata kan den sektorsansvariga eller beredskapsmyndigheten kartlägga vilka leverantörer som används inom respektive produktområde och bedöma graden av sårbarhet. Genom att analysera hur inköpen fördelas mellan leverantörer kan man identifiera om leverantörsstrukturen utgörs av många leverantörer eller om den är koncentrerad till ett fåtal. En hög koncentration kan signalera ökad sårbarhet och risk.

Utvecklingen över tid är också central, eftersom den kan visa på trendförändringar, ökade beroenden eller förändrade marknadsförutsättningar. Ett produktområde som kraftigt ökar i kostnad kan exempelvis signalera både ett ökat behov och en potentiell sårbarhet.

Inköpsdata för offentlig sektor bedöms sammantaget ge ett konkret underlag i arbetet med att identifiera och avgränsa vilka produktområden som finns inom en beredskapssektor och vilka som kan bedömas som kritiska för samhällets funktionalitet. Exakt hur relevant inköpsdata för offentlig sektor är i analysarbetet kan dock variera inom olika produktområden. Exempelvis beroende på fördelningen mellan offentlig och privat sektor i försörjningen av varor och tjänster inom det aktuella produktområdet.

6.2.1.3 Behovsanalys

Behovsanalysen i modellen syftar till att fastställa de teoretiska behov som föreligger i ett dimensionerande scenario. Dessa behov kan skilja sig från de faktiska behov som uppstår i normalläge och avser de produkter och volymer som krävs för att upprätthålla en beslutad förmågenivå. Analysen genomförs utifrån flera perspektiv: det civila och militära försvaret, befolkningens överlevnad, näringslivets behov av att upprätthålla produktion samt internationella åtaganden. Inom ramen för behovsanalysen tydliggör den sektorsansvariga eller beredskapsmyndigheten vilka behov som ska kunna tillgodoses inom det valda produktområdet och under vilka förutsättningar. Behovsanalysen utgör en grund för efterföljande steg i modellen där behovet matchas mot tillgångar och utgör underlag till gapanalyser och åtgärder.

Inköpsdata för offentlig sektor kan i behovsanalysen användas för att ge en empirisk bild av offentlig sektors efterfrågan inom produktområdet och därmed fungera som underlag för att beskriva behovet. Med historiska inköpsdata kan en referensnivå för behovet i normalläge tas fram. Den beskriver de kostnader och volymer som råder i normalläge och kan användas för att uppskatta normalförbrukning. Detta kan utgöra en utgångspunkt för att bedöma hur behoven kan komma att förändras i ett dimensionerande scenario. En sådan bedömning kräver dock normalt ytterligare antaganden och kompletterande underlag eftersom inköp i ett normalläge behöver översättas till de teoretiska behov som är aktuella för den beslutade förmågenivån.

Vidare kan inköpsdata bidra till att bryta ned behovet på olika delar av offentlig sektor. Genom att fördela inköpen på verksamhetskategorier eller samhällssektorer blir det möjligt att identifiera vilka verksamheter som står för behoven inom produktområdet och hur behoven är fördelade. En sådan nedbrytning kan också bidra till att synliggöra behov som sett till inköpsvolymerna kan framstå som små, men som kan vara avgörande för en specifik verksamhets förmåga att upprätthålla samhällsviktiga funktioner.

Inköpsdata för offentlig sektor kan även bidra till en geografisk behovsbild som kan synliggöra regionala skillnader i efterfrågan och var behovet är som störst. Den geografiska dimensionen är ofta central i behovsanalysen eftersom behov inom ett produktområde kan vara ojämnt fördelade mellan olika delar av landet och eftersom geografi kan påverka både konsekvenser vid brist och vilka åtgärder som är relevanta.

Inköpsdata bedöms sammantaget kunna bidra till att konkretisera och kvantifiera behovsbilden för offentlig sektor i det valda produktområdet. Samtidigt är det viktigt att betona att inköpsdata i första hand beskriver offentlig sektors behov och konsumtion. För en samlad nationell behovsbild behöver analysen därför i regel kompletteras med underlag som även belyser privat sektors behov och konsumtion inom produktområdet.

6.2.1.4 Tillgångsanalys

Tillgångsanalysen i modellen syftar till att beskriva vilka tillgångar som är fastlagda inom produktområdet och som därmed bedöms vara tillgängliga för beredskapssyftet. Till skillnad från de lager och flöden som finns i normalläge krävs att tillgångarna är öronmärkta eller på annat sätt säkerställda för att kunna ingå i försörjningsberedskapen. Exempel är fastlagda tillgångar för beredskapssyfte hos slutanvändare, i distributionsledet, i statliga beredskapslager, som fastlagd produktionskapacitet eller genom internationella avtal.

Kartläggningen syftar till att skapa en nulägesbild av vilka resurser som finns att tillgå vid en kris- eller krigssituation. Arbetet handlar om att kartlägga försörjningsmöjligheter och förutsättningar på tillgångssidan som påverkar möjligheten att tillgodose de behov som identifierats i behovsanalysen. Tillgångsanalysen utgör därmed underlag för efterföljande steg där behov och tillgång ställs mot varandra i en gapanalys och där åtgärder kan identifieras och prioriteras.

Inköpsdata visar inte i sig vilka tillgångar inom produktområdet som är fastlagda för beredskapssyfte. Inköpsdata beskriver i första hand hur offentlig sektor försörjs i normalläge. Tillgångsanalysen handlar samtidigt inte enbart om fastlagda tillgångar utan också om att förstå hur försörjningen inom produktområdet är organiserad och vilka försörjningsmöjligheter, sårbarheter och beroenden som finns på tillgångssidan. I detta

sammanhang kan inköpsdata bidra med en empirisk bild av normallägets leverantörsstruktur och därigenom ge ett relevant underlag för att bedöma hur robust tillgången faktiskt är.

Inköpsdata för offentlig sektor kan i tillgångsanalysen användas för att ge en empirisk bild av hur offentlig sektor i normalläget försörjs inom produktområdet. Med inköpsdata är det möjligt att kartlägga vilka leverantörer som används och hur inköpen är fördelade mellan dem. Inköpsdata kan användas för att kartlägga leverantörsstrukturen och identifiera vilka leverantörer som står för huvuddelen av inköpen inom produktområdet. Med inköpsdata är det exempelvis möjligt att analysera i vilken utsträckning inköpen är koncentrerade till ett fåtal leverantörer eller utspridda mellan flera. En hög koncentration kan exempelvis indikera sårbarhet och risker i leverantörsstrukturen som beredskapsplaneringen behöver hantera.

Med inköpsdata över tid kan den sektorsansvariga eller beredskapsmyndigheten analysera hur leverantörsstrukturen utvecklas inom produktområdet, exempelvis om inköpen blir mer koncentrerade, och hur leverantörsbasen förändras, och identifiera trendbrott och andra marknadsförändringar som kan påverka försörjningsmöjligheterna.

Inköpsdata kan kompletteras med nationella registerdata för att skapa en mer informativ bild av leverantörerna inom produktområdet. Leverantörer kan exempelvis profileras utifrån företagsinformation, såsom storlek, bransch och ägarförhållanden. En sådan profilering kan bidra till att belysa strukturella risker såsom beroenden av leverantörer med begränsade resurser eller låg finansiell motståndskraft. Med hjälp av information om ägarförhållanden kan enskilda leverantörer indelas i koncerner och utlandskontrollerade leverantörer identifieras. Det kan synliggöra så kallad falsk redundans där inköp förefaller vara spridda på flera leverantörer men där dessa i praktiken ingår i samma koncern. Det kan även visa på utlandsberoenden eller exponering mot specifika regioner. Leverantörer kan även analyseras utifrån finansiella nyckeltal för att identifiera leverantörer med högre riskprofil.

Den inköpsdata som vanligen är tillgänglig som strukturerad information ger i första hand information om det första leverantörsledet, dvs. den direkta avtalsparten. Informationen omfattar normalt inte underleverantörer och produktionsled längre bak i försörjningskedjan och innehåller inte heller uppgifter om produktionskapacitet, lagerhållning eller logistik- och transportkedjans utformning (t.ex. produktionsplatser, lagerpunkter, transportvägar eller ledtider). Inköpsdata kan därför inte ensamt användas för att analysera den fullständiga försörjningskedjan från produktion till slutlig användning utan behöver kompletteras med annan information och kunskap.

Information om det första leverantörsledet är samtidigt i sig värdefull. Inköpsdata gör det möjligt att identifiera dominerade leverantörer och synliggöra vilka offentliga organisationer eller verksamheter som är beroende av dem. På så sätt kan inköpsdata användas för att identifiera de leverantörer som är mest prioriterade för fördjupad analys av försörjningskedjan.

Med inköpsdata som innehåller avtalsinformation kan den sektorsansvariga eller beredskapsmyndigheten i tillgångsanalysen få en samlad bild av vilka avtal som finns på plats inom produktområdet och därigenom hur försörjningen till offentlig sektor är organiserad. Avtalsinformationen kan användas för att identifiera vilka avtal som bör

inhämtas och analyseras ur ett beredskapsperspektiv, exempelvis för att bedöma om avtalen innehåller beredskapsrelaterade krav som syftar till att säkerställa tillgång vid störningar.

Inköpsdata för offentlig sektor bedöms sammantaget kunna bidra med underlag till tillgångsanalysen genom att tydliggöra leverantörslandskapet för offentlig sektor inom produktområdet och möjliggöra närmare analyser av leverantörsstrukturen. Inköpsdata beskriver samtidigt endast leverantörsstrukturen och försörjningen kopplad till offentlig sektor. För en samlad nationell tillgångsanalys inom ett produktområde behöver analysen därför i regel kompletteras med underlag som även belyser försörjningen och leverantörsstrukturen kopplad till privat sektor.

6.2.1.5 Gapanalys

Gapanalysen utgör en systematisk jämförelse mellan det teoretiska behov som identifierats i behovsanalysen och de fastlagda tillgångar som framkommit i tillgångsanalysen. Denna jämförelse resulterar i ett identifierat gap som anger skillnaden mellan behov och tillgång. Analysen handlar om att identifiera var och i vilken utsträckning behov inte kan mötas av fastlagda tillgångar i det dimensionerande scenariot. Gapanalysen klargör därmed vilka delar av försörjningskedjan som är mest sårbara och vilka insatser som kan behöva prioriteras. Resultatet av gapanalysen utgör ett centralt underlag för efterföljande steg där åtgärdsförslag tas fram och prioriteras.

Fokus för gapanalysen är att jämföra resultatet ifrån behovs- och tillgångsanalysen, inklusive de delar som bygger på inköpsdata för offentlig sektor, för att identifiera och beskriva gapet mellan behov och fastlagda tillgångar.

Inköpsdata har i detta steg främst värde genom att de bidrar till de underlag som tagits fram i behovs- och tillgångsanalysen. Bidraget är därmed indirekt, men kan vara viktigt för att göra gapet mer konkret och kvantifierbart inom ett produktområde.

6.2.1.6 Identifiering av förslag på åtgärder

Identifiering av åtgärdsförslag syftar till att ta fram de insatser som behövs för att stärka försörjningsförmågan inom det valda produktområdet. För de produkter där det teoretiska behovet i gapanalysen överstiger de fastlagda tillgångarna genomförs en analys för att identifiera möjliga åtgärder för att åstadkomma en robust tillgång till dessa produkter. Åtgärderna avser inte enbart det konkreta produktgapet, utan kan även inkludera åtgärder riktade mot de stödjande system och strukturer som är nödvändiga för att upprätthålla en robust försörjningskedja.

I arbetet med att identifiera förslag på åtgärder kan inköpsdata för offentlig sektor användas som ett stöd för att omsätta resultaten från gapanalysen till konkreta åtgärdsförslag. Inköpsdata kan exempelvis tydliggöra var sårbarheter och beroenden är störst och kan användas för att rikta och konkretisera åtgärdsförslag.

För att ta fram åtgärdsförslag som rör fastlagda tillgångar behöver myndigheten vanligen bedöma både volymer och kostnader i relation till lösningsförslag. Inköpsdata kan då bidra med underlag för att uppskatta volymer och kostnadsnivåer, vilket underlättar bedömningar av åtgärders dimensionering, genomförbarhet och resursbehov.

Inköpsdata kan bidra till att bedöma vilka åtgärder som är mest relevanta utifrån hur försörjningen faktiskt ser ut i normalläget. Inköpsdata kan också ge underlag för att identifiera åtgärder som syftar till att minska beroenden av enskilda leverantörer, bredda leverantörsbasen eller på andra sätt stärka robustheten i försörjningskedjan.

6.2.1.7 Prioritering av åtgärder

Prioritering av åtgärder syftar till att välja vilka åtgärdsförslag som ska genomföras för att stärka försörjningsförmågan inom produktområdet. Efter att möjliga åtgärder identifierats behöver dessa prioriteras utifrån deras förväntade effekt, genomförbarhet och kostnadseffektivitet. Prioriteringen syftar till att ge ett beslutsunderlag som tydliggör vilka åtgärder som bör genomföras för att stärka försörjningsförmågan inom produktområdet.

Inköpsdata för offentlig sektor kan bidra med underlag i bedömningar av prioriteringar och i analyser av olika åtgärders dimensionering, genomförbarhet och resursbehov. Inköpsdata kan exempelvis ge stöd för att bedöma vilka åtgärder som bäst svarar mot det identifierade gapet inom produktområdet, vilken omfattning åtgärderna behöver ha och vilka kostnadsnivåer de innebär.

6.3 Beredskapssektorernas behov av inköpsdata i försörjningsanalyser

Inom ramen för uppdraget har Upphandlingsmyndigheten genomfört en enkätundersökning riktad till beredskapsmyndigheter inom beredskapssektorerna i det civila beredskapssystemet. Kartläggningen syftade till att undersöka vilka behov beredskapsmyndigheterna har av inköpsdata för nationella försörjningsanalyser, vilka typer av inköpsdata som är relevanta samt vilka analyser som behöver kunna genomföras baserat på dessa data.

Resultatet av kartläggningen visar att beredskapsmyndigheter inom de flesta beredskapssektorer uppger att den offentliga sektorns inköp av varor och tjänster har en stor eller mycket stor betydelse inom beredskapssektorn. Endast i undantagsfall bedöms den offentliga sektorn ha liten betydelse.

Inom flera beredskapssektorer betonas att den offentliga sektorn är en mycket stor beställare inom centrala samhällsområden och inom många områden står det offentliga för en betydande del av den totala konsumtionen. Det framhålls också att offentlig sektor ofta ansvarar för grundläggande samhällsfunktioner som förutsätter tillgång till nödvändiga varor och tjänster.

Kartläggningen visar att det finns ett tydligt intresse för sammanställda inköpsdata för offentlig sektor i beredskapssektorerna, men också en osäkerhet kring exakt hur behovet ser ut. Flera svarar att de inte vet om de har behov av sammanställda inköpsdata för offentlig sektor och att nyttan till viss del beror på vilken inköpsdata som kan sammanställas och hur innehållet kan komma att se ut.

Nuvarande tillgång till inköpsdata för offentlig sektor uppges i dag sammantaget vara begränsad och möter i liten utsträckning sektorernas behov. Befintlig information är ofta alltför övergripande eller ojämnt fördelad mellan produktområden. Resultatet indikerar

därmed ett gap mellan tillgänglig information och faktiska behov i arbetet med försörjningsanalyser. Det finns dock variation mellan enskilda beredskapssektorer.

Efterfrågan på inköpsdata är bred. Behovet gäller inköpsdata som kan användas för att förstå vad som köps, volymer över tid, vilka offentliga organisationer eller verksamheter som står för inköpen och vilka leverantörer som levererar. Efterfrågade data rör exempelvis inköpsvolym, leverantörer, produktkategorier, marknadsstruktur och geografisk samt organisatorisk fördelning. Det finns ett uttalat behov av att med inköpsdata kunna analysera beroenden, leverantörsstrukturen och potentiella bristsituationer. Den samlade uppfattningen är att inköpsdata behöver vara strukturerad och ha en tydlig produktindelning i definierade kategorier för att vara användbar i försörjningsanalyser.

Många lyfter behovet av både övergripande och mer detaljerade inköpsdata där man menar att båda nivåerna är relevanta. Det finns tillfällen där en övergripande bild kan vara tillräckligt och tillfällen där det finns behov av att kunna identifiera marknaderna på artikel- och sortimentsnivå. Många lyfter dock behovet av enhetligt standardiserad och mer detaljerad artikel- eller produktdata för att kunna genomföra konkreta försörjningsanalyser. En återkommande synpunkt är att detaljeringsnivån behöver vara flexibel. Inköp ska kunna analyseras på artikel- eller produktnivå vid behov men ska samtidigt kunna aggregeras till mer övergripande nivåer för strategisk överblick.

Många lyfter behovet av att kunna bryta ned inköp per specifika verksamheter som komplement till nedbrytningar per organisation. Behovet av analys på både organisations- och verksamhetsnivå är jämnt fördelat. Inom vissa beredskapssektorer bedöms det vara viktigt att kunna se vilken verksamhetsdel som har behovet medan inom andra sektorer bedöms den övergripande nivån vara det centrala. Inom flera beredskapssektorer bedöms inköpsdata strukturerad per organisation i många fall inte vara tillräcklig för att genomföra ändamålsenliga försörjningsanalyser. Flera beredskapssektorer framhåller att inköp i stället behöver kunna analyseras på verksamhetsnivå eller funktionell nivå, det vill säga kopplat till den specifika verksamheten där varan eller tjänsten används. En analys per organisation bedöms samtidigt ofta vara en rimlig utgångspunkt för att ge en initial överblick som kan fungera som utgångspunkt för ytterligare informationsinhämtning och fördjupade analyser.

Huvuddelen av beredskapsmyndigheterna bedömer sammantaget att de skulle ha nytta av en nationell databas med sammanställd information om offentlig sektors inköp - under förutsättning att inköpsdata är strukturerad, detaljerad och användbar för praktisk analys. Inköpsdata bedöms dock sällan vara tillräcklig i sig för att genomföra fullständiga försörjningsanalyser. Den behöver kombineras med andra datakällor för att ge en heltäckande bild.

Utifrån Myndigheten för civilt försvars analysmodell för försörjningsanalys bedöms inköpsdata vara särskilt användbar i arbetet med behovsanalys, tillgångsanalys och gapanalys. Data kan ge ett empiriskt underlag för val av produktområde. Vidare kan den bidra till behovsanalys och tillgångsanalys genom information om volymer, leverantörer och inköpsmönster, samt användas i gapanalys genom att indikera obalanser mellan behov och tillgång. Sammantaget indikerar resultatet att inköpsdata kan ha bred relevans genom hela analysprocessen.

Resultatet tyder på att inköpsdata behöver omfatta hela den offentliga sektorn inklusive kommuner, regioner, statliga myndigheter och offentligt ägda bolag för att vara användbar i försörjningsanalyser. Flera beredskapssektorer betonar vikten av en heltäckande inköpsdata för att ge en helhetsbild och för att kunna bedöma det samlade behovet nationellt och inom olika produktområden.

När det gäller aktualitet i inköpsdata bedöms en årlig uppdatering oftast vara tillräcklig och efterfrågan på realtidsdata är låg. Argument som förs fram är att inköp som är kritiska för samhällsviktig verksamhet normalt inte förändras från dag till dag och att mer frekvent uppdatering kan vara resurskrävande utan att nödvändigtvis tillföra motsvarande analysvärde.

Resultatet indikerar sammantaget att sammanställda offentliga inköpsdata har betydande potential att stärka arbetet med nationella försörjningsanalyser men att nyttan till stor del är beroende av det exakta innehållet i inköpsdata och därmed möjligheterna till relevanta analyser.⁵⁸

6.4 Bedömning av användbarheten av inköpsdata i försörjningsanalyser

Uppdraget har varit att, med utgångspunkt i Myndigheten för civilt försvars modell för nationella försörjningsanalyser, analysera om data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas i nationella försörjningsanalyser.

Upphandlingsmyndighetens analys visar att inköpsdata och inköpsanalyser kan vara ett värdefullt underlag i försörjningsanalyser för offentlig sektor. Analysen visar att inköpsdata är användbar i flera delar av analysprocessen. Framför allt genom att ge en empirisk bild av offentlig sektors behov, efterfrågan och beroenden inom ett produktområde. Inköpsdata är särskilt användbar i de inledande stegen, exempelvis med val av produktområden samt i behovs- och tillgångsanalys.

Genom att möjliggöra inköpsanalyser av vilka offentliga organisationer som köper vad, i vilka volymer och över tid, och hur inköpen fördelar sig mellan leverantörer och kategorier, kan inköpsdata ge ett konkret underlag som stödjer flera moment i försörjningsanalysen. Inköpsdata kan även bidra till att ge en samlad bild av offentliga inköp på systemnivå i hela det civila beredskapssystemet.

Analysen indikerar sammantaget att sammanställda inköpsdata för offentlig sektor har betydande potential att stärka arbetet med nationella försörjningsanalyser. Användbarheten är samtidigt beroende av innehållet i inköpsdata och vilka analyser som kan genomföras.

Sammantaget visar analysen att inköpsdata för offentlig sektor är ett relevant och användbart underlag som kan stärka arbetet med nationella försörjningsanalyser.

⁵⁸ Upphandlingsmyndigheten (2026). Enkätundersökning riktad till beredskapsmyndigheter inom beredskapssektorerna. Underlagsmaterial till Fö2025/01148

7 Förslag på nationell insamling av data i inköpssystem och leverantörsreskontra

Upphandlingsmyndigheten ska inom ramen för regeringsuppdraget analysera om data från inköpssystem och leverantörsreskontra (nedan kallat inköpsdata) kan användas som underlag i försörjningsanalyser och, om så är fallet, lämna förslag på hur sådan data kan samlas in nationellt.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att inköpsdata kan utgöra ett användbart faktaunderlag i sådana analyser. Myndigheten har därför utformat ett förslag.

Detta kapitel redovisar Upphandlingsmyndighetens förslag till hur en långsiktig och återkommande nationell insamling av inköpsdata kan utformas. Förslaget utgår främst ifrån informationsbehovet i relation till nationella försörjningsanalyser och den inköpsdata som bedöms behövas i det civila beredskapssystemet.

Förslaget beskriver vilka organisationers uppgifter som bör omfattas av insamlingen, vilka uppgifter som bör samlas in och hur uppgifterna kan lämnas. Därutöver beskrivs övergripande förutsättningar för att en nationell insamling ska vara praktiskt genomförbar och ge ett användbart underlag för analyser.

Upphandlingsmyndigheten lämnar i detta uppdrag inga författningsförslag eller en fullständig konsekvensutredning. Frågan om nationell insamling av inköpsdata är bred och komplex och behöver beredas vidare inom utredningsväsendet. Detta kapitel syftar därför till att ge ett samlat underlag och en inriktning för ett fortsatt berednings- och utredningsarbete.

7.1 Organisationer som bör omfattas av insamlingen

En central fråga i utformningen av en nationell insamling av inköpsdata är vilka organisationer som bör omfattas - med andra ord vilka organisationers inköp som ska ingå i insamlingen. Avgränsningen beror ytterst på syftet med insamlingen och vilka analyser den ska möjliggöra. Det är också en avvägning mellan behovet av heltäckande data och den rapporteringsbörda som uppstår för uppgiftslämnare och i samhällssystemet i stort.

Inriktningen för en nationell insamling bör dock vara att huvuddelen av offentliga inköp ska ingå. Om syftet med insamlingen är att skapa en heltäckande och tillförlitlig bild av Sveriges offentliga inköp behöver den omfatta alla offentliga organisationer.

Utgångspunkten bör vara att alla upphandlande organisationer ska omfattas av insamlingen med möjlighet till undantag i särskilda fall. Om betydande delar lämnas utanför riskerar inköpsdata att bli ofullständig och därmed mindre användbar för nationella inköps- och försörjningsanalyser.

Det kan finnas skäl att undanta vissa organisationer eller inköp från insamlingen helt, exempelvis av sekretess- eller säkerhetsskäl. Exempel kan vara inköp inom försvars- och säkerhetsområdet eller andra inköp där sekretess- eller säkerhetsskäl talar mot att uppgifterna omfattas av insamlingen.

Det saknas i nuläget ett samlat register över upphandlande organisationer i Sverige. Enligt statistik från SCB finns dock närmare 4 000 offentliga organisationer. Det är rimligt att anta att huvuddelen av dessa omfattas av upphandlingsregelverket. Det är dock inte säkert att alla dessa organisationer i praktiken genomför inköp. Tillgänglig statistik visar samtidigt att omkring 1 500 unika organisationer har genomfört en annonserad upphandling sedan 2021 (inkluderar inte upphandlingar som inte behöver föregås av annonsering) och att drygt 2 800 organisationer är registrerade för att ta emot e-fakturor i Peppol. För mer information hänvisas till avsnitt 3.2.

Det rör sig sammantaget om ett mycket stort antal organisationer vars inköp behöver ingå i insamlingen för att säkerställa heltäckande data och tillförlitliga analyser av de offentliga inköpen. Det stora antalet organisationer är en av de mest komplexa faktorerna vid utformningen av en nationell insamling av inköpsdata.

Ifall delar av offentlig sektor ska utelämnas så bör konsekvensen av avgränsningen analyseras närmare sett till hur det påverkar användbarheten i uppgifterna. Ifall en avgränsning ska göras så bör den göras utifrån en tydlig och motiverad parameter som exempelvis inköpsvolym. Det möjliggör att datainsamlingen kan inriktas mot de upphandlande organisationer som står för huvuddelen av inköpsvolymen och ger ett robust underlag för nationella analyser även om insamlingen inte omfattar alla upphandlande organisationer.

En betydande del av inköpen sker genom bolag ägda eller kontrollerade av stat, region eller kommun. Om dessa utesluts riskerar insamlingen att underskatta den offentliga inköpsvolymen och ge ett ofullständigt underlag för analyser.

7.2 Datainnehåll i den nationella insamlingen

Den centrala frågan i utformningen av en nationell insamling av inköpsdata gäller vilka uppgifter som bör samlas in. Det avgörs ytterst av syftet med insamlingen och vilka analyser den ska möjliggöra, det vill säga informationsbehovet. Samtidigt påverkas urvalet av vilka inköpsdata som faktiskt är tillgängliga och i vilken utsträckning de är standardiserade. Därutöver behöver även rättsliga förutsättningar, kostnader och uppgiftslämnarbördas beaktas.

7.2.1 Inriktning för nationell insamling av inköpsdata

Utgångspunkten för förslaget är att datainsamlingen ska tillgodose behovet av inköpsdata för nationella försörjningsanalyser. Den ska ge underlag för beredskapsmyndigheternas arbete med försörjningsanalyser inom det civila beredskapssystemet och bidra till att stärka Sveriges försörjningsberedskap.

Mot bakgrund av de analys- och informationsbehov som beskrivits i föregående kapitel behöver en nationell datainsamling ge underlag för att kunna analysera vem som köper vad, från vilka leverantörer, när samt i vilken omfattning, och möjliggöra de inköpsanalyser som krävs i arbetet med nationella försörjningsanalyser.

För att svara mot informationsbehovet bedöms nedan typer av uppgifter särskilt relevanta att inkludera i en nationell insamling:

- Information om köparen. T.ex. namn och organisationsnummer för köpare.
- Information om leverantören. T.ex. namn och organisationsnummer för leverantör.
- Information om inköpsvolymen. T.ex. belopp, moms, valuta, kvantitet.
- Information om tidpunkt för inköpet. T.ex. fakturadatum.
- Information om vad inköpet avser. T.ex. fakturaradbeskrivning, standardiserad produktklassificering, standardiserad produkt- och artikelinformation.
- Information om villkoren för inköpet. T.ex. avtals- och upphandlingsreferenser.

Fakturainformation bör utgöra basen i den nationella insamlingen. Fakturainformationen är den mest standardiserade och heltäckande inköpsdata som finns i inköpssystem och leverantörsreskontra och kan sammantaget ge en god grund för grundläggande nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser. Det gör den till en naturlig och robust utgångspunkt för en nationell datainsamling. Begränsningarna ligger främst i att produktklassificering och kontraktsreferenser vanligen saknas i fakturan.

Fakturainformation bedöms i nuläget vara den enda informationskategorin som har tillräcklig täckning och standardisering för att kunna användas brett i nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser. Beställnings- och redovisningsinformation tillför ytterligare analytiskt mervärde men när data inte är standardiserad och/eller har begränsad täckningsgrad är användbarheten i en nationell kontext i praktiken mer begränsad.

Redovisningsinformation bör som regel finnas för hela inköpsvolymen. Den tillför viktig verksamhetskontext i inköpsdata men saknar standardisering i utgångsläget. Beställningsinformation har högt analytiskt värde men den är endast tillgänglig för en begränsad del av inköpsvolymen och har i utgångsläget lägre standardisering.

Nytan av beställnings- och redovisningsinformation hänger nära samman med vilka uppgifter som finns i e-fakturan som obligatoriska fält. Både produktklassificering och avtals- och upphandlingsreferenser (prioriterade uppgifter för nationella inköpsanalyser) finns redan som fält i e-fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3 men är frivilliga att lämna. Detsamma gäller standardiserad produkt- och artikelinformation.

Om uppgifterna görs obligatoriska i e-fakturan och används konsekvent för hela inköpsvolymen så skulle en stor del av den analytiska nytta som i dag endast kan ges av beställningsinformation finnas tillgänglig i standardiserat och strukturerat format genom fakturainformationen. Då kan det nationella behovet av insamling av beställningsinformation minska eller åtminstone förskjutas mot mer fördjupande användningsområden. Fakturainformationen kan dock inte ge verksamhetskontexten.

Insamlingsmetoden styr också vilken inköpsdata som i praktiken kan samlas in, eftersom den avgör vilken källa insamlingen utgår från och därmed vilka uppgifter som överhuvudtaget är möjliga att begära in. Det innebär att alla uppgifter inte nödvändigtvis kan samlas in inom ramen för varje insamlingsmetod.

7.2.2 Detaljeringsnivå för insamlingen

En central fråga i utformningen av en nationell insamling av inköpsdata är på vilken detaljeringsnivå som uppgifterna ska rapporteras. Detaljeringsnivå avser hur finfördelad informationen är, dvs på vilken nivå data lämnas. Data kan rapporteras på en mer aggregerad nivå, exempelvis per offentlig organisation eller per leverantör, eller på transaktionsnivå där varje enskild faktura eller order eller faktura- eller orderrad redovisas.

En nationell insamling av inköpsdata bör alltid utformas så att uppgifter rapporteras transaktionsbaserat och på radnivå. För övergripande statistik kan aggregerade uppgifter vara tillräckliga men för mer avancerade inköpsanalyser på produkt- och kategorinivå krävs data på transaktionsnivå.

En transaktionsbaserad insamling ger också större flexibilitet. Den gör det möjligt att ta fram nya sammanställningar i efterhand utan att ändra rapporteringsmodellen. Det är också en förutsättning för att kunna koppla enskilda fakturor till specifika upphandlingar och avtal och för att kunna dela in inköpsvolymen i produktkategorier (eftersom den informationen är på transaktions- och radnivå).

7.2.3 Datamodell och dataspecifikation

En dataspecifikation innehållande en semantisk datamodell behöver i senare skede tas fram som tydligt anger exakt vilka uppgifter som ska lämnas, hur de definieras samt vilka uppgifter som är obligatoriska kontra frivilliga att lämna för uppgiftslämnare.

Dataspecifikationen bör utgå från den europeiska fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3. Den standarden anger redan vilka uppgifter en e-faktura kan innehålla och hur fälten ska struktureras och valideras samt vilka delar som är obligatoriska kontra frivilliga.

Att utgå ifrån en etablerad standard ger en enhetlig semantisk datamodell för rapportering som redan används av hela den offentliga sektorn. Det sänker införandekostnader och säkerställer jämförbarheten i inköpsdata mellan organisationer och system. Eventuella ytterligare behov som inte ingår i fakturastandarden kan läggas till som utökningar i dataspecifikationen.

Redovisningsinformation ingår inte i den europeiska fakturastandarden men kan vid behov kopplas till fakturainformationen genom att vissa kompletterande fält tillförs datamodellen. På motsvarande sätt kan inköpssystemens beställningsinformation tillföras. Att utöka fakturastandarden med ytterligare information kräver dock standardiseringsarbete.

7.2.4 Prioriterade uppgifter för inköpsanalys

Nedan redovisas exempel på uppgifter som Upphandlingsmyndigheten bedömer är mycket relevanta för inköpsanalyser och försörjningsanalyser och som kan ingå i en första version av dataspecifikationen. Listan bör ses som exemplifierande snarare än uttömmande. Den är primärt framtagen utifrån behovet i relation till nationella försörjningsanalyser.

Exakt vilka uppgifter som kan inkluderas beror på hur datainsamlingen utformas och vilken insamlingsmetod som används, eftersom det styr vilken inköpsdata som överhuvudtaget kan samlas in från uppgiftslämnarna. Indelningen redovisas därför indelat efter faktura-, beställnings- och redovisningsinformation.

Beställnings- och redovisningsinformationen bör dock främst ses som illustrativa. Det krävs djupare kartläggningar och standardiseringsarbete för att kunna ta fram en dataspecifikation som omfattar beställnings- och redovisningsinformation.

Fakturainformationen bedöms utgöra en stabil grund för en nationell datainsamling. De uppgifter som finns i e-fakturan som obligatoriska fält bör finnas för huvuddelen av den offentliga inköpsvolymen och bör kunna inkluderas i en nationell insamling oberoende av hur den utformas.

Det kan, oberoende av insamlingsmodell, vara lämpligt att inleda med fakturainformation och successivt utöka datainnehållet med annan information. Att samla in fakturainformation bedöms vara betydligt enklare än att samla in beställnings- och redovisningsinformation eftersom de senare inte är standardiserade på samma sätt som fakturainformationen.

Dataspecifikationen bör tas fram och förvaltas av den statliga myndighet som ansvarar för den nationella insamlingen. Den bör uppdateras löpande i takt med förändringar i standarder, lagstiftning och behov av nya analysdimensioner.

Tabell 10. Fakturainformation – exempel på prioriterade uppgifter

Uppgift	Beskrivning	Motivering	EN 16931-1	Exempel
Huvudnivå				
Fakturanummer	Unik identifierare för fakturan	Identifiera faktura unikt	BT-1	INV-2025-12345
Fakturadatum	Datum då fakturan utfärdats	Periodisering	BT-2	2025-02-10
Fakturatyp	Anger typ av faktura ex om fakturan är vanlig faktura eller kreditnota.	Identifiera transaktionstyper	BT-3	380 (vanlig faktura)
Orderreferens	Referens till ordern fakturan baseras på	Spårbarhet till order	BT-13	PO-123456
Upphandlings-ID	Identifierare för upphandling	Spårbarhet till upphandling	BT-17	SE76756
Avtals-ID	Identifierare för avtal	Spårbarhet till avtal	BT-12	2025-AVT-045
Köparens namn	Namn på köparen	Identifierar köparen	BT-44	Region Västerbotten
Köparens organisationsnummer	Organisationsnummer	Identifierar köparen unikt	BT-47	212000-0142
Köparens adress	Adress för köparen	Identifiera geografisk plats	BG-8	Storgatan 5, 111 22 Stockholm, SE
Köparens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	Identifierar köparen i Peppol	BT-49	0007:5561234567
Leverantörens namn	Leverantörens namn	Identifierar leverantören	BT-27	AB Kontorsvaror
Leverantörens organisationsnummer	Organisationsnummer eller motsvarande identifierare	Identifierar leverantören unikt	BT-30	556677-8899
Leverantörens momsregistreringsnummer	Leverantörens momsregistreringsnummer (VAT-nummer)	Identifierar leverantören unikt	BT-31	SE556677889901
Leverantörens adress	Adress för leverantören inkl. land	Identifiera geografisk plats och utländska leverantörer	BG-5	Hauptstrasse 5 10115 Berlin DE
Leverantörens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	Identifierar leverantören i Peppol	BT-34	0007:5561234567

Uppgift	Beskrivning	Motivering	EN 16931-1	Exempel
Totalt fakturabelopp (exkl. moms)	Totalt belopp exkl moms.	Grunddata	BT-109	10 000
Totalt fakturabelopp (inkl. moms)	Totalt belopp inkl moms.	Grunddata	BT-112	12 500
Momssats (%)	Tillämpad momssats på fakturan eller fakturaraden.	Grunddata	BT-119	25%
Momsbelopp	Total moms på fakturan	Grunddata	BT-110	2 500
Valuta	Valuta som fakturan är utställd i	Grunddata	BT-5	SEK
Radnivå				
Rad-ID	Unikt ID för fakturaraden	Grunddata	BT-126	1
Radbelopp (exkl. moms)	Belopp för fakturaraden.	Grunddata	BT-131	500
Momssats (%) per rad	Tillämpad momssats per rad	Grunddata	BT-152	25%
Leverantörens artikelnummer	Leverantörens egna artikelnummer	Produktinformation	BT-155	14111507-01
Standardiserat artikelnummer	Standardiserad identifierare för artikel ex GTIN/EAN	Produktinformation	BT-157	07312345678901
Leverantörens artikel- eller tjänstebeskrivning	Beskrivning av vara / tjänst	Produktinformation	BT-153 och T-154	Kontorspapper A4
Antal / enhet	Antal artiklar och enhet.	Produktinformation	BT-129 och BT-130	10 st
Enhetspris och baskvantitet	Pris per artikel och baskvantitet.	Produktinformation	BT-BT-146 och BT-149	50 st
UNSPSC	Produktklassificering enligt UNSPSC	Produktstandard	BT-158	43211503
CPV	Produktklassificering enligt CPV	Produktstandard	BT-158	30213100

Källa: EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3. Not: Med huvudnivå menas att uppgiften avser hela fakturan. Uppgifter på radnivå avser enskilda fakturarader.

Tabell 11. Redovisningsinformation – exempel på prioriterade uppgifter

Uppgift	Beskrivning	Motivering	Exempel
Verifikationsnivå			
Verifikationsnummer	Unikt nummer som identifierar verifikationen	Identifierar transaktionen	V2025-00012345
Bokföringsdatum	Datum då verifikationen förs in i huvudboken.	Periodisering	2025-01-31
Verifikationstyp	Typ av verifikation bokföringen avser ex leverantörsfaktura.	Identifiera interna/externa transaktioner	LF
Konteringsnivå			
Konto	Konto i kontoplanen som anger vilken typ av kostnad fakturan bokförs på	Verksamhetskontext	7110 – Konsulttjänster
Kostnadsställe	Anger organisatorisk enhet som kostnaden hör till	Verksamhetskontext	1203 – Vårdcentralen Solsidan
Projekt	Projekt eller investering som kostnaden ska kopplas till	Verksamhetskontext	P10234 – Nybyggnation skola
Verksamhet	Kod kopplad till verksamhetsindelning inom organisationen	Verksamhetskontext	310 – Grundskola
Motpartskod	Kod som klassificerar vilken typ av motpart som transaktionen avser ex intern eller extern.	Identifierar om motpart är intern eller extern	E

Källa: Upphandlingsmyndighetens bedömning baserat på redovisningsregler och baskontoplaner mm. Not: Med verifikationsnivå menas att uppgiften avser hela verifikationen. Uppgifter på konteringsnivå avser enskilda bokföringsrader.

Tabell 12. Beställningsinformation – exempel på prioriterade uppgifter

Uppgift	Beskrivning	Motivering	Exempel
Huvudnivå			
Ordernummer	Identifierare för beställningen	Identifierar order	PO-2025-12345
Beställningsdatum	Datum då ordern skapades	Periodisering	2025-01-05
Avtals-ID	Identifierare för avtal	Spårbarhet till avtal	2025-AVT-045
Köparens namn	Namn på köparen	Identifierar köparen	Region Västerbotten

Uppgift	Beskrivning	Motivering	Exempel
Köparens organisationsnummer	Organisationsnummer	Identifierar köparen unikt	212000-0142
Köparens leveransadress	Adress eller plats för leverans	Identifiera geografisk plats	Vårdcentralen Solsidan
Köparens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	Identifierar köparen i Peppol	0007:5561234567
Leverantörens namn	Leverantörens namn	Identifierar leverantören	AB Kontorsvaror
Leverantörens organisationsnummer	Organisationsnummer eller motsvarande identifierare	Identifierar leverantören unikt	556677-8899
Leverantörens Peppol-ID	Elektroniskt identifieringsnummer	Identifierar leverantören i Peppol	0007:5561234567
Radnivå			
Rad-ID	Unikt ID för orderraden	Grunddata	1
Artikel- eller tjänstebeskrivning	Beskrivning av vara / tjänst	Produktinformation	Kontorspapper A4
Köparens artikelnummer	Köparens egna artikelnummer	Produktinformation	14117-01
Leverantörens artikelnummer	Leverantörens egna artikelnummer	Produktinformation	14111507-01
Standardiserat artikelnummer	Standardiserad identifierare för artikel ex GTIN/EAN	Produktinformation	07312345678901
Antal / enhet	Antal artiklar och enhet	Produktinformation	10 st
Enhetspris	Pris per artikel	Produktinformation	50
UNSPSC	Produktklassificering enligt UNSPSC	Produktstandard	43211503

Källa: Peppol BIS Order och Peppol BIS Catalogue. Not: Med huvudnivå menas att uppgiften avser hela ordern. Uppgifter på radnivå avser enskilda orderrader.

7.2.5 Rapporteringsfrekvens och uppgifternas aktualitet

En annan central fråga vid utformningen av en nationell datainsamling är hur ofta uppgifter ska lämnas. Rapporteringsfrekvensen behöver anpassas till analysbehoven. Uppgifterna behöver vara tillräckligt aktuella för att kunna användas i inköpsanalyser och försörjningsanalyser. Samtidigt måste hänsyn tas till vad som är möjligt rent tekniskt och till uppgiftslämnarbördan.

För många försörjningsrelaterade frågeställningar är det viktigare att ha en heltäckande och robust bild av inköpen än att uppgifterna uppdateras i realtid. Detta gäller särskilt analyser av mer strategisk och strukturell karaktär. Uppgifterna behöver samtidigt vara tillräckligt aktuella för att kunna fånga förändringar i inköpsmönster och beroenden över tid. Vid en pågående kris eller störning kan behovet av mer aktuella data vara större.

En realtidsnära eller löpande rapportering kan ge bättre förutsättningar att snabbt identifiera förändringar i offentlig sektors inköp, leverantörsstruktur och beroenden. Realtidsdata kan stärka användbarheten både i löpande inköpsanalyser och i försörjningsanalyser, särskilt i situationer där lägesbilden förändras snabbt.

Rapporteringsfrekvensen är också beroende av metod för datainsamling. Vid automatiserad dataöverföring via tekniska gränssnitt, till exempel API:er, kan rapporteringen ske löpande eller med kortare intervall utan att uppgiftslämnarbördan ökar nämnvärt. Vid en automatiserad insamling finns därför ingen anledning att begränsa rapporteringen till att ske mer sällan.

Inriktningen bör vara en automatiserad insamling som så långt som möjligt utformas för att möjliggöra realtidsnära insamling och löpande tillgång till inköpsdata.

7.2.6 Kompletterande registeruppgifter

Inköpsdata kan kompletteras med uppgifter från nationella register. Genom att samköra köparnas och leverantörernas organisationsnummer med information ur nationella företagsregister kan ytterligare dimensioner tillföras inköpsdata. Det möjliggör betydligt fler och mer fördjupade inköpsanalyser än vad som vore möjligt enbart med inköpsdata.

De inköpsdata som samlas in kommer inte att vara användbara för inköpsanalyser utan bearbetning. Nationella registerdata kommer att behövas för att kvalitetssäkra uppgifter och tvätta inköpsdata. Exempel är uppgifter om namn och organisationsnummer för leverantörer som ofta baseras på manuell inmatning och sällan anges korrekt i källdata. Därtill kräver många analyser att uppgifter berikas med referensdata som exempelvis företagsinformation eller etablerade klassificeringar som SNI eller företagsstorlek.

Eftersom uppgifterna hämtas ur nationella register ökar de inte uppgiftslämnarbördan för de organisationer som omfattas av den nationella datainsamlingen.

7.3 Metoder för nationell datainsamling

Den mest centrala frågan i utformningen av en nationell datainsamling är hur uppgifterna kan samlas in nationellt och vilka aktörer som ska vara skyldiga att lämna dem. Frågan är nära kopplad till utformningen av en framtida reglering.

Det finns flera tänkbara modeller för en samlad och återkommande insamling av den strukturerade inköpsdata som genereras och lagras i inköpssystem och leverantörsreskontra.

Tre huvudsakliga alternativ har identifierats:⁵⁹

- Datainsamling från offentliga organisationer.
- Datainsamling från affärssystem.
- Datainsamling från Peppol-accesspunkter.

De tre modellerna representerar olika sätt att organisera en nationell insamling av inköpsdata. Modellerna ser annorlunda ut avseende vilka aktörer som är uppgiftsskyldiga och förutsätter olika former av rättslig reglering för att möjliggöra insamlingen.

Nedan beskrivs översiktligt hur modellerna kan fungera, vilka typer av uppgifter de kan omfatta samt identifierade möjligheter och begränsningar med modellerna. En samlad bedömning görs därefter av respektive modell.

Utöver de alternativ som redogörs för har även andra metoder analyserats men bedömts som mindre ändamålsenliga och därför avfärdats i ett tidigare skede. Exempel inkluderar inrättande av en nationell fakturaplattform likt i Italien och Polen, krav på anslutning till gemensamt inköps- och ekonomisystem i offentlig sektor och krav på efterannons vid kontraktsavslut.

7.3.1 Datainsamling från offentliga organisationer

7.3.1.1 Beskrivning av modellen

En nationell insamling av inköpsdata från offentliga organisationer innebär att varje offentlig organisation är huvudansvarig för att lämna efterfrågade uppgifter till en nationell databas.

Dataöverföringen kan ske automatiskt via API. Rapporteringen bör i praktiken ske med stöd av de offentliga organisationernas affärssystem (inköps- och ekonomisystem) där teknisk funktionalitet för rapportering behöver utvecklas om den inte redan finns.

En API-baserad överföring innebär att den offentliga organisationens affärssystem ansluts direkt till den nationella dataplattformen via ett standardiserat gränssnitt. Dataöverföringen kan då ske kontinuerligt eller periodiskt utan manuell hantering. Det ger en hög grad av automatisering och aktualitet i de uppgifter som samlas in.

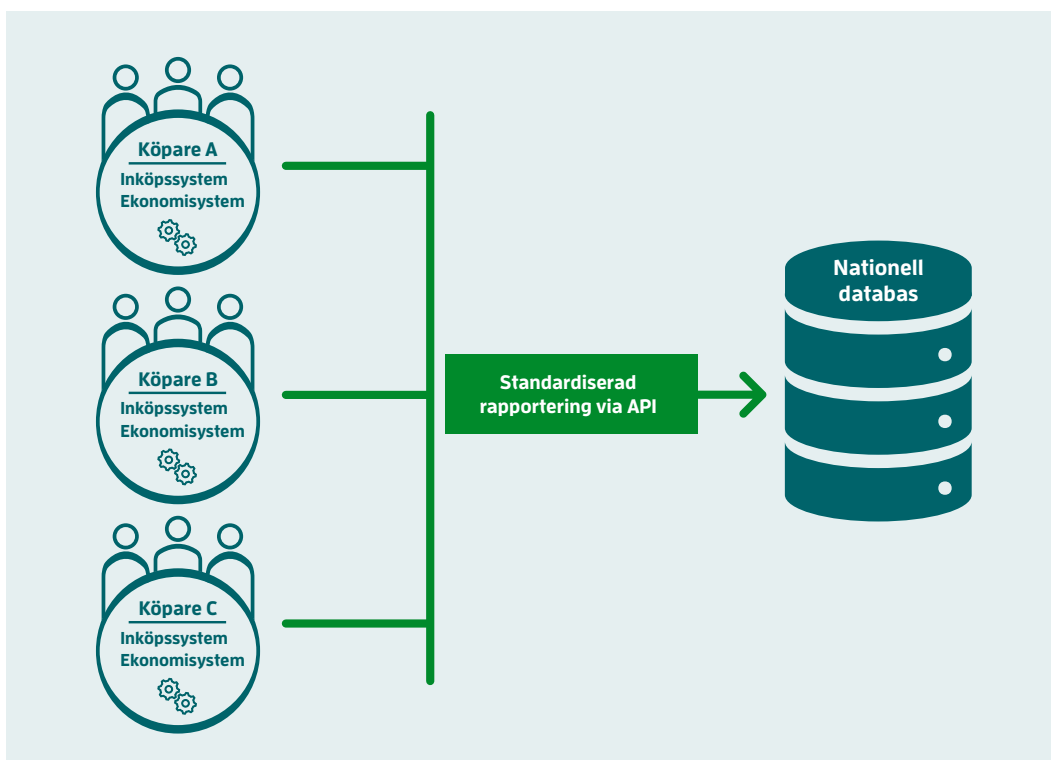
Modellen utgår från att uppgifter ur flera interna system kombineras hos respektive offentlig organisation innan överföring till den nationella databasen sker. Detta kan exempelvis ske genom en rapporteringsmodul där informationen från ekonomisystem och inköpssystem sammanställs i det standardiserade format som används för nationell rapportering.

⁵⁹ Här används begreppet offentlig organisation för att beskriva den praktiska rapporteringsmodellen. Det avser inte beskriva den rättsliga avgränsningen av vilka organisationer som bör omfattas av en nationell insamling.

Det innebär att insamlingen kan omfatta faktura- och redovisningsinformation från ekonomisystem men även kompletteras med beställningsinformation från inköpssystem där sådana används.

I den nationella databasen tas uppgifterna emot, valideras och normaliseras enligt en gemensam datamodell som säkerställer enhetlig struktur mellan olika organisationer och system. Efter validering kvalitetssäkras och bearbetas uppgifter för att möjliggöra samlade analyser på nationell nivå. Resultatet lagras i ett analyslager där informationen kan struktureras för olika användningsområden.

Figur 6. Principskiss för nationell insamling av inköpsdata från offentliga organisationer



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

7.3.1.2 Uppgifter som kan omfattas av datainsamlingen

En datainsamling som utgår från de offentliga organisationerna skapar förutsättningar för ett brett datainnehåll. Datainsamlingen kan omfatta den faktura- och redovisningsinformation som finns i ekonomisystemen och kan även kompletteras med beställningsinformation från inköpssystem.

Datainnehållet kan omfatta:

- Fakturainformation från ekonomisystem.
- Redovisningsinformation från ekonomisystem.
- Beställningsinformation från inköpssystem.

Uppgifter från olika system kan kombineras hos den offentliga organisationen innan de överförs till den nationella databasen. Detta kan ske via ett integrations- eller datalager

där informationen från ekonomisystem och inköpssystem sammanställs och transformeras till det standardiserade format som används vid nationell rapportering.

Fakturainformation bör prioriteras i ett inledande skede. Redovisnings- och beställningsinformation kräver mer omfattande standardiseringsarbete för att kunna samlas in och användas på ett enhetligt sätt.

7.3.1.3 Modellens möjligheter och begränsningar

Möjligheter med modellen
<ul style="list-style-type: none">• Brett datainnehåll. En datainsamling som utgår från de offentliga organisationerna skapar förutsättningar för ett brett datainnehåll. Datainsamlingen kan omfatta den faktura- och redovisningsinformation som finns i ekonomisystemen och kan kompletteras med beställningsinformation från inköpssystem. Även annan inköpsrelaterad information kan inkluderas.
<ul style="list-style-type: none">• En skalbar lösning. Datainsamlingen kan inledas med standardiserad fakturainformation från ekonomisystem och därefter utvidgas stegvis med andra informationsmängder som exempelvis redovisningsinformation i ekonomisystem och beställningsinformation i inköpssystem.
<ul style="list-style-type: none">• Ett tydligt ansvar för datakvalitet. När de offentliga organisationerna är huvudansvariga för rapporteringen av sina uppgifter sammanfaller informationsägarskap och rapporteringsansvar. Detta ger en tydlig ansvarsfördelning och skapar incitament att säkerställa att den data som lämnas är korrekt.
<ul style="list-style-type: none">• Underlättar hantering av sekretess och känsliga uppgifter. När den offentliga organisationen är huvudansvarig för rapporteringen har den större kontroll över vilka uppgifter som lämnas.
<ul style="list-style-type: none">• Verifierad och kvalitetssäkrad fakturainformation. Rapporteringen avseende fakturainformation utgår från bokförda leverantörsfakturer. Det innebär att uppgifterna baseras på fakturer som granskats och godkänts av den offentliga organisationen. Detta ger hög kvalitet och tillförlitlighet i den inköpsdata som rapporteras.
<ul style="list-style-type: none">• Förutsättningar för komplett fakturainformation. Leverantörsreskontran omfattar samtliga bokförda leverantörsfakturer inklusive sådana som i dag inte skickas som elektroniska fakturer. Genom att utgå från uppgifter i leverantörsreskontra kan rapporteringen omfatta hela den offentliga inköpsvolymen även innan elektroniska fakturer fått full täckning.

Begränsningar med modellen

- Ett mycket stort antal rapporterande aktörer. Om alla upphandlande organisationer ska omfattas av datainsamlingen blir antalet rapporterande organisationer mycket stort. Det innebär att ett stort antal organisationer behöver anslutas till den nationella dataplattformen och hanteras löpande. Det medför betydande administration och komplexitet för den statliga myndighet som ansvarar för den nationella insamlingen.
- Påverkan på offentliga organisationer. Modellen innebär att varje offentlig organisation behöver bygga upp tekniska lösningar, interna rutiner och organisatorisk kapacitet för rapportering. Det innebär en uppgiftslämnarbörda och riskerar att belasta särskilt mindre organisationer.
- Risk för variationer i datakvalitet. När ett stort antal aktörer rapporterar uppgifter ökar risken för variationer i hur rapporteringsstandarder tolkas och tillämpas. Detta kan leda till ojämn datakvalitet och ett större behov av central validering och kvalitetssäkring.
- Sammanställning av information hos systemleverantörer. Även om de offentliga organisationerna är uppgiftslämnare förutsätter modellen i praktiken att tekniska lösningar för rapportering utvecklas i affärssystemen. När sådana lösningar används brett kan uppgifter från många offentliga organisationer i praktiken komma att konsolideras och sammanställas hos systemleverantörerna innan de överförs till den nationella databasen. Det innebär att information som annars är spridd mellan många offentliga organisationer kan koncentreras hos ett mindre antal privata aktörer. En sådan sammanställning kan i sig medföra att informationsmängden blir mer känslig. Det aktualiserar frågor om säkerhetsskydd och sekretess som behöver analyseras närmare.
- Register över upphandlande organisationer. För att modellen ska fungera behövs ett register över vilka organisationer som omfattas av uppgiftsskyldigheten och som är skyldiga att rapportera uppgifter. Upphandlande organisationer måste kunna identifieras. Utan en sådan ordning saknas förutsättningar för att avgränsa vilka organisationer som ska rapportera och att säkerställa att rapporteringskraven tillämpas enhetligt. I nuläget finns inget register över upphandlande organisationer. Regleringen behöver säkerställa att det går att entydigt och tillförlitligt fastställa vilka organisationer som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta kan exempelvis ske genom inrättande av ett register.
- Datastandardisering och täckningsgrad. Redovisnings- och beställningsinformation är inte standardiserad i samma utsträckning som fakturainformationen, vilket innebär att insamling och sammanställning förutsätter betydande standardiseringsinsatser. Beställningsinformation är inte heller heltäckande eftersom inköpssystem inte används av alla upphandlande organisationer och där de används passerar inte hela inköpsvolymen inköpssystemet. Det innebär att det är osäkert om beställnings- och redovisningsinformation, även om uppgifterna samlas in, i nuläget kan tillgodose behovet av inköpsdata för ändamålsenliga inköps- och försörjningsanalyser.
- Utvecklings- och förvaltningskostnader för staten. Modellen innebär kostnader för att utveckla och förvalta den nationella insamlingen. Det omfattar bland annat teknisk infrastruktur, mottagning, validering och kvalitetssäkring av uppgifter samt stöd till uppgiftslämnare och vidareutveckling av dataplattformen över tid. Även kostnader för datahantering och analys tillkommer.

7.3.1.4 Bedömning av modellens genomförbarhet

En insamling som utgår från offentliga organisationer innebär att varje organisation är huvudansvarig för att rapportera uppgifter ur sina affärssystem till en nationell databas.

En tydlig fördel med modellen är att den ger förutsättningar för ett brett datainnehåll. Inköpsdata kan sammanställas från flera interna system hos den offentliga organisationen innan de rapporteras till den nationella databasen. Modellen kan därmed omfatta både faktura-, redovisnings- och beställningsinformation.

Modellen har också fördelen att rapporteringen sker nära informationsägaren, vilket ger bättre förutsättningar för kontroll över uppgifternas innehåll och hantering av känsliga uppgifter.

Det är samtidigt viktigt att vara medveten om att både beställnings- och redovisningsinformation inte är standardiserad på motsvarande sätt som fakturainformation. Beställningsinformation är dessutom inte tillgänglig för hela inköpsvolymen. I praktiken innebär det att en bredare insamling än enbart fakturainformation kan kräva omfattande standardiseringsarbete vid insamling och att information riskerar att saknas för huvuddelen av inköpsvolymen även om den ingår i insamlingen. Modellen kan därför framstå som mer attraktiv än vad den i praktiken är i ett inledande skede.

Den huvudsakliga nackdelen med modellen är den praktiska genomförbarheten vid en heltäckande insamling. Om alla upphandlande organisationer ska omfattas av insamlingen blir antalet rapporterande aktörer mycket stort. Det gör modellen resurskrävande och kostnadsdrivande vid etablering och drift. Det är tveksamt om en sådan insamling är välfungerande eller ens genomförbar i praktiken.

Modellen innebär också att varje enskild offentlig organisation behöver bygga upp egen teknisk och organisatorisk kapacitet för rapporteringen, vilket sammantaget ökar den administrativa belastningen och kostnaderna för införande och förvaltning.

Sammantaget bedöms modellen ge goda möjligheter till ett brett datainnehåll, men den framstår som administrativt och praktiskt mycket krävande att genomföra i full skala.

7.3.2 Datainsamling från affärssystem

7.3.2.1 Beskrivning av modellen

En nationell insamling av inköpsdata från affärssystem innebär att insamlingen sker genom de företag som tillhandahåller affärssystem (ekonomisystem och inköpssystem) till upphandlande organisationer. Exempel på affärssystem är Proceedo (Visma), Raindance (CGI) och Unit4/Agresso (Unit4).

Modellen utgår från att företagen som tillhandahåller affärssystem är uppgiftsskyldiga och huvudansvariga för att rapportera uppgifter ur de affärssystem som används av de upphandlande organisationer vars inköpsdata omfattas av insamlingen.

Datainsamlingen sker genom att systemleverantörerna rapporterar uppgifter till den nationella databasen. Detta kan ske genom att affärssystemen utvecklar en

rapporteringsmodul och ansluts via ett standardiserat tekniskt gränssnitt (API eller motsvarande). Uppgifterna överförs sedan enligt en gemensam dataspecifikation.

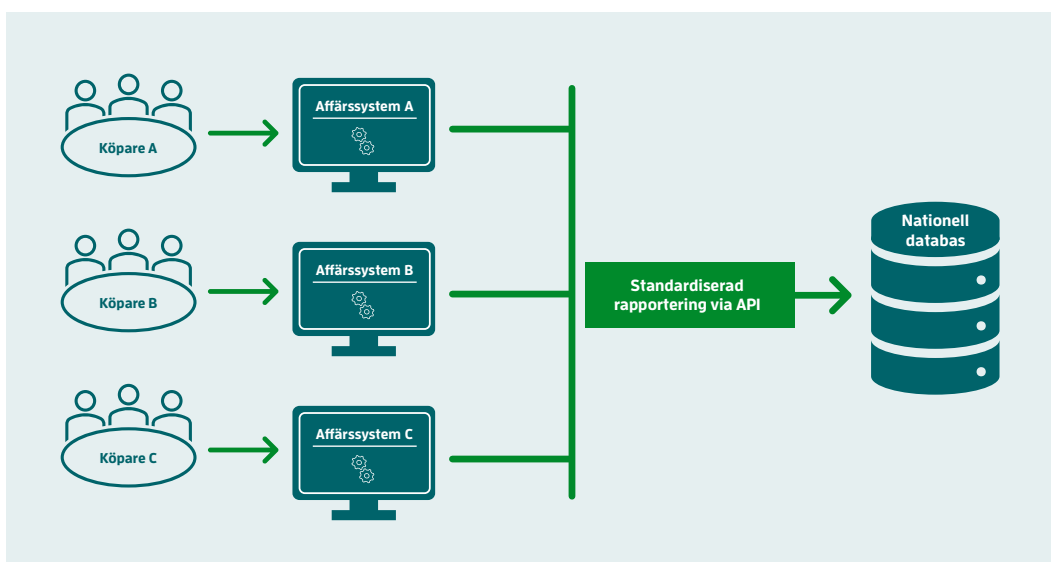
Modellen innebär att datainsamlingen koncentreras till ett mindre antal rapporterande aktörer. Eftersom en systemleverantör ofta har många offentliga kunder kan stora datamängder överföras samlat och enhetligt för många offentliga organisationer samtidigt. Det minskar behovet av individuella integrationer hos enskilda offentliga organisationer och underlättar nationell samordning och rapportering.

För att undvika en alltför komplex modell kan det vara motiverat att insamlingen byggs ut stegvis. Detta kan exempelvis ske genom att rapporteringsskyldigheten inledningsvis omfattar ekonomisystem och vid en senare tidpunkt utvidgas till inköpssystem. Modellen måste inledningsvis utgå från ekonomisystem och leverantörsreskontra för att kunna omfatta hela den offentliga inköpsvolymen.

Om både ekonomisystem och inköpssystem ska ingå behöver uppgifter från olika affärssystem kunna kombineras i den nationella databasen. Det ställer höga krav på identifierare i inköpsdata för att kunna länka samman uppgifter från ekonomi- och inköpssystem. Behovet av identifierare finns även vid direktinsamling från offentliga organisationer, men blir särskilt viktigt i denna modell eftersom sammanlänkningen av uppgifter från många olika system sker centralt. Det kräver en väl definierad standard och struktur för identifierare.

I den nationella databasen tas uppgifterna emot, valideras och normaliseras enligt en gemensam datamodell som säkerställer enhetlig struktur mellan olika organisationer och system. Efter validering kvalitetssäkras och bearbetas uppgifter för att möjliggöra samlade analyser på nationell nivå. Resultatet lagras i ett analyslager där informationen kan struktureras för olika användningsområden.

Figur 7. Principskiss för nationell insamling av inköpsdata från affärssystem



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026. Not: Med affärssystem avses ekonomisystem eller inköpssystem.

7.3.2.2 Uppgifter som kan omfattas av datainsamlingen

En datainsamling som sker via affärssystemen möjliggör ett brett datainnehåll. Datainsamlingen kan omfatta den faktura- och redovisningsinformation som finns i ekonomisystem och kan även kompletteras med beställningsinformation från inköpssystem där sådana används. Det senare förutsätter dock att både ekonomisystem och inköpssystem omfattas av rapporteringsskyldigheten.

Datainnehållet kan omfatta:

- Fakturainformation från ekonomisystem.
- Redovisningsinformation från ekonomisystem.
- Beställningsinformation från inköpssystem.

Denna modell förutsätter att uppgifter från olika affärssystem och moduler kan kombineras i den nationella databasen. Detta ställer krav på unika identifierare för att kunna integrera uppgifter från ekonomi- och inköpssystem. En tydligt definierad standard för sådana identifierare är avgörande för att informationen ska kunna integreras korrekt i den nationella databasen.

Fakturainformation via ekonomisystem bör prioriteras i ett inledande skede. Redovisnings- och beställningsinformation kräver mer omfattande standardiseringsarbete för att kunna samlas in och användas på ett enhetligt sätt.

7.3.2.3 Modellens möjligheter och begränsningar

Möjligheter med modellen
<ul style="list-style-type: none">• Brett datainnehåll. En datainsamling som sker via affärssystem möjliggör ett brett datainnehåll. Datainsamlingen kan omfatta faktura- och redovisningsinformation från ekonomisystem och kan även kompletteras med beställningsinformation från inköpssystem. Det förutsätter dock att både ekonomisystem och inköpssystem omfattas av rapporteringsskyldigheten.
<ul style="list-style-type: none">• Färre rapporterande aktörer. I stället för att ett mycket stort antal offentliga organisationer rapporterar uppgifter lämnas informationen av ett begränsat antal systemleverantörer. Det förenklar den nationella insamlingen och minskar den administrativa kostnaden. Den statliga myndighet som är ansvarig för insamlingen behöver inte hantera anslutning och support gentemot varje enskild offentlig organisation.
<ul style="list-style-type: none">• Begränsad påverkan på offentliga organisationer. Offentliga organisationer behöver inte vara operativt involverade i rapporteringen och behöver inte själva direkt bekosta eller bygga integrationer och upprätthålla anslutningar till den nationella dataplattformen. De offentliga organisationernas roll begränsas i huvudsak till att hantera sin data i affärssystem enligt ordinarie rutiner.
<ul style="list-style-type: none">• Bättre förutsättningar för enhetlig rapportering. När uppgifterna rapporteras av ett begränsat antal aktörer finns bättre förutsättningar att säkerställa enhetlig tillämpning av en nationell dataspecifikation. Det kan ge en mer konsekvent rapportering och minskar risken för variationer som påverkar datakvaliteten negativt.
<ul style="list-style-type: none">• Effektivare systemutveckling. Det riskerar att bli ineffektivt om ett stort antal offentliga organisationer var för sig beställer eller utvecklar likartade tekniska lösningar för konsolidering och rapportering av inköpsdata i relation till affärssystemleverantörer. Genom att i stället rikta

Möjligheter med modellen
<p>rapporteringskyldigheten mot systemleverantörerna kan utvecklingen av tekniska lösningar för konsolidering och rapportering effektiviseras och standardiseras.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Verifierad och kvalitetssäkrad fakturainformation. Rapporteringen avseende fakturainformation utgår från bokförda leverantörsfakturer. Det innebär att uppgifterna baseras på fakturer som granskats och godkänts av den offentliga organisationen. Detta ger hög kvalitet och tillförlitlighet i den inköpsdata som rapporteras.
<ul style="list-style-type: none"> • Förutsättningar för komplett fakturainformation. Leverantörsreskontran omfattar samtliga bokförda leverantörsfakturer inklusive sådana som i dag inte skickas som elektroniska fakturer. Genom att utgå från uppgifter i leverantörsreskontra kan rapporteringen omfatta hela den offentliga inköpsvolymen även innan elektroniska fakturer fått full täckning.

Begränsningar med modellen
<ul style="list-style-type: none"> • Komplex systemlandskap. Offentliga organisationer använder många olika affärssystem och många har separata systemlösningar för ekonomi och inköp. Flera olika system kan i praktiken kombineras och gränsdragningen mellan system kan vara oklar. Det innebär att både rapporteringen och regleringen riskerar att bli komplex och särskilt om ytterligare system utöver ekonomisystem ska inkluderas i insamlingen.
<ul style="list-style-type: none"> • Datastandardisering och täckningsgrad. Redovisnings- och beställningsinformation är inte standardiserad i samma utsträckning som fakturainformationen, vilket innebär att insamling och sammanställning kan innebära betydande standardiseringsinsatser. Beställningsinformation är inte heller heltäckande eftersom inköpssystem inte används av alla upphandlande organisationer och där de används passerar inte hela inköpsvolymen inköpssystemet. Det innebär att det är osäkert om beställnings- och redovisningsinformation, även om uppgifterna samlas in, i nuläget kan tillgodose behovet av inköpsdata för ändamålsenliga inköps- och försörjningsanalyser.
<ul style="list-style-type: none"> • Behov av unika identifierare för att kunna länka samman data. Om inköpsdata ska samlas in från många olika system krävs robusta identifierare som gör det möjligt att koppla samman uppgifter mellan system på nationell nivå. Utan sådana identifierare riskerar inköpsdata att inte kunna integreras korrekt i den nationella dataplattformen.
<ul style="list-style-type: none"> • Dataåtkomst och driftformer. Datatillgången för systemleverantörerna kan variera beroende på om affärssystemen är molnbaserade (SaaS-lösningar) eller lokalt installerade (On-Prem). I molnbaserade lösningar har systemleverantören ofta teknisk åtkomst till kundernas data och kan genomföra rapporteringen. Men i lokalt installerade system ligger ofta data hos den offentliga organisationen. Det innebär att systemleverantörerna inte alltid har möjlighet att rapportera uppgifter för alla kunder även om en sådan skyldighet skulle föreligga. Frågan behöver analyseras närmare och beaktas vid utformningen av både den tekniska modellen och den rättsliga regleringen.
<ul style="list-style-type: none"> • Hantering av sekretess och skyddsvärd information. Eftersom systemleverantörerna hanterar kunddata måste regleringen säkerställa att sekretessbelagda eller skyddsvärda uppgifter inte lämnas vidare oavsiktligt. Offentliga organisationer behöver kunna sekretessmarkera uppgifter i systemet eller begränsa rapporteringen av känsliga uppgifter på annat sätt och den nationella dataplattformen måste kunna hantera sådana begränsningar.
<ul style="list-style-type: none"> • Rättslig ansvarsfördelning mellan aktörer. Modellen bygger på att systemleverantörer rapporterar uppgifter som den offentliga organisationen äger och ansvarar för. I de flesta fall behandlar systemleverantören uppgifterna som personuppgiftsbiträde på uppdrag av den

Begränsningar med modellen	
	offentliga organisationen, som är personuppgiftsansvarig. För att systemleverantören ska kunna rapportera uppgifterna till en nationell dataplattform krävs därför att en sådan behandling är tillåten enligt rättslig reglering.
•	Sammanställning av information hos systemleverantörer. Modellen innebär att leverantörerna av affärssystem får en central roll i integreringen och rapporteringen av inköpsdata för offentlig sektor. Eftersom en systemleverantör ofta har många offentliga kunder kan rapporteringen innebära att uppgifter för många offentliga organisationer konsolideras eller sammanställs hos systemleverantörer innan de överförs till den nationella databasen. Det innebär att information som annars är spridd mellan många offentliga organisationer kan koncentreras hos ett mindre antal privata aktörer. En sådan koncentration kan i sig medföra att informationsmängden blir mer känslig. Det aktualiserar frågor om säkerhetsskydd och sekretess som behöver analyseras närmare.
•	Register över affärssystem. För att modellen ska fungera krävs ett register över de affärssystem och systemleverantörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Utan ett sådant register saknas förutsättningar för att avgränsa vilka aktörer som ska rapportera och att säkerställa att rapporteringskraven tillämpas enhetligt. Ett register behöver inrättas med den rättsliga regleringen.
•	Register över upphandlande organisationer. För att modellen ska fungera behöver det gå att fastställa vilka organisationers uppgifter som omfattas av insamlingen. Upphandlande organisationer måste kunna identifieras. Utan en sådan ordning saknas förutsättningar för systemleverantörerna att avgränsa rapporteringen och säkerställa att data för rätt organisationer levereras. I nuläget finns inget register över upphandlande organisationer. Regleringen behöver säkerställa att det går att entydigt och tillförlitligt identifiera vilka organisationers uppgifter som ska omfattas av rapporteringen. Detta kan exempelvis ske genom inrättande av ett register.
•	Risk för otydligt ansvar för datakvalitet. I modellen rapporteras uppgifterna av systemleverantörer som tillhandahåller affärssystem men ansvaret för uppgifternas korrekthet ligger hos de offentliga organisationerna. Det innebär att den aktör som är uppgiftsskyldig inte har direkt rådighet över datakvaliteten. Det krävs andra mekanismer som säkerställer att den registerdata som rapporteras håller god kvalitet.
•	Utvecklings- och driftskostnader för systemleverantörer. De systemleverantörer som tillhandahåller affärssystem behöver utveckla stöd för att leverera uppgifter i enlighet med den nationella dataspecifikationen. Detta innebär vissa initiala kostnader, men om specifikationen utgår från EN 16931-1 bör utvecklingsinsatsen vara begränsad och i huvudsak handla om att utveckla en rapporteringsmodul och paketera befintlig information i ett standardiserat rapporteringsflöde. Dock tillkommer driftkostnader för att etablera en organisation för att hantera rättningar, incidenter, övervakning, mm.
•	Utvecklings- och förvaltningskostnader för staten. Modellen innebär kostnader för att utveckla och förvalta den nationella insamlingen. Det omfattar bland annat teknisk infrastruktur, mottagning, validering och kvalitetssäkring av uppgifter samt stöd till uppgiftslämnare och vidareutveckling av dataplattformen över tid. Även kostnader för datahantering och analys tillkommer.

7.3.2.4 Bedömning av modellens genomförbarhet

Modellen innebär att företagen som tillhandahåller affärssystem (ekonomisystem och inköpssystem) rapporterar uppgifter ur de system som används av upphandlande organisationer till en nationell databas. Modellen kan i teorin omfatta faktura-, redovisnings- och beställningsinformation. Det förutsätter dock att både inköpssystem och ekonomisystem omfattas av insamlingen.

Även här är det viktigt att vara medveten om att beställnings- och redovisningsinformation inte är standardiserad på motsvarande sätt som fakturainformation. Beställningsinformation är dessutom inte heltäckande för hela inköpsvolymen. I praktiken innebär det att en bredare insamling än enbart fakturainformation kan kräva omfattande standardiseringsarbete vid insamling och att information riskerar att saknas för huvuddelen av inköpsvolymen även om den ingår i insamlingen. Modellen kan därför framstå som mer attraktiv än vad den i praktiken är i ett inledande skede.

Fördelarna är främst kopplade till genomförbarhet. Antalet rapporterade aktörer blir betydligt färre än i en modell riktad direkt mot offentliga organisationer, vilket minskar administrationen och komplexiteten vid etablering och drift. Modellen kan också bidra till en mer samordnad och standardiserad teknisk utveckling när rapporteringslösningar tas fram hos systemleverantörer i stället för hos respektive offentlig organisation.

Begränsningarna handlar framför allt om komplexitet i reglering och rapportering. Flera olika system kan i praktiken användas inom inköp och ekonomi och gränsdragningen mellan system kan vara oklar. Det kan vara komplext att avgränsa vilka system som ska omfattas av en uppgiftsskyldighet och precisera exakt vilka uppgifter de ska lämna. Om insamlingen ska omfatta flera typer av system ökar komplexiteten.

Modellens genomförbarhet påverkas också av att systemleverantörernas åtkomst till data kan variera beroende på driftform för affärssystemen. I lokalt installerade system har leverantören inte alltid teknisk tillgång till de uppgifter som ska rapporteras på motsvarande sätt som i molntjänster.

Modellen aktualiserar även komplexa frågor om säkerhetsskydd och sekretess, eftersom rapporteringen kan innebära att uppgifter om offentliga inköp, som annars är utspridda mellan många offentliga organisationer, sammanställs hos systemleverantörer.

Sammantaget framstår modellen som mer genomförbar än en direktinsamling från alla offentliga organisationer men den förutsätter en tydlig reglering som hanterar de rättsliga, säkerhetsmässiga och tekniska frågor som behöver lösas för att insamlingen ska fungera i praktiken.

7.3.3 Datainsamling via Peppol-accesspunkter

7.3.3.1 Beskrivning av modellen

En insamling av inköpsdata som utgår från Peppol-accesspunkter innebär att de aktörer som tillhandahåller accesspunkter i Peppol-nätverket blir skyldiga att lämna uppgifter till

en nationell databas. Exempel på sådana leverantörer är Arratech, Tickstar AB och InExchange Factorum AB.⁶⁰

Rapportering sker genom att Peppol-operatören, i samband med att fakturan från leverantören skickas till den upphandlande organisationen, vidarebefordrar en kopia av den elektroniska fakturan (eller en fastställd delmängd av uppgifterna) till en nationell databas.

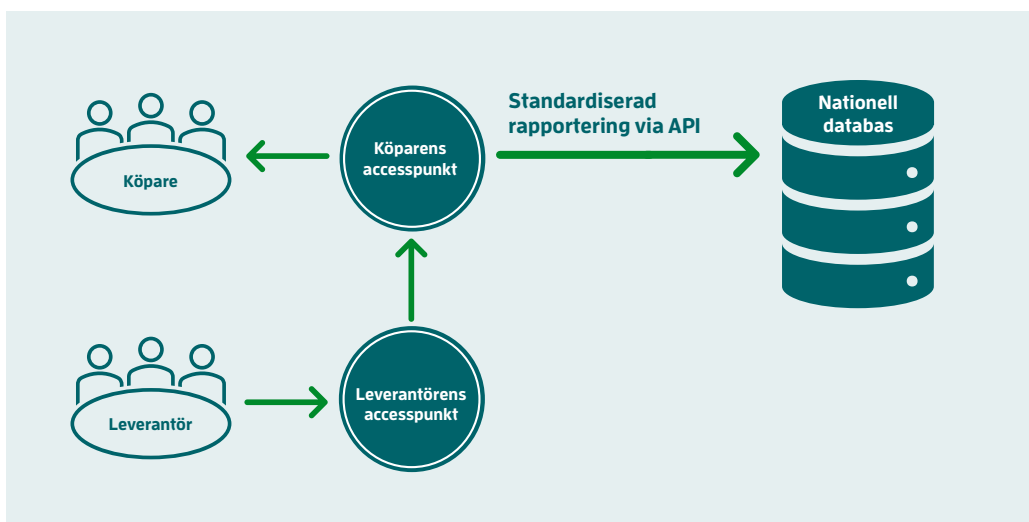
I modellen är Peppol-operatörerna uppgiftsskyldiga med ansvar för att rapportera uppgifter som rör inköpsfakturer från leverantörer till upphandlande organisationer. Rapporteringen sker via ett standardiserat tekniskt gränssnitt och enligt fastställda krav på format och dataspecifikation.

Uppgiftsskyldigheten bör i denna modell ligga på köparens Peppol-accesspunkt (C3 i fyrhörnsmodellen). Köparens accesspunkter utgörs av ett begränsat antal aktörer. De är betydligt färre till antalet än de accesspunkter som används av leverantörer (C2).

Eftersom fakturering till offentlig sektor i hög utsträckning redan sker elektroniskt och via Peppol-nätverket så kan datainsamlingen i stort ske utan förändringar i vare sig leverantörernas eller de offentliga organisationernas fakturaflöden. Modellen förutsätter dock att e-fakturering för offentlig sektor når mycket hög täckningsgrad men även att e-fakturer i huvudsak går via Peppol-nätverket.

I den nationella databasen tas uppgifterna emot, valideras och normaliseras enligt en gemensam datamodell som säkerställer enhetlig struktur mellan olika organisationer och system. Efter validering kvalitetssäkras och bearbetas uppgifter för att möjliggöra samlade analyser på nationell nivå. Resultatet lagras i ett analyslager där informationen kan struktureras för olika användningsområden.

Figur 8. Principskiss för nationell insamling av inköpsdata från Peppol-accesspunkter



Källa: Upphandlingsmyndigheten 2026.

⁶⁰ Peppol (2026). Peppol Certified Service Providers. Hämtad 10 mars 2026 <https://peppol.org/members/peppol-certified-service-providers/>

7.3.3.2 Uppgifter som kan omfattas av datainsamlingen

En datainsamling som utgår från Peppol-accesspunkter kan enbart omfatta fakturainformation. Modellen utgår från det etablerade flödet för e-fakturor i Peppol-nätverket. Enbart de uppgifter som ingår i den europeiska e-fakturastandarden EN16931-1 kan därmed ingå i insamlingen.

Redovisningsinformation från ekonomisystem och beställningsinformation från inköpssystem kan inte omfattas av insamlingen eftersom dessa uppgifter antingen tillkommer senare i processen eller genereras internt hos den offentliga organisationen.

Datainnehållet kan omfatta:

- Fakturainformation.

Datainnehållet i denna modell är därmed avgränsat till de uppgifter som ingår i den elektroniska fakturan och innehållet kan inte utvidgas till ytterligare information på motsvarande sätt som i de andra modellerna.

Andra Peppol-meddelanden, såsom ordermeddelanden, kan i teorin inkluderas i insamlingen när de skickas via Peppol-nätverket. Användningen av sådana meddelanden bedöms dock inte vara så utbredd och enhetlig att modellen i praktiken kan anses omfatta beställningsinformation.

Fakturainnehållet är dock brett och fakturan bör kunna utökas genom att fler frivilliga fält görs obligatoriska för att möta behovet av nationella inköpsanalyser. Flera av uppgifterna som ingår i beställningsinformationen kan även ingå i fakturainformationen.

7.3.3.3 Modellens möjligheter och begränsningar

Möjligheter med modellen
<ul style="list-style-type: none">• Färre rapporterande aktörer. I stället för att ett mycket stort antal offentliga organisationer rapporterar uppgifter lämnas informationen av ett begränsat antal Peppol-operatörer. Det förenklar den nationella insamlingen och minskar den administrativa kostnaden. Den statliga myndighet som är ansvarig för insamlingen behöver inte hantera anslutning och support gentemot varje enskild offentlig organisation.
<ul style="list-style-type: none">• Hög genomförbarhet. Modellen bedöms vara relativt enkel att införa rent tekniskt eftersom rapporteringen kan koncentreras till ett begränsat antal Peppol-operatörer och i huvudsak bygger på befintliga fakturaflöden. Den nationella dataplattformen behöver dock kunna hantera stora datamängder och hög rapporteringsfrekvens.
<ul style="list-style-type: none">• Fakturainformation utgör grunddata för inköpsanalyser. Även utan kompletterande redovisnings- eller beställningsinformation ger fakturainformationen en tillräckligt solid grund för att analysera inköpsvolym, leverantörsstruktur och utvecklingen över tid. Innehållet i fakturan kan dessutom utökas genom att fler frivilliga fält görs obligatoriska. Fakturan har exempelvis redan frivilliga fält för standardiserad produktklassificering och upphandlings- och avtalsreferenser. Vilka rättsliga förutsättningar som finns för att göra fler uppgifter i fakturor obligatoriska än vad som är fallet i dag behöver dock utredas närmare om en sådan utvidgning övervägs.

Möjligheter med modellen

- Begränsad påverkan på offentliga organisationer. Offentliga organisationer behöver inte vara direkt involverade i rapporteringen och behöver inte själva direkt bekosta eller bygga integrationer och upprätthålla anslutningar till den nationella dataplattformen. Datainsamlingen sker i transportledet via Peppol-operatörer.
- Automatiserad och effektiv rapportering. Rapporteringen sker i samband med att e-fakturan passerar genom Peppol-nätverket. Det möjliggör en automatiserad och kontinuerlig datainsamling som ger mycket aktuella uppgifter. Uppgifterna rapporteras i samma moment som fakturan skickas, vilket gör det möjligt att följa inköpsflöden nästan i realtid.
- Tillgång till fullständig fakturainformation. Genom att samla in uppgifter direkt från Peppol-operatörer kan hela e-fakturan hämtas i sitt originalformat (UBL/XML) med samtliga fält och strukturer bevarade. Detta säkerställer att all information i fakturan kan samlas in och finns tillgänglig för nationell analys.
- Enhetlig logik för nationell insamling. Insamlingsmetoden blir transaktionsbaserad per fakturameddelande och matchar därmed hur upphandlingsinformation redan samlas in nationellt per annons. Det ger en enhetlig logik för nationell insamling av inköps- och upphandlingsmeddelanden.
- Goda förutsättningar för datainsamling. Sverige har redan obligatorisk e-faktura i offentlig sektor och etablerad användning av Peppol-nätverket för B2G-fakturering. Det innebär att fakturorna i huvudsak är e-fakturer och redan passerar genom Peppol-nätverket i hög utsträckning.

Begränsningar med modellen

- Mer begränsat datainnehåll. Eftersom endast fakturainformation kan rapporteras saknas den redovisnings- och beställningsinformation som finns i affärssystemen. Detta innebär att modellen inte i samma utsträckning är skalbar och kan byggas ut med ytterligare uppgifter över tid. Om fler uppgifter ska ingå i rapporteringen så måste de ingå i fakturan eller kompletteras på annat sätt.
- Hantering av sekretess och skyddsvärd information. Fakturor kan innehålla känslig information om offentliga verksamheter som exempelvis inköp kopplade till säkerhet, beredskap eller individnära tjänster. Lösningen måste säkerställa att sådana uppgifter skyddas och inte lämnas vidare oavsiktligt och att den centrala plattformen kan hantera information som omfattas av sekretess och krav på säkerhetsskydd. I många fall skickas dock inte ens elektroniska fakturor när de skulle omfatta känslig information, eftersom kravet på elektroniska fakturor inte gäller för säkerhetskänslig information enligt 3 § e-fakturalagen.
- Täckningsgrad för e-faktura. Även om e-fakturering som regel är obligatoriskt vid offentlig upphandling skickas i praktiken en mindre del fakturor som PDF-fakturor eller pappersfakturor. En datainsamling riktad mot det elektroniska fakturaflödet kan därför inte omfatta samtliga inköp i nuläget. Andelen e-fakturor är dock redan mycket hög i Sverige och ökar kontinuerligt. Det är rimligt att anta att täckningsgraden inom några år kommer att vara i princip heltäckande.
- Användning av Peppol nätverket. Alla fakturor skickas inte via Peppol nätverket. Många kommuner och statliga myndigheter har exempelvis egna portaler där mindre leverantörer kan mata in fakturor. Det innebär att leverantörer till viss del använder andra kanaler för att skicka e-faktura. Dessa fakturor omfattas inte automatiskt av modellen och kräver antingen kompletterande lösningar eller att det införs ett krav på Peppol-användning för att uppnå full täckning.

Begränsningar med modellen
<ul style="list-style-type: none"> Fakturainformationen är inte verifierad. Rapporteringen sker i samband med att leverantören skickar fakturan till den offentliga organisationen men innan fakturan har tagits emot och uppgifterna har granskats och godkänts. Det innebär att informationen inte är kvalitetssäkrad av den offentliga organisationen, vilket kan påverka tillförlitligheten i uppgifterna.
<ul style="list-style-type: none"> Behov av register över Peppol-operatörer. För att säkerställa att alla relevanta aktörer kan omfattas av rapporteringen krävs ett register över uppgiftsskyldiga Peppol-operatörer. Ett register behöver inrättas med den rättsliga regleringen.
<ul style="list-style-type: none"> Register över upphandlande organisationer. För att modellen ska fungera behöver det gå att fastställa vilka organisationers uppgifter som omfattas av insamlingen. Upphandlande organisationer måste kunna identifieras i Peppol-nätverket via Peppol-ID. Utan en sådan ordning saknas förutsättningar för Peppol-operatörerna att avgränsa rapporteringen och säkerställa att data för rätt organisationer levereras. I nuläget finns inget register över upphandlande organisationer eller deras Peppol-ID. Regleringen behöver säkerställa att det entydigt och tillförlitligt går att identifiera vilka organisationers uppgifter som ska omfattas av rapporteringen. Detta kan exempelvis ske genom inrättande av ett register.
<ul style="list-style-type: none"> Utvecklings- och driftskostnader för Peppol-operatörer. De företag som tillhandahåller Peppol-accesspunkter behöver utveckla stöd för att leverera uppgifter i enlighet med den nationella dataspecifikationen. Detta innebär vissa initiala kostnader, men om specifikationen utgår från EN 16931-1 bör utvecklingsinsatsen vara begränsad. Dock tillkommer driftkostnader för att etablera en organisation för att hantera rättningar, incidenter, övervakning, mm.
<ul style="list-style-type: none"> Utvecklings- och förvaltningskostnader för staten. Modellen innebär kostnader för att utveckla och förvalta den nationella insamlingen. Det omfattar bland annat teknisk infrastruktur, mottagning, validering och kvalitetssäkring av uppgifter samt stöd till uppgiftslämnare och vidareutveckling av dataplattformen över tid. Även kostnader för datahantering och analys tillkommer.

7.3.3.4 Bedömning av modellens genomförbarhet

En datainsamling via Peppol-accesspunkter innebär att Peppol-operatörer rapporterar fakturainformation som transporteras i Peppol-nätverket till en nationell databas. Modellen är i första hand avgränsad till fakturainformation.

Modellens tydligaste fördel är att rapporteringen koncentreras till ett mycket begränsat antal aktörer och att den i princip inte medför någon större påverkan på offentliga organisationer eller leverantörer. Fakturaflödena kan i huvudsak fortsätta som i dag.

Begränsningarna i modellen handlar främst om datainnehållet. Modellen är avgränsad till fakturainformation. Enbart de uppgifter som kan anges i fakturan kan ingå i insamlingen. Fakturainformationen innehåller mycket av den basdata som krävs för de viktigaste nationella inköpsanalyserna men för att alla prioriterade uppgifter ska vara tillgängliga krävs utökade krav på innehåll i fakturan.

En annan begränsning är att uppgifterna inte är verifierade av den offentliga organisationen vid rapporteringstillfället eftersom insamlingen sker innan fakturan har granskats och godkänts. Täckningsgraden kan också vara lägre initialt eftersom inte alla fakturor är elektroniska och passerar genom Peppol-nätverket idag.

En fakturabaserad insamling via Peppol-accesspunkter bedöms sammantaget vara en modell som har goda förutsättningar att etableras nationellt. Den ger en stabil och standardiserad grundläggande inköpsdata med rimlig uppgiftslämnarbörda och hanterlig komplexitet.

7.4 Förvaltningsmodell

För att en nationell insamling av inköpsdata ska fungera långsiktigt krävs en tydlig förvaltningsmodell. Det behöver finnas en utsedd statlig myndighet som har det samlade ansvaret för att datainsamlingen etableras samt förvaltas och utvecklas över tid.

Den ansvariga myndigheten bör ha mandat att fastställa exakt vilka uppgifter som ska lämnas och på vilket sätt de ska rapporteras. Det omfattar exempelvis att ta fram regler för hur information ska rapporteras och utforma dataspecifikationer för rapporteringen.

Den ansvariga myndigheten bör ansvara för den nationella dataplattformen och de tekniska komponenter som används för insamlingen. Det omfattar exempelvis tekniska gränssnitt (t.ex. API:er) och dataspecifikationer för rapportering samt tekniska lösningar för lagring, bearbetning och analys av inköpsdata. Det bör också finnas en nationell databas för inköpsdata med gränssnitt för användare att ta del av den insamlade informationen.

En tydlig förvaltningsmodell behövs oavsett hur datainsamlingen utformas. En myndighet behöver ansvara för kravställning gentemot uppgiftslämnare och säkerställa att rapportering sker korrekt och att mottagning, validering och lagring av uppgifter fungerar samt genomföra kvalitetssäkring, bearbetning och analys av den inköpsdata som samlas in.

Den inköpsdata som samlas in kommer inte att vara användbar för inköpsanalyser utan kvalitetssäkring och bearbetning. Även när uppgifter hämtas som strukturerad data behöver de normalt valideras, standardiseras och kompletteras för att kunna användas för inköpsanalyser. Det behöver därför säkerställas att resurser finns för att förvalta den nationella insamlingen över tid och säkerställa full utväxling av den inköpsdata som samlas in.

Kvalitetskontroller och löpande uppföljning är ett naturligt inslag i all datainsamling och en förutsättning för att insamlingen ska ge faktisk analysnytta. Det behöver finnas kontroller för att upptäcka avvikelser och brister i rapporteringen samt rutiner för återkoppling och korrigerings. Utan en sådan kvalitetssäkring riskerar de inköpsdata som samlas in att ge missvisande resultat och bli svåra att använda i inköps- och försörjningsanalyser.

Förvaltningen behöver också omfatta stöd och samordning mot de aktörer som rapporterar uppgifter. Det kan exempelvis omfatta att ta fram vägledningar, teknisk dokumentation och tillhandahålla supportfunktioner.

Förvaltningen bör vidare inkludera hantering av frågor som rör säkerhetsskydd, dataskydd, sekretess och informationssäkerhet samt ansvar för vidareutveckling och långsiktig förvaltning av plattformen och insamlingen.

Förvaltningen bör även innefatta att följa utvecklingen av relevanta standarder och lagstiftning på inköps- och upphandlingsområdet samt vid behov initiera uppdateringar av vilka uppgifter som ska rapporteras. På så sätt kan den nationella datainsamlingen successivt anpassas till förändrade behov och nya krav i omvärlden.

Den nationella insamlingen av inköpsdata syftar till att ge analysunderlag för nationella försörjningsanalyser inom främst det civila beredskapssystemet. För detta behövs en nationell aktör som inte bara samlar in inköpsdata utan också bearbetar och sammanställer den till användbara underlag som sektorsansvariga myndigheter och beredskapsmyndigheter kan använda när de genomför och förvaltar försörjningsanalyser inom sina respektive ansvarsområden.

För att insamlingen ska bli ändamålsenlig krävs inte bara en förvaltningsorganisation för insamling och tillgängliggörande av data, utan även en mottagarförmåga hos de beredskapsmyndigheter som ska använda underlaget i analysarbetet.

Det innebär att berörda beredskapsmyndigheter behöver ha organisatoriska förutsättningar att ta emot, bearbeta och använda data i nationella försörjningsanalyser. Det kan exempelvis handla om data- och analyskompetens, ansvarsfördelning och arbetssätt för hur underlaget integreras i beredskapsmyndighetens analysprocesser.

Förvaltningsmodellen behöver omfatta både en leveranssida (insamling och sammanställning av underlag) och en användarsida (mottagande och användning av underlaget i försörjningsanalyser). Utan en sådan organisering finns en risk att inköpsdata samlas in men inte används på ett ändamålsenligt sätt inom det civila beredskapssystemet.

7.5 Förutsättningar för en nationell insamling

Förutsättningar som behöver vara på plats för att en nationell insamling av inköpsdata ska vara praktiskt genomförbar och ge ett användbart underlag för analyser.

7.5.1 Tvärgående förutsättningar

Frågor som behöver analyseras närmare vid en nationell insamling av inköpsdata oavsett vilka uppgifter som samlas in eller hur insamlingen utformas.

7.5.1.1 Rättslig reglering som stöd för insamling

För att möjliggöra en fortlöpande och regelbunden nationell insamling av god kvalitet krävs en rättslig reglering. En uppgiftsskyldighet behöver införas för de aktörer som ska lämna uppgifter. Den exakta utformningen av regleringen beror på vilka aktörer som ska lämna uppgifter och hur insamlingen utformas.

En statlig myndighet bör ges föreskriftsrätt att närmare precisera hur insamlingen ska utformas, vilka uppgifter som ska lämnas, hur de ska lämnas och när i tiden de ska lämnas.

Regleringen behöver även klargöra hur säkerhetsskydd, informationssäkerhet, dataskydd och sekretess ska hanteras inom ramen för rapporteringen.

För att insamlingen ska vara praktiskt genomförbar behöver det inrättas register över vilka aktörer som ska vara uppgiftsskyldiga. I modeller där en mellanaktör rapporterar behöver det dessutom tydligt framgå vilka organisationer som omfattas av rapporteringen, så att uppgiftslämnaren kan avgöra vilka uppgifter som ska rapporteras. Detta kan exempelvis lösas genom att ett register för upphandlande organisationer inrättas eller genom någon annan ordning som gör det möjligt att entydigt och tillförlitligt identifiera vilka organisationers uppgifter som omfattas av rapporteringen.

7.5.1.2 Säkerhetsskydd, informationssäkerhet, dataskydd och sekretess

Frågor som rör säkerhetsskydd, informationssäkerhet, dataskydd och sekretess behöver analyseras närmare vid utformningen av en nationell insamling. Integritets-, sekretess- och säkerhetsaspekter aktualiseras på olika sätt i samtliga insamlingsmodeller.

En del uppgifter som rör inköp kan vara sekretessbelagda, affärskänsliga eller innehålla personuppgifter. Datainsamlingen bör därför utformas så att känsliga uppgifter vid behov utelämnas eller skyddas genom lämpliga tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder. Inköpsdata kan även indirekt ge upphov till känslig information när den sammanställs och ger en aggregerad bild. Skyddsbehovet behöver därför beaktas genom hela hanteringen: från insamling till lagring, bearbetning och tillgängliggörande för slutanvändare.

Om uppgifter omfattas av sekretess behöver det finnas rättsliga och tekniska mekanismer för att hantera sådana uppgifter vid rapporteringen till en nationell dataplattform. Det kan exempelvis handla om att i lämplig utsträckning införa sekretessbrytande bestämmelser eller om att begränsa och utesluta uppgifter vid rapportering. Förutsättningarna för detta kan variera beroende på hur data samlas in. Affärssystem kan exempelvis ha tekniskt stöd för att märka transaktioner eller dokument (t.ex. fakturor) som känsliga men sekretessbedömningen behöver göras av den offentliga organisationen.

Personuppgifter kan förekomma i inköpsdata av flera skäl. Enskilda firmor och privatpersoner kan vara leverantörer och både vinna upphandlingar och fakturera upphandlande organisationer. Deras namn och organisationsnummer (personnummer) kan då förekomma i inköpsdata och utgör där viktiga uppgifter för att kunna analysera leverantörsstrukturer och marknadsberoenden.

Inom vård och omsorg och socialtjänsten kan fakturor och andra transaktionsunderlag innehålla sekretesskyddade uppgifter och sådan information hanteras därför inte alltid i ordinarie affärssystem utan i separata fristående system. Det rör samtidigt mycket stora inköpsvolymerna och analysmässigt viktiga områden. Att helt exkludera dessa områden är därför inte en hållbar lösning. Det finns i stället behov av att utveckla former för anonymisering eller avidentifiering som gör det möjligt att inkludera relevant inköpsinformation utan att sekretess och informationssäkerhet åsidosätts.

Även hur informationen kan tillgängliggöras för slutanvändare och eventuella begränsningar med ett sådant tillgängliggörande behöver analyseras närmare, exempelvis om det finns hinder för att uppgifter kan lämnas ut eller användas i analyser.

7.5.1.3 Konsekvensanalyser och samhällsekonomiska effekter

En nationell insamling av inköpsdata är ett omfattande åtagande som kräver en grundlig konsekvensutredning inklusive bedömning av samhällsekonomiska effekter.

En konsekvensutredning behöver bland annat belysa hur förslaget påverkar berörda aktörer, vilka kostnader och resursbehov som uppstår för införande och löpande drift, vilka nyttor som kan förväntas samt eventuella risker och liknande.

En nationell insamling av inköpsdata bedöms innebära betydande kostnader för staten bland annat för uppbyggnad av IT-system för insamling, lagring och informationshantering och för löpande drift och underhåll samt personalresurser för datahantering och analys.

Insamlingen medför även kostnader för uppgiftslämnarna - exempelvis för att utveckla systemstöd och rutiner för rapportering. Kostnadsbilden beror i hög grad på hur insamlingen utformas och mot vilka aktörer uppgiftsskyldigheten riktas.

7.5.1.4 Bredare analys av informationsbehovet

Inför utformningen av en nationell insamling av inköpsdata bör en bredare behovsanalys genomföras som även belyser andra användningsområden för inköpsdata än nationella försörjningsanalyser. En sådan bredare behovsanalys är viktig eftersom olika användningsområden kan ställa olika krav på datainnehåll, aktualitet, kvalitet och tillgängliggörande och därmed till viss del påverka ett val av hur insamlingen bör utformas.

Inköpsdata kan exempelvis utgöra underlag för bredare analyser av effektivitet, konkurrens och miljö- och social hållbarhet i upphandling. Den kan även fungera som stöd för styrning och uppföljning inom upphandlingsområdet och bidra med faktabaserade underlag för att utveckla den offentliga upphandlingen samt identifiera områden där regelverk, arbetssätt eller stödinsatser behöver stärkas.

Inköpsdata kan också bidra till transparens och insyn i användningen av skattemedel och fungera som ett underlag för granskning och kontroll av regelefterlevnad och tillsyn.

Inköpsdata behövs också som underlag för statistik på upphandlingsområdet där inköpsdata är nödvändig för att ge en heltäckande och relevant bild av den offentliga upphandlingen. Inköpsdata kan även utgöra ett viktigt underlag för forskning och utvärderingar av utvecklingen på upphandlingsområdet.

För praktiskt genomförande av upphandlingar kan inköpsdata ge underlag för upphandlings- och anbudsarbete hos både upphandlande organisationer och leverantörer exempelvis genom att belysa behov, volymer och marknadsförhållanden.

Inköpsdata kan även bidra till innovation och utveckling av nya digitala tjänster.

Ett förslag till nationell insamling av inköpsdata bör mot denna bakgrund föregås av en heltäckande analys av informationsbehovet utifrån olika perspektiv samt tänkbara behov och användningsområden. Dessa bredare användningsområden förstärker dock sammantaget behovet av en nationell insamling av inköpsdata inklusive för försörjningsanalyser.

7.5.1.5 VAT in the Digital Age (ViDA)

Frågan om nationell insamling av inköpsdata bör analyseras närmare i relation till ViDA (VAT In the Digital Age). EU antog ViDA-paketet i mars 2025. Paketet består av tre

rättsakter: direktiv 2025/516, förordning 2025/517 och genomförandeförordning 2025/518.⁶¹

Införandet sker successivt fram till 2030. Då ska alla gränsöverskridande transaktioner mellan företag inom EU rapporteras digitalt och e-fakturering med en gemensam standard ska användas för dessa transaktioner. Medlemsstaterna ges dessutom möjlighet att införa obligatorisk e-fakturering och digital löpande rapportering även för inhemska transaktioner.

ViDA syftar till att modernisera EU:s momsrapportering genom obligatorisk e-fakturering och digital rapportering av fakturainformation. I utgångsläget omfattar reformen gränsöverskridande fakturor mellan företag inom EU (B2B). Det är ännu inte klart hur ViDA ska genomföras i Sverige och om inhemska fakturor, och i så fall vilka, kommer att omfattas av ett framtida system för digital rapportering av fakturainformation.

Beroende på hur ViDA införs i Sverige kan det komma att inrättas en nationell infrastruktur för rapportering av fakturainformation till Skatteverket eller annan nationell mottagare. En sådan nationell infrastruktur skulle även kunna användas för andra ändamål än momsrapportering. Om ViDA exempelvis utvidgas till att omfatta även inhemska fakturor till offentlig sektor så skulle denna information även kunna användas för exempelvis nationella inköps- och försörjningsanalyser.

Det är ännu inte klart hur EU-reglerna ska implementeras i svensk rätt eller hur den tekniska lösningen för digital rapportering kommer att utformas. Inriktningen i nuläget är dock att rapportering av fakturainformation åtminstone delvis kan komma att ske via Peppol-nätverket.⁶²

Det kan särskilt noteras att ViDA kommer att innebära att elektronisk och strukturerad fakturainformation, motsvarande den som idag finns tillgänglig för inköpsorganisationer i den offentliga sektorn, i framtiden kommer att bli tillgänglig för fakturor mellan privata aktörer (åtminstone för gränsöverskridande transaktioner). För försörjningsanalyser som behöver belysa flera led i försörjningskedjan kan sådan information vara ett värdefullt komplement till analyser som enbart utgår ifrån det offentliga slutledet. Det får dock ses som en komplex fråga att utvidga insamling av transaktionsdata till leverantörsleden.

7.5.2 Nationella utvecklingsbehov

Identifierade områden där utvecklingsinsatser kan behövas för att möjliggöra en nationell insamling av inköpsdata och ändamålsenliga nationella inköpsanalyser.

7.5.2.1 En ökad digitalisering av inköpsprocessen

För att skapa bättre förutsättningar för strukturerad och heltäckande inköpsdata behöver inköpsprocessen i offentlig sektor i högre grad digitaliseras med stöd av e-handel.

⁶¹ Rådets direktiv (EU) 2025/516 av den 11 mars 2025 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern, Rådets förordning (EU) 2025/517 av den 11 mars 2025 om ändring av förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller de arrangemang för administrativt samarbete på mervärdesskatteområdet som krävs för den digitala tidsåldern och Rådets genomförandeförordning (EU) 2025/518 av den 11 mars 2025 om ändring av genomförandeförordning (EU) nr 282/2011 vad gäller informationskrav för vissa mervärdesskatteordningar.

⁶² Skatteverket (2025). Läget med ViDA? Presentationsunderlag. 2025-11-13.

En ökad digitalisering av inköpsprocessen inom den offentliga sektorn med stöd av e-handel har flera potentiella fördelar. Den bidrar till att inköpsuppgifter blir mer standardiserande och tillgängliga för en större del av inköpsvolymen. Det underlättar i sin tur både nationell insamling och analys av inköpsdata.

Enligt förordningen (2003:770) om statliga myndigheters elektroniska informationsutbyte ska statliga myndigheter med fler än 50 anställda, med vissa undantag, hantera sina utgående beställningar av varor och tjänster elektroniskt. För kommuner, regioner, mindre myndigheter och andra upphandlande organisationer saknas dock motsvarande krav på att använda e-handel vid inköp.

År 2025 uppgav 33 procent av offentliga organisationer att de har en e-handelsprocess med systemstöd för elektronisk hantering från beställning till faktura. 25 procent uppgav att en sådan process delvis finns och 35 procent uppgav att den saknas. Även om andelen är högre bland statliga myndigheter, kommuner och regioner är det fortfarande långt ifrån alla offentliga organisationer som använder inköpssystem.⁶³ Andra undersökningar visar på ett liknande resultat.⁶⁴

Statskontorets årliga uppföljning av elektroniska beställningar hos statliga myndigheter visar att myndigheternas elektroniska beställningar ligger på en låg nivå. Uppföljningen för 2024 visar att 79 procent av myndigheterna som omfattas av kravet på elektroniska beställningar gör mindre än 60 procent av beställningarna elektroniskt. 57 procent uppger att de gör mindre än 30 procent elektroniskt och 22 procent att de ligger på 30–59 procent.⁶⁵

För att möjliggöra relevant inköpsdata för hela den offentliga inköpsvolymen krävs att fler upphandlande organisationer i större utsträckning digitaliserar sina inköpsprocesser och att gemensamma standarder för relevanta uppgifter utvecklas och används.

För att uppnå en ökad digitalisering av inköpsprocessen bör kravet på elektroniska inköp breddas till hela den offentliga sektorn. Det bör i sammanhanget övervägas vilket särskilt stöd som behöver tillhandahållas mindre resursstarka aktörer som kan ha svårt att övergå till en infrastruktur för e-handel. E-handel behöver även prioriteras högre hos statliga myndigheter, där användningen fortfarande är begränsad trots lagkrav.

7.5.2.2 Elektroniska fakturor via Peppol-nätverket

För att ge goda förutsättningar för standardiserade och tillgängliga inköpsdata är det viktigt att styra mot att inkommande fakturor till offentlig sektor primärt skickas som e-fakturor via Peppol-nätverket och enligt den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1. Andra kanaler för e-faktura bör undvikas annat än i undantagsfall och äldre e-fakturaformat som inte följer den europeiska standarden bör upphöra att användas.

⁶³ Upphandlingsmyndigheten (2026). Nationella upphandlingsenkäten riktad mot upphandlande organisationer, 2025. Publicerad 13 mars 2026. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/nationella-upphandlingsenkaten/>

⁶⁴ Upphandlingsmyndigheten (2019). Förberedande studie om vissa inköpsvärden. . Februari 2019. ISBN 978-91-985234-0-9 och Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkät rapport om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024-5809. Mars 2025

⁶⁵ Statskontoret (2025). EA-uppföljning 2024: Uppföljning av myndigheternas efterlevnad av det ekonomiadministrativa regelverket. Rapport 2025:13.

Fakturor som en leverantör utfärdar till en upphandlande organisation ska vara elektroniska och formatet ska överensstämja med den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1. Parterna kan dock komma överens om en annan standard för e-faktura. Upphandlade organisationer ska vara registrerade för att kunna ta emot elektroniska fakturor i Peppol och Digg rekommenderar användning av Peppol nätverket för att skicka och ta emot fakturor.

Dock omfattas inte valfrihetssystem enligt LOV av ett motsvarande e-fakturakrav som vid offentlig upphandling enligt upphandlingslagarna. Mot bakgrund av att valfrihetssystem omsätter betydande värden och bör generera ett stort antal fakturor till offentlig sektor finns det skäl att överväga ett motsvarande krav även för fakturering inom LOV.⁶⁶

Den senaste uppföljningen som avser 2023 visar att i genomsnitt 82 procent av alla inkommande fakturor hanterades som e-faktura i offentlig sektor. Drygt 85 procent uppger att de använder Peppols nätverk helt eller till stor del för inkommande leverantörsfakturor.⁶⁷ Här ingår dock enbart kommuner, regioner och statliga myndigheter och inte de offentligt ägda bolagen eller andra upphandlande organisationer.

Även om e-fakturering som regel är obligatoriskt vid offentlig upphandling skickas i praktiken en begränsad del fakturor som PDF-fakturor eller pappersfakturor. Dessutom skickas inte alla e-fakturor via Peppol nätverket och det förekommer att leverantörer använder andra e-fakturaformat än Peppol BIS Billing 3 för att skicka e-faktura.

En hög andel elektroniska fakturor som skickas enligt den europeiska standarden via Peppol-nätverket är en viktig grundförutsättning för en strukturerad och standardiserad fakturainformation. Det ger förutsättningar för bättre datakvalitet och möjligheter att ställa krav på vilka uppgifter som ska finnas i fakturan. I en modell där den nationella insamlingen av inköpsdata baseras på Peppol-nätverket är det givetvis helt avgörande att faktureringen sker elektroniskt och i regel via Peppol-nätverket.

7.5.2.3 Utöka fakturan med fler obligatoriska uppgifter

Innehållet i e-fakturan behöver utökas med fler obligatoriska uppgifter. Det är inte sannolikt att inköpssystem i närtid kommer att få en sådan utbredning att huvuddelen av inköpsvolymen för offentlig sektor hanteras i inköpssystem på ett enhetligt och standardiserat sätt. Det innebär att uppgifter som standardiserad produkt- och artikelinformation samt upphandlings- och avtalsreferenser inte kan förväntas finnas för hela inköpsvolymen via inköpssystemen i närtid.

En mer framkomlig väg för att säkerställa att vissa prioriterade uppgifter för inköpsanalyser finns tillgängliga för hela inköpsvolymen bör vara att utöka fakturans innehåll med fler obligatoriska uppgifter. De mest prioriterade uppgifterna bedöms vara produktkategorisering enligt UNSPSC och avtals- och upphandlingsreferenser. Även standardiserad artikelinformation bör övervägas i sammanhanget.

Frågan om att utöka fakturans innehåll är i huvudsak oberoende av val av insamlingsmetod. Om vissa prioriterade uppgifter ska kunna samlas in heltäckande för

⁶⁶ Konkurrensverket (2025). Nya grindvaktsfunktioner i LOV: förslag som bidrar till att motverka kriminella eller oseriösa leverantörer i valfrihetssystem. Rapport 2025:8.

⁶⁷ Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkätrapport om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024-5809. Mars 2025

hela inköpsvolymen behöver de finnas i fakturan, oavsett om insamlingen sker via offentliga organisationer, affärssystem eller Peppol-accesspunkter.

Produktklassificering behövs för att inköpsvolymerna ska kunna delas in i produktkategorier och därmed möjliggöra grundläggande analyser av vad som köps. Standardiserad artikelinformation möjliggör ytterligare djup i analysen. Avtals- och upphandlingsreferenser behövs för att möjliggöra koppling mellan inköpsdata och upphandlingsdata och för att säkerställa spårbarhet genom inköpsprocessen så att faktura kan härledas till rätt avtal och rätt upphandling.

Det finns redan idag fält för att ange både uppgifter om produkt- och artikelklassificering (BT158 och BT157) och avtals- och upphandlingsreferenser (BT12 och BT17) i den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1 men de är frivilliga och Upphandlingsmyndigheten bedömer att de används i låg utsträckning.⁶⁸

Förutsättningarna för att göra dessa uppgifter obligatoriska i standarden behöver analyseras närmare inom ramen för den fortsatta beredningen, inklusive påverkan på leverantörer. Analysen bör även överväga om ytterligare uppgifter bör göras obligatoriska och, i så fall, vilka.

Även de rättsliga förutsättningarna behöver analyseras närmare. Kraven på fakturans innehåll är harmoniserade på EU-nivå. E-fakturalagen genomför direktiv 2014/55.⁶⁹ Även momslagstiftningens bestämmelser om fakturor är harmoniserade genom direktiv 2006/112.⁷⁰

7.5.2.4 En ökad standardisering av inköpsprocessen

För att möjliggöra en effektiv nationell datainsamling och ändamålsenliga inköpsanalyser så behöver inköpsdata i högre grad standardiseras i inköpsprocessen.

Datastandarder är avgörande för att säkerställa hög datakvalitet. Användningen av standarder säkerställer att inköpsdata är konsekvent mellan organisationer och system och att den kan användas och analyseras på ett tillförlitligt sätt.

En nationell insamling av inköpsdata förutsätter en hög grad av standardisering för att uppgifter från olika aktörer och system ska kunna samlas in och analyseras på nationell nivå. Utan standardisering finns risk för att uppgifter från olika aktörer och system inte kan harmoniseras på nationell nivå.

Fakturainformationen är i hög grad standardiserad genom den europeiska fakturastandarden EN 16931-1. Beställningsinformation i inköpssystem och redovisningsinformation i ekonomisystem är inte standardiserade på motsvarande sätt.

De standardiserade format som finns framtagna för beställningsinformation via Peppol BIS är inte brett införda i offentlig sektor och används i begränsad utsträckning. Innehåll och struktur för beställningsinformationen bedöms variera mellan aktörer och system.

⁶⁸ Peppol (2026). Peppol BIS Billing 3.0. Hämtad 10 mars 2026 <https://docs.peppol.eu/poacc/billing/3.0/bis/>

⁶⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/55/EU av den 16 april 2014 om elektronisk fakturering vid offentlig upphandling

⁷⁰ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

Redovisningsinformation är inte standardiserad på motsvarande sätt som fakturainformationen. Även om baskontoplaner och redovisningsregler ger en partiell harmonisering saknas en enhetlig nationell standard som garanterar en konsekvent och enhetlig redovisning.

Ett framtida standardiseringsarbete behöver utgå från ett helhetsperspektiv på hela inköpsprocessen som omfattar både processen före och efter tilldelning (s.k. pre-award och post-award). Det förutsätter ett sammanhållet synsätt på inköpsprocessen, där dessa delar inte behandlas som två separata spår utan som delar av samma process.

7.5.2.5 Inför en produktstandard för inköpsdata

För att kunna genomföra ändamålsenliga inköpsanalyser behöver det införas krav på en konsekvent tillämpad produktklassificeringsstandard för inköpsdata. En sådan standard bedöms vara en av de viktigaste förutsättningarna för att få till nationellt användbar och analysbar inköpsdata. Standarden behöver också förvaltas långsiktigt med ett tydligt ägandeskap och ansvar för uppdatering, innehåll och enhetlig tillämpning.

En grundläggande förutsättning för att kunna genomföra ändamålsenliga inköpsanalyser är att kunna beskriva vad som faktiskt köps. Det förutsätter att inköpsdata innehåller en produktklassificering som anger vad inköpet avser. Enhetlig produktklassificering är en grundläggande byggsten i modern inköpsanalys och en förutsättning för att inköpsdata ska kunna användas strategiskt exempelvis som underlag för kategoribaserat arbetssätt.

Utan en klassificering av vad som köps kan man bara analysera vem man köper från och hur mycket man spenderar. Det ger en mycket begränsad förståelse av inköpsmönster och möjligheterna till meningsfulla analyser begränsas kraftigt. En produktklassificering är därför en grundförutsättning för att kunna göra meningsfulla inköpsanalyser och nationella försörjningsanalyser inom olika produktområden.

En produktklassificering kan uppnås på flera sätt. Den mest robusta lösningen är att varor och tjänster klassificeras i fakturan eller beställningen efter en standardiserad produktklassificering. Den produktstandard som vanligtvis används är UNSPSC. Det finns inga hinder för att andra standarder används som komplement inom produktområden där särskilda behov föreligger men UNSPSC har ett brett användningsområde och används redan i e-handelsprocessen idag.⁷¹

När produktklassificering saknas kan fakturadata klassificeras i efterhand genom att analysera texter på fakturarader i kombination med annan information för att med antingen regelbaserade algoritmer eller AI- och maskininlärningsmodeller koppla informationen till en kategoristruktur. Resultatet beror dock på kvalitet i underliggande inköpsdata och förutsätter exempelvis att informationen som anges på fakturan är tillräckligt finfördelat för att möjliggöra en relevant kategorisering. En sådan metod behöver prövas och utvärderas praktiskt, men det är sannolikt att den ger en grövre och mer ofullständig klassificering än när koderna sätts vid källan.

⁷¹ SFTI (2026). Identifiering och klassificering. Hämtad 10 mars 2026 <https://sfti.se/sfti/standarder/identifieringochklassificering.52820.html> och SFTI (2025). UNSPSC: behov av ny översättning. Hämtad 10 mars 2026 <https://sfti.se/sfti/standarder/identifieringochklassificering/unspscbehovavnyoversattning.86994.html>

När strukturerad produktinformation saknas i inköpsdata kan konteringsdimensioner ibland användas som en grov produktindelning. Detta får dock anses vara en lösning i brist på andra alternativ eftersom konteringen i första hand beskriver hur kostnaden bokförs och normalt inte ger en tillräckligt robust bild av vad som faktiskt köps. Att basera en nationell kategoristruktur på konteringsdimensioner bedöms inte ge en ändamålsenlig produktklassificering.

En ytterligare närliggande metod som kan ge viss information om vad som köps kan vara att inköpen kategoriseras indirekt via information om leverantören. Genom att leverantörens organisationsnummer kopplas till nationella register och SNI-koder kan inköpen grupperas efter leverantörens huvudsakliga bransch. Det ger ingen exakt bild av vad som köps men kan ge en grov branschbaserad kategorisering som möjliggör övergripande analyser. Inte heller detta bedöms dock ge en ändamålsenlig produktklassificering. SNI är inte en produktklassificeringsstandard.

Det behöver införas krav på en konsekvent tillämpad produktklassificeringsstandard för inköpsdata. UNSPSC framstår som det naturliga huvudalternativet för produktklassificering vid e-handel.⁷² Frågan om vilket klassificeringssystem som bör utgöra framtida standard och hur ett sådant krav bör införas behöver dock analyseras närmare.

7.5.2.6 Behov av spårbarhet genom inköpsprocessen

För att förbättra möjligheterna till inköpsanalyser behöver inköpsdata kunna kopplas samman genom hela inköpsprocessen. Det innebär att upphandlingar behöver kunna kopplas samman med inköp för att kunna identifiera vilka fakturor som hör till vilka avtal och vilken upphandling.

När inköp kan kopplas till bakomliggande upphandlingar och avtal skapas den kontext som behövs för att förstå vad inköpen avser, på vilka villkor de sker och i vilket sammanhang inköpen sker i. Utan sammanlänkade inköpsuppgifter riskerar inköpsdata att bli isolerade transaktioner utan tydliga koppling till upphandlingar.

För att möjliggöra en tillförlitlig sammanlänkning behöver nationella identifikationskoder användas konsekvent genom inköpsprocessen. Det kan exempelvis ske genom att nationellt upphandlings-ID och avtals-ID anges i både upphandlingsannons och i faktura som ett minimum.

Fält för upphandlings-ID och avtals-ID finns redan i den europeiska e-fakturastandarden EN 16931-1 och Peppol BIS Billing 3 samt i den europeiska annonsstandard, eForms, vilket betyder att informationen kan inkluderas i respektive meddelande.

Upphandlingsannons och inköpsfaktura är centrala i sammanhanget, men i ett bredare perspektiv på spårbarhet genom inköpsprocessen kan det även vara motiverat att referenser återkommer i andra relevanta underlag som exempelvis avtal.

I utgångsläget finns nationella regler för användning av ett nationellt upphandlings-ID. Det regleras genom lagen om upphandlingsstatistik (2019:668) och

⁷² Andra relevanta klassificeringssystem inkluderar CPV, SPIN, CPA, ATC, mfl.

Upphandlingsmyndighetens (UFS 2023:2) föreskrift om Upphandlings-ID.⁷³ Nationella regler för avtals-ID existerar inte i nuläget.

Nationella regler kan sannolikt utformas på flera sätt och flera frågeställningar av juridisk, teknisk och praktisk karaktär behöver analyseras närmare. Även reglerna för tilldelning av nationellt upphandlings-ID kan komma att behöva ses över och anpassas.

Det är viktigt att utgå från ett helhetsperspektiv på hela inköpsprocessen som omfattar både processen före och efter tilldelning (s.k. pre-award och post-award). Om uppgifter ska kunna sammanlänkas mellan upphandling, avtal, beställning, faktura och bokföring krävs robusta identifierare och strukturer som återkommer genom hela processen.

7.6 Samlad bedömning och rekommenderad inriktning

Upphandlingsmyndigheten lämnar i detta uppdrag inga författningsförslag eller någon fullständig konsekvensanalys. Frågan om nationell insamling av inköpsdata är bred och komplex och behöver beredas vidare inom utredningsväsendet. Samtidigt är behovet av en nationell insamling väl belyst i tidigare utredningar. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas på att konkretisera hur regleringen ska utformas. Det omfattar bland annat vägval för insamlingsmetod och tillhörande konsekvensanalyser.

Upphandlingsmyndigheten anser att inriktningen för en nationell insamling bör vara att huvuddelen av de offentliga inköpen ska ingå. Insamlingen bör ge en heltäckande och tillförlitlig bild av Sveriges offentliga inköp och behöver därmed omfatta alla upphandlande organisationer. Det kan dock vara motiverat att undanta vissa inköp, eller vissa organisationer, helt från insamlingen, exempelvis av sekretess- eller säkerhetsskäl. Det stora antalet organisationer vars inköp behöver samlas in är en komplicerande faktor vid utformningen av en nationell insamling av inköpsdata.

Det finns flera tänkbara modeller för en återkommande insamling av den strukturerade inköpsdata som genereras och lagras i inköpsystem och leverantörsreskontra. Tre modeller för nationell datainsamling har identifierats och analyserats inom aktuellt uppdrag. Modellerna representerar olika sätt att organisera en nationell insamling av inköpsdata.

En modell som utgår direkt från de offentliga organisationerna som uppgiftslämnare framstår vid en första bedömning som ändamålsenlig. Den ger möjlighet att sammanställa inköpsdata från flera interna affärssystem hos uppgiftslämnare innan rapportering och kan därmed omfatta både faktura-, redovisnings- och beställningsinformation. Utmaningen med modellen är den praktiska genomförbarheten vid en heltäckande insamling som ska skalas till hela den offentliga sektorn. En direktrapportering innebär ett mycket stort antal uppgiftslämnare och därmed höga kostnader och stor komplexitet vid införande och förvaltning. Det är tveksamt om en heltäckande insamling enligt denna modell är genomförbar i praktiken.

En modell som utgår ifrån affärssystem har också potential till brett datainnehåll under förutsättning att både inköpsystem och ekonomisystem ingår i insamlingen. Fördelen är framför allt färre rapporterande aktörer vilket ger lägre komplexitet vid införande och

⁷³ Lag (2019:668) om upphandlingsstatistik och Upphandlingsmyndighetens föreskrift (UFS 2023:2) om upphandlings-ID

förvaltning. Utmaningarna är främst kopplade till komplexitet i gränsdragningar mellan affärssystem och tekniska frågor om åtkomst till kunddata. Modellen aktualiserar även komplexa frågor som rör säkerhetsskydd och sekretess. Sammantaget framstår modellen som mer genomförbar än en direktinsamling från offentliga organisationer. Den förutsätter dock en tydlig reglering som hanterar de rättsliga, tekniska och säkerhetsmässiga frågor som behöver lösas för att insamlingen ska fungera i praktiken.

En modell som utgår ifrån Peppol-accesspunkter är avgränsad till fakturainformation. Modellens tydligaste fördel är att rapporteringen koncentreras till ett mycket begränsat antal uppgiftslämnande aktörer och att den i princip inte medför någon större påverkan på offentliga organisationer eller leverantörer. Begränsningarna i modellen handlar främst om att datainnehållet är begränsat till den information som kan lämnas i e-fakturer och att e-faktura via Peppol, åtminstone initialt, inte omfattar alla inkommande fakturer.

För att undvika en alltför komplex och betungande insamling bedöms ett mellanled behövas mellan de offentliga organisationerna och den nationella databasen. En fakturabaserad insamling via Peppol-accesspunkter bedöms vara den modell som har bäst förutsättningar att etableras nationellt med nuvarande förutsättningar och tillgång till data. Den ger en stabil och standardiserad grundläggande inköpsdata med rimlig uppgiftslämnarbräda och hanterlig komplexitet.

Fakturainformation bör utgöra basen i den nationella insamlingen oavsett insamlingsmodell. Fakturainformationen innehåller mycket av den basdata som krävs för nationella inköps- och försörjningsanalyser. Med utökade krav på fakturans innehåll, från frivilliga till obligatoriska fält, kan ytterligare prioriterade uppgifter bli tillgängliga. Det kan vara tillräckligt för att möta det nationella behovet av inköpsdata för inköpsanalys och försörjningsanalyser.

Fakturainformation bedöms i nuläget också vara den enda inköpsdata i inköpssystem och leverantörsreskontra som i utgångsläget har tillräcklig täckning och standardisering för att kunna användas brett i nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser. Detta kan dock förändras genom nationell styrning och kravställning.

En nationell insamling av inköpsdata måste också utvärderas mot andra parametrar såsom förutsättningar för rättslig reglering och kostnader för uppgiftslämnare och staten samt integritets-, sekretess-, och säkerhetsaspekter. Integritets-, sekretess- och säkerhetsaspekter aktualiseras på olika sätt i samtliga insamlingsmodeller och behöver analyseras närmare. En mer detaljerad konsekvensanalys behöver genomföras som underlag för ett slutligt ställningstagande.

Förutsättningsbyggande åtgärder behöver vidtas för att möjliggöra en nationell insamling av inköpsdata och ändamålsenliga nationella inköpsanalyser. Det krävs bland annat nationell styrning mot ökad digitalisering och standardisering av inköpsprocessen. Därutöver behövs åtgärder som säkerställer att prioriterade inköpsuppgifter finns tillgängliga för nationell insamling till exempel genom att utöka informationsinnehållet i fakturer på ett standardiserat sätt.

8 Avslutande rekommendationer

Upphandlingsmyndigheten har haft i uppdrag att analysera om och i vilken utsträckning inköpsdata från inköpssystem och leverantörsreskontra kan användas som underlag i nationella försörjningsanalyser samt att lämna förslag på hur sådan inköpsdata kan samlas in nationellt.

Upphandlingsmyndighetens analys visar att inköpsdata utgör ett relevant och användbart underlag i arbetet med nationella försörjningsanalyser. När inköpsdata struktureras och sammanställs kan de användas som underlag för inköpsanalyser som stärker förståelsen för offentlig sektors behov och försörjningsberoenden inom olika produktområden. Inköpsdata kan belysa vad som köps, av vilka offentliga organisationer och verksamheter, i vilka volymer och över tid, samt hur inköpen fördelar sig mellan leverantörer och produktkategorier.

Inköpsdata kan bidra på flera sätt i analysmodellen för försörjningsanalyser och är särskilt värdefullt i de inledande analysmomenten: vid val av produktområden och i behovs- och tillgångsanalys. Där kan inköpsdata ge en empirisk bild av offentlig sektors behov, efterfrågan och beroenden inom ett produktområde. Vidare kan inköpsdata bland annat användas för att belysa produktområdets omfattning, vilka verksamheter som berörs, hur behoven är fördelade och hur leverantörsstrukturen ser ut. Det ger stöd för att konkretisera behovsbilden och identifiera de leverantörer och försörjningsstrukturer som bör analyseras närmare. Inköpsdata kan även bidra till tvärsektoriell överblick och jämförbarhet genom att ge en samlad bild av offentliga inköp på systemnivå i det civila beredskapssystemet.

Mot bakgrund av bedömningen att sammanställd inköpsdata kan utgöra ett användbart underlag i försörjningsanalyser har Upphandlingsmyndigheten lämnat förslag till hur en långsiktig och återkommande nationell insamling av inköpsdata kan utformas.

För att insamlingen ska ge en heltäckande och tillförlitlig bild av Sveriges offentliga inköp bör den i huvudsak omfatta alla upphandlande organisationer. Rapporten redovisar tre olika modeller för hur en nationell insamling av inköpsdata från inköpssystem och leverantörsreskontra kan utformas. Modellerna skiljer sig åt avseende vilka aktörer som är uppgiftsskyldiga och vilket datainnehåll som kan omfattas av insamlingen.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att en nationell insamling i första hand bör fokusera på fakturainformation. Fakturainformation bör utgöra basen i den nationella insamlingen. Fakturainformationen innehåller mycket av den grunddata som behövs för grundläggande nationella inköpsanalyser och försörjningsanalyser. Med utökade krav på fakturans innehåll, från frivilliga till obligatoriska fält, kan ytterligare prioriterade uppgifter bli tillgängliga för inköpsanalys.

Upphandlingsmyndigheten lämnar i detta uppdrag inga författningsförslag eller någon fullständig konsekvensutredning. Frågan om nationell insamling av inköpsdata är bred och komplex och behöver beredas vidare inom utredningsväsendet. Behovet av en nationell insamling är dock väl belyst i tidigare utredningar. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas på att konkretisera hur regleringen ska utformas. Det omfattar bland annat vägval för insamlingsmetod och tillhörande konsekvensanalyser. Det är också

viktigt att det fortsatta arbetet även omfattar en bredare analys av behovet av inköpsdata utifrån andra användningsområden än försörjningsanalyser.

För att en nationell insamling ska ge relevanta och användbara data för nationella inköps- och försörjningsanalyser behöver också förutsättningsskapande åtgärder vidtas. Det krävs bland annat nationell styrning mot ökad digitalisering och standardisering av inköpsprocessen samt åtgärder som möjliggör ett ökat informationsinnehåll i fakturor.

Det finns behov av fortsatt standardisering och harmonisering av sådan inköpsdata som är relevant i nationella analyser, såsom beställningsinformation och redovisningsinformation. Det gäller exempelvis användningen av standardiserade format vid e-handel och hur kontoplaner och konteringsdimensioner används.

En viktig fråga är användningen av en standardiserad produktklassificering. För att inköpsdata ska vara användbar i analyser behöver den vara strukturerad och ha en tydlig produktindelning i definierade kategorier. Det är en grundförutsättning för att systematiskt kunna analysera vad som köps och genomföra relevanta inköps- och försörjningsanalyser.

Det är mot denna bakgrund positivt att regeringen nyligen gett Statskontoret i uppdrag att analysera hur en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata kan etableras samt att redovisa kostnader och konsekvenser av olika lösningar.⁷⁴ Upphandlingsmyndigheten bedömer att denna rapport bör utgöra ett viktigt underlag i det arbetet. Rapporten innehåller flera medskick som bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Upphandlingsmyndigheten har också tidigare lyft behovet av att komma vidare i frågan om en nationell insamling av inköpsdata. Det är nu angeläget att konkreta steg tas för att skapa en tydlig inriktning och en ändamålsenlig utveckling på området. Det fortsatta arbetet bör därför inriktas mot att ta fram konkreta författningsförslag som möjliggör en nationell insamling av prioriterade inköpsdata. Högst prioritet bör ges åt att skapa förutsättningar för en nationell insamling av fakturainformation.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att myndigheten är en naturlig aktör att utveckla och förvalta analysfunktionen samt ansvara för en framtida insamling av inköpsdata. Myndighetens uppdrag, kompetens och erfarenhet ger goda förutsättningar att ansvara för ett sådant uppdrag. Det förutsätter samtidigt ett utökat uppdrag, rätt mandat och en långsiktig finansiering.

⁷⁴ Försvarsdepartementet. Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser. Fö2025/01148. Regeringsbeslut.

9 Referenser

Ekonomistyrningsverket (2023). Inköpsanalyser effektiviserar statlig inköpsverksamhet. Rapport 2023:48. Ekonomistyrningsverket.

Europeiska kommissionen (2026). eInvoicing. Hämtad 10 mars 2026 https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement/digital-procurement/einvoicing_en

Försvarsdepartementet. Uppdrag att utveckla arbetet med försörjningsanalyser. Fö2025/01148. Regeringsbeslut.

GS1 Sweden (2026). GS1 artikelnummer GTIN. Hämtad 10 mars 2026 <https://gs1.se/produkter/identifiera/gs1-artikelnummer-gtin/>

GS1 Sweden (2026). GS1 lokaliseringsnummer GLN. Hämtad 10 2026 från <https://gs1.se/standarder-och-tjanster/gs1-lokaliseringsnummer-gln/>

Konkurrensverket (2025). Nya grindvaktfunktioner i LOV: förslag som bidrar till att motverka kriminella eller oseriösa leverantörer i valfrihetssystem. Rapport 2025:8.

Konkurrensverket (2026). Dokumentation av upphandlingar. Hämtad 11 mars 2026 <https://www.konkurrensverket.se/upphandling/lagar-och-regler/dokumentation-av-upphandlingar/>

Myndigheten för digital förvaltning (2025). EA-uppföljning myndigheternas elektroniska beställningar. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel/ea-uppfoljning-myndigheternas-elektroniska-bestallningar>

Myndigheten för digital förvaltning (2026). Uppföljning av myndigheternas e-handel 2019–2024. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel>

Myndigheten för digital förvaltning (2025). Enkät rapport om e-fakturering och e-handel i offentlig förvaltning. Diarienummer 2024–5809. Mars 2025.

Myndigheten för civilt försvar (2026). Det civila beredskapssystemet. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.mcf.se/sv/amnesomraden/beredskap-for-kris-och-krig/beredskapssystemet/det-civila-beredskapssystemet/>

Myndigheten för digital förvaltning (2026). Peppol. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/digitala-tjanster/peppol>

Myndigheten för digital förvaltning (2026). Lag, förordning och föreskrifter för e-handel. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.digg.se/kunskap-och-stod/e-handel/lag-forordning-och-foreskrifter-for-e-handel>

MSB och Socialstyrelsen (2024). Nationell försörjningsanalys: modell och genomförande: Myndighetsgemensam redovisning av regeringsuppdrag. Publikationsnummer MSB2522. December 2024. ISBN 978-91-7927-582-2.

Peppol (2026). Peppol BIS Billing 3.0. Hämtad 10 mars 2026
<https://docs.peppol.eu/poacc/billing/3.0/bis/>

Peppol (2026). Peppol Certified Service Providers. Hämtad 10 mars 2026
<https://peppol.org/members/peppol-certified-service-providers/>

Open Contracting Partnership (2026). The Open Contracting Data Standard (OCDS).
Hämtad 10 mars 2026 från <https://www.open-contracting.org/data-standard/>

Publikationsbyrån för Europeiska unionen. eProcurement Ontology. Hämtad 10 mars
2026 <https://ted.europa.eu/en/simap/eprocurement-ontology>

Publikationsbyrån för Europeiska unionen (2026). eForms. Hämtad 10 mars 2026 från
<https://ted.europa.eu/en/simap/eforms>

Publikationsbyrån för Europeiska unionen (2026). eForms SDK documentation. Hämtad
10 mars 2026 <https://docs.ted.europa.eu/eforms/latest/index.html>

Publikationsbyrån för Europeiska unionen (2026). Common Procurement Vocabulary.
Hämtad 10 mars 2026 <https://ted.europa.eu/en/simap/cpv>

SCB (2026). Offentligt ägda företag. Hämtad 11 mars 2026 <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/offentligt-agda-foretag/>

SCB (2021). Indelning av institutionella enheter: Standard för institutionell
sektorindelning, INSEKT 2014; Standard för indelning efter ägarkontroll 2000, ÄGAR
2000; Indelning efter juridisk form, JURFORM. MIS 2014:1.

SFTI (2011). System för produktklassificering: en vägledning. 2011.

SFTI (2026). Handledningen för viktiga referenser på fakturor. Hämtad 11 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/kurserochstod/handledningar/handledningforviktigareferenserparafakturor.89859.html>

SFTI (2026). Underlag från SFTI Verifieringstjänst om Peppol-anslutning för offentliga
organisationer enligt SCB. Hämtad 10 mars 2026. <https://sfti.validex.net/en/login>

SFTI (2026). Peppol BIS e-handel. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel.44455.html>

SFTI (2026). Identifiering och klassificering. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/identifieringochklassificering.52820.html>

SFTI (2026). Peppol BIS Billing 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbisbilling3.49021.html>

SFTI (2026). Peppol BIS Ordering 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbisordering3.49059.html>

SFTI (2026). Peppol BIS Catalogue without Response 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbiscataloguewithoutresponse3.49053.html>

SFTI (2026). Peppol BIS Order Agreement 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbisorderagreement3.48986.html>

SFTI (2026). Cellstrukturerad mall för katalog. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbiscatalogewithoutresponse3/cellstruktureradmallforkatalog.49055.html>

SFTI (2026). Peppol BIS Punch Out 3. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/peppolbisehandel/peppolbispunchout3.49057.html>

SFTI (2025) Utredning av affärssystemens användning av referenser. Internt underlag.

SFTI (2025). UNSPSC: behov av ny översättning. Hämtad 10 mars 2026
<https://sfti.se/sfti/standarder/identifieringochklassificering/unspscbehovavnyoversattning.86994.html>

SFTI (2025) Behov av en uppdaterad svensk översättning av UNSPSC. Positionspapper.

SFTI (2024) Enkät om användningen av UNSPSC. Internt underlagsmaterial.

Skatteverket (2026). Transaktionsbaserad rapportering och e-fakturerings. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.skatteverket.se/foretag/internationellt/transaktionsbaseradrapporteringochefakturering.4.386bd4b919276cc86c42b3f.html>

Skatteverket (2025). Läget med ViDA? Presentationsunderlag. 2025-11-13.

Statskontoret (2023). Baskontoplan och S-koder för statliga myndigheter. Hämtad 10 mars 2026 <https://forum.statskontoret.se/redovisning-och-finansiering/bokforing-och-rapportering/baskontoplan/>

Statskontoret (2025). EA-uppföljning 2024: Uppföljning av myndigheternas efterlevnad av det ekonomiadministrativa regelverket. Rapport 2025:13.

Sveriges Kommuner och Regioner (2026). Redovisning. Hämtad 10 mars 2026
<https://skr.se/ekonomiochbudgetplanering/redovisning.8278.html>

UNGM (United Nations Global Marketplace) (2026). UNSPSC. Hämtad 10 mars 2026 från <https://www.ungm.org/public/unspsc>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Statistik om annonserade upphandlingar 2024. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/upphandlingsstatistik/statistik-om-annonserade-upphandlingar-2024/>

Upphandlingsmyndigheten (2025). Närmare 4 000 organisationer omfattas av upphandlingslagarna 2024. Hämtad 10 mars 2026
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/annan-statistik/narmare-4-000-organisationer-omfattas-av-upphandlingslagarna-2024/>

Upphandlingsmyndigheten (2019). Förberedande studie om vissa inköpsvärden. Februari 2019. ISBN 978-91-985234-0-9.

Upphandlingsmyndigheten (2026). Nationella upphandlingsenkäten riktad mot upphandlande organisationer, 2025. Hämtad 13 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/nationella-upphandlingsenkaten/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Tröskelvärden och direktupphandlingsgränser. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/troskelvarden-och-direktupphandlingsgranser/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Enkätundersökning riktad till beredskapsmyndigheter inom beredskapssektorerna. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

Upphandlingsmyndigheten (2019). Enkätundersökning till offentliga organisationer om inköpsvärden. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fi2018/01786/OU.

Upphandlingsmyndigheten (2026). En digitaliserad inköpsprocess. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/styra-och-leda-inkopsverksamhet/en-digitaliserad-inkopsprocess/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Annonsera. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/annonsera/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Efterannonsering. Hämtad 11 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/genomfor-upphandlingen/efterannonsering/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Vår modell för inköpsprocessen. Hämtad 10 mars 2026 <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/var-modell-for-inkopsprocessen/>

Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Statens servicecenter. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Sveriges kommuner och regioner angående projektet Inköpslänken. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för CGI om systemet Raindance. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Visma Proceedo om systemet Proceedo. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

Upphandlingsmyndigheten (2026). Intervju med företrädare för Unit4 om systemet Agresso/Unit4. Underlagsmaterial till regeringsuppdrag Fö2025/01148.

10 Bilaga 1 Frågeformulär för enkätundersökning om behov av inköpsdata

1. Bakgrund

1.1 Vänligen ange beredskapssektor:

- Ekonomisk säkerhet
- Elektroniska kommunikationer och post
- Energiförsörjning
- Finansiella tjänster
- Försörjning av grunddata
- Hälsa, vård och omsorg
- Industri, byggande och handel
- Livsmedelsförsörjning och dricksvatten
- Ordning och säkerhet
- Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen
- Transporter
- Utrikeshandel
- Övrigt

1.2 Kännedom om MSB:s modell för nationella försörjningsanalyser

- Vi känner inte till modellen
- Vi känner till modellen, men har inte använt den praktiskt
- Vi känner till modellen och har använt den i begränsad omfattning (ex utforskande)
- Vi använder modellen praktiskt
- Vet ej / kan inte bedöma

2. Offentlig sektors betydelse i er beredskapssektor

2.1 Vilken betydelse har den offentliga sektorn och dess inköp av varor och tjänster inom er beredskapssektor? Med offentlig sektor avses kommuner, regioner, statliga myndigheter och offentligt styrda organ (inklusive bolag ägda av kommuner, regioner eller staten, m.m.)

- Mycket stor betydelse
- Stor betydelse
- Viss betydelse
- Liten betydelse
- Ingen betydelse
- Vet ej / kan ej bedöma

2.2. Beskriv gärna varför du bedömer att den offentliga sektorn och dess inköp har den betydelse du angivit ovan.

Klicka eller tryck här för att ange text.

3. Behov av inköpsdata för offentlig sektor

3.1 Har ni behov av sammanställda inköpsdata för offentlig sektor i arbetet med försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

- Ja
- Nej
- Vet inte

Beskriv gärna varför inköpsdata skulle / inte skulle vara användbar för er.

Klicka eller tryck här för att ange text.

Om du svarat Nej kan du gå vidare till fråga 4.

3.2 Vilken inköpsdata för offentlig sektor vore relevant för er i arbetet med försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

Beskriv gärna vilken information ni skulle ha störst nytta av, och varför.

Klicka eller tryck här för att ange text.

3.3 Vilken detaljeringsnivå på inköpsdata vore mest användbar för er i arbetet med försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

Inköpsdata kan beskriva vilka varor och tjänster som köps på olika detaljeringsnivå – från breda huvudkategorier till mer detaljerad information på artikel- och sortimentsnivå. Välj de alternativ som motsvarar era behov.

- Övergripande kategorier (ex livsmedel, drivmedel, medicinsk utrustning)
- Artikel- och sortimentsnivå (ex artikelnummer, produktnamn, kvantiteter)

Beskriv gärna vilken nivå ni har behov av och varför.

Klicka eller tryck här för att ange text.

3.4 På vilken organisatorisk nivå vore önskvärt att kunna analysera inköp för att genomföra försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

Inköpsdata kan analyseras på olika organisatoriska nivåer – till exempel per organisation (kommun, region eller statlig myndighet) eller på verksamhetsnivå inom organisationer (t.ex. äldreomsorg eller grundskola).

- Per organisation (ger information om vilka offentliga aktörer som köper)
- Per verksamhet inom en organisation (ger information om vilken funktion eller verksamhetsdel som gör inköpen).

Beskriv gärna vilken nivå som är mest relevant för ert arbete och varför.

Klicka eller tryck här för att ange text.

3.5 Från vilka typer av organisationer inom offentlig sektor behöver ni inköpsdata för att genomföra försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

- Kommuner
- Regioner
- Statliga myndigheter
- Offentligt ägda bolag
- Annat
- Vet inte

Beskriv gärna varför ni anser att vissa aktörers/sektorers inköp bör ingå.

Klicka eller tryck här för att ange text.

3.6 Hur aktuella behöver inköpsdata vara för att vara användbara för er i arbetet med försörjningsanalyser inom er beredskapssektor?

- Realtid (möjlighet att följa inköpsflöden i nära realtid)
- Månadsvis (månadsvis uppdateringar av inköpsflöden)
- Årsvis (årsvis uppdateringar av inköpsflöden)
- Annat
- Vet inte

Beskriv gärna varför ni efterfrågar en viss aktualitet.

Klicka eller tryck här för att ange text.

4. Nuvarande tillgång till inköpsdata

4.1 Har ni idag tillgång till någon sammanställd information om offentliga inköp?

- Ja
- Nej
- Delvis
- Vet inte

Om du svarat Nej kan du gå vidare till fråga 5.

4.2 Vilken typ av information har ni tillgång till idag och hur används den?

Klicka eller tryck här för att ange text.

4.3 I vilken utsträckning möter informationen ni har tillgång till behoven?

- I mycket stor utsträckning
- I stor utsträckning
- I viss utsträckning
- I liten utsträckning
- Inte alls
- Vet ej / kan inte bedöma

5. Användning i nationella försörjningsanalyser

5.1 För vilka steg i MSB:s försörjningsanalysmodell bedömer ni att inköpsdata för offentlig sektor skulle vara användbar?

- Val av produktområde
- Behovsanalys
- Tillgångsanalys
- Gapanalys
- Identifiering av förslag på åtgärder
- Prioritering av åtgärder
- Genomförande av beslutade åtgärder
- Uppföljning av genomförandet av åtgärder

5.2 Beskriv gärna hur inköpsdata för offentlig sektor vore användbar för er i respektive steg.

Klicka eller tryck här för att ange text.

5.3 Vilka typer av analyser vill ni kunna genomföra med stöd av inköpsdata för offentlig sektor i respektive steg?

Klicka eller tryck här för att ange text.

6. Nationell databas över offentlig sektors inköp

6.1 Skulle ni ha nytta av en nationell databas med sammanställd information om offentliga aktörers inköp?

- Ja
- Nej
- Vet inte

Beskriv gärna hur ni skulle använda den.

Klicka eller tryck här för att ange text.

6.2 Vilken typ av inköpsdata vore värdefull för er att ha tillgång till?

Kryssa gärna i relevanta alternativ nedan:

Inköpens omfattning

- hur stora inköpen är (volym, belopp, antal) och hur inköpen utvecklas över tid
- frekvensen av inköp och variationer över året

Leverantörer och marknader

- vilka företag som levererar till offentlig sektor och hur stor del av inköpen de står för
- vilka företag som levererar vilka typer av varor och tjänster
- information om leverantörerna t.ex. branschtillhörighet, företagsstorlek, geografisk hemvist, ägarkontroll och koncernrelationer, ekonomiska nyckeltal, mm
- vilka underleverantörer som de använder
- vilka leverantörer som deltar i offentlig upphandling och konkurrerar om kontrakt

Offentliga aktörer som gör inköpen

- vilka offentliga organisationer som genomför inköpen
- vilka delar av offentlig sektor som står för inköpen (stat/region/kommun etc)
- vilken typ av verksamhet som gör inköpen (t.ex. sjukhus, omsorg, infrastruktur, skola)
- vilka inköp som är kopplade till vilka avtal och vilken upphandling

Varor och tjänster som köps

- vilka typer av varor och tjänster som köps inom olika områden
- övergripande kategorier av inköp (t.ex. livsmedel, drivmedel, medicinsk utrustning)
- detaljerad varu- eller artikelinformation

Om du vill kan du motivera dina svar här:

Klicka eller tryck här för att ange text.

7. Övrigt

7.1 Är det något mer ni vill lyfta kopplat till behovet av inköpsdata för offentlig sektor?

Klicka eller tryck här för att ange text.