

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.ofa.sfo@regeringskansliet.se

En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag SOU 2025:13

Sammanfattning

I SOU 2025:13, *En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag*, föreslås att:

- Uppgiften att upphandla samordnade ramavtal som är avsedda för andra statliga myndigheter, som i dag sker inom ramen för Statens inköpscentral (SIC), överförs från Kammarkollegiet och inordnas i Upphandlingsmyndigheten.
- Myndigheten för digital förvaltnings (Digg) uppgift inom området elektronisk inköpsprocess överförs från Myndigheten för digital förvaltning och inordnas i Upphandlingsmyndigheten.
- Med anledning av utredningens förslag föreslås att Upphandlingsmyndigheten byter namn till Myndigheten för offentliga affärer.

Upphandlingsmyndigheten tillstyrker förslagen att ge Upphandlingsmyndigheten ett utökat uppdrag med tillkommande finansiering och resurser, samt att myndigheten med anledning av detta byter namn.

Sammanfattningsvis är Upphandlingsmyndighetens uppfattning att förslagen utifrån ett svenskt systemperspektiv skulle skapa en effektiv och ändamålsenlig organisering och möjliggöra ett än bättre stöd för de offentliga affärerna. Myndigheten bedömer att förslagen skulle leda till en effektivisering för staten, till fördelar för målgrupperna

samt till en mer robust och attraktiv arbetsplats. Upphandlingsmyndigheten bedömer att myndigheten har goda förutsättningar att omhänderta de nya uppgifterna.

Upphandlingsmyndigheten bedömer att konsolideringen av stöd och tjänster inom upphandlingsområdet skulle generera betydande effektivisering och samordningsvinster samt leda till ökade servicenivåer för de gemensamma målgrupperna. En samordning av dessa uppgifter hos Upphandlingsmyndigheten bedöms förbättra förutsättningarna för att på statlig nivå upprätthålla en ändamålsenlig kritisk massa av kompetenser som under gemensam ledning jobbar mot samma mål. Det skulle underlätta kompetensförsörjning, öka kvalitativ korsbefruktningsinternt samt minska de sårbarheter som dagens mer fragmenterade organisatoriska upplägg innebär.

Genom att kompetens inom elektroniska inköpsprocesser, det statliga ramavtalsarbetet samt upphandlingsstödet samlas skapas ett mer heltäckande perspektiv på inköpskedjan. Det kan troligtvis bidra till att ytterligare främja utvecklingen av standardisering och digitalisering av inköpsprocessen, som i sin tur möjliggör AI-stödd analys och automatiserad uppföljning. Det skulle sannolikt även främja innovation och effektivisering.

Det kan sammantaget öka takten i genomförandet av den nationella upphandlingsstrategin och i högre grad förverkliga den potential i de dryga 900 miljarder kronorna årligen som offentlig upphandling motsvarar.

Inledning

Upphandlingsmyndigheten yttrar sig över betänkandet utifrån uppdraget att ha det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter samt att stödja de leverantörer som deltar i sådan upphandling. Upphandlingsmyndighetens uppdrag är att verka för rättssäkra, effektiva och hållbara upphandlingar till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till det avsnitt av slutbetänkandet som har anknytning upphandlingsområdet; det vill säga avsnitt 6.2 om ett breddat uppdrag för Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndighetens kärnverksamhet utgörs av de uppdrag myndigheten har inom upphandling, inköp, och statstödsfrågor. En betydande del av Upphandlingsmyndighetens arbete riktar sig idag till inköpande organisationer, inklusive statliga myndigheter. Upphandlingsmyndigheten har också som centrala uppdrag att:

- ge stöd till leverantörer,
- ge vägledning till kommuner och regioner om EU:s statsstödsregler (uppgift som tillkom 2018),
- utgöra ansvarig statistikmyndighet på upphandlingsområdet (uppgift som tillkom 2020),

- bistå regeringen med underlag för utvecklingen av upphandling,
- inom sitt verksamhetsområde verka för att det generationsmål för miljöarbetet och de miljökvalitetsmål som riksdagen har beslutat om nås,
- verka för relevant forskning inom upphandlingsområdet
- samt följa och verka för den internationella utvecklingen på området.

Myndighetens uppdrag och arbete omfattar inte enbart den omfattande procedurlagstiftningen. Arbetet har redan i nuläget ett helhetsperspektiv på de offentliga affärerna. Att Upphandlingsmyndigheten i år har funnits i 10 år är en milstolpe. Det är ett bra tillfälle att ta nästa steg och se över den statliga strukturen och ansvarsfördelningen för att vidareutveckla Sveriges offentliga affärer. Det är affärer som omfattar oerhört stora värden och är ett viktigt verktyg för att styra mot politiska mål på såväl EU-, nationell som lokal nivå.

I dagsläget görs ett angeläget och värdefullt arbete på samtliga tre berörda myndigheter. Att samla och samordna dessa uppgifter hos Upphandlingsmyndigheten kan dock skapa förutsättningar för ett ännu starkare, mer ändamålsenligt och för målgrupperna värdeskapande arbete.

Process för remissvar

Upphandlingsmyndigheten har i processen att besvara remissen fört samtal internt på myndigheten i såväl ledningsgrupp som med medarbetare för att identifiera och bedöma både potentiella vinster och utmaningar och eventuella risker. En viktig del i att fördjupa Upphandlingsmyndighetens förståelse för såväl potentiella vinster som möjliga risker har varit dialog med Kammarkollegiet och Myndigheten för digital förvaltning.

Myndigheten har därtill, i syfte att få en djupare förståelse för både potentiella vinster och möjliga risker med förslagen, haft dialog med olika aktörer nationellt och internationellt. Ett exempel på det är att Upphandlingsmyndigheten har också haft närmare dialog med Statens servicecenter (SSC) för att identifiera beröringspunkter. Upphandlingsmyndigheten ser även fortsatt behov av löpande samverkan med Statens servicecenter gällande tillhandahållande av e-handelstjänster, stöd till kategoristyrning och inköpsanalyser till bland annat andra statliga myndigheter.

Oavsett om slutbetänkandets förslag genomförs eller inte avser Upphandlingsmyndigheten fortsätta driva en aktiv och nära samverkan med våra systemmyndigheter, inklusive Statens inköpscentral, Myndigheten för digital förvaltning, Konkurrensverket (KKV) och Statens servicecenter för att främja en effektiv gemensam hantering av uppgifter och uppdrag med beröringspunkter.

Ett annat exempel är att Upphandlingsmyndigheten har haft dialog med systemmyndigheter och organisationer i andra länder varav några har i uppgift att tillhandahålla upphandlingsstöd och policyutveckling och samtidigt verka som inköpscentral. Att vara medveten om utmaningar och eventuella risker, samt ha en

strategi för hur dessa kan mitigeras, är en förutsättning för en trygg process och effektiv måluppfyllelse om förslagen skulle bli verklighet.

För att inhämta erfarenheter av att ha en modell där uppdraget som stödmyndighet och uppdraget som inköpscentral ligger hos samma myndighet har Upphandlingsmyndigheten haft kontakt med tre organisationer som har en liknande struktur: norska Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), danska Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) samt irländska Office of Government Procurement (OGP). Organisationerna betonar att strukturen skapar ett ömsesidigt lärande och är till gagn för såväl upphandlingsstödet som ramavtalsarbetet. De beskriver att en sådan struktur minska avståndet till och skapar en verklighetsanknytning till slutanvändare av organisationernas tjänster. Även stora kompetensutvecklingsfördelar lyfts fram. Att medarbetarna arbetar växelvis mellan att ta fram stöd och att genomföra ramavtalsupphandlingar beskrivs gynnsamt för båda delar av verksamheten. Att medarbetarna generellt sett upplever det som utvecklande och lärorikt att gå mellan dessa båda uppgifter ökar trivseln och minskar personalomsättningen.

Myndigheten har sett ett stort värde i att på detta sätt få en djupare förståelse för de potentiella vinster och möjliga utmaningar som finns och hur dessa i så fall kan hanteras.

Upphandlingsmyndighetens synpunkter

Förslag 1: Inordna Statens inköpscentral i Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten ser betydande fördelar med att Statens inköpscentral inordnas i Upphandlingsmyndigheten och tillstyrker detta förslag. Med en ny struktur där det statliga inköpsstödet och det statliga ramavtalsarbetet samlas under en gemensam ledning hos Upphandlingsmyndigheten kan Sveriges offentliga inköp som helhet ta ytterligare steg framåt. Såväl ökad kostnadseffektivitet som kvalitetsmässiga synergieffekter till nytta för målgrupperna bedöms sannolika.

Förändringen innebär att Upphandlingsmyndighetens befintliga stödande arbete som syftar till bättre offentliga affärer knyts närmare det operativa statliga ramavtalsarbetet. Det kan ses som ett naturligt steg för att fullfölja effektiviseringen och renodlingen som redan Upphandlingsutredningen¹ argumenterade för.

Fördelar med en sådan struktur kan indelas enligt följande:

Effektivisering och kraftsamling

Upphandlingsmyndigheten bedömer att effektiviseringsvinster för staten är sannolika. Det handlar dels om kostnadseffektivitet när färre myndighetsaktörer behöver upprätthålla djup inköpskompetens. Det är också mer ändamålsenligt för regeringens

¹ SOU 2013:12 [Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling](#)

styrning av området att samla kompetens, kunnande och uppgifter av såväl strategisk, stödande som praktisk karaktär på en myndighet, i stället för att sprida ut det. Upptagningsförmågan av nya uppdrag kan öka. Myndigheten bedömer vidare att det är av vikt för Sveriges regering att genom en myndighet ha den nationella kunskapen och praktiken samlad, också för att kunna delta i EU-samarbetet på ett än mer effektivt sätt. Det handlar om produktivitets- och kvalitetsvinster när kompetenserna finns på samma myndighet och enklare kan stödja och lära av varandra. Med ökad samvaro mellan upphandlingsstödet och ramavtalsarbetet kan teori, stöd och praktik tydligare mötas och korsbefruktas. Då kan båda dessa viktiga uppgifter få större utväxling och utvecklas ytterligare. Det skulle ge tydligare exempel, ökad legitimitet och sannolikt såväl utvecklade statliga inköp som utvecklat stöd och vägledning genom ömsesidigt närande verksamhet. Det skulle även skapa goda exempel för kommunerna och regionernas inköpsorganisationer att inspireras av.

Fördelar för målgrupperna

Att samla uppgifter inom upphandlingsområdet på Upphandlingsmyndigheten innebär en renodling av kärnverksamhet inom upphandlings- och inköpsfrågor hos en statlig myndighet. Detta skulle även skapa en tydlighet för de som nyttjar upphandlingsstödet.

Upphandlingsmyndigheten har flera stöd och tjänster² som skulle skapa värde att i ökad utsträckning tillämpas i det statliga inköpsarbetet. Det statliga ramavtalsarbetet som idag bedrivs av Statens inköpscentral på Kammarkollegiet skulle föda tillbaka värdefulla erfarenheter till upphandlingsstödet för vidareutveckling. Genom att använda praktisk erfarenhet och faktiska inköp från det statliga ramavtalsarbetet kan stöd, vägledning och metoder på ett effektivt sätt vidareutvecklas till nytta för målgrupperna. Några exempel på detta:

- Avtalsuppföljning är en betydande utmaning i offentlig upphandling. Med hävstång i det viktiga praktiska uppföljningsarbetet och avtalsförvaltningen som görs inom Statens inköpscentral, inte minst den enhet som arbetar med avtalsförvaltning, kan upphandlingsstödet gynnas. Insikter, lärande exempel och inspiration från ramavtalsuppföljningen kan spridas genom Upphandlingsmyndighetens stöd och tjänster.
- Upphandlingsmyndigheten tjänst Frågeservice besvarar frågor av generell karaktär om bl a upphandlingens regelverk, praktik, hållbarhetskriterier samt statsstöd. Frågeservice är en etablerad, väl känd och välanvänd tjänst som är nära förknippad med Upphandlingsmyndigheten. Genom Frågeservice skulle myndigheten kunna knyta samman en första linje mot målgrupperna, som utgörs av såväl kommuner, regioner, statliga myndigheter som leverantörer, med en andra linje internt, det vill säga verksamheten som arbetar med ramavtal. Det skulle ge ömsesidigt värdefull återkoppling i form av frågor som ställs, exempelvis om vilka avtal som finns och när de kan användas, inblick i aktuella ramavtal samt fånga upp vilka behov och önskemål som

² T ex myndighetens kriterier, tjänster som miljöspendanalys och riskanalystjänsten.

upphandlande organisationer som vänder sig till Frågeservice har. Vid en inhysning av denna verksamhet skulle Frågeservices uppdrag kunna utökas med information om ramavtalen och hur dessa ska tillämpas och följas upp vilket Upphandlingsmyndigheten bedömer skulle vara en uppskattad och behövlig utökning av tjänsterna till myndighetens målgrupper.

- Sedan 2020 har Upphandlingsmyndigheten uppdrag som statistikmyndighet med ansvar för att utveckla, förvalta och sprida statistik om offentlig upphandling. Det finns på myndigheten utvecklad infrastruktur och etablerade processer för insamling, produktion och tillgängliggörande av statistik. De kan nyttjas för att vidareutveckla hanteringen av uppgifter och statistik från statens ramavtal. Statistik från ramavtal kan också omsättas i ett än mer träffsäkert stöd från Upphandlingsmyndigheten.
- Regeringen pekar på att takten i digitalisering av bland annat avrop från de statliga ramavtalen behöver öka. Genom att inordna arbetet med de statliga ramavtalen i Upphandlingsmyndigheten skulle myndighetens uppdrag att bidra till att inköpsprocessen genomförs elektroniskt ta hävstång i det praktiska inköpsarbetet för att införa e-upphandling i högre grad i de statliga inköpen. Det ger ringar på vattnet i form av möjlighet att ta fram lärande exempel internt, skapa behovsanpassade tjänster och stöd samt kompetensförsörja aktuella uppdrag och projekt med praktisk kunskap från det operativa ramavtalsarbetet.

Genom Upphandlingsmyndighetens nära dialog med sina målgrupper, inte minst via myndighetens Frågeservice samt de många kundmöten som myndigheten årligen genomför, finns goda förutsättningar att ännu bättre fånga upp behoven av vilka statliga ramavtal som behöver finnas. Detta kompletterar Statens inköpscentrals viktiga befintliga arbete med målgrupperna, exempelvis förstudiearbetet, och kan bredda och fördjupa utbytet med målgrupperna. Även dialogen med marknaden skulle kompletteras och få bättre förutsättningar. Upphandlingsmyndigheten utvecklar dialogen och systematiserar sitt utbyte med näringslivet för att bland annat inhämta branschspecifika perspektiv på olika strategiska inköpsfrågor vilket utgör ett sätt för myndigheten att lyssna av "marknaden". Detta kan också utgöra ett kompletterande mervärde för det statliga ramavtalsarbetet. Sammantaget kan Upphandlingsmyndigheten och Statens inköpscentrals gemensamma kund- och målgruppsarbete vara till gagn för såväl stöd- som ramavtalsarbetet genom närmare kontaktvägar, ett konstant öra mot marken, och en fingertoppskänsla för målgruppernas behov och förutsättningar.

En mer robust och attraktiv arbetsplats

Att lägga det statliga ramavtalsarbetet tillsammans med upphandlingsstödet under gemensam ledning hos Upphandlingsmyndigheten bedömer myndigheten bidrar till gemensam kompetensutveckling och en mer attraktiv arbetsplats. Det ger utökade möjligheter att kunna utvecklas och byta inriktning och arbeta med olika uppgifter. De medarbetare som tagit fram stöd och vägledningar kan stödja i relevanta delar av

arbetet med ramavtalen, och de medarbetare som ansvarar för ramavtalsarbetet kan ge återkoppling till stödarbetet.

I dagsläget är det en utmaning för Upphandlingsmyndigheten att med omkring 70 årsarbetskrafter bemanna och skapa relevanta leveranser inom ett brett område. Myndigheten är delvis beroende av singelkompetenser vilket minskar verksamhetens robusthet. Med ett större antal årsarbetskrafter skulle en mer ändamålsenlig och uthållig organisation kunna byggas. Att inordna Statens inköpscentral i Upphandlingsmyndigheten skulle skapa ett ömsesidigt kompetens- och kapacitetstillskott som Upphandlingsmyndigheten kan omsätta också i konkreta stöd, tjänster och andra leveranser, utöver i själva ramavtalsarbetet. Slutresultatet blir ett ökat värdeskapande för regeringen och myndigheternas målgrupper samt bättre förutsättningar för de offentliga inköpen.

Förslag 2: Inordna Myndigheten för digital förvaltnings uppgift inom elektronisk inköpsprocess i Upphandlingsmyndigheten

Utredningens andra huvudsakliga förslag som berör inköpsområdet och Upphandlingsmyndigheten handlar om att flytta uppgiften inom området elektronisk inköpsprocess från Myndigheten för digital förvaltning till Upphandlingsmyndigheten. Upphandlingsmyndigheten tillstyrker detta förslag.

Att ökad digitalisering är en central faktor för utveckling av Sveriges offentliga inköp har framhållits av regeringen. Det framgår också av den översyn av den nationella upphandlingsstrategin som regeringen initierade 2023. En standardiserad och digitaliserad inköpsprocess ger flera fördelar.

- Den bidrar bland annat till effektivare hantering samt ökad möjlighet till spårbarhet, transparens, uppföljning, kontroll och analys vilket bland annat kan motverka korruption. Hur och vad offentlig sektor upphandlar och hur skattemedel används påverkar även förtroendet för offentlig sektor.
- Den underlättar för anbudsgivare att delta i offentliga upphandlingar, att agera leverantör till offentlig sektor och för gränsöverskridande handel.
- Den ger även bättre tillgång till värdefulla data, som kan användas i olika syften som exempelvis underlag för ett strategiskt inköpsarbete, inklusive där så önskas kategoristyrning och spendanalyser samt för utveckling av olika AI-lösningar.

Upphandlingsmyndigheten har idag det instruktionsenliga uppdraget att bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av densamma. Upphandlingsmyndigheten har visst stöd, och verkar genom samarbetet Single Face to Industry (SFTI) för att fullgöra uppdraget. Myndigheten har dock ytterst begränsade möjligheter resursmässigt att driva på och ta en tydligare roll i utvecklingen.

En av Myndigheten för digital förvaltnings instruktionsenliga uppgifter är att främja elektroniska inköpsprocesser. Det är snarlikt det instruktionsenliga uppdrag som Upphandlingsmyndigheten har.

Myndigheten för digital förvaltnings instruktion: paragraf 4, 3, Förordning (2023:712):

3. främja elektroniska inköpsprocesser inom den offentliga förvaltningen och ansvara för frågor om anslutning till den europeiska infrastrukturen för elektroniska inköp.

Jmf Upphandlingsmyndighetens instruktion: paragraf 2, 5:

5. bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av densamma

I utredningens förslag har Myndigheten för digital förvaltnings nuvarande uppgift som handlar om Peppol exkluderats, med motivering att det är en integrerad del i Myndigheten för digital förvaltnings digitala infrastruktur.

Upphandlingsmyndigheten gör bedömningen att uppgiften som handlar om Peppol bör inkluderas i det helhetsansvar som inordnas under Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten är ödmjuk inför den koppling utredningen uttrycker till Myndigheten för digital förvaltnings digitala infrastruktur, men gör bedömningen att nuvarande uppgift är en del av det främjande uppdraget och att fördelarna med att hålla ihop delar kring e-handel, e-faktura och Peppol överväger eventuella risker.

Upphandlingsmyndigheten ser fördelar med att hålla ihop resurserna och kompetenserna, för att kraftsamla och inte göra det mer sårbart. Myndigheten ser att det finns fördelar med att hålla ihop helhetsperspektivet på digitalisering av inköpsprocessen, där även standardiseringsdelarna ingår. Med ansvaret för uppgiften kring Peppol följer även en kontext på EU-nivå, som troligtvis kan bidra till synergier i samspel som sker på andra arenor på EU-nivån kopplat till digitalisering av inköpsprocessen (e-upphandling och e-handel).

Fördelar med föreslagen struktur där Upphandlingsmyndigheten får ett helhetsansvar att främja den elektroniska inköpsprocessen kan indelas enligt följande:

Effektivisering för staten

Myndigheten bedömer att förslaget sannolikt leder till effektiviseringsvinster för staten. Dels handlar det om att färre myndighetsaktörer behöver upprätthålla kompetens inom upphandling och inköp, dels att en samordning av kompetenser på Upphandlingsmyndigheten ger produktivitets- och kvalitetsvinster, inklusive rimligen bättre kompetensförsörjningsmöjligheter. Inom EU pågår datarelaterade initiativ som Upphandlingsmyndigheten på olika sätt deltar i och följer, t ex e-Forms och Public Procurement Data Space (PPDS). Även OECD tar initiativ på området. Upphandlingsmyndigheten kan bidra till att Sverige blir en tydligare och mer framträdande röst med konkreta exempel och ytterligare dataunderlag, genom att komplettera myndighetens stödjande verksamhet med arbetet med de statliga ramavtalen samt ett helhetsperspektiv på digitalisering av inköpsprocessen. Bedömningen är att det även här finns klustereffekter att hämta hem vad gäller att

överföra uppgiften inom elektronisk inköpsprocess från Myndigheten för digital förvaltning till Upphandlingsmyndigheten och på så sätt samla ett helhetsansvar för frågor om standardisering och digitalisering av inköpsprocessen och kopplingen till frågor kring datatillgång och datakvalitet genom hela inköpsprocessen.

Fördelar för målgrupperna

Förslaget ger ytterligare tydlighet i att myndighetens uppdrag som statistikmyndighet omfattar både inköps- och upphandlingsstatistik, dvs att tillhandahålla statistik om hela inköpsprocessen (både pre- och post-award). Tillgången på data om offentliga inköp är efterfrågad av såväl regeringen, Upphandlingsmyndighetens målgrupper inklusive leverantörsledet och av media. Utredningens förslag ger bättre förutsättningar att på ett kostnadseffektivt sätt driva på för en sammanhållen digital inköpsprocess och ytterligare standardisering på området. Ju mer statistik och kvalitetssäkrad data som finns att tillgå, desto bättre analyser kan tas fram till marknaden och regeringen, vilket kan utgöra ett viktigt verktyg för politisk styrning inom området. Sammantaget ger detta goda förutsättningar till att öka digitaliseringstakten i inköpen och stärka kunskapen om Sveriges offentliga affärer. Att samla statistik och analyser som rör hela inköpsprocessen hos en myndighet borde även bidra till ökad tydlighet för användare av produkter och tjänster.

En mer robust arbetsplats

En kraftsamling för större genomslag och bättre helhetsperspektiv på inköpsprocessen kan ges, genom djupare och bredare kompetens i frågorna och möjlighet att skapa redundans och minskad sårbarhet genom fler resurser. Fler och samlade resurser hos Upphandlingsmyndigheten, med djupare och bredare kompetens i frågorna som rör digitalisering och standardisering av inköpsprocessen är även viktigt för uppdraget som statistikmyndighet, för att säkra perspektivet kring god datakvalitet i den information som genereras genom hela inköpsprocessen.

Förslag 3: Namnbyte på myndigheten

Slutbetänkandet föreslår även att Upphandlingsmyndigheten, om myndighetens uppdrag skulle breddas, byter namn till Myndigheten för offentliga affärer. Myndigheten tillstyrker förslaget om namnbyte.

Ett namnbyte är av underordnad vikt i sammanhanget. Samtidigt kan ett namnbyte, oaktat de kostnader som det skulle medföra, ha ett viktigt signalvärde både internt och externt för utveckling av en ny och större myndighet med ett bredare uppdrag. Ett nytt namn signalerar att den ena verksamheten inte tar över de andra verksamheterna utan att en ny verksamhet etableras där samtliga uppgifter är lika angelägna och omhuldade. Det föreslagna namnet i sig är helt i linje med Upphandlingsmyndighetens vision *Sunda offentliga affärer för en hållbar framtid*.

Eventuella risker och utmaningar

Upphandlingsmyndigheten har resonerat om möjliga risker och utmaningar. Sammantaget delar myndigheten slutbetänkandets bedömning att de möjliga utmaningarna och riskerna är hanterbara och att de potentiella vinsterna med förslagen att inordna Statens inköpscentral och delar av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet hos Upphandlingsmyndigheten överväger de eventuella riskerna. Upphandlingsmyndigheten anser sig ha goda förutsättningar att på ett bra sätt omhänderta de nya uppgifterna.

Generella risker med omstrukturering

En generell risk med att slå samman verksamheter och genomföra omstruktureringar, förändringar i verksamhet och organisation är att en ny struktur – oavsett hur den ser ut – kommer att ta tid, kraft och resurser i anspråk att planera, besluta, implementera och bli välfungerande. Utöver själva strukturen behöver lika mycket omsorg läggas åt mjuka frågor som kulturbyggande. Detta kan sammantaget leda till tillfälligt produktionstapp under begränsad tid. Myndigheten ser dock mycket goda skäl för att ett förverkligande av de aktuella förslagen inom relativt kort sikt skulle vara en god investering i form av ökad effektivitet, produktivitet och värdeskapande för de offentliga affärerna, i enlighet med resonemangen ovan.

Upphandlingsmyndigheten har genom sitt bildande erfarenhet av att slå ihop och integrera olika verksamheter med varandra. Upphandlingsmyndigheten bildades 2015 med syfte att stärka den strategiska betydelsen av offentlig upphandling. Myndigheten tog då vidare det arbete som tidigare drevs av Konkurrensverket och innan dess av Upphandlingsstödet vid Kammarkollegiet, Miljöstyrningsrådet och Vinnova. På kort tid skapades en effektiv myndighet med stort medarbetarengagemang. Därtill har en ny formell uppgift inom statsstöd, samt uppdrag som statistikmyndighet tillkommit under åren. Denna resa har krävt vision, systematik, förändringsledning och drivkraft. Samtidigt som en ny myndighet har byggts och vidareutvecklats vad gäller formella uppdrag och struktur, har ett uppskattat stöd till olika målgrupper tagits fram, utvecklats och kommunicerats alltmedan myndighetens varumärke har etablerats. Från detta uppbyggnads- och utvecklingsarbete de senaste tio åren har Upphandlingsmyndigheten erfarenheter och insikter som är värdefulla om Statens inköpscentral respektive delar av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet inordnas i Upphandlingsmyndigheten.

Eventuella risker med att Statens inköpscentral inordnas i Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten har den största förståelse för att organisationsförändringar inte minst för medarbetare kan uppfattas som utmanande på såväl individ- som gruppnivå. Men myndigheten har sammantaget svårt att se att ett inordnande av Statens inköpscentral i Upphandlingsmyndigheten skulle innebära oöverstigliga risker för någon verksamhet eller några målgrupper. Snarare bedömer myndigheten att ett genomförande av förslaget har potential att skapa effektivitetsvinster för staten, kvalitativ korsbefruktning till nytta för de externa

målgrupperna och en positiv förändringsresa för såväl medarbetarna på Upphandlingsmyndigheten som Statens inköpscentral.

Kammarkollegiet bedriver en mycket diversifierad verksamhet där Upphandlingsmyndigheten i ett utifrånperspektiv inte är medveten om vilka synergieffekter som uppnås för Statens inköpscentral i att vara en del av Kammarkollegiet. Det kan inte desto mindre naturligtvis finnas sådana synergieffekter även om de inte är framträdande för Upphandlingsmyndigheten, men frågan är då utifrån ett nationellt systemperspektiv om de synergier inte kan bli ännu större genom att Statens inköpscentral inordnas hos Upphandlingsmyndigheten. Det är enligt Upphandlingsmyndigheten rimligt att anta att Statens inköpscentral skulle få en mycket god hemvist, bollplank och stöd för sina frågor hos Upphandlingsmyndigheten vars kärnverksamhet redan idag är att stötta de offentliga affärerna.

I teorin skulle en risk kunna vara att Upphandlingsmyndigheten genom att ha både det stödjande uppdraget för de svenska offentliga affärerna och utgöra en statlig inköpscentral uppfattas som mindre neutral. Detta då Upphandlingsmyndigheten som ramavtalslutande part och förvaltare av statliga ramavtal skulle få annorlunda gränssnitt mot beställare/avropande organisationer och leverantörer. Samtidigt skulle dock just de mötena och gränssnitten innebära att Upphandlingsmyndigheten kontinuerligt får konkreta lärdomar från det statliga inköpsarbetet som på en aggregerad nivå och ett systematiskt sätt (utan att integriteten för upphandlingsprocesserna försämras), kan föras vidare till den delen av verksamheten som likt idag bara skulle utgöra stöd till inköpande organisationer och leverantörer. Det bedöms kunna leda till en kontinuerlig verksamhetsutveckling (exempelvis framtagande av nya praktiska webbstöd, kriterier och föreläsningar) baserat på organisationens egna verkliga erfarenheter från exempelvis beställar- och leverantörsdialog, upphandlingsprocesser och avtalsuppföljning. Den eventuella risken bedöms kunna motverkas och hanteras genom att ha en tydlig ansvarsfördelning med tydliga rutiner, processer och arbetssätt, arbeta med god informationssäkerhet, med mera. Exempelvis affärshemligheter från det statliga inköpsarbetet skulle givetvis behöva omgärdas av god informationssäkerhet och erforderlig sekretess, inklusive uppgiftsminimering.

Upphandlingsmyndigheten har redan idag flera olika delar i sitt uppdrag, med olika syften som kräver olika förhållningssätt, beslutsvägar och delvis olika arbetssätt internt. Det handlar om att tillhandahålla generellt stöd som riktar sig till såväl olika typer av upphandlande organisationer som till olika typer av leverantörer. Det handlar också om att vara ansvarig myndighet för upphandlingsstatistik och att ta fram fakta och kunskap om offentliga affärer. Vidare handlar det om att ge stöd i statsstödsfrågor och om att bistå regeringen med underlag och fakta och driva utveckling på inköpsområdet. Myndigheten behöver alltså redan idag inta olika perspektiv och förhållningssätt i sin verksamhet med central utgångspunkt i ett opartiskt agerande. Det skapar förutsättningar för att också inhysa den operativa inköpscentralsuppgiften som i delar kräver andra likartade förhållningssätt.

Upphandlingsmyndigheten är och uppfattas idag som en neutral part och framhålls av våra målgrupper ofta som noden i skärningen mellan upphandlande organisationer och leverantörssidan. Att myndigheten fortsätter värna om neutraliteten även med fler verksamhetsområden är av central betydelse för förtroendet. Myndigheten bedömer också att det är möjligt att upprätthålla neutraliteten. Även för en inköpscentral är det mycket viktigt att kunna navigera i skärningen mellan de upphandlande organisationerna och leverantörerna så att båda sidorna av de offentliga affärerna upplever sig kunna göra goda affärer. De upphandlande organisationerna behöver kunna få sina inköpsbehov tillgodosedda samtidigt som leverantörerna behöver kunna uppleva att de har att göra med en lyhörd inköpscentral utifrån hur leverantörsmarknaderna fungerar och vad som för leverantörer skapar incitament för att vilja delta i de offentliga upphandlingarna. Inköpscentralen behöver vara en aktör som förstår förutsättningarna för att såväl avropa från ramavtal som delta i upphandlingar och leverera enligt ramavtal, inklusive vara medveten om att förutsättningarna ser olika ut för olika inköpskategorier och typer av leverantörer.

Det kan utgöra en varumärkesrisk och negativt påverka förtroendet för myndigheten om stöddelen förespråkar en viss ordning medan inköpsverksamheten i praktiken agerar på ett motsatt sätt. Myndigheten skulle därför behöva vara mycket lyhörd och säkerställa att synen på goda upphandlingar/inköp är densamma hos alla medarbetare, inklusive kunna agera i korrigerande riktning om budskapen formellt eller informellt börjar divergera. Samtidigt har denna risk kunnat hanteras på ett bra sätt i en jämförelse med Upphandlingsmyndighetens systemmyndigheter i exempelvis Norge.

Upphandlingsmyndigheten bär en ödmjukhet inför att ramavtalsarbetet kan behöva situationsanpassas för att bedrivas framgångsrikt, och skulle också i denna del varmt emotse det tillskott av erfarenhet, know-how och praktiskt hantverk som Statens inköpscentral skulle bidra med. Omvänt skulle det i teorin kunna utgöra en möjlig risk att vägledningen anpassas utifrån hur man *faktiskt gör det* och inte hur man *borde göra det* om uppdraget är att arbeta operativt och samtidigt vägleda. Statens intresse i enskilda upphandlingssituationer kanske inte alltid är exakt överensstämmande med statens intresse som läroboksexempel och vägledande instans. Samtidigt kan denna risk vändas till en fördel: om stödet blir mer verklighetsanpassat och realistiskt och mindre teoretiskt blir det till större nytta för målgrupperna och får samtidigt ökad trovärdighet. Denna risk kan också hanteras i linje med tidigare resonemang: det vill säga genom att tydliggöra myndighetens olika uppgifter, hur man arbetar med respektive uppgift, hur uppgifterna på ett tryggt och genomtänkt sätt kan korsbefrukta varandra, hur man agerar vid behov av korrigerande för att säkerställa att det samlade budskapet är enhetligt och inte riskerar förtroendet för myndigheten.

En ytterligare risk att beakta är risken för undanträngningseffekter. Det kan föreligga risk för att uppdraget som inköpscentral tränger ut det stödjande uppdraget eftersom det operativa upphandlingsarbetet behöver hanteras skyndsamt inom uppsatta tidsramar. Det kan få påverkan på verksamheten om resurser delas eller det blir långa tider för beslut på grund av undanträngning av mindre akuta ärenden. I detta fall

bedömer myndigheten att en fördel med förslaget att inhysa Statens inköpscentral i Upphandlingsmyndigheten är att de olika delarna av verksamheten är jämförbara i storlek och att Upphandlingsmyndigheten som mottagande myndighet har det stödande uppdraget idag. Det finns därmed en väl etablerad struktur och process för stödverksamheten som bedöms kunna löpa på utan större risk för att trängas undan av det operativa uppdraget. Givet att Upphandlingsmyndigheten redan idag har olika uppgifter är myndigheten också medveten om vikten av att utifrån ett helhetsperspektiv ha en ändamålsenlig stödande struktur, kompetensförsörja de olika uppgifterna på ett genomtänkt sätt, införa ändamålsenliga beslutsmandat och ha effektiva arbetssätt så att ett verksamhetsben inte inverkar negativt på ett annat. Strukturen måste förstås också åtföljas av en god gemensam intern kultur.

Eventuella risker med att delar av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet inhyses i Upphandlingsmyndigheten

Upphandlingsmyndigheten ser positivt på ett mer samlat ansvar för att främja utvecklingen av en sammanhållen digital inköpsprocess, men är också ödmjuka inför gränsdragningen gentemot ansvaret för en sammanhållen förvaltningsgemensam digital infrastruktur. Förtydligat ansvar avseende det främjande arbetet är positivt, men bör inte ses som att det utesluter behovet av fortsatt samarbete mellan myndigheter och med andra aktörer så som t ex andra myndigheter, företrädare för kommuner, regioner och näringslivet för att säkra den framdrift som efterfrågas gällande standardisering och digitalisering av inköpsprocesser. Ett samarbetsorgan som troligtvis fortsatt bör värnas är SFTI³, för att säkra kopplingen brett mot andra berörda myndigheter, kommuner, regioner, leverantörer till offentlig sektor och systemleverantörer.

Upphandlingsmyndigheten anser att utredningens förslag om att exkludera Myndigheten för digital förvaltnings nuvarande uppgift som handlar om Peppol från den verksamhet som föreslås inordnas i Upphandlingsmyndigheten kan utgöra en risk. Myndighetens bedömning är att en sådan separering kan skapa ytterligare sårbarhet samt minska möjligheten till kraftsamling av resurser och helhetsperspektiv. Upphandlingsmyndigheten ser att fördelarna med att hålla ihop nuvarande aktuell verksamhet, där Peppol ingår, överväger de eventuella risker som utredningen lyft med koppling till integreringen mot Myndigheten för digital förvaltnings digitala infrastruktur.

Vid en överflyttning av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet, och ett helhetsansvar för främjandet av elektroniska inköpsprocesser, krävs att även aktuell föreskriftsrätt medföljer såväl som samtliga relaterade budgetdelar för att Upphandlingsmyndigheten ska ha förutsättningar att hantera detta uppdrag på ett ändamålsenligt sätt.

³ För mer information se www.sfti.se

Upphandlingsmyndigheten instämmer i utredningens bedömning att den nationella statistiken fortfarande är bristfällig och att den huvudsakliga bristen är att det saknas dataunderlag från den senare delen av inköpsprocessen (post-award), exempelvis data om faktiska inköpsvärden. Förslaget som lämnas ger bättre förutsättningar för myndigheten och regeringen att arbeta för att åtgärda brister och utveckla den nationella statistiken. Förslaget innebär dock inte att upphandlings- och inköpsstatistiken kommer att innehållsmässigt blir helt komplett enbart i och med att myndigheten tar över vissa uppdrag från Myndigheten för digital förvaltning och Kammarkollegiet. Ytterligare åtgärder krävs för att åstadkomma en heltäckande nationell inköpsstatistik.

Möjlig tidpunkt för verksamhetsöverföring

Upphandlingsmyndigheten har även resonerat om möjliga och lämpliga tidpunkter för en verksamhetsöverföring i enlighet med liggande förslag. Myndigheten bedömer att lämplig tidpunkt för verksamhetsöverföring av Statens inköpscentral samt delar av Myndigheten för digital förvaltnings verksamhet skulle vara halvårsskiftet 1 juli 2026. Myndigheten bedömer att det är svårt att på ett professionellt och ändamålsenligt sätt överföra verksamhet tidigare än så.

Senare verksamhetsöverföring är heller inte önskvärd, då det skapar onödigt utdragen osäkerhet och väntan. Det kan påverka inte minst arbetsmiljön för alla berörda medarbetare samt skapa ett oklart arbetsgivarerbjudande vilket kan göra det svårt att rekrytera. Myndighetens egna erfarenheter av organisatoriska förändringar, liksom de slutsatser som myndigheten har inhämtat från andra myndigheter som fått verksamhet överförd, är att negativa konsekvenser i form av försämrad arbetsmiljö och mående hos personalen samt kompetenstapp i form av uppsägningar riskeras om denna typ av processer drar ut på tiden. Av samma skäl är det önskvärt med ett besked om hur regeringen avser gå vidare med liggande förslag så snart som möjligt.

För att skapa de vinster som Upphandlingsmyndigheten i sitt remissvar pekar på krävs att utredningens förslag genomförs med förutsättningarna att resurser och finansiering för såväl personella som verksamhetskostnader följer med vid en övergång av ansvar och uppdrag. Om en sådan förändring sker ser myndigheten också anledning att överväga en förstärkning av de administrativa funktionerna.

Avslutningsvis kan nämnas att Upphandlingsmyndighetens bild är att SOU 2025:13, *En effektivare organisering av mindre myndigheter –analys och förslag* består av ett gediget utredningsarbete och förslagen bygger på en grundlig analys.

Generaldirektör Anja Clausin har beslutat i detta ärende. Elenor Kroge har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också utökad ledningsgrupp och personalrepresentanter deltagit.

Anja Clausin
Generaldirektör

Elenor Kroge
Samverkansstrateg