

Uppdrag om åtgärder för att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling

RAPPORT

Sammanfattning

Regeringen har gett Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att identifiera åtgärder som kan förenkla för företag att delta i offentlig upphandling, inklusive vilka hinder och möjligheter som finns i myndighetens eget stödarbete, samt att bedöma vilka åtgärder som skulle ge störst effekt.

I delredovisningen i mars 2025 identifierades återkommande utmaningar som påverkar företags möjligheter att delta. Denna slutredovisning redovisar Upphandlingsmyndighetens arbete sedan dess samt ger en samlad och tematiskt strukturerad bild av de åtgärder som identifierats i delredovisningen, i angränsande regeringsuppdrag och i myndighetens ordinarie verksamhet.

De samlade erfarenheterna bekräftar i huvudsak den tidigare identifierade problembilden. Följande åtgärdsområden framträder som särskilt centrala för att sänka trösklarna för företags deltagande i offentlig upphandling:

- Långsiktig förvaltning och utveckling av relevant, tillgängligt och tillämpbart stöd
- Mer enhetlig och väl avvägd kravställning inklusive kontraktsvillkor
- Stärkt och mer systematisk dialog mellan upphandlande organisationer och leverantörer
- Förbättrad tillgång till samlad information och inköpsdata
- Ett mer strategiskt och faktabaserat inköpsarbete

Dessa åtgärder bedöms ha potential att på ett strukturellt och brett sätt minska olika former av trösklar för deltagande och stärka marknadens funktionssätt, särskilt för små företag och idéburna aktörer.

Arbetet med att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling är nära kopplat till regeringens Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030, där det anges att de offentliga affärerna ska vara attraktiva för alla leverantörer. En fortsatt utveckling mot mer strategiska, transparenta och dialogbaserade offentliga affärer bedöms vara central för att långsiktigt stärka konkurrensen och bredda leverantörsbasen.

Innehåll

1	Inledning.....	5
1.1	Regeringsuppdraget och dess syfte	5
1.2	Avgränsning och metod.....	5
2	Utgångspunkter från delredovisningen	6
2.1	Centrala utmaningar för företag	6
2.2	Identifierade åtgärdsområden	6
2.3	Regeringens Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030	7
3	Myndighetens arbete sedan delredovisningen.....	7
3.1	Förvaltning och vidareutveckling av befintligt stöd	8
3.2	Dialog och samverkan	8
3.3	Andra regeringsuppdrag och ordinarie verksamhet	9
4	Samlad bild av identifierade åtgärder för förenkling	11
4.1	Avgränsning	11
4.2	Åtgärder för att göra det enklare att delta	11
4.2.1	Begränsad tillgång till information och affärsmöjligheter	12
4.2.2	Komplexitet i processer och krav	13
4.2.3	Oproportionerliga eller affärsmässigt obalanserade krav inklusive kontraktsvillkor	13
4.2.4	Variation i kravställning inklusive kontraktsvillkor	14
4.2.5	Bristande dialog, marknadsförståelse och förtroende.....	14
4.2.6	Otillräcklig tillgång till och transparens kring data	15
4.3	Åtgärder som bedöms ge störst effekt.....	16
5	Upphandlingsmyndighetens fortsatta arbete	18

1 Inledning

1.1 Regeringsuppdraget och dess syfte

Myndigheten ska identifiera åtgärder som kan förenkla för företag att delta i offentlig upphandling, inklusive vilka hinder och möjligheter som finns i myndighetens eget stödarbete. Myndigheten ska även bedöma vilka åtgärder som skulle ge störst effekt. Myndigheten ska också redovisa vilka åtgärder som den har vidtagit i sitt eget stödarbete för att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling. Uppdraget ska delredovisas senast den 15 mars 2025 och slutredovisas senast den 15 mars 2026. Redovisning ska ske till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet).

1.2 Avgränsning och metod

Denna slutredovisning bygger vidare på den delredovisning som Upphandlingsmyndigheten lämnade i mars 2025 inom ramen för regeringsuppdraget om åtgärder för att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling.¹ Slutredovisningen innebär inte någon ny, fristående analys av företagens hinder i stort. I stället syftar den till att redovisa Upphandlingsmyndighetens arbete sedan delredovisningen samt att sammanställa och tydliggöra en samlad bild av de åtgärder som identifierats i delredovisningen, i angränsande regeringsuppdrag och myndighetens ordinarie verksamhet.

Åtgärderna redovisas i slutredovisningen utan inbördes rangordning och omfattar både åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan vidta inom ramen för nuvarande uppdrag och åtgärder som förutsätter insatser från andra aktörer eller beslut på nationell nivå. Redovisningen tar inte heller ställning till resursbehov eller organisatoriska förändringar hos berörda aktörer.

Metodiskt har arbetet med slutredovisningen bedrivits genom dokumentgenomgång av delredovisningen, sammanställning av erfarenheter från Upphandlingsmyndighetens arbete efter mars 2025 (inklusive erfarenheter från pågående eller nyligen avslutade angränsande regeringsuppdrag), beaktande av den av regeringen under oktober 2025 beslutade Färdplan för de offentliga affärerna 2025-2030² samt interna avstämningar med berörda funktioner i syfte att verifiera om tidigare identifierade utmaningar och åtgärdsområden fortsatt är relevanta.

Slutredovisningen avser därmed att ge en tydlig och sammanhållen bild av de identifierade åtgärder som bedöms kunna bidra till att förenkla företags deltagande i offentlig upphandling.

¹ Åtgärder för att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling, delredovisning av regeringsuppdrag. UHM-2025-0069.

² Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030, se; <https://www.regeringen.se/rapporter/2025/10/fardplan-for-de-offentliga-affarerna-2025-2030/>.

2 Utgångspunkter från delredovisningen

2.1 Centrala utmaningar för företag

Upphandlingsmyndigheten redovisade i mars 2025 en delrapport för regeringsuppdraget. Delredovisningen baserades på en sammanställning och analys av befintliga insikter och kunskapsunderlag från myndighetens tidigare regeringsuppdrag, stödverksamhet och dialoger med näringslivet, samt interna workshops och intervjuer med medarbetare.

I delredovisningen identifierades ett antal återkommande utmaningar som påverkar företags möjligheter att delta i offentliga upphandlingar. Dessa rör bland annat svårigheter att hitta och bevaka relevanta affärsmöjligheter, upplevd komplexitet i upphandlingsprocesser och kravställning, variation i krav och kontraktsvillkor mellan upphandlande myndigheter och enheter (nedan "upphandlande organisationer"), samt bristande dialog och förtroende mellan företag och upphandlande organisationer.

Sammantaget bedömdes de faktorer som lyftes i delredovisningen bidra till höga trösklar för deltagande, vilket även bekräftas av resultat från angränsande regeringsuppdrag som beskrivs i avsnitt 3.3 nedan.

2.2 Identifierade åtgärdsområden

Mot denna bakgrund strukturerades analysen i delredovisningen kring tre huvudsakliga åtgärdsområden.

För det första identifierades **åtgärder som andra aktörer än**

Upphandlingsmyndigheten kan vidta för att förenkla företagens deltagande. Dessa avser i huvudsak strukturella och systemövergripande frågor, såsom tillgången till samlad och tidig information om affärsmöjligheter, förbättrad transparens och tillgång till relevant upphandlingsdata samt förutsättningar för en mer sammanhållen och överskådlig offentlig marknad. Flera av dessa åtgärder förutsätter beslut eller initiativ på nationell nivå.

För det andra identifierades **åtgärder som Upphandlingsmyndigheten själv kan vidta** inom ramen för sitt uppdrag och sina förutsättningar. Dessa omfattar bland annat förvaltning och utveckling av befintliga tjänster och stöd, fortsatt dialog och samverkan med näringslivet, kunskapsspridning om vad som kännetecknar en välfungerande marknad samt insatser för att främja mer enhetlig kravställning och kontraktsvillkor i offentlig upphandling.

För det tredje gjordes i delredovisningen en bedömning av **vilka åtgärdsområden som bedöms ge störst effekt** för att sänka trösklarna för företagens deltagande. Dessa bedömningar avsåg både åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan vidta och åtgärder som andra aktörer ansvarar för, och pekade särskilt på vikten av långsiktig förvaltning av stöd och tjänster, ökad enhetlighet i kravställning, främjande av dialog och kunskapsutbyte samt utveckling av mer faktabaserade och strategiska arbetssätt i offentliga inköp.

Dessa tre åtgärds kategorier utgör utgångspunkt även för slutredovisningen. I stället för att upprepa den analys som genomfördes inför delredovisningen fokuserar slutredovisningen på att redovisa Upphandlingsmyndighetens arbete sedan mars 2025 (kapitel 3), samt att sammanställa och tydliggöra en samlad bild av de identifierade åtgärder som bedöms kunna bidra till att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling (kapitel 4).

2.3 Regeringens Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030

I oktober 2025 beslutade regeringen om Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030. Genom färdplanen har den nationella upphandlingsstrategin uppdaterats som nu innehåller tio inriktningsmål och tre fokusområden.

Färdplanen anger en tydlig inriktning mot att stärka de offentliga affärernas strategiska betydelse. Den betonar behovet av att bredda synsättet från att enbart se inköp som en administrativ och juridisk process till att bli ett strategiskt verktyg för offentliga affärer. Detta innebär bland annat att arbeta medvetet med hela inköpsprocessen från behovsanalys och kravställning till uppföljning, samt att i det arbetet inkludera ett leverantörsperspektiv och möjliggöra för bättre interaktion och kontinuerlig dialog.

En tydligt uttalad ambition i färdplanen är att offentliga affärer ska vara attraktiva för alla leverantörer, inklusive små företag och idéburna aktörer.

De bedömningar och åtgärdsområden som identifierades i delredovisningen av nu aktuellt uppdrag ligger i linje med färdplanens inriktning. Denna slutredovisning ska därför även förstås mot bakgrund av regeringens övergripande ambition att utveckla de offentliga affärerna i en mer strategisk, transparent och inkluderande riktning.

3 Myndighetens arbete sedan delredovisningen

Sedan delredovisningen i mars 2025 har Upphandlingsmyndighetens arbete inom ramen för regeringsuppdraget huvudsakligen fokuserat på förvaltning, tillämpning och vidareutveckling av befintliga stöd samt på fortsatt dialog och samverkan med näringslivet och andra relevanta aktörer. Arbetet har bedrivits i linje med de bedömningar och åtgärdsområden som identifierades i delredovisningen och andra pågående angränsande regeringsuppdrag.

Arbetet sedan delredovisningen kan övergripande beskrivas inom tre områden: förvaltning av stöd och tjänster, dialog och samverkan samt koppling till andra uppdrag och ordinarie verksamhetsplanering.

3.1 Förvaltning och vidareutveckling av befintligt stöd

Upphandlingsmyndigheten har under perioden fortsatt att förvalta och tillgängliggöra befintliga stöd och vägledningar som bidrar till att underlätta företags deltagande i offentlig upphandling. Detta omfattar bland annat Upphandlingsmyndighetens Frågeservice-tjänst, anbudsskola och dedikerat stöd på myndighetens hemsida. Det sistnämnda består bland annat av stöd om inköpsprocessen, hur även mindre företag ska få möjlighet att delta i den offentliga affären och vad som är viktigt att tänka på för att bli leverantör till offentlig sektor.³

Upphandlingsmyndighetens Frågeservice är en central kanal för myndighetens stöd till både företag och upphandlande organisationer. De frågor som inkommit till Frågeservice under perioden bekräftar i huvudsak den problembild som redovisades i delredovisningen, såsom frågor om kravställning, anbudsprocesser, dialog och tillämpning av regelverket.⁴ Frågeservicen bidrar därmed till en löpande förståelse för var företag upplever svårigheter, samtidigt som den fungerar som ett konkret stöd till målgrupperna.

Arbetet med förvaltning och stöd har utifrån de ekonomiska och resursmässiga ramar som finns och i syfte att säkerställa stabilitet och långsiktighet i myndighetens erbjudande bedrivits med fokus på kontinuitet och kvalitet, snarare än på att introducera nya verktyg eller insatser.

3.2 Dialog och samverkan

Dialog och samverkan med näringslivet har fortsatt att vara en viktig del av Upphandlingsmyndighetens arbete efter delredovisningen. Myndigheten har deltagit i nätverk och andra externa sammanhang där frågor om företags deltagande i offentlig upphandling har diskuterats.

Ett exempel är Upphandlingsmyndighetens samverkan med Tillväxtverket som utgår från det pågående regeringsuppdraget att främja kvinnors företagande. Tillsammans ska myndigheterna genomföra kunskaps- och insiktshöjande insatser för att underlätta och förbättra förutsättningarna för små företag att delta i offentliga upphandlingar. Under 2025 har myndigheterna delat kunskap i form av rapporter och föreläsningar, tillgängliggjort anbudsskolan på Verksam.se och arbetat med gemensamma budskap inför gemensam extern kommunikation under 2026. Dessutom deltog Upphandlingsmyndigheten den 6 mars 2026 i Tillväxtverkets event XX26 – en inspirationsdag för att stärka kvinnors entreprenörskap, företagande och ägande. Samverkan har bidragit till att öka förståelsen för företagets perspektiv och erfarenheter.

³ Se *Inköpsprocessen i offentlig upphandling*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/>, *Underlätta för små och medelstora företag att lämna anbud*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/inkopsprocessen/forbered-upphandling/sma-och-medelstora-foretag/>, och *Göra affärer med offentlig sektor*, <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/gora-affarer-med-offentlig-sektor/>.

⁴ Företag utgjorde under 2025 cirka 21 procent av det totala antalet frågeställarna i Upphandlingsmyndighetens Frågeservice-tjänst.

Dessutom förväntas de kunskaps- och insiktshöjande insatserna ge ökad relevans, aktualitet och förtroende i myndighetens stödverksamhet gentemot företag.

Ett annat exempel är Upphandlingsmyndighetens Näringslivsråd som fortsatt att utvecklas och fungera som en strukturerad och återkommande plattform för dialog mellan myndigheten och representanter för näringslivet i form av branschorganisationer. Näringslivsrådet bedöms ge myndigheten större inblick i leverantörsledets förutsättningar samtidigt som det är en strategisk kanal för att nå ut med information och kunskap, ett utvecklingsområde som myndigheten pekade på i sin delredovisning. Genom en återkommande och fördjupad dialog med leverantörssidan kan myndigheten främja informations- och kunskapsspridning samt verka för en attraktiv offentlig marknad.

Inom ramen för Näringslivsrådet har frågor om dialog, förenkling, transparens, riskfördelning, upphandlings- och avtalskrav (inklusive exempelvis hantering av immateriella rättigheter), avtalsuppföljning och förutsägbarhet i offentliga affärer kunnat diskuteras. Mer övergripande teman som har diskuterats i rådet och som har aktualiserat nyss nämna aspekter inkluderar innovation, EU-utvecklingen på upphandlingsområdet, idéburen sektor, försörjningstrygghet och beredskap, hållbarhet och arbetslivskriminalitet. Utvärderingen och översynen av EU:s upphandlingsdirektiv har till exempel varit ett återkommande tema under möten i Näringslivsrådet, dels för att Upphandlingsmyndigheten har velat inhämta perspektiv och synpunkter från näringslivet samt genomföra dialog om viktiga identifierade frågeställningar, dels för att Upphandlingsmyndigheten velat informera om lagstiftningsprocessen, inklusive olika konkreta möjligheter för näringslivet att framföra synpunkter till EU-kommission i exempelvis samråd som genomförs. Ett annat exempel är Färdplanen för de offentliga affärerna 2025–2030, som har kommunicerats i Näringslivsrådet. Vidare har exempelvis Näringslivsrådet under februari 2026 använts för att sprida en enkät om hantering av immateriella rättigheter i offentlig upphandling. Enkäten riktade sig specifikt till leverantörer och genomfördes av EU-kommissionen inom ramen för den pågående direktivöversynen. Myndigheten avser att fortsätta arbetet med Näringslivsrådet under kommande år.

De erfarenheter som framkommit i dessa dialoger ligger i linje med de utmaningar och åtgärdsområden som identifierades i delredovisningen. Dialogen har därmed främst haft karaktären av fördjupning och bekräftelse av tidigare identifierade behov, snarare än att generera nya eller väsentligt förändrade slutsatser.

3.3 Andra regeringsuppdrag och ordinarie verksamhet

Arbetet inom regeringsuppdraget har också bedrivits med beaktande av andra pågående angränsande regeringsuppdrag och till Upphandlingsmyndighetens ordinarie verksamhetsplanering.

Ett regeringsuppdrag som tydligt gränsar till och delvis överlappar detta uppdrag är regeringsuppdraget om små företag och idéburna aktörers deltagande i offentlig upphandling som slutredovisades i mars 2025 (nedan ”regeringsuppdrag Småburna”).⁵

⁵Uppdraget är angivet i myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2023, Regeringsbeslut 2022-12-22, Fi2022/03469.

Inom ramen för det regeringsuppdraget genomförde Upphandlingsmyndigheten under 2023 och 2024 en fördjupad studie riktad till små företag, idéburna aktörer och upphandlande organisationer. Studien baserades på kvantitativa data från enkäter, observationer från intervjuer, fritextsvar från enkäter, upphandlingsstatistik samt inkomna frågor till myndighetens Frågeservice.

Resultaten från regeringsuppdraget Småburna visar på återkommande problemområden såsom för stort prisfokus, upplevd komplexitet i upphandlingsprocesser och kravställning, oproportionerliga krav, bristande dialog och förståelse hos upphandlare, obalanserad riskfördelning och osäkerhet kring regelverk.⁶

Detta bekräftas även av resultat från Upphandlingsmyndighetens senaste nationella upphandlingsenkät som genomförts inom ramen för regeringsuppdrag om genomförande av en nationell enkätundersökning (nedan "Nationella upphandlingsenkäten"). Där pekar leverantörerna och upphandlande organisationer på liknande utmaningar vad gäller bland annat begränsad dialog, bristande marknadskännedom, bristfällig kravställning, upplevd komplexitet i upphandlingar och avsaknad av information om kommande upphandlingar.⁷

Upphandlingsmyndigheten konstaterar att insikterna från regeringsuppdraget Småburna, tillsammans med resultat från Nationella upphandlingsenkäten, i hög grad överensstämmer med de utmaningar och problemområden som identifierades i delredovisningen av förevarande uppdrag. De fungerar därmed som ett fördjupande underlag som bekräftar och stärker bedömningen av vilka behov som finns och vilka åtgärder som är centrala för att förenkla företags deltagande i offentlig upphandling. I den fortsatta redovisningen används dessa insikter som återkommande referensram vid redovisning av identifierade åtgärdsområden.

Regeringen har under 2025 även gett Upphandlingsmyndigheten ett regeringsuppdrag att främja och följa upp genomförandet av Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030. I uppdraget ingår att informera, vägleda och möjliggöra erfarenhetsutbyte för upphandlande organisationer om hur färdplanen kan förverkligas samt att följa upp de upphandlande aktörernas arbete med färdplanens och nationella upphandlingsstrategins mål och fokusområden. Ett av de särskilt utpekade syftena med insatserna är att främja arbetet med att göra de offentliga affärerna attraktiva för alla leverantörer, inklusive små företag och idéburna organisationer.

Myndigheten har påbörjat arbetet inom regeringsuppdraget rörande färdplanen genom att genomföra aktiviteter för att sprida information om färdplanen, lyfta dess prioriteringar i externa sammanhang och genomföra en kommunikationskampanj som kommer att fortgå under 2026 för att stödja upphandlande organisationer i arbetet med färdplanens mål.

Frågor om företags deltagande, konkurrens, förenkling och marknadens funktionssätt är återkommande även i andra uppdrag och i Upphandlingsmyndighetens ordinarie verksamhet.⁸ Detta har bidragit till att dessa frågor inte behandlas isolerat, utan

⁶ Slutredovisning *Små aktörer, stora möjligheter*, Slutredovisning UHM-2023-027.

⁷ Se resultat i statistikartiklar på <https://www.upphandlingsmyndigheten.se/statistik/nationella-upphandlingsenkaten>.

⁸ Bland annat det i december 2024 redovisade regeringsuppdraget om att analysera användningen av kvalitetskriterier i anbudsutvärderingen (UHM-2024-0038), det i december 2025 redovisade regeringsuppdraget om att främja

integreras i ett bredare sammanhang. De identifierade åtgärdsområdena har därmed kunnat beaktas inom flera delar av myndighetens verksamhet, exempelvis i arbetet med dialog och samverkan med näringslivet (bland annat Upphandlingsmyndighetens Näringslivsråd), förvaltning och vidareutveckling av stöd (såväl befintliga stöd enligt avsnitt 3.1 ovan som nya stöd såsom stöd inom kategoristyrning och intervjuserie om kvalitetsaspekter i anbudsutvärdering), arbetet med främjande av strategiskt inköpsarbete (bland annat övertagande av myndighetsnätverket för strategiskt inköp under våren 2025) samt i hitintills totalt tre olika yttranden till EU-kommissionen kopplat till kommissionens översyn av upphandlingsdirektiven/lagstiftningsförslag.⁹ Även i verksamhetsplaneringen har frågor om deltagande, leverantörs- och marknadsperspektiv och strategiskt inköp utgjort viktiga utgångspunkter, i linje med de bedömningar som redovisades i delredovisningen.

I delredovisningen redovisades även hinder och möjligheter i Upphandlingsmyndighetens eget stödarbete. Dessa bedömningar av förutsättningarna kvarstår i huvudsak fortsatt och har utgjort en utgångspunkt för myndighetens arbete sedan delredovisningen.

4 Samlad bild av identifierade åtgärder för förenkling

4.1 Avgränsning

Detta kapitel syftar till att ge en samlad och överskådlig bild av de åtgärder som identifierats för att förenkla företags deltagande i offentlig upphandling med utgångspunkt i delredovisningen, angränsande regeringsuppdrag och Upphandlingsmyndighetens löpande arbete. Kapitlet utgör därmed rapportens syntes och sammanfattar tidigare analys, genomförande och bedömningar i en samlad åtgärdsbild. Åtgärderna är inte rangordnade sinsemellan.

Ansvaret för genomförande av åtgärderna varierar mellan olika aktörer. Upphandlingsmyndigheten har i flera fall en stödjande, samordnande eller kunskapsspridande roll.

4.2 Åtgärder för att göra det enklare att delta

Utifrån de bedömningar som redovisades i delredovisningen, samt Upphandlingsmyndighetens fortsatta arbete och samlade erfarenheter, kan de

utvecklingen av kategoristyrd inköpsverksamhet (UHM-2024-0282), och Tillväxtverkets pågående regeringsuppdrag att främja kvinnors företagande där samverkan sker med Upphandlingsmyndigheten.

⁹ Två yttranden till EU-kommissionens generaldirektorat för den inre marknaden, industri, entreprenörskap samt små och medelstora företag, DG GROW, (yttrande med dnr 2025-0083 daterat 6 mars 2025 respektive yttrande med dnr 2025-0083 daterat 26 januari 2006) samt ett yttrande till EU-kommissionens generaldirektorat för försvarsindustrin och rymden, DG DEFIS, med dnr UHM-0068 daterat 17 februari 2026.

identifierade åtgärderna för att förenkla företags deltagande i offentlig upphandling sammanföras i ett antal övergripande åtgärdsområden.

Åtgärdsområdena bygger i stort på de utmaningar och åtgärder som identifierades i delredovisningen.¹⁰ I slutredovisningen har dessa åtgärder utvecklats och strukturerats tematiskt för att ge en samlad och mer överskådlig bild av de åtgärder som bedöms kunna bidra till att förenkla för företag att delta i offentlig upphandling. Den tematiska indelningen innebär att åtgärder som i delredovisningen redovisades utifrån problemområden eller aktörsansvar här har sammanförts utifrån vilken typ av hinder de adresserar och vilken funktion de fyller i den offentliga affären.

Åtgärdsområdena omfattar såväl åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan vidta inom ramen för sitt uppdrag som åtgärder som förutsätter insatser från andra aktörer.

Syftet med sammanställningen är att tydliggöra helheten och sambanden mellan olika åtgärder, snarare än att föreslå nya insatser eller göra ytterligare prioriteringar.

4.2.1 Begränsad tillgång till information och affärsmöjligheter

Bristande tillgång till samlad, överskådlig och lättillgänglig information om offentliga affärsmöjligheter utgör en hög tröskel för företags deltagande i offentlig upphandling. Detta gäller inte minst affärer som genomförs genom direktupphandlingar och därmed inte annonseras på samma sätt som övriga upphandlingar. Denna bedömning stöds av resultat från såväl regeringsuppdraget Småburna som Nationella upphandlingsenkäten, där bristande information om kommande upphandlingar och affärsmöjligheter lyfts fram som ett återkommande hinder.

Den övergripande åtgärdsinriktningen inom detta område är att minska företagens bevakningskostnader och skapa bättre förutsättningar för enklare tillgång till tidig och samlad information om offentliga inköpsbehov. Detta kan realiserars genom en eller flera åtgärder som syftar till att samla och tillgängliggöra information om offentliga affärsmöjligheter på ett mer sammanhållet och överskådligt sätt, till exempel genom en samlad nationell informationslösning i form av en annonsdatabas eller plattform där samtliga upphandlingar, valfrihetssystem och tidig information om inköpsbehov öppet annonseras.

Åtgärder inom detta område förutsätter initiativ eller beslut på nationell nivå och ligger utanför Upphandlingsmyndighetens direkta rådighet. Samtidigt har Upphandlingsmyndigheten en viktig roll i att bidra med kunskap, underlag och dialog i frågor som rör informationsstruktur, transparens och tillgänglighet på den offentliga marknaden. Upphandlingsmyndigheten har därför exempelvis såväl i remissvar till Regeringskansliet som till EU-kommissionen lyft behovet om nationell annonsdatabas.¹¹

¹⁰ Främst delrapportens avsnitt 3.1 och 3.2.

¹¹ Remissvar *Produktivitetskommissionens betänkande Goda möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2024:29)* och *Fler möjligheter till ökat välbefinnande (SOU 2025:96)*, UHM-2025-0367 och UHM-2025-0368, s 12.

Frågan har lyfts även av andra aktörer, exempelvis Myndigheten för digital förvaltning (Digg) och Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).¹²

4.2.2 Komplexitet i processer och krav

Upplevd komplexitet i upphandlingsprocesser och kravställning är ett återkommande hinder för företags deltagande i offentlig upphandling. Företag beskriver att omfattande och otydliga krav samt tidskrävande administrativa moment bidrar till höga trösklar och till att vissa företag avstår från att lämna anbud, inte minst för mindre aktörer med begränsade resurser.

Dessa insikter om upplevd komplexitet som framkommit i delredovisningen och i Upphandlingsmyndighetens fortsatta arbete bekräftas av resultatet i Nationella upphandlingsenkäten. Enkätresultatet visar att många företag upplever att det är för komplicerat och tidskrävande att lämna anbud. Resultaten ligger även väl i linje med regeringsuppdraget Småburna där små företag och idéburna aktörer beskriver hur upphandlingsprocesser och krav upplevs som särskilt betungande och svårhanterliga i relation till deras förutsättningar.

Åtgärder inom detta område syftar till att minska den administrativa bördan för företag genom att förenkla och tydliggöra processer och krav. Det kan handla om tydligare kravställning, bättre anpassning av tidsfrister, kortare och mer lättillgängliga upphandlingsdokument samt användning av klarspråk. Även bättre förutsättningar för dialog och frågor under upphandlingsprocessen kan bidra till att minska risken för missförstånd och onödiga hinder som annars kan leda till att anbud förkastas eller att företag avstår från att delta.

Ansvar för åtgärder inom detta område ligger i huvudsak hos upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten kan dock genom vägledning, kunskapsspridning och exempel bidra till att underlätta tillämpningen av mer ändamålsenliga arbetssätt.

4.2.3 Oproportionerliga eller affärsmässigt obalanserade krav inklusive kontraktsvillkor

Utöver frågor om komplexitet och tydlighet kan kravställning inklusive kontraktsvillkor i vissa fall utgöra hinder för deltagande när de upplevs som oproportionerliga eller affärsmässigt obalanserade. Nationella upphandlingsenkäten visar att krav ofta uppfattas som otydliga, irrelevanta eller oproportionerliga i förhållande till det som ska köpas. I dialoger med näringslivet, bland annat inom ramen för Upphandlingsmyndighetens Näringslivsråd, har leverantörer lyft frågor om långtgående ansvarsåtaganden och orimlig riskfördelning som i praktiken innebär en betydande osäkerhet för leverantörer.

¹² Se bland annat Diggs Slutrapport i regeringsuppdraget Fi2023/01226 *Uppdrag att ansvara för genomförandet av Open Data Charters stadga*, 2025-04-10, Diggs ärendenummer 2023-1507, och OECD (2025), *OECD Integrity Review of Sweden*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/648d3988-en>, s 184 - 185.

När krav inklusive kontraktsvillkor inte upplevs som väl avvägda i relation till upphandlingens art, omfattning och marknadens förutsättningar kan det minska affärens attraktivitet och därmed påverka viljan att delta. För mindre företag och idéburna aktörer kan orimlig riskexponering vara särskilt betungande.

Åtgärder inom detta område syftar till att främja mer ändamålsenliga och proportionerliga krav samt en mer balanserad riskfördelning i kontrakt. Det innebär inte att sänka kvalitetsnivåer eller ambitioner, utan att säkerställa att kravställning inklusive kontraktsvillkor är tydligt motiverade och affärsmässigt avvägda i relation till det behov som ska tillgodoses och den aktuella marknaden.

Ansvaret för utformningen av kravställning inklusive kontraktsvillkor ligger hos upphandlande organisationer. Upphandlingsmyndigheten kan genom vägledning, kunskapsspridning och exempel bidra till ökad medvetenhet och kunskap om hur avvägningar kring proportionalitet och riskfördelning påverkar affärens attraktivitet och företagens vilja att delta.

4.2.4 Variation i kravställning inklusive kontraktsvillkor

Variation i kravställning inklusive kontraktsvillkor mellan olika upphandlande organisationer bidrar till osäkerhet och ökade anpassningskostnader för företag. När liknande upphandlingar utformas på olika sätt blir det svårare för företag att förbereda sig och återanvända tidigare arbete, vilket särskilt påverkar mindre aktörer. Mer konsekvent tillämpade och bättre avvägda krav och kontraktsvillkor är centrala för att möjliggöra ett bredare deltagande.

Åtgärder inom detta område syftar till att främja mer enhetlig och förutsägbar tillämpning av krav och kontraktsvillkor. En ökad grad av harmonisering kan där det är lämpligt bidra till mer väl avvägda och proportionerliga krav och kontraktsvillkor, samtidigt som den administrativa bördan för företag minskar och företagens deltagande förenklas. Samtidigt är det viktigt att enhetlighet inte tillämpas slentrianmässigt, utan kombineras med möjlighet för upphandlande organisationer att anpassa upphandlingar utifrån verksamhetens specifika behov och marknadens förutsättningar.

Upphandlingsmyndigheten har här en tydlig roll genom att ta fram, förvalta och sprida exempel på krav, kriterier och kontraktsvillkor samt genom att uppmärksamma fördelarna med en mer enhetlig och genomtänkt tillämpning. En åtgärd som lyfts tydligt av leverantörsledet i dialogerna inom bland annat Upphandlingsmyndighetens Näringslivsråd och som kan göra det enklare för företag att förbereda sina anbud och minskar risken för att de utestängs på grund av onödiga eller inkonsekventa krav, är att ta fram och därefter förvalta exempel på kriterier inklusive kontraktsvillkor. Samtidigt förutsätter genomslaget av sådana åtgärder ett aktivt och medvetet användande hos upphandlande organisationer.

4.2.5 Bristande dialog, marknadsförståelse och förtroende

Bristande dialog mellan företag och upphandlande organisationer påverkar företagens vilja och möjlighet att delta i offentliga upphandlingar. Företag lyfter fram behovet av

bättre förståelse för marknadens förutsättningar och för hur krav och upphandlingar utformas.

Dessa insikter kring behov av dialog bekräftas av Nationella upphandlingsenkäten som visar att dialog med leverantörer inför upphandlingar och om framtida behov inte sker genomgående hos upphandlande organisationer. Resultaten visar även att uppföljning av avtal och affärsrelationer ännu inte är etablerad som en systematisk del av inköpsprocessen. Dessa resultat ligger även väl i linje med regeringsuppdraget Småburna, där små företag och idéburna aktörer beskriver hur bristande dialog, begränsad transparens, begränsad kunskap om och bristande anpassning till marknadens förutsättningar samt otillräcklig uppföljning bidrar till osäkerhet och kan underminera förtroendet för de offentliga affärerna.

Sammantaget understryker resultaten betydelsen av strukturerad dialog och ökad marknadsförståelse som grund för mer ändamålsenliga offentliga inköp. Samtidigt pekar de på att dialog, marknadsförståelse och uppföljning är områden där arbetssätten ännu inte är fullt ut genomgående, vilket kan påverka företagens tillit till den offentliga affären och benägenhet att delta.

Åtgärder inom detta område handlar om att stärka dialogen före, under och efter upphandlingar samt att skapa långsiktiga former för kunskapsutbyte mellan parterna. Dialog kan exempelvis ske genom tidig marknadsdialog inför upphandling, användning av informationsinhämtning såsom RFI (Request for Information), öppna leverantörsträffar och branschdialoger samt genom att i relevanta fall använda dialogfrämjande upphandlingsförfaranden såsom konkurrenspräglad dialog eller förhandlat förfarande. Även dialog under avtalsperioden, exempelvis genom strukturerad uppföljning och gemensam utvecklingsdialog, kan bidra till bättre utformade upphandlingar, tydligare krav och ökad förutsägbarhet. Detta underlättar i sin tur företagens deltagande och bidrar till stärkt förtroende över tid.

Ansvaret för åtgärder inom detta område ligger i huvudsak hos upphandlande organisationer då dessa genom sina arbetssätt och prioriteringar har en central roll i att omsätta dialog och marknadskunskap i praktiken. Detta förutsätter ett medvetet och professionellt förhållningssätt till marknadsanalys och omvärldsbevakning, där upphandlande organisationer aktivt söker förstå marknadens struktur, drivkrafter och förutsättningar innan krav utformas. Samtidigt kräver en fungerande dialog ett gemensamt ansvarstagande från såväl upphandlande organisationer som företag. Upphandlingsmyndigheten har inom detta område en viktig roll i att genom kunskapsutbyte, kunskapsspridning och exempel främja och synliggöra vikten av arbetssätt som ökar dialogen. Upphandlingsmyndighetens Näringslivsråd utgör ett exempel på detta och är en strukturerad dialogplattform som bidrar till ökad förståelse för företagens perspektiv och skapar förutsättningar för ett långsiktigt kunskapsutbyte.

4.2.6 Otillräcklig tillgång till och transparens kring data

Tillgång till och användning av relevanta och tillförlitliga data om offentliga inköp är en viktig förutsättning för både strategiskt inköpsarbete och företagens möjlighet att fatta välgrundade beslut om deltagande i upphandlingar. Begränsad tillgång till statistik och bristande transparens kring de offentliga inköpen, exempelvis avseende

direktupphandlingar, avtalsläge, tidigare upphandlingar och inköpsvolym, försvårar möjligheterna till samlad faktabaserad bild av den offentliga marknaden och till välgrundad bedömning av affärsmöjligheter. Samtidigt ökar risken för missförstånd och osäkerhet.

Resultaten från regeringsuppdraget Småburna pekar även på att upplevelser av bristande transparens, otydliga beslutsgrunder och svårigheter att följa hur upphandlingar genomförs kan underminera företagets tillit till upphandlingssystemet. Detta bekräftar behovet av förbättrad datatillgång och transparens som grund för mer förutsägbara och tillförlitliga offentliga affärer.

Åtgärder inom detta område syftar till att förbättra tillgången till inköpsdata och att främja ett strategiskt arbetssätt i offentlig upphandling som bygger på data och analys om behov och marknad.

Ansvar för åtgärder inom detta område ligger i huvudsak hos upphandlande organisationer. Samtidigt förutsätter vissa åtgärder beslut eller förändringar på nationell nivå, exempelvis avseende Upphandlingsmyndighetens statistikuppdrag och tillgång till data. Upphandlingsmyndigheten kan inom detta område bidra genom utveckling av statistik samt fortsatt erfarenhetsutbyte med marknadens aktörer och stöd kopplat till strategiskt inköpsarbete.¹³

4.3 Åtgärder som bedöms ge störst effekt

I delredovisningen gjordes en samlad bedömning av vilka åtgärdsområden som bedöms ha störst potential att sänka trösklarna för företags deltagande i offentlig upphandling.¹⁴ Bedömningen baserades på samlade erfarenheter från tidigare regeringsuppdrag, Upphandlingsmyndighetens stödverksamhet samt dialoger med näringslivet och andra relevanta aktörer. Dessa bedömningar bedöms fortsatt vara relevanta och utgör därför även en central utgångspunkt för slutredovisningen.

De åtgärdsområden som bedöms ge störst effekt omfattar både åtgärder som Upphandlingsmyndigheten kan vidta inom ramen för sitt uppdrag och åtgärder som förutsätter insatser från andra aktörer. Åtgärderna redovisas nedan utan inbördes rangordning.

Ett centralt åtgärdsområde är en långsiktig **förvaltning och vidareutveckling av Upphandlingsmyndighetens stöd och tjänster**. Myndighetens stödverksamhet bidrar till att öka kunskapen hos och inspirera parter i den offentliga affären. En avgörande faktor är här stödets relevans, räckvidd och långsiktighet. När stöd och vägledning är väl förvaltade, uppdaterade och anpassade till förändrade behov, regelverk och marknadsförhållanden kan de nå och tillämpas av ett stort antal upphandlande organisationer och företag. Detta skapar förutsättningar för ett mer konsekvent och förutsägbart tillämpningsmönster, vilket i sin tur bidrar till minskad osäkerhet och sänkta trösklar för deltagande. Den potentiella effekten förstärks av att stödverksamheten kan

¹³ Exempelvis genom Upphandlingsmyndighetens fortsatta facilitering av myndighetsnätverk för strategiskt inköp och arbete med att utveckla sitt stöd inom kategoristyrning.

¹⁴ Se delredovisningens avsnitt 3.3.

fungera som en gemensam referensram i den offentliga affären. Ett sådant långsiktigt genomslag förutsätter att stödet inte enbart hålls uppdaterat, utan även utvecklas i takt med förändrade behov, regelverk och marknadsförhållanden.

Ett annat åtgärdsområde som bedöms ge stor effekt är **främjande av mer enhetlig kravställning och kontraktsvillkor**. En ökad grad av harmonisering och användning av gemensamma krav och kontraktsvillkor kan minska företagets anpassningskostnader och osäkerhet på ett brett och strukturellt sätt. Detta är betydelsefullt inte minst för små företag, vars möjligheter att delta påverkas i hög grad av administrativa kostnader och behovet av att anpassa sig till varierande krav och villkor. Åtgärder inom detta område har därmed potential att sänka trösklar för deltagande i ett stort antal upphandlingar samtidigt.

Vidare bedöms **dialog och kunskapsutbyte mellan parterna** vara ett åtgärdsområde med betydande genomslag. Som nämndes i avsnitt 4.2.5 ovan kan dialog ta sig olika uttryck, såsom tidig marknadsdialog, branschvisa forum, informationsinhämtning genom exempelvis RFI eller, när förutsättningarna motiverar det, användning av dialogfrämjande upphandlingsförfaranden som konkurrenspräglad dialog eller förhandlat förfarande. Dialogens betydelse ligger inte enbart i dess egen funktion, utan i dess förmåga att förstärka effekten av andra åtgärder och insatser. Genom ökad marknadsförståelse och kunskapsutbyte skapas bättre förutsättningar för ändamålsenlig kravställning, mer välvägd kontraktsvillkor, ökad förutsägbarhet och stärkt förtroende mellan företag och upphandlande organisationer. Dialog kan därmed fungera som en katalysator som kan bidra till att flera åtgärdsområden får större genomslag i praktiken.

Ett ytterligare åtgärdsområde som bedöms ge stor effekt för företagets möjlighet att delta är **förbättrad tillgång till information och data om offentliga affärer**. Effekten ligger framför allt i möjligheten att sänka företagets bevakningskostnader och minska osäkerheten kring den offentliga marknaden. Samlad, tillförlitlig och lättillgänglig information kan ge företag bättre underlag för att bedöma affärsmöjligheter, göra ett urval och fatta informerade beslut om deltagande samt bidra till en transparens som främjar tilliten till att offentliga affärer genomförs på ett korrekt sätt och förtroendet för upphandlande organisationer.

Slutligen bedöms ett mer **strategiskt och faktabaserat inköpsarbete** ha betydande potential att förstärka och realisera effekten av flera av de i avsnitt 4.2 ovan beskrivna åtgärdsområdena. När upphandlande organisationer i högre grad baserar sina inköp på relevanta data och analyser kring behov och marknad skapas bättre förutsättningar för tydligare behovsbild och mer ändamålsenlig kravställning och välvägd kontraktsvillkor. Ett sådant arbetssätt stärker förmågan att göra affärsmässiga avvägningar där krav, ansvarsåtaganden och riskfördelning anpassas till upphandlingens art och marknadens förutsättningar. Det bidrar till att öka affärens förutsägbarhet och kommersiella rimlighet och därmed till att fler leverantörer bedömer det som möjligt och affärsmässigt försvarbart att delta. Ett strategiskt och faktabaserat inköpsarbete kan därmed fungera som en sammanhållande struktur som bidrar till effektivare offentliga affärer och förbättrade förutsättningar för företags deltagande i offentlig upphandling.

Sammantaget bedöms dessa åtgärdsområden, var för sig och i kombination, ha störst potential att bidra till en mer sund, transparent, tillgänglig och effektiv offentlig marknad som gynnar en sund konkurrens och sänker trösklarna för företag att vilja delta i

offentliga affärer. Bedömningen är i linje med de slutsatser som redovisades i delredovisningen och har inte förändrats väsentligt under den fortsatta genomförandefasen av uppdraget.

5 Upphandlingsmyndighetens fortsatta arbete

Upphandlingsmyndigheten har ovan lyft regeringens Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030. Slutsatserna i nu aktuellt regeringsuppdrag ligger i linje med utgångspunkterna i färdplanen. Det behövs enligt Upphandlingsmyndigheten en fortsatt omställning i synen på inköp så att inköp och offentlig upphandling kan bli ett ännu bättre strategiskt verktyg än vad det är idag. Upphandlingsmyndighetens analys visar att företags deltagande och konkurrens påverkas av flera samverkande faktorer i den offentliga affären. Det gäller bland annat möjligheter till dialog och exempelvis mer specifikt om tidig dialog också leder till (enligt leverantörskollektivet) rimligare kravutformning och komplexitetsgrad liksom större förutsägbarhet i den offentliga affären över tid. Det vill säga snarare än att bara fokusera på enskilda moment i upphandlingsprocessen behövs det ett förändrat angreppssätt som också påverkar leverantörernas upplevelse av offentlig upphandling i teori och praktik.

Utifrån beslutad verksamhetsplan kommer Upphandlingsmyndighetens fokus under 2026 att vara att fortsatt leverera och vidareutveckla befintliga stöd och tjänster som bland annat syftar till att stärka förutsättningarna för företag att delta i offentlig upphandling. Detta omfattar exempelvis arbete inom områden som affärsmässighet och strategiskt inköp, samt regeringsuppdrag med koppling till företags deltagande, såsom regeringsuppdrag att främja kvinnors företagande och regeringsuppdrag att främja och följa upp genomförandet av Färdplan för de offentliga affärerna 2025 – 2030. I detta sammanhang utgör analysen från nu aktuellt och angränsande regeringsuppdrag ett relevant kunskapsunderlag som kan tas med i myndighetens fortsatta arbete med kunskap, stöd och dialog kring hur offentliga affärer kan utformas på ett sätt som stärker deltagande och konkurrens såväl som långsiktigt förtroende.