RIKS REVISIONEN



RiR 2026:30

# Att motverka oegentligheter i inköp

– myndigheternas styrning, kontroll och uppföljning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

RIKS REVISIONEN

Riksrevisionen
RiR 2026:30
ISBN 978-91-7086-769-9
ISSN 1652-6597
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

RIKS REVISIONEN

Beslutad: 2026-11-12
Diarienummer: 2025/0380
RiR 2026:30

---

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

# Att motverka oegentligheter i inköp

## – myndigheternas styrning, kontroll och uppföljning

Riksrevisionen har granskat om Karolinska Institutets, Kriminalvårdens, Naturvårdsverkets, Statens fastighetsverks och Trafikverkets arbete för att motverka oegentligheter i inköp är ändamålsenligt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket, samt rekommendationer till regeringen.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Frida Widmalm har varit föredragande. Revisorn Angelica Wiséen och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Frida Widmalm

**För kännedom**

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk, Trafikverket

# Innehåll


**Sammanfattning** 4

**1 Inledning** 6

1.1 Motiv till granskning 6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar 6
1.3 Bedömningsgrunder 8
1.4 Metod och genomförande 9

**2 Myndigheternas inköp – omfattning, regelverk och oegentlighetsrisker** 12

2.1 Statens inköp – omfattning och inriktning 12
2.2 Regelverk och ansvar för offentliga inköp 12
2.3 Inköp som riskutsatt verksamhet 13
2.4 De granskade myndigheternas inköpsverksamhet 14
2.5 Pågående utveckling inom offentliga affärer 14

**3 Statens inköp rymmer risker som är svåra att överblicka** 16

3.1 Huvudsakliga iakttagelser 16
3.2 Insamlade uppgifter om leverantörer och inköp 16
3.3 Flera myndigheter saknar enkla sätt att särskilja leverantörer från andra betalningsmottagare 18
3.4 Myndigheterna kan inte alltid ta fram tillförlitliga uppgifter om leverantörernas identitet och betalningsvägar 18
3.5 Leverantörers förhållanden kan förändras och behöver följas upp över tid 20
3.6 Myndigheternas leverantörer har kopplingar till nätverksbrottslighet och ekonomisk brottslighet 20

**4 Myndigheternas interna styrning för att motverka oegentligheter i inköp** 24

4.1 Huvudsakliga iakttagelser 24
4.2 Granskade dokument 25
4.3 Operationaliserad bedömningsgrund 26
4.4 Myndighetsövergripande riskhantering 27
4.5 Myndigheternas styrdokument för inköp 30
4.6 Myndigheternas rutiner för incidenthantering och visselblåsarfunktion 35

**5 Myndigheternas arbete i praktiken för att motverka oegentligheter i inköp** 38

5.1 Huvudsakliga iakttagelser 38
5.2 Skriftliga frågor om arbetet mot oegentligheter 39
5.3 Operationaliserad bedömningsgrund 40
5.4 Kontroller i ordinarie processer för inköp och betalningar 41
5.5 Inköp och betalningar utanför ordinarie processer kräver särskilda kontroller 44
5.6 Direktupphandlingar omfattas inte alltid av samma kontroll och uppföljning som andra inköp 47
5.7 Myndigheterna kontrollerar leverantörer men analyserar sällan risker i leverantörsbeståndet som helhet 50
5.8 Uppföljning och analys sker inte genomgående systematiskt 54

**6 Slutsatser och rekommendationer** 59

6.1 Riskmiljön ställer krav på både myndigheterna och regeringen 59

6.2 Oegentlighetsrisker i inköp har en svag ställning i myndigheternas styrning 60
6.3 De starkaste kontrollerna omfattar inte alltid de mest riskutsatta inköpen 60
6.4 Direktupphandlingar ställer särskilda krav på kontroll och uppföljning 61
6.5 Systematisk uppföljning, analys och lärande är inte tillräckligt utvecklade 62
6.6 Rekommendationer 63

**Referenslista** **64**

# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket har ändamålsenliga förutsättningar att motverka oegentligheter i sina inköp. Granskningen visar att myndigheterna har ett grundläggande skydd mot oegentligheter genom styrande dokument, etablerade arbetssätt och kontroller i inköps- och betalningsverksamheten. Samtidigt är arbetet endast delvis systematiskt och riskbaserat. Risker för oegentligheter kopplade till inköp får inte tillräckligt genomslag i myndigheternas styrning, kontroll och uppföljning, vilket begränsar deras förutsättningar att förebygga, upptäcka och hantera sådana risker på ett ändamålsenligt sätt.

Statliga myndigheter köper varje år varor och tjänster för betydande belopp. Inköpsverksamhetens stora ekonomiska värden, kontakterna med externa leverantörer och enskilda medarbetares inflytande över beslut medför risker för oegentligheter. Det ställer höga krav på ett systematiskt och riskbaserat arbete, där uppföljning och analys används för att identifiera nya risker, utveckla kontroller och anpassa arbetssätt när riskbilden förändras.

Granskningen visar samtidigt att leverantörer med kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet förekommer i statliga inköp. Det innebär inte att oegentligheter har förekommit i myndigheternas affärsrelationer, men visar på risker som myndigheterna behöver förhålla sig till. Samtidigt är myndigheternas samlade analys av leverantörer och leverantörsrisker begränsad, vilket minskar möjligheterna att upptäcka risker och mönster som inte framträder vid kontroll av enskilda leverantörer. Myndigheternas möjligheter att identifiera sådana risker begränsas dock av att vissa relevanta uppgifter inte är tillgängliga för dem.

Risker för oegentligheter har en svag eller indirekt ställning i myndigheternas styrning. Risker kopplade till exempelvis korruption, jäv och intressekonflikter får ofta begränsat genomslag i inköpsstyrningen och kontrollernas utformning. Myndigheterna har flera grundläggande kontroller, men de starkaste finns främst i de ordinarie och systemstödda processerna. Situationer som myndigheterna själva bedömer som särskilt riskutsatta, exempelvis mindre inköp och direktupphandlingar, omfattas i mindre utsträckning av sådana kontroller.

Direktupphandlingar är särskilt riskutsatta eftersom de ger större utrymme för individuella bedömningar av bland annat konkurrensutsättning, leverantörsval och värdeberäkning. Kontrollen bygger ofta på manuella bedömningar och stickprov snarare än systematiska analyser och kontroller. Riksrevisionen bedömer därför att systematisk uppföljning är särskilt viktig för att identifiera risker för oegentligheter och bedöma om upphandlingsregelverket efterlevs.

Myndigheternas uppföljning är ofta inriktad på enskilda transaktioner, avtal, leverantörer eller identifierade avvikelser. Mer samlade och återkommande analyser

för att identifiera mönster, risker och utvecklingsbehov är mindre vanliga. Riksrevisionen bedömer därför att sambandet mellan kontroll, uppföljning, analys och lärande behöver stärkas.

## Rekommendationer

Till regeringen:

- Överväg om statliga myndigheters ansvar att förebygga att inköpsverksamheten utnyttjas av oseriösa eller kriminella aktörer behöver förtydligas.
- Säkerställ att utvecklingsarbetet med nationella inköps- och leverantörsdata leder till praktiskt användbara förutsättningar för samlad nationell analys, uppföljning och kontroll.

Till Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket (rekommendationerna är även relevanta för andra upphandlande myndigheter):

- Integrera oegentlighetsperspektivet tydligare i riskhantering, inköpsstyrning och avvikelsehantering.
- Utveckla en mer systematisk och riskbaserad uppföljning av inköpsverksamheten, särskilt inom områden som myndigheten själv bedömer som riskutsatta.
- Stärk förutsättningarna för samlad och riskbaserad analys av inköp och leverantörer samt säkerställ att tillgängliga data används för sådan analys.

# 1 Inledning

## 1.1 Motiv till granskning

Statliga myndigheter köper varje år varor, tjänster och entreprenader för stora belopp. Statliga inköp är inte bara viktiga eftersom de omfattar stora ekonomiska värden. Väl fungerande offentliga affärer bidrar också till att myndigheter kan fullgöra sina uppdrag effektivt, samtidigt som de skapar förutsättningar för konkurrens, innovation och ett brett deltagande från leverantörer på den offentliga marknaden.

För att offentliga affärer ska bidra till samhällsnytta, konkurrens och innovation krävs att myndigheterna har förmåga att genomföra inköp på ett effektivt och affärsmässigt sätt. Det förutsätter inte bara marknadskunskap och inköpskompetens, utan också en intern styrning och kontroll som ger förutsättningar att förebygga, upptäcka och hantera risker och oegentligheter i inköpsverksamheten.

Samtidigt står Sverige inför ökande risker kopplade till organiserad och ekonomisk brottslighet samt otillbörlig påverkan i offentlig sektor. Brottsförebyggande rådet (Brå) har visat hur företag kan användas som brottsverktyg för att ge kriminella aktörer legitimitet, tillträde till nya arenor och tillgång till offentliga medel.[1] OECD har särskilt lyft offentlig upphandling som ett område där risker för korruption, organiserad brottslighet och otillbörlig påverkan behöver hanteras. OECD framhåller också vikten av att kunna verifiera leverantörer och utesluta leverantörer som är kopplade till exempelvis korruption, penningtvätt eller kriminell verksamhet.

Mot denna bakgrund är det angeläget att granska om myndigheterna har ändamålsenliga förutsättningar att motverka oegentligheter i sina inköp.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningens övergripande revisionsfråga är följande:

**Har myndigheterna ändamålsenliga förutsättningar att motverka oegentligheter i sina inköp?**

Frågan besvaras med hjälp av följande delfrågor:

1. Har myndigheterna en ändamålsenlig intern styrning av inköpen för att motverka oegentligheter?
2. Bedriver myndigheterna ett systematiskt och riskbaserat arbete för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i inköpsverksamheten?

[1] Brå, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön*, 2025.

Nedan beskrivs några centrala begrepp och de viktigaste avgränsningarna i granskningen.

### 1.2.1 Inköp

I denna granskning avses med myndigheternas inköp samtliga köp av varor, tjänster och entreprenader som statliga förvaltningsmyndigheter gör från externa leverantörer. Begreppet omfattar därmed såväl inköp som föregås av annonserad upphandling som inköp som sker genom direktupphandling, avrop från ramavtal eller andra mindre formaliserade inköpsformer.

Vi använder begreppet *inköp* eftersom granskningen avser den faktiska användningen av leverantörer och betalningsflöden i myndigheternas verksamhet, inte enbart den formella upphandlingsprocessen. När det är relevant att särskilja upphandling som process från övriga delar av inköpsverksamheten används begreppet *upphandling*.

Inköpsbegreppet omfattar inte transaktioner mellan myndigheter, inte heller direkta utbetalningar såsom bidrag. Granskningen avgränsas även från inköp som görs av statliga bolag och affärsverk, eftersom dessa bedrivs under delvis andra förutsättningar och affärslogik än statliga förvaltningsmyndigheter.

### 1.2.2 Oegentligheter

I granskningen används begreppet oegentligheter i inköpsverksamheten som ett samlingsbegrepp. Begreppet används för att på ett praktiskt sätt belysa risker, arbetssätt och problem i myndigheternas inköpsverksamhet. Sådana företeelser kan medföra såväl ekonomiska konsekvenser som förtroendeskador för myndigheten. För att tydliggöra hur begreppet används i rapporten, beskrivs nedan tre typer av företeelser som kan vara relevanta i ett arbete mot oegentligheter.

#### Oegentligheter i snäv mening

Den första nivån avser handlingar som i allmänhet uppfattas som oegentligheter och som ofta förknippas med uppsåt eller otillbörlig vinning. Det kan till exempel handla om jäv, intressekonflikter, otillbörligt gynnande av närstående eller andra leverantörer, mutor, otillbörlig påverkan, bedrägeri eller andra avsiktliga överträdelser av gällande regler och avtal.

#### Fel och regelavvikelser utan uppsåt

Den andra nivån omfattar felaktigheter och regelavvikelser som inte nödvändigtvis är avsiktliga eller brottsliga, men som likväl kan leda till ekonomisk förlust, bristande hushållning eller minskad kontroll. Exempel kan vara felaktig användning av direktupphandling, bristande dokumentation, avvikelser från avtal eller andra tillämpningsfel i inköpsprocessen.

#### Riskhöjande förhållanden

Den tredje nivån avser förhållanden som i sig inte utgör oegentligheter, men som bedöms ha betydelse för risken för att oegentligheter uppstår eller förblir oupptäckta. Hit hör exempelvis brister i styrning, otydliga roller och ansvar, svaga eller frånvarande kontroller, begränsat systemstöd, bristande datakvalitet samt otillräcklig uppföljning av inköp och leverantörer.

### 1.2.3 Avgränsningar

I rapporten används samlingsbeteckningen *myndigheterna*. Granskningens revisionsbedömningar bygger dock på fördjupade studier av fem utvalda myndigheter: Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket.

Granskningen omfattar inte regeringens styrning av myndigheternas arbete mot oegentligheter. Den omfattar inte heller de stödjande, samordnande eller tillsynande uppgifter som andra statliga aktörer har inom inköps- och upphandlingsområdet.

## 1.3 Bedömningsgrunder

Att förebygga oegentligheter i inköp förutsätter ett systematiskt och riskbaserat arbete. För att ett sådant arbete ska vara möjligt behöver myndigheten både ha en styrning som tydliggör ansvar, risker och förväntade arbetssätt och bedriva ett arbete som utgår från identifierade risker. Mot denna bakgrund bedömer vi myndigheternas styrning av inköpsverksamheten och deras arbete med att förebygga oegentligheter i inköp.

### 1.3.1 Bedömningsgrund delfråga 1

Delfråga 1: Har myndigheterna en ändamålsenlig intern styrning av inköpen för att motverka oegentligheter?

Av myndighetsförordningen (2007:515) och förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll följer att myndigheterna ska säkerställa en intern styrning och kontroll som ger rimlig säkerhet att verksamheten bedrivs effektivt, enligt gällande rätt och med god hushållning av statens medel. Som en del av detta arbete ska myndigheterna identifiera, bedöma, hantera och följa upp risker som kan påverka verksamheten. Förordningen om intern styrning och kontroll pekar särskilt ut korruption, otillbörlig påverkan, bedrägerier och andra oegentligheter som risker som myndigheterna ska förebygga.

För myndigheter med omfattande inköpsverksamhet bör risker för korruption, otillbörlig påverkan, bedrägerier och andra oegentligheter återspeglas i myndighetens interna styrning. Riskerna bör uppmärksammas i myndighetens övergripande

riskhantering och avspeglas i styrningen av inköpsverksamheten. De bör även beaktas i styrningen av arbetet med att upptäcka, rapportera, utreda och hantera misstänkta oegentligheter.

Myndigheterna bedöms därför ha en ändamålsenlig intern styrning av inköpen om den ställer tydliga krav på ett systematiskt och riskbaserat arbete. Det innebär att risker för oegentligheter i inköpen identifieras och värderas, att ansvar för arbetet är tydligt reglerat och att identifierade risker omsätts i åtgärder och kontroller. Styrningen bör också ställa krav på uppföljning av risker, åtgärder och avvikelser så att arbetet kan utvecklas och anpassas när riskbilden förändras.

### 1.3.2 Bedömningsgrund delfråga 2

Delfråga 2: Bedriver myndigheterna ett riskbaserat och systematiskt arbete för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i inköpsverksamheten?

En grundläggande utgångspunkt för myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll är att kontroller och andra åtgärder utformas med hänsyn till verksamhetens risker samt att information från uppföljning och kontroll används för att utveckla arbetssätt, kontroller och andra åtgärder över tid.[2]

Myndigheterna bör bedriva ett riskbaserat arbete för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i inköpsverksamheten. Det innebär att risker för oegentligheter ska beaktas vid utformningen av inköpsprocesser, kontroller och andra arbetssätt.

Myndigheterna bör bedriva arbetet systematiskt, det vill säga använda kontroller och uppföljning på ett återkommande och strukturerat sätt.

Myndigheterna bör också använda information om risker, genomförda kontroller, avvikelser och misstänkta oegentligheter för att utveckla arbetssätt, kontroller och andra åtgärder.

## 1.4 Metod och genomförande

Granskningen bygger på en dokumentstudie och skriftliga frågor till fem utvalda myndigheter. Som bakgrund till granskningen har vi även genomfört en kartläggning av leverantörs- och inköpsdata för statliga myndigheter. Resultaten från kartläggningen redovisas i kapitel 3. Iakttagelserna som ligger till grund för granskningens revisionsbedömningar redovisas i kapitel 4 och 5, medan slutsatserna i kapitel 6 baseras på en samlad bedömning i förhållande till revisionsfrågorna.

[2] Jämför COSO, *Internal Control – Integrated Framework*, 2013, där riskbedömning, kontrollaktiviteter och uppföljning utgör centrala delar av intern styrning och kontroll.

### 1.4.1 Kartläggning av statliga myndigheters leverantörer och inköp

Som bakgrund till granskningen samlade vi in leverantörs- och inköpsdata för 197 statliga myndigheter avseende perioden 2020–2024. Syftet var främst att skapa en samlad bild av statens leverantörer, samt inköp och risker kopplade till dessa. Kartläggningen omfattade de flesta statliga förvaltningsmyndigheter med fler än 15 årsarbetskrafter. Myndigheter vars inköpsverksamhet i stor utsträckning omfattas av sekretess och säkerhetsskyddade uppgifter exkluderades av hanteringsmässiga skäl. Skillnader i datakvalitet och dataleveranser begränsade dock möjligheterna att genomföra jämförbara analyser och bedömningar av risker. Några resultat från de insamlade uppgifterna redovisas som en bakgrund till granskningen.

112 myndigheter var anslutna till Statens servicecenter, varifrån uppgifter om inköp och leverantörer hämtades. För övriga 85 myndigheter begärdes motsvarande uppgifter in direkt från respektive myndighet. Myndigheternas dataleveranser skilde sig åt i format och innehåll, beroende på myndigheternas ekonomisystem och rapporteringsförutsättningar.

För leverantörer som gick att identifiera via myndigheternas uppgifter (organisationsnummer och momsregistreringsnummer) undersökte vi kopplingar till organiserad och misstänkt ekonomisk brottslighet. Kopplingarna visar att vissa riskindikatorer förekommer. De kan inte användas för att fastställa om oegentligheter faktiskt har ägt rum.

### 1.4.2 Urval

Fem myndigheter valdes ut för närmare granskning. Urvalet omfattar myndigheter med stora inköpsvolymer och olika verksamhetsinriktning. Granskningen avsåg myndigheternas interna styrning av inköp och arbete med att förebygga och hantera oegentligheter. De utvalda myndigheterna är Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket.

Granskningens iakttagelser och slutsatser avser dessa myndigheter, men belyser samtidigt frågor om intern styrning av inköp och arbete med att förebygga och hantera oegentligheter som är relevanta även för andra myndigheter som gör omfattande inköp.

### 1.4.3 Dokumentstudie av åtta styrdokument

För de fem utvalda myndigheterna genomfördes en dokumentstudie av åtta centrala styrdokument per myndighet med relevans för arbetet mot oegentligheter i inköpsverksamheten. Dokumenten valdes ut som centrala delar av myndigheternas interna styrning och kontroll av inköpsverksamheten. Syftet var att belysa myndigheternas inköpsstyrning, särskilt avseende ansvarsfördelning, riskhantering, kontrollåtgärder och hantering av uppkomna oegentligheter. Granskningen avsåg dokumentens innehåll och utformning, inte hur styrningen tillämpas i praktiken.

Dokumentstudien genomfördes med stöd av ett automatiserat verktyg som användes för att systematiskt pröva dokumenten mot fördefinierade kriterier. Verktyget användes som stöd för att strukturera genomgången av dokumenten och sammanställa resultat. Projektgruppen granskade därefter dokumenten och verifierade resultaten. De slutliga ställningstagandena till om kriterierna var uppfyllda, delvis uppfyllda eller inte uppfyllda gjordes av projektgruppen. De sammanställda resultaten användes som underlag för den fortsatta analysen. Iakttagelser och bedömningar bygger på en samlad bedömning av dokumentens innehåll.

### 1.4.4 Skriftliga frågor om arbetet mot oegentligheter

Granskningen omfattade även skriftliga frågor till de fem utvalda myndigheterna. Frågorna syftade till att få myndigheternas beskrivningar av hur arbetet med att förebygga och hantera oegentligheter bedrivs i praktiken. Frågorna var öppna och saknade fasta svarsalternativ, för att ge myndigheterna möjlighet att beskriva sitt arbete med egna ord. Samma frågeområden behandlades av samtliga myndigheter, vilket möjliggjorde jämförelser.

Frågeområdena omfattade centrala delar av myndigheternas arbete med att förebygga och hantera oegentligheter i inköpsverksamheten. Frågorna rörde bland annat riskanalyser, inköps- och betalningsprocesser, förebyggande kontroller, hantering av leverantörer, uppföljning och analys av inköp och betalningar, avvikelsehantering samt särskilda riskområden såsom direktupphandlingar.

Uppgifterna är självrapporterade och svarens omfattning varierade mellan myndigheterna. En mer begränsad beskrivning av arbetssätt behöver inte innebära att arbetet bedrivs i mindre utsträckning, men kan påverka vilka iakttagelser som kunnat göras utifrån materialet. De skriftliga svaren har analyserats tillsammans med dokumentstudiens resultat, i syfte att belysa överensstämmelser och skillnader mellan styrningsdokumenten och myndigheternas beskrivning av det praktiska arbetet. Efter att svaren sammanställts ställde vi följdfrågor till samtliga myndigheter för att förtydliga eller komplettera uppgifter i de skriftliga svaren och dokumentstudien. Vissa följdfrågor ställdes även bilateralt till myndigheterna.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Frida Widmalm (projektledare) och Angelica Wiséen. Samuel Warne (praktikant) och Alexander von Gussich har också bidragit i arbetet. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Sofia Lundberg, professor i nationalekonomi, Umeå universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Karolinska institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

# 2 Myndigheternas inköp – omfattning, regelverk och oegentlighetsrisker

I detta kapitel beskrivs myndigheternas inköpsverksamhet och de förutsättningar under vilka arbetet mot oegentligheter bedrivs.

## 2.1 Statens inköp – omfattning och inriktning

Enligt Uppföljningssystemet för statsförvaltningen (UFS) uppgick de statliga myndigheternas sammanlagda inköp av varor och tjänster från externa leverantörer till 193 miljarder kronor 2025.[3] Trafikverket stod för de klart största inköpen, följt av Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Värdemässigt domineras statens inköp av bygg- och anläggningsarbeten, där infrastrukturinvesteringar utgör den största delen. Därefter följer tjänster, där IT-tjänster och olika former av konsulttjänster är särskilt omfattande. Varor svarar för en klart mindre andel av den totala inköpsvolymen, men är samtidigt centrala för myndigheternas löpande verksamhet och dagliga drift.[4]

## 2.2 Regelverk och ansvar för offentliga inköp[5]

Offentliga inköp regleras genom upphandlingslagstiftningen. Regelverket syftar bland annat till att säkerställa att konkurrensen tas till vara, att offentliga medel används effektivt och att leverantörer ges möjlighet att konkurrera på lika villkor. Reglerna bidrar även till öppenhet och insyn i offentlig verksamhet samt till att motverka korruption och andra oegentligheter.

Upphandlingslagstiftningen bygger på fem grundläggande EU-rättsliga principer: likabehandling, icke-diskriminering, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Principerna gäller för all offentlig upphandling och ska genomsyra upphandlande myndigheters inköpsverksamhet, oavsett inköpets värde.

Regelverket består av flera lagar som reglerar inköpsprocessen för olika typer av upphandlingar. För statliga myndigheter är lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) den centrala lagen som reglerar hur huvuddelen av myndigheternas inköp av varor, tjänster och byggentreprenader ska genomföras. Därutöver finns flera andra upphandlingslagar som gäller för särskilda sektorer eller typer av upphandlingar.[6]

---

3 Systemet förvaltas av Statskontoret och bygger på myndigheternas redovisningsuppgifter. Systemet syftar till att möjliggöra övergripande uppföljning och jämförelser inom statsförvaltningen, bland annat av ekonomiska uppgifter såsom inköp.

4 Upphandlingsmyndigheten, *Rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet 2025*, 2026, s. 29–30.

5 Upphandlingsmyndigheten, ”Om regler för offentlig upphandling”, hämtad 2026-09-24.

6 För upphandling inom vissa områden gäller lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS).

### 2.2.1 Inköpets värde, direktupphandlingsgräns och tröskelvärde

Hur ett inköp ska genomföras beror bland annat på inköpets värde. Upphandlingslagstiftningen innehåller *tröskelvärden* och *direktupphandlingsgränser* som avgör vilka regler som ska tillämpas. För upphandlingar över tröskelvärdena gäller mer omfattande regler som bygger på EU-direktiv och som bland annat ställer krav på annonsering och val av upphandlingsförfarande. För upphandlingar vars värde understiger tröskelvärdena men överstiger direktupphandlingsgränsen gäller nationella bestämmelser. Även inom detta intervall behöver myndigheten göra bedömningar av hur upphandlingen ska genomföras. För inköp vars värde understiger direktupphandlingsgränsen får myndigheten som huvudregel använda direktupphandling, vilket innebär att inköpet kan genomföras utan krav på annonsering och med mindre formella krav än vid andra upphandlingar.

Offentliga inköp sker ofta genom avrop från ramavtal. Ett ramavtal innebär att villkoren för framtida inköp fastställs under en bestämd tidsperiod efter en upphandling. Ramavtal kan upphandlas av en enskild myndighet eller av en inköpscentral, exempelvis Statens inköpscentral vid Kammarkollegiet. När ett ramavtal finns på plats kan myndigheten genomföra enskilda inköp genom avrop utan att genomföra en ny upphandling för varje enskilt köp.

För att avgöra vilka regler som ska tillämpas behöver myndigheten uppskatta upphandlingens värde. Värdeberäkningen påverkar bland annat om direktupphandling får användas, om upphandlingen ska annonseras och vilka regler som ska tillämpas. Detta ställer krav på att myndigheten har tillräcklig kunskap om regelverket, sina inköp och sina samlade behov.

Myndigheterna ansvarar själva för att organisera, styra och följa upp sin inköpsverksamhet. Som en del av den interna styrningen och kontrollen behöver myndigheterna identifiera och hantera risker samt säkerställa att det finns kontroller och uppföljning som motverkar fel, regelavvikelser och oegentligheter.

## 2.3 Inköp som riskutsatt verksamhet

Inköpsverksamheten är i flera avseenden en riskutsatt del av myndigheternas verksamhet. Inköpen omfattar stora ekonomiska värden och ett stort antal transaktioner. Processen innefattar flera moment, från beställning och leverans till fakturahantering och betalning, och involverar ofta flera funktioner och aktörer. Det medför risker för fel, regelavvikelser och oegentligheter.

Som tidigare nämnts innehåller regelverket för upphandling dessutom situationer där myndigheten behöver avgöra hur reglerna ska tillämpas i det enskilda fallet. Det kan exempelvis handla om valet av upphandlingsförfarande eller om förutsättningarna för direktupphandling är uppfyllda.[7] Sådana situationer innebär ett

[7] Bestämmelser om upphandlingsförfaranden finns i 6 kap. LOU. Bestämmelser om direktupphandling finns i 19 a kap. LOU.

utrymme för felaktigheter, avsteg från regelverket eller oegentligheter om de inte omges av tillräcklig styrning och kontroll.

Inköpsverksamheten innebär även återkommande kontakter med leverantörer. Långvariga eller nära relationer till leverantörer innebär risker för intressekonflikter eller andra oegentligheter, om de inte hanteras med tillräcklig kontroll.

Europeiska kommissionen har identifierat offentlig upphandling som ett av de områden inom EU som löper störst risk för korruption.[8] OECD har vidare framhållit att organiserad brottslighets ökade inflytande medför nya integritets- och korruptionsrisker för offentlig sektor.[9]

## 2.4 De granskade myndigheternas inköpsverksamhet

Som framgår i avsnitt 1.4 har vi närmare granskat Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket. Under 2025 köpte de fem myndigheterna varor och tjänster från externa leverantörer för sammanlagt drygt 81 miljarder kronor. Trafikverket stod ensamt för närmare 72 miljarder kronor och svarade därmed för merparten av inköpen i urvalet. Tillsammans stod myndigheterna för över 40 procent av statens samlade inköp från externa leverantörer.

**Tabell 1** Värdet av fem myndigheters inköp, 2025

| Myndighet | Inköp av varor och tjänster från externa leverantörer 2025 (mdkr) |
|---|---|
| Trafikverket | 71,7 |
| Statens fastighetsverk | 2,7 |
| Kriminalvården | 4,3 |
| Naturvårdsverket | 0,5 |
| Karolinska institutet | 2,0 |

*Källa: Uppgifterna bygger på myndigheternas skriftliga svar.*

Samtliga granskade myndigheter omfattas dessutom av förordningen om intern styrning och kontroll. Förordningen ställer krav på ett systematiskt arbete med riskanalyser, kontrollåtgärder och uppföljning av den interna styrningen och kontrollen.

## 2.5 Pågående utveckling inom offentliga affärer

Under senare år har arbetet med att stärka kontrollen över offentliga inköp och upphandlingar intensifierats. Regeringens färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030 betonar att upphandlande myndigheter ska säkerställa att endast seriösa

8 Europeiska kommissionen, *High-risk areas of corruption in the EU: A mapping and in-depth analysis*, 2024.
9 OECD, *OECD Integrity Review of Sweden*, 2025, s. 171–174.

leverantörer tilldelas offentliga kontrakt och att leverantörer och underleverantörer följer avtal och gällande regelverk.[10] Färdplanen lyfter även fram behovet av en betryggande intern styrning och kontroll av inköpsverksamheten, där risker för bland annat brottslighet behandlas i myndighetens ordinarie styrning och uppföljning. Vidare framhålls inköpsanalyser, digitala inköpsprocesser och sammanhängande inköpsdata som viktiga för att stärka transparensen, uppföljningen och möjligheterna att förebygga och upptäcka oegentligheter.[11]

Flera reformer och utredningsförslag har syftat till att förbättra kontrollen av leverantörer och tillgången till uppgifter om offentliga inköp. Leverantörskontrollutredningen[12] föreslog 2023 en samordnad registerkontroll som ska göra det möjligt för upphandlande myndigheter att genom en och samma funktion kontrollera om en leverantör bör uteslutas på grund av brott, obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter eller vissa ekonomiska svårigheter. Den 1 juli 2026 trädde lagändringar i kraft som skapar rättsliga förutsättningar för att inrätta ett system för samordnad registerkontroll av leverantörer.

Brister i den nationella upphandlingsstatistiken identifierades redan i upphandlingsutredningen 2010.[13] Enligt regeringen saknas än i dag en samlad bild av hur offentliga upphandlingar omsätts i faktiska inköp. Man har därför gett Statskontoret i uppdrag att lämna förslag på hur en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata kan etableras.[14] Syftet är bland annat att stärka transparensen och det korruptionsförebyggande arbetet genom att skapa bättre möjligheter att följa upp offentliga affärer samt identifiera avvikelser, riskmönster och oegentligheter.

10 Regeringen, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*, 2025.

11 Regeringen, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*, 2025 s. 10 (seriösa leverantörer), s. 15 (intern styrning och kontroll) och s. 18 (digital inköpsprocess).

12 SOU 2023:43.

13 SOU 2011:73, s. 22–23 samt kapitel 6.

14 Regeringsbeslut Fi2026/00599.

# 3 Statens inköp rymmer risker som är svåra att överblicka

För att få en bild av statliga myndigheters inköp och leverantörer samt risker för oegentligheter har Riksrevisionen begärt in uppgifter om gjorda inköp från 197 myndigheter. Syftet med kartläggningen är att belysa risker i statens inköp, inte att fastställa om oegentligheter har förekommit hos enskilda myndigheter eller leverantörer. De registerträffar och andra indikatorer som redovisas i kapitlet ska därför inte i sig tolkas som belägg för oegentligheter.

I delar av analysen har Riksrevisionen kunnat använda uppgifter ur uppgiftssamlingar som de granskade myndigheterna själva inte har tillgång till. Resultaten ska därför inte heller ses som en bedömning av vad enskilda myndigheter borde ha känt till eller upptäckt i sina leverantörskontroller.

Kartläggningen visar samtidigt att många myndigheter har haft svårt att ta fram de efterfrågade uppgifterna och att det finns kvalitetsproblem i de uppgifter som har lämnats. Det begränsar möjligheterna att få en samlad bild av statens inköp och leverantörer.

## 3.1 Huvudsakliga iakttagelser

Granskningen visar att det finns brister i de uppgifter om inköp och leverantörer som myndigheterna lämnat. Bristerna begränsar möjligheterna att analysera myndigheternas leverantörer och inköp och få en samlad bild av risker för oegentligheter i statens inköp.

- Flera myndigheter kan inte på ett enkelt och tillförlitligt sätt särskilja inköp från andra utbetalningar.
- Myndigheterna kan inte alltid ta fram tillförlitliga uppgifter om leverantörernas identitet och betalningsvägar.
- Leverantörers förhållanden kan förändras under en pågående affärsrelation, vilket innebär att kontroller vid upphandling eller registrering kan behöva kompletteras med återkommande uppföljningar.
- Bland myndigheternas leverantörer finns aktörer med kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet. Resultaten visar inte att oegentligheter har förekommit i de aktuella affärsrelationerna, men illustrerar en risk som inköpande myndigheter behöver förhålla sig till.

## 3.2 Insamlade uppgifter om leverantörer och inköp

Riksrevisionen begärde in uppgifter om leverantörer och inköp från 197 statliga myndigheter avseende perioden 2020–2024. De efterfrågade uppgifterna omfattade bland annat inköpsbelopp per leverantör och år samt grundläggande

leverantörsuppgifter såsom organisationsnummer, momsregistreringsnummer, adress- och betalningsuppgifter.[15] Uppgifterna skulle lämnas i en enkel och enhetlig uppställning, se tabell 2 nedan.[16] Därutöver begärdes myndigheternas leverantörsregister in.[17]

För 112 myndigheter som var anslutna till Statens servicecenter hämtades uppgifterna in via Statens servicecenter. För övriga 85 myndigheter begärdes motsvarande uppgifter in direkt från respektive myndighet. De uppgifter som hämtades in via Statens servicecenter baserades på uppgifter från myndigheternas fakturahanteringssystem och leverantörsregister. De uppgifter som inhämtades direkt från myndigheterna togs från myndigheternas egna ekonomi- och leverantörssystem och varierade därför i struktur och innehåll.

**Tabell 2** Begärda uppgifter om myndigheternas leverantörer

| Uppgift | Förklaring |
|---|---|
| Leverantörsnummer | Myndighetsspecifikt identifikationsnummer för leverantören (”leverantörs-ID”) |
| Organisationsnummer | Leverantörens organisationsnummer |
| Namn | Leverantörens namn |
| Adress | Leverantörens adress |
| Land | Leverantörens land |
| Valuta | Valuta för betalningar till leverantören |
| Betalningsuppgifter | Leverantörens betalningsuppgifter såsom exempelvis bankgiro eller IBAN |
| Momsregistreringsnummer | Leverantörens momsregistreringsnummer |
| Betalningsvillkor | Leverantörens betalningsvillkor, antal dagar |
| Årsvisa totala inköp, 2020–2024 | Total summa utbetalat till leverantören under 2020–2024 exklusive moms |

*Anm.: ”Årsvisa totala inköp” avser utbetalningar som gjorts till leverantören respektive år utan eventuella periodiseringar. Utbetalningarna fick inte avse bidrag eller andra slags utbetalningar än inköp. Inköp från offentliga organisationer ska inte heller ingå i uppgifter om inköp.*
*Källa: Riksrevisionen.*

Totalt inhämtades uppgifter om inköp för över 700 miljarder kronor.[18] Myndigheternas uppgifter skiljer sig väsentligt åt i fråga om såväl inköpens omfattning som antalet leverantörer. Myndigheternas årliga inköp varierar från omkring 900 000 kronor till 66 miljarder kronor.

15 En resultatsammanställning med iakttagelser gällande inhämtningen samt information om registerslagningar finns tillgänglig i granskningens akt och kan erhållas på begäran från Riksrevisionens registratur.

16 Begäran fick vid ett tillfälle förtydligas med att det var information exklusive mervärdesskatt som efterfrågades.

17 Ett leverantörsregister är en databas eller ett system där organisationer samlar och strukturerar grundläggande information om sina leverantörer.

18 Varav utländska leverantörer stod för drygt 5 procent.

## 3.3 Flera myndigheter saknar enkla sätt att särskilja leverantörer från andra betalningsmottagare

För att kunna analysera myndigheternas leverantörer och inköp behöver leverantörer kunna särskiljas från andra betalningsmottagare. Riksrevisionens granskning visar att myndigheterna har varierande möjligheter att göra detta, åtminstone på ett enkelt och tillförlitligt sätt.

Riksrevisionens datainsamling visar att de uppgifter som myndigheterna lämnade in inte alltid enbart avsåg leverantörer av varor och tjänster, utan även företag och privatpersoner som mottagit exempelvis bidrag, stöd, ersättningar och andra utbetalningar. En förklaring är att vissa myndigheter hanterar olika typer av betalningsmottagare samlat i sina system, medan andra har separata processer som gör det möjligt att identifiera faktiska leverantörer även i utbetalningsflödet.[19]

Myndigheterna hanterade svårigheten att skilja ut leverantörer från andra betalningsmottagare på olika sätt. Vissa kunde genom bearbetningar och avgränsningar ändå identifiera faktiska leverantörer. Andra hade mer begränsade möjligheter och lämnade uppgifter om samtliga utbetalningar. En myndighet uppgav exempelvis att andra typer av utbetalningar exkluderades ”efter bästa förmåga manuellt”.

En särskild svårighet i detta rör att skilja privatpersoner från enskilda näringsidkare. Enskilda näringsidkare identifieras med personnummer på samma sätt som privatpersoner. Att avgöra vilka personnummer som mottagit betalningar i egenskap av leverantör respektive som privatperson, kräver därför också ytterligare bearbetningar eller manuella bedömningar. En myndighet exkluderade därför båda grupperna i sitt underlag till Riksrevisionen.

Sammantaget försvårar skillnaderna i myndigheternas möjligheter att särskilja leverantörer från andra betalningsmottagare en samlad och jämförbar analys av statens inköp.

## 3.4 Myndigheterna kan inte alltid ta fram tillförlitliga uppgifter om leverantörernas identitet och betalningsvägar

För att kunna identifiera och kontrollera leverantörer mot externa register krävs tillförlitliga leverantörsuppgifter. Riksrevisionens granskning visar att uppgifter om leverantörernas organisationsnummer, momsregistreringsnummer och betalningsuppgifter i varierande grad saknas eller är felaktiga. Det begränsar möjligheterna att identifiera leverantörer, kontrollera dem mot externa register och analysera betalningsflöden.

[19] I andra fall tog myndigheterna fram gjorda inköp via kostnadskonton i redovisningen och kompletterade dessa uppgifter med information om leverantörerna från andra system.

### 3.4.1 Brister i registreringen av organisationsnummer och momsregistreringsnummer

Vid inhämtningen framkom flera orsaker till att leverantörer inte kunde identifieras med hjälp av organisationsnummer eller momsregistreringsnummer. Vanliga förklaringar var historiska registreringsrutiner och äldre leverantörsupplägg där uppgifterna inte registrerats korrekt.

Ett antal myndigheter uppgav också att de hade korrekta organisationsnummer registrerade i sina system, men att dessa inte kunde tas fram i det underlag som lämnades till Riksrevisionen. Några myndigheter uppgav dessutom att de uppmärksammat bristerna och genomfört eller planerade åtgärder för att förbättra kvaliteten i leverantörsuppgifterna.

### 3.4.2 Brister i uppgifter om leverantörernas betalningsuppgifter

För att kunna kontrollera leverantörer och följa upp utbetalningar krävs tillförlitliga uppgifter om vilka konton som mottagit betalningar från myndigheterna och vilka betalningsuppgifter som är registrerade på leverantörerna. Sådana uppgifter kan användas för att identifiera avvikande betalningsmönster, kontrollera om flera leverantörer använder samma konto eller jämföra uppgifter mot externa register. Granskningen visar att möjligheterna att ta fram och presentera de uppgifter som Riksrevisionen efterfrågade varierade mellan myndigheterna.

Äldre systemlösningar och skillnader i hur uppgifter registreras har i vissa fall försvårat myndigheternas möjligheter att sammanställa uppgifterna i den struktur som Riksrevisionen efterfrågade. Betalningsuppgifter kan exempelvis finnas registrerade under helt andra benämningar i myndigheternas system.

### 3.4.3 Bristerna begränsar möjligheterna att analysera och kontrollera leverantörer

De ovan beskrivna bristerna i organisationsnummer, momsregistreringsnummer och betalningsuppgifter kan försvåra myndigheternas möjligheter att analysera och kontrollera sina leverantörer systematiskt och i större skala. När uppgifter saknas eller är felaktiga kan kontroller mot externa register och analyser av betalningsflöden kräva mer manuell bearbetning. Det kan också begränsa vilka analyser som är möjliga att genomföra. Bristerna har även påverkat Riksrevisionens analyser, eftersom vissa leverantörer inte har kunnat identifieras på ett tillförlitligt sätt.

De svårigheter som framkommit i granskningen ligger också i linje med den problembild som ligger till grund för regeringens uppdrag till Statskontoret att utreda förutsättningarna för en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata. Regeringen har bland annat pekat på behovet av bättre möjligheter att följa upp och analysera offentliga affärer. Granskningen visar

samtidigt att flera myndigheter har haft svårt att ta fram tillförlitliga och jämförbara underlag för sådana analyser.

## 3.5 Leverantörers förhållanden kan förändras och behöver följas upp över tid

Riksrevisionen har analyserat uppgifter om leverantörers skatteskulder och F-skattegodkännanden. Resultaten visar inte att oegentligheter eller brottslighet har förekommit, men illustrerar att leverantörers skatteförhållanden kan förändras under en pågående affärsrelation och vilken information återkommande kontroller kan ge.

Riksrevisionen lät Skatteverket ta fram uppgifter om aktuella skatteskulder hos Kronofogdemyndigheten för de leverantörer som myndigheterna gjorde inköp från under 2024. Resultaten visar att drygt 800 leverantörer som mottagit betalningar från myndigheterna under 2024 hade en registrerad skatteskuld vid avstämningen den 3 januari 2026. De samlade skatteskulderna uppgick till cirka 1,9 miljarder kronor. Skulderna var koncentrerade till ett fåtal aktörer. De tio leverantörerna med störst skatteskulder stod för nära hälften av den totala skatteskulden. De totala inköpen från dessa leverantörer uppgick samtidigt till cirka 300 miljoner kronor under 2024. Analysen visar inte om leverantörerna hade skatteskulder vid tidpunkten för inköpet eller utbetalningen, eftersom skuldinformationen avser ett avstämningstillfälle 1–2 år senare.

Riksrevisionen hämtade även in historiska uppgifter från Skatteverket om leverantörernas F-skattegodkännande 2020–2024 och jämförde dessa med myndigheternas inköpsuppgifter. Analysen avgränsades till inköp på minst 100 000 kronor. Ett fåtal leverantörer mottog sådana betalningar under perioder då de var avregistrerade för F-skatt. Inköpen från dessa leverantörer uppgick sammanlagt till drygt 68 miljoner kronor.

Riksrevisionens analyser illustrerar och påminner om att leverantörers skatteförhållanden kan förändras under pågående avtals- och leverantörsrelationer. Kontroller vid upphandling eller registrering av leverantörer kan därför behöva kompletteras med återkommande uppföljningar. Sådana kontroller kan bidra till att myndigheter uppmärksammar förändringar som kan motivera närmare granskning eller andra riskreducerande åtgärder.

## 3.6 Myndigheternas leverantörer har kopplingar till nätverksbrottslighet och ekonomisk brottslighet

Brå har i en studie beskrivit hur företag kan användas som brottsverktyg av aktörer i den kriminella miljön. Företag kan bland annat ge kriminella aktörer legitimitet och tillträde till nya arenor och användas för att få tillgång till offentliga medel och

samhällsviktiga marknader.[20] Riksrevisionens analys visar att leverantörer med kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet också förekommer bland statliga myndigheters leverantörer.[21]

Riksrevisionen har endast tagit del av analysens resultat på aggregerad nivå, i form av antal och andelar. Riksrevisionen har alltså inte fått uppgifter om vilka leverantörer eller personer som ligger bakom träffarna. För vissa delar av analysen framgår däremot hur träffarna fördelar sig mellan anställda, ombud och styrelseledamöter. Resultaten innebär inte att de berörda leverantörerna har gjort sig skyldiga till brott eller att oegentligheter eller brottslighet har förekommit i myndigheternas affärsrelationer med leverantörerna.

### 3.6.1 Kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet förekommer i statens leverantörsrelationer

Skatteverket har för Riksrevisionens räkning analyserat de 197 myndigheternas leverantörer för 2024. Analysen omfattar de leverantörer som har kunnat identifieras genom organisationsnummer och som hade en eller flera registrerade verkliga huvudmän hos Bolagsverket. Företagstyper som inte omfattas av kravet på att registrera verklig huvudman och leverantörer utan registrerad verklig huvudman ingår därför inte. Analysen omfattar närmare 34 000 unika leverantörer.

Analysen genomfördes i två steg. Först kontrollerades leverantörerna mot en uppgiftssamling som utgår från Polismyndighetens underrättelsepopulation över nätverkskriminella individer, kompletterad med uppgifter från andra myndigheter. Uppgiftssamlingen används inom ramen för ett ärende som Skatteverkets underrättelseenhet driver tillsammans med andra brottsbekämpande myndigheter. Syftet är bland annat att utveckla nya metoder att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet där företag används som brottsverktyg. Kontrollen avsåg träffar under 2024 och de två föregående åren. En träff innebär att leverantören har haft en anställd med koppling till organiserad brottslighet eller att en person med sådan koppling har företrätt leverantören genom ett styrelseuppdrag eller som ombud hos Skatteverket. De leverantörer som fick en eller fler träffar i denna kontroll undersöktes därefter mot underrättelsesamlingar om misstänkt ekonomisk brottslighet (penningtvätt, skattebrott och bokföringsbrott). Den senare kontrollen omfattade alltså inte de leverantörer som inte fått träff i den första kontrollen.

Av de analyserade leverantörerna förekom knappt 8 procent i uppgiftssamlingen över nätverkskriminella.[22] För drygt hälften av dessa leverantörer innebar träffen att en nätverkskriminell person företrädde leverantören genom ett styrelseuppdrag eller

---

20 Brå, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön*, 2025, s. 15–17.

21 En resultatsammanställning samt ytterligare information om de slagningar som ligger till grund för analysen finns tillgänglig i granskningens akt och kan erhållas på begäran från Riksrevisionens registratur.

22 Andelen varierade mellan myndigheterna. För 12 myndigheter uppgick andelen till mer än 20 procent.

som ombud. För övriga avsåg träffen en anställd. Vi bedömer att en träff i form av styrelseuppdrag eller ombud är en tydligare riskindikator än en träff i form av en anställning.

Nära var femte leverantör som förekom i uppgiftssamlingen över nätverkskriminella hade även koppling till ekonomisk brottslighet. Det motsvarar cirka 1,5 procent av samtliga analyserade leverantörer.

### 3.6.2 Verkliga huvudmän för myndigheternas leverantörer förekommer i uppgifter om organiserad och ekonomisk brottslighet

Bland de 197 myndigheternas leverantörer fanns 43 220 unika verkliga huvudmän. Av dessa förekom 1,2 procent i uppgiftssamlingen över nätverkskriminella. En träff för en huvudman innebär att personen antingen är bedömd som nätverkskriminell av de brottsbekämpande myndigheterna eller företräder en organisation med andra nätverkskriminella kopplingar. En tredjedel av dem förekom även i uppgiftssamlingarna om misstänkt ekonomisk brottslighet.

### 3.6.3 Riskindikatorer förekommer även bland leverantörer på statliga ramavtal

Skatteverket har för Riksrevisionens räkning även kontrollerat leverantörer på de statliga ramavtal som Statens inköpscentral har upphandlat. Analysen omfattade 799 leverantörer med ett eller flera ramavtal som var aktuella 2024. Till skillnad från analysen av de 197 myndigheternas leverantörer omfattar denna population även leverantörer utan registrerad verklig huvudman. Ramavtalen omfattar normalt flera leverantörer, vilket också innebär att populationen inte är direkt jämförbar med de 197 myndigheternas leverantörer. Andelen träffar kan även påverkas av vilka branschområden ramavtalen omfattar. En stor andel av leverantörerna på de statliga ramavtalen är verksamma i identifierade riskbranscher.

Skatteverket kontrollerade samtliga 799 leverantörer mot både uppgiftssamlingen över nätverkskriminella individer och uppgiftssamlingarna om ekonomisk brottslighet. Av leverantörerna förekom 25 procent i uppgiftssamlingen över nätverkskriminella. För drygt 10 procent av dessa bestod kopplingen i att en nätverkskriminell person företrädde leverantören genom ett styrelseuppdrag eller som ombud. Det motsvarar cirka 2,5 procent av samtliga analyserade ramavtalsleverantörer. För övriga avsåg kopplingen anställningar.

I underrättelsesamlingarna om misstänkt ekonomisk brottslighet förekom 9 procent av ramavtalsleverantörerna. Den andelen är inte direkt jämförbar med motsvarande resultat för de 197 myndigheternas leverantörer, eftersom endast de leverantörer som fick träff i den första kontrollen undersöktes vidare mot underrättelsesamlingarna om misstänkt ekonomisk brottslighet inom den analysen.

### 3.6.4 Resultaten speglar en bredare samhällsproblematik

Sammantaget visar resultaten att statliga myndigheter verkar i en riskmiljö där leverantörer med kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet förekommer. Resultaten innebär inte att oegentligheter eller brottslighet har förekommit i myndigheternas affärsrelationer med dessa leverantörer, men illustrerar en risk som inköpande myndigheter behöver förhålla sig till. Relevanta och riskbaserade leverantörskontroller behövs både när en leverantör anlitas och återkommande under affärsrelationen.

Granskningen visar också på begränsningar i vad en enskild inköpande myndighet kan upptäcka. De uppgiftssamlingar som använts i Riksrevisionens analyser är inte tillgängliga för de inköpande myndigheterna. Myndigheternas egna leverantörskontroller kan därför inte ge tillgång till all den information som kan vara relevant för att identifiera risker för kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet.

# 4 Myndigheternas interna styrning för att motverka oegentligheter i inköp

Delfråga 1: Har myndigheterna en ändamålsenlig intern styrning av inköpen för att motverka oegentligheter?

I detta kapitel analyseras hur myndigheternas interna styrning behandlar risker för oegentligheter i inköp. Syftet är att bedöma om den interna styrningen ger ändamålsenliga förutsättningar att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter. Med intern styrning avses här myndigheternas arbete med intern styrning och kontroll samt de styrdokument och rutiner som reglerar inköpsverksamheten och hanteringen av avvikelser och misstänkta oegentligheter. Analysen omfattar ett urval av sådana dokument. Fokus ligger på hur risker identifieras och hanteras, hur ansvar och kontroller inom inköp regleras samt om styrningen omfattar uppföljning och lärande. I vilken utsträckning och hur styrningen omsätts i praktiken behandlas i kapitel 5.

## 4.1 Huvudsakliga iakttagelser

Granskningen visar att de granskade myndigheterna i huvudsak har styrande dokument och rutiner för att hantera risker, styra inköp samt rapportera och hantera avvikelser. Samtidigt finns återkommande brister i den interna styrningen. Inköpsrelaterade oegentlighetsrisker synliggörs i begränsad utsträckning i myndigheternas riskhantering och inköpsstyrning. Granskningen visar också att styrningen i större utsträckning reglerar ansvar, roller och processer än hur efterlevnaden ska kontrolleras och följas upp. Sammantaget ger styrningen förutsättningar att förebygga oegentligheter, men ett svagare stöd för att systematiskt upptäcka brister, följa upp resultat och använda erfarenheter för att utveckla verksamheten.

- Inköpsrelaterade oegentlighetsrisker synliggörs i begränsad utsträckning i myndigheternas övergripande riskhantering, men hanteras mer konkret i vissa analyser på lägre organisatorisk nivå.
- Styrdokumenten reglerar främst ansvar, roller och genomförande, medan krav på uppföljning och lärande är mindre utvecklade.
- Oegentlighetsrisker behandlas oftare indirekt genom regler om etik, jäv och avvikelsehantering än som ett eget riskområde inom inköpsverksamheten.
- Myndigheterna har regler för attest, direktupphandling, incidenthantering och visselblåsning, men det är ofta otydligt hur efterlevnaden ska följas upp.

## 4.2 Granskade dokument

I granskningen analyseras ett urval av centrala dokument som sammantaget beskriver hur myndigheternas arbete med att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i inköpsverksamheten är organiserat.[23] Urvalet omfattar dokument som reglerar riskhantering, inköpsverksamhet, kontrollåtgärder och hantering av avvikelser och misstänkta oegentligheter. Dokumenten har granskats för att bedöma om den interna styrningen ger förutsättningar för att identifiera risker, införa relevanta kontrollåtgärder samt upptäcka och hantera misstänkta oegentligheter.

Granskningen är avgränsad till de dokumenttyper som anges nedan för att möjliggöra en jämförbar analys av myndigheternas styrning. Annat styrande och stödjande material ingår därför inte generellt i dokumentstudien.

**Myndighetsövergripande riskhantering**. Riktlinjer för intern styrning och kontroll samt myndighetsövergripande riskanalyser för de två senaste åren har granskats. Riktlinjer för intern styrning och kontroll utgör ramverket för myndigheternas riskhantering genom att ange ansvar, processer och krav på uppföljning. De myndighetsövergripande riskanalyserna visar hur detta ramverk omsätts i praktiken genom vilka risker som identifieras, värderas och hanteras.

**Styrning av inköp**. Inköpspolicyer eller motsvarande övergripande styrdokument har granskats för att analysera den övergripande inriktningen för inköpsverksamheten, exempelvis avseende affärsmässighet, etik, konkurrens, hantering av oegentlighetsrisker och leverantörsrelationer. Attestordningar och motsvarande dokument har granskats eftersom de reglerar ansvarsfördelning, befogenheter och centrala kontrollmoment i inköps- och betalningsprocesserna. Riktlinjer för direktupphandling har inkluderats eftersom direktupphandlingar ofta bedöms innebära förhöjd risk för oegentligheter och därför ställer särskilda krav på styrning, dokumentation och kontroll.

**Hantering av avvikelser och misstänkta oegentligheter**. För att oegentligheter och andra allvarliga avvikelser ska kunna upptäckas, rapporteras, hanteras och följas upp behöver myndigheterna ha tydliga rutiner för avvikelsehantering och visselblåsning. Granskningen omfattar därför rutiner för avvikelse- och incidentrapportering samt visselblåsningsrutiner. Dokumenten har granskats för att bedöma om myndigheterna har etablerat former för att identifiera, rapportera, utreda och följa upp misstänkta oegentligheter samt ta tillvara erfarenheter från inträffade händelser.

[23] En resultatsammanställning av Riksrevisionens dokumentgranskning, som ligger till grund för iakttagelserna, finns tillgänglig i granskningens akt och kan erhållas på begäran från Riksrevisionens registratur.

## 4.3 Operationaliserad bedömningsgrund

Vi konkretiserar bedömningsgrunden i detta kapitel genom ett antal krav på myndigheternas interna styrning av inköpen.

### 4.3.1 Väsentliga risker ska identifieras, värderas, hanteras och följas upp

Myndigheternas centrala interna styrning ger förutsättningar för en systematisk hantering av risker i enlighet med principerna för intern styrning och kontroll, såsom de exempelvis beskrivs av Ekonomistyrningsverket (numera Statskontoret). Principerna innebär att för myndigheten väsentliga risker ska identifieras, analyseras och värderas (exempelvis utifrån sannolikhet och konsekvens), hanteras genom relevanta kontrollåtgärder samt följas upp.[24]

- Myndigheten ska använda en systematisk process för att identifiera och värdera de risker som är väsentliga för verksamheten.
- Identifierade risker ska beskrivas så att det framgår vad de består i och inom vilka delar av verksamheten de kan uppstå.
- Identifierade risker kopplas till åtgärder, kontroller eller annat riskhanteringsarbete.
- Det ska framgå om och hur identifierade risker och riskhanterande åtgärder har följts upp över tid.
- Ansvariga funktioner för riskhantering och uppföljning ska framgå.

Enligt förordningen om intern styrning och kontroll, ska riskanalysen omfatta väsentliga riskområden i verksamheten. För myndigheter med omfattande inköp förutsätter detta att risker kopplade till inköp, upphandling och leverantörer beaktas.

### 4.3.2 Inköp ska styras genom tydliga regler, ansvar och kontroller

För att identifierade risker för oegentligheter ska få genomslag i inköpsverksamheten behöver de omsättas i konkret styrning av inköpen. Styrningen bör ange grundläggande principer för inköpsverksamheten, tydliggöra ansvar och befogenheter samt reglera vissa situationer där riskerna för fel, regelöverträdelser eller oegentligheter kan vara förhöjda. Styrande dokument ska:

- ange grundläggande principer för inköpsverksamheten, inklusive hur risker för oegentligheter ska förebyggas och hanteras
- ange kontrollåtgärder i inköps- och betalningsprocessen, exempelvis genom tydliga attestregler, beloppsgränser, rollseparation och regler mot egenattest och intressekonflikter
- omfatta särskilda regleringar för direktupphandling.

[24] Statskontoret, ”Riskhantering i styrningen”, hämtad 2026-09-07,

### 4.3.3 Rutiner för rapportering och hantering av avvikelser och misstänkta oegentligheter ska vara systematiska

För att avvikelser och misstänkta oegentligheter ska kunna hanteras systematiskt, behöver styrande dokument och rutiner ange:

- vad som ska rapporteras, hur och till vem
- ansvar och roller för mottagande, bedömning, utredning och åtgärder
- hur rapporter ska dokumenteras och följas upp, samt
- hur erfarenheter från rapporterade avvikelser, misstänkta oegentligheter och genomförda utredningar och kontroller ska tas tillvara för utveckling och lärande.

Det ska dessutom finnas rutiner för visselblåsning som:

- möjliggör rapportering av misstänkta oegentligheter, samt
- säkerställer oberoende hantering och skydd för den som rapporterar.

## 4.4 Myndighetsövergripande riskhantering

Riktlinjer för intern styrning och kontroll samt myndighetsövergripande riskanalyser är centrala delar av myndigheternas riskhantering och visar vilka risker som identifieras, prioriteras och hanteras i den övergripande styrningen.

### 4.4.1 Myndigheternas riktlinjer för intern styrning och kontroll är i huvudsak goda, men svagare i kraven på avvikelserapportering

En välformulerad riktlinje för intern styrning och kontroll ger ett gemensamt ramverk för ansvar, riskhantering, kontroll, uppföljning och rapportering, vilket stärker myndighetens förmåga att förebygga fel, brister och oegentligheter samt att utveckla verksamheten.

#### Riktlinjerna omfattar i huvudsak centrala krav på riskhantering, ansvar och uppföljning

Alla fem myndigheters riktlinjer omfattar i huvudsak centrala krav på riskhantering, ansvar och uppföljning. Statens fastighetsverks riktlinje utmärker sig som särskilt välformulerad. Naturvårdsverkets riktlinje är däremot inte ett formellt styrdokument utan endast en beskrivning av arbetet. Även om dokumentet kan ge vägledning i riskarbetet är det inte formellt normerande. För några myndigheter är ansvarsfördelningen för riskarbetet mindre tydlig, och i vissa fall är kraven på uppföljning mindre utvecklade.

#### Risker för oegentligheter lyfts i fyra av fem riktlinjer

Samtliga myndigheters riktlinjer föreskriver att riskidentifiering och riskvärdering ska göras och att riskerna ska kopplas till kontroller och åtgärder. Alla myndigheter

utom Trafikverket nämner motverkande av oegentligheter som del i riskhanteringen, eller pekar ut det som ett riskområde.

Trafikverkets riktlinje avviker genom att varken oegentligheter, korruption eller närliggande begrepp behandlas uttryckligen. Trots att riktlinjen är metodmässigt väl utvecklad, behandlas risker för oegentligheter, såsom korruption, intressekonflikter, bedrägerier etcetera i begränsad utsträckning.

#### Tre myndigheter har mindre utvecklade anvisningar för avvikelsehantering och avvikelserapportering

Flera myndigheters riktlinjer innehåller begränsade skrivningar om hur avvikelser, brister och misstänkta oegentligheter ska rapporteras och hanteras. Skillnaderna mellan myndigheterna är dock relativt stora. Naturvårdsverkets dokument innehåller skrivningar om såväl visselblåsarkanaler och rutiner för avvikelserapportering som anvisningar om att identifierade brister ska återföras för att utveckla verksamhetens processer. Karolinska Institutets riktlinje däremot, saknar krav på rapportering eller rapporteringsvägar för misstänkta oegentligheter och allvarliga brister.

### 4.4.2 Myndigheternas riskanalyser synliggör sällan inköpsrelaterade risker

En myndighetsövergripande riskanalys syftar till att identifiera och prioritera de risker som kan påverka myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. För att fungera som ett underlag för ledningens arbete med intern styrning och kontroll behöver analysen inte bara identifiera och värdera risker, utan även ge en tillräcklig förståelse av riskernas orsaker och konsekvenser för att motivera prioriteringar och riskreducerande åtgärder. En myndighetsövergripande riskanalys bör också bidra till uppföljning och lärande genom att ge underlag för att bedöma om genomförda åtgärder haft avsedd effekt och om riskbilden har förändrats över tid. För stora inköpande myndigheter bör riskanalysen också bidra till att synliggöra om inköp och upphandling bedöms utgöra ett väsentligt riskområde, hur eventuella risker inom området värderas samt vilka åtgärder som planeras för att hantera dem.

#### Riskanalyserna ger i huvudsak ett systematiskt underlag för riskhanteringen

De granskade riskanalyserna är genomgående kortfattade, men de flesta förefaller ändå ge ett relativt systematiskt underlag för myndighetens riskhantering. Myndighetens väsentliga risker identifieras och värderas systematiskt, och i flera fall redovisas även åtgärder, ansvarsfördelning och uppföljning av hur riskbilden utvecklas över tid. Särskilt Trafikverket, Statens fastighetsverk och Karolinska institutet har riskanalyser med en tydlig struktur och en relativt väl dokumenterad riskhanteringsprocess.

Naturvårdsverkets riskanalyser avviker från övriga myndigheters. Analysen för 2025 har i huvudsak karaktären av en förteckning av identifierade risker och riskvärden, snarare än ett utvecklat riskanalysdokument. Några riskhanterande eller

riskreducerande åtgärder redovisas inte och dokumentet innehåller inte heller några tydliga spår av uppföljning. Därmed är det svårt att följa hur myndigheten avser att hantera riskerna eller bedöma resultaten av riskhanteringen över tid.
Även riskanalysen för 2026 är relativt översiktlig jämfört med flera av de övriga myndigheternas analyser.

Ansvar för uppföljning av risker och riskhanterande åtgärder framgår tydligt i Trafikverkets, Kriminalvårdens och Statens fastighetsverks riskanalyser. I Karolinska Institutets riskanalyser anges däremot inte något sådant. Naturvårdsverkets riskanalys innehåller skrivningar om ”den riskansvarige”, men det framgår inte vem eller vilken funktion som avses.

### Oegentlighetsrisker förekommer i riskanalyserna men kopplas sällan tydligt till inköp

Granskningen visar att samtliga myndigheter identifierar risker som kan kopplas till oegentligheter, exempelvis korruption, jäv, otillbörlig påverkan eller andra integritetsrelaterade risker. Däremot varierar kopplingen till inköp. I vissa analyser framgår kopplingen direkt genom riskformuleringarna, medan den i andra främst framträder genom beskrivningar av riskernas konsekvenser, föreslagna åtgärder eller leverantörsrelaterade risker. För Kriminalvården saknas däremot en tydlig koppling till inköp.

För de fyra myndigheter där oegentlighetsrisken har en direkt eller indirekt koppling till inköp varierar både riskernas konkretion och hur de värderas. Vissa risker anges endast genom korta rubriker eller övergripande formuleringar, medan andra kompletteras med beskrivningar av orsaker, konsekvenser eller konkreta exempel.

Oegentlighetsriskerna med inköpsanknytning värderas i samtliga analyser utom Naturvårdsverkets senaste riskanalys. Värderingen görs genom bedömningar av sannolikhet och konsekvens. Trafikverket är den enda myndigheten där riskbedömningen motiveras i text.

De fyra myndigheterna redovisar åtgärder för de identifierade oegentlighetsriskerna, men hur tydligt sambandet mellan risk och åtgärd framgår varierar. I flera fall anges åtgärderna endast genom korta formuleringar eller hänvisningar till styrdokument, vilket gör det svårt att bedöma hur de är tänkta att minska den identifierade risken. Statens fastighetsverk utmärker sig genom att redovisa åtgärdernas innehåll, ansvariga funktioner och tidplaner, vilket gör kopplingen mellan risk och åtgärd tydligare. Naturvårdsverkets risk om korruption i samband med inköp saknar däremot redovisade åtgärder.

I flera riskanalyser är det svårt att utläsa om och hur den identifierade oegentlighetsrisken och åtgärder följts upp. Statens fastighetsverk och Trafikverket ger däremot tydligare stöd för att riskerna följs upp genom att redovisa genomförda

aktiviteter, förändringar över tid eller resultat av tidigare bedömningar. Sammantaget är uppföljningen ofta mindre tydligt beskriven än själva riskerna.

Riksrevisionen frågade om huruvida risker för oegentligheter i inköp behandlas mer detaljerat i riskanalyser på verksamhets-, avdelnings- eller funktionsnivå.
Två myndigheter uppgav att några mer detaljerade riskanalyser av inköpsrelaterade oegentlighetsrisker inte finns. Tre myndigheter svarade däremot jakande och hänvisade till sådana analyser. De tre myndigheterna har i dessa analyser kunnat redovisa mer konkreta inköpsrelaterade risker, åtgärder och uppföljning. Gemensamt för dessa myndigheter är att deras myndighetsövergripande riskanalyser även i övrigt framstår som relativt välutvecklade. Resultaten tyder därmed på att ett mer utvecklat arbete med att identifiera och hantera oegentlighetsrisker i inköp ofta avspeglas både i myndighetsövergripande riskanalyser och i analyser på lägre organisatoriska nivåer.

## 4.5 Myndigheternas styrdokument för inköp

Inköpspolicyer, attestordningar och riktlinjer för direktupphandling utgör centrala delar av myndigheternas styrning av inköp. Dokumenten har valts ut eftersom de reglerar områden där risken för fel och oegentligheter kan vara betydande, exempelvis ansvarsfördelning, ekonomiska befogenheter, kontrollmoment och direktupphandlingar. Granskningen avser inte samtliga styrdokument inom inköpsområdet, utan ett urval av dokument som bedömts vara särskilt centrala för myndigheternas interna styrning.

### 4.5.1 Inköpspolicyerna innehåller få principer för kontroll, uppföljning och hantering av oegentlighetsrisker

Som överordnat styrdokument för inköpsverksamheten kan en inköpspolicy förväntas ange myndighetens grundläggande principer för hur inköp ska styras och genomföras. Det handlar inte främst om att reglera detaljerade arbetsmoment eller operativa rutiner, utan om att tydliggöra verksamhetens övergripande ansvar, principer och förhållningssätt. En inköpspolicy bör därför samla myndighetens grundläggande principer för ansvar och roller, intern kontroll, dokumentation, uppföljning, hantering av oegentlighetsrisker samt direktupphandling och andra avsteg från ordinarie inköpsförfarande. Mer detaljerade regler och arbetsrutiner kan regleras i underordnade styrdokument.

Granskningen avser endast de övergripande styrdokument som myndigheterna har identifierat som sin inköpspolicy, inköpsstrategi eller motsvarande. Mer detaljerad styrning inom de granskade områdena kan därför finnas i andra dokument. Samtidigt är det rimligt att förvänta sig att grundläggande principer för styrning, kontroll och riskhantering framgår av myndighetens överordnade styrning av inköpsverksamheten.

#### Inköp ses som ett strategiskt verktyg för att nå verksamhetsmål

De granskade inköpspolicyerna är genomgående kortfattade. Trots detta ger flera av dem uttryck för en relativt ambitiös syn på inköpsverksamheten. Inköp beskrivs inte enbart som en administrativ eller juridisk funktion utan också som ett verktyg för att nå verksamhetsmål och utveckla verksamheten.

Särskilt Statens fastighetsverk, men även Kriminalvården och Naturvårdsverket, betonar inköpens strategiska betydelse. Policyerna lyfter bland annat fram effektivitet, hållbarhet, verksamhetsutveckling och andra övergripande mål som inköpsverksamheten ska bidra till.

#### Policyerna innehåller få principer för kontroll, uppföljning och hantering av oegentlighetsrisker

Granskningen visar att inköpspolicyerna endast i begränsad utsträckning innehåller övergripande principer för styrning, kontroll och uppföljning av inköpsverksamheten. Flera av policyerna anger ansvar och roller på en övergripande nivå, men principer för intern kontroll, attest, dokumentation och uppföljning behandlas sparsamt eller inte alls. Ingen av de granskade myndigheterna anger uttryckliga krav eller principer för dokumentation av inköp och upphandlingar. Även principer för direktupphandling och andra avsteg från ordinarie inköpsförfarande behandlas i begränsad utsträckning. Sammantaget innehåller policyerna få av de grundläggande principer för styrning och kontroll som kan förväntas i ett överordnat styrdokument för inköpsverksamheten.

Även principer för att förebygga och hantera risker för oegentligheter förekommer i begränsad utsträckning i de granskade inköpspolicyerna. Flera policyer innehåller visserligen skrivningar om affärsetik, opartiskhet, jäv eller andra förhållningssätt som kan bidra till att motverka oegentligheter. Det är däremot ovanligt att risker för oegentligheter i inköpsverksamheten uppmärksammas uttryckligen eller att policyerna ger uttryck för någon tydlig princip för hur sådana risker ska förebyggas. Sammantaget behandlas oegentlighetsrisker oftare indirekt genom allmänna etiska förhållningssätt än som ett särskilt riskområde inom inköpsverksamheten.

### 4.5.2 Attesthanteringen är reglerad men uppföljningen är mindre tydlig

Attestordningar är ett verktyg för att omsätta principer för intern styrning och kontroll i inköps- och betalningshanteringen. Genom regler om ansvar, befogenheter, beslutsnivåer och kontrollmoment skapar de förutsättningar för kontroll av ekonomiska transaktioner och åtaganden.

Myndigheternas inlämnade underlag varierar i omfattning och utformning och omfattar bland annat arbets- och delegationsordningar, ekonomiadministrativa riktlinjer, särskilda attestregelverk samt uppgifter om attestbehörigheter och beloppsgränser i verksamhetssystem. Granskningen har bedömt myndigheternas

samlade underlag utifrån samma krav på reglering av ansvar och befogenheter, beloppsgränser, kontrollmoment, egenattest och intressekonflikter.[25]

### Beloppsgränser och andra kontrollmoment är reglerade

De granskade underlagen reglerar attestbefogenheter genom beloppsgränser kopplade till befattningar, funktioner eller beslutsnivåer. Därigenom anges vilka ekonomiska åtaganden olika befattningshavare får godkänna och när ett ärende behöver hanteras på en högre nivå.

Underlagen beskriver även andra kontrollmoment, men med varierande detaljeringsgrad. Trafikverket reglerar beställning, leveranskvittens, kontrollattest och beslutsattest som separata moment, medan Statens fastighetsverk skiljer mellan beställning, leveransgodkännande samt attest av fakturor och utbetalningar. Karolinska Institutet beskriver ett attestflöde där flera roller medverkar i granskning och godkännande före slutlig attest. I övriga underlag ligger tyngdpunkten främst på attesträtt, ekonomiska befogenheter och beloppsgränser. Statens fastighetsverk har i ett kompletterande svar uppgett att beloppsgränserna tillämpas utifrån konteringen. Det innebär att beloppsgränsen tillämpas på den del av fakturan som respektive attestant ansvarar för, snarare än på fakturans totala belopp. En faktura kan därmed attesteras av flera attestanter även om det sammanlagda fakturabeloppet överstiger deras individuella beloppsgränser. Det innebär att beloppsgränserna i första hand begränsar den enskilda attestantens ekonomiska befogenhet. De innebär däremot inte i sig att fakturor över ett visst totalbelopp behöver prövas på en högre beslutsnivå.

### Reglerna om egenattest och intressekonflikter är olika uttryckta

De granskade dokumenten reglerar egenattest och intressekonflikter med olika tydlighet. Naturvårdsverket anger uttryckligen att en attestberättigad inte får attestera en faktura som gynnar den anställda själv eller en närstående fysisk eller juridisk person. Trafikverket anger att kontroll- och beslutsattest samt vissa andra moment inte får utföras om det kan leda till en jävssituation. Kriminalvården föreskriver stödattest när ett beslut som medför en ekonomisk förpliktelse helt eller delvis innefattar personligt deltagande av den som attesterar. Statens fastighetsverks delegationsordning beskriver jävssituationer, men någon motsvarande generell bestämmelse om egenattest eller jäv i attestförfarandet framgår inte där. I Karolinska Institutets attestregelverk framgår inte heller någon generell bestämmelse om egenattest eller jäv, även om arbetsordningen innehåller särskilda bestämmelser om attest av egna utlägg för vissa befattningar.

### Det framgår inte tydligt om attestbehörigheter följs upp

För att närmare undersöka hur attestregleringen omsätts i praktiken kompletterade vi dokumentstudien med skriftliga frågor om systemstöd och systemspärrar samt om

[25] När en bestämmelse inte har kunnat identifieras innebär det att den inte framgår av det granskade underlaget, inte nödvändigtvis att reglering saknas i myndigheten.

hur attestbehörigheter tilldelas, ändras och följs upp. Myndigheternas svar beskriver främst hur behörigheter tilldelas, ändras och hålls aktuella när förutsättningarna förändras, såsom att förordnanden löper ut. Det framgår däremot inte tydligt om redan tilldelade attestbehörigheter följs upp återkommande eller om myndigheterna följer upp hur behörigheterna används.

Trafikverkets internrevision ger ett exempel på hur analys av attestering skulle kunna ge en indikation på risk för oegentligheter. Enligt Trafikverkets attestordning ska attesträtt som huvudregel endast tilldelas anställda och undantag ska tillämpas mycket restriktivt. Trafikverket har dock i sin projektverksamhet, i särskilda fall, delegerat attesträtt även till upphandlade konsulter som är verksamma i projekten. En analys av utbetalningar under 2024 visade att betalningar på över 100 miljoner kronor hade både kontroll- och beslutsattesterats av personer som inte var anställda vid myndigheten. Detta följer dock Trafikverkets upprättade delegationsordning, och internrevisionen betonade att resultatet inte visade att oegentligheter hade begåtts.[26]

### 4.5.3 Direktupphandling regleras främst genom krav på genomförande, men krav på kontroll och uppföljning är mindre framträdande

Riktlinjer för direktupphandling utgör en central del av myndigheternas styrning av inköp. Direktupphandlingar innebär generellt större utrymme för individuella bedömningar och direkta kontakter med leverantörer än annonserade upphandlingar, vilket ställer särskilda krav på styrning, dokumentation och kontroll. En riktlinje för direktupphandling bör därför ange när direktupphandling får användas, hur värdet ska beräknas, hur konkurrens ska tillvaratas samt hur genomförda direktupphandlingar ska dokumenteras, följas upp och kontrolleras.

Granskningen avser de dokument som myndigheterna har identifierat som riktlinje för direktupphandling eller motsvarande. Dokumenten skiljer sig åt i omfattning och utformning. Vissa myndigheter har särskilda styrdokument för direktupphandling, medan andra reglerar området genom mer övergripande inköpsrutiner eller genom hänvisningar till annan styrning.

#### Myndigheterna har valt olika sätt att styra direktupphandlingar

De granskade myndigheterna har valt olika sätt att styra sina direktupphandlingar. Kriminalvården och Karolinska Institutet har relativt detaljerade styrdokument som beskriver hur direktupphandlingar ska genomföras i praktiken. Statens fastighetsverk och Naturvårdsverket reglerar i större utsträckning direktupphandling genom mer övergripande inköpsrutiner eller genom hänvisningar till annan styrning. Trafikverket har en relativt utförlig reglering av förutsättningarna för direktupphandling, men den innehåller färre anvisningar om det praktiska genomförandet än Karolinska Institutets och Kriminalvårdens regleringar.

[26] Trafikverket, *Kontroll av utbetalningar*, 2024.

### Alla myndigheter reglerar beloppsgränser, men vägledningen om värdeberäkning varierar

För att avgöra om direktupphandling får användas behöver myndigheten kunna beräkna upphandlingens värde på ett korrekt sätt. Tydliga regler för värdeberäkning och förbud mot att dela upp inköp är centrala för att säkerställa att direktupphandling används i enlighet med upphandlingsregelverket.

Samtliga granskade myndigheter anger någon form av beloppsgräns för direktupphandling. Däremot varierar vägledningen om hur upphandlingens värde ska beräknas. Trafikverket och Kriminalvården anger både hur värdet ska beräknas och att inköp inte får delas upp för att understiga direktupphandlingsgränsen. Karolinska Institutet reglerar värdeberäkningen men anger inte något uttryckligt förbud mot uppdelning av inköp. Statens fastighetsverk anger beloppsnivåer för direktupphandling men reglerar inte närmare hur värdet ska beräknas. I det granskade dokumentet från Naturvårdsverket finns begränsad vägledning om såväl värdeberäkning som förutsättningarna för direktupphandling.

### Jäv och intressekonflikter är i stor utsträckning oreglerade i de granskade styrdokumenten för direktupphandling

Direktupphandling innebär generellt större utrymme för individuella bedömningar och direkta kontakter med leverantörer än annonserade upphandlingar. Trots detta innehåller de flesta granskade styrdokument inga uttryckliga regler eller anvisningar om hur jäv, intressekonflikter eller otillbörlig påverkan ska förebyggas och hanteras vid direktupphandling. Endast Statens fastighetsverk reglerar jäv uttryckligen i sin riktlinje och anger även vissa principer för kontakter med leverantörer. Trafikverket, Naturvårdsverket, Kriminalvården och Karolinska Institutet behandlar däremot inte dessa frågor i sina styrdokument för direktupphandling.[27]

### Styrdokumenten anger i begränsad utsträckning hur efterlevnaden av reglerna för direktupphandling ska följas upp

En central del av den interna kontrollen är att myndigheten följer upp om reglerna för direktupphandling efterlevs. Granskningen visar dock att sådana krav endast i begränsad utsträckning framgår av myndigheternas styrdokument.
I Naturvårdsverkets och Statens fastighetsverks granskade styrdokument framgår inga uttryckliga krav på att genomförda direktupphandlingar ska följas upp eller på uppföljning av att regler om exempelvis beloppsgränser och uppdelning av inköp efterlevs. Trafikverket, Kriminalvården och Karolinska Institutet reglerar vissa former av uppföljning, men dessa avser främst dokumentation, leveranser, fakturor eller andra enskilda delar av processen. Däremot framgår mer sällan hur myndigheten på en övergripande nivå ska följa upp efterlevnaden av regelverket för

[27] Naturvårdsverket har i faktagranskningen även hänvisat till intranätsbaserad vägledning om jäv och intressekonflikter. Där finns bland annat anvisningar om jävsdeklaration vid upphandling och om hur uppkomna jävs- och intressekonflikter ska hanteras.

direktupphandling, exempelvis avseende värdeberäkning, konkurrensutsättning och dokumentation.

#### Flera myndigheter betonar vikten av konkurrens även vid direktupphandling

Kriminalvården och Karolinska Institutet ställer konkreta krav på att flera leverantörer ska tillfrågas. Trafikverket och Statens fastighetsverk betonar också vikten av konkurrens, även om regleringen är mindre konkret. I Naturvårdsverkets granskade styrdokument saknas konkreta anvisningar om hur konkurrensen ska tas till vara vid direktupphandling. Det hänvisar i stället till myndighetens intranät för närmare information om hur direktupphandlingar ska genomföras.

## 4.6 Myndigheternas rutiner för incidenthantering och visselblåsarfunktion

Rutiner för incidenthantering och visselblåsning utgör en central del av myndigheternas styrning för att upptäcka och hantera avvikelser, incidenter och misstänkta oegentligheter. Rutinerna bör ange vilka händelser som ska rapporteras och hur rapporteringen ska ske samt tydliggöra ansvar för utredning, åtgärder och uppföljning. Uppföljningen bör också ge förutsättningar för att ta till vara erfarenheter från inträffade händelser och utveckla styrning och arbetssätt. Rutinerna bör ge stöd för hur misstänkta oegentligheter och händelser med koppling till inköp, upphandling och leverantörsrelationer ska rapporteras och hanteras. Detta är särskilt betydelsefullt för myndigheter med omfattande inköpsverksamhet.

Granskningen avser de dokument som myndigheterna har identifierat som rutiner för incidenthantering respektive visselblåsning. Dokumenten skiljer sig åt i omfattning, utformning och vilka typer av händelser de omfattar.

### 4.6.1 Kopplingen mellan incidenthantering och oegentligheter i inköp är ofta indirekt

Samtliga myndigheter har någon form av dokumenterad styrning för rapportering och hantering av incidenter eller avvikelser, men styrningens omfattning och utformning skiljer sig åt. Naturvårdsverkets granskade rutin omfattar incidenthantering inom informationssäkerhetsområdet, inklusive IT-incidenter, personuppgiftsincidenter och övriga säkerhetsincidenter, medan Karolinska Institutets granskade rutin avser IT-verksamheten. För dessa två myndigheter ger de granskade dokumenten därmed inte en heltäckande bild av hur incidenter rapporteras och hanteras i verksamheten.

#### Uppföljning, analys och lärande är olika tydligt reglerat

De granskade rutinerna innehåller på olika sätt bestämmelser om uppföljning, analys och återföring av erfarenheter. Trafikverket beskriver erfarenhetsspridning, aggregerad analys och statistik, medan Kriminalvården beskriver statistik och analyser som underlag för strategiska prioriteringar och förbättringsåtgärder.

Även Naturvårdsverket och Karolinska Institutet beskriver uppföljning och förbättringsarbete, men inom de mer avgränsade områden som deras granskade rutiner omfattar. Naturvårdsverket anger bland annat uppföljning och analys av grundorsaker inom informationssäkerhetsområdet, medan Karolinska Institutets IT-rutin omfattar trendanalys och förbättring av incidentprocessen. Statens fastighetsverk beskriver incident- och avvikelsehanteringen som en del av myndighetens löpande förbättringsarbete.

#### Kopplingen till inköp och oegentligheter är ofta indirekt eller saknas

Det varierar mellan rutinerna i vilken utsträckning misstänkta oegentligheter samt händelser kopplade till inköp och upphandling omfattas. Kopplingen till dessa områden är i flera fall indirekt eller framgår först av myndigheternas kompletterande uppgifter. Misstänkta oegentligheter kopplade till leverantörer och inköp behandlas inte som en egen kategori i någon av de granskade rutinerna.

Statens fastighetsverk utmärker sig däremot genom att uttryckligen reglera rapportering av oegentligheter och hänvisa till både särskilda mottagarfunktioner och visselblåsarkanal. Trafikverket omfattar leverantörer och externa aktörer i sin rutin, men avvikelser som gäller bland annat ekonomi och som inte är säkerhetspåverkande omfattas inte av riktlinjen. Kriminalvården har en bred definition av incidenter som även omfattar händelser som kan påverka allmänhetens förtroende. Kriminalvården har i kompletterande svar förtydligat att denna definition innebär att även ekonomiska incidenter och oegentligheter kopplade till inköp, upphandling och leverantörer omfattas, även om sådana incidenter inte anges som ett särskilt område i rutinen för incidenthantering.

Naturvårdsverkets och Karolinska Institutets granskade rutiner innehåller inte någon uttrycklig koppling till incidenter eller oegentligheter inom inköp och upphandling. Granskningen visar därmed att det i flera fall inte tydligt framgår av de granskade rutinerna hur misstänkta oegentligheter och händelser inom inköp och upphandling ska fångas upp inom incident- och avvikelsehanteringen.

### 4.6.2 Visselblåsningsrutinerna ger olika stöd för att uppmärksamma och förebygga oegentligheter

Alla de granskade myndigheterna har dokumenterade rutiner för visselblåsning samt särskilda, organisatoriskt oberoende funktioner för att ta emot och handlägga inkomna rapporter.[28] Rutinerna, som utgår från kraven i visselblåsarlagen, reglerar framför allt mottagande, dokumentation, utredning och återkoppling av ärenden.[29] De granskade dokumenten är huvudsakligen riktade till de funktioner som ska

[28] För Kriminalvården baseras dokumentstudien på ett utkast till anvisningar för hantering av visselblåsningar. Myndigheten uppger även att ytterligare styrande dokument finns inom området. Bedömningen av Kriminalvårdens styrning grundas därför på ett mindre komplett underlag än för övriga granskade myndigheter.

[29] Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

hantera inkomna visselblåsningar. Vi kan därför inte utesluta att myndigheterna även tillhandahåller ytterligare information riktad till medarbetare, leverantörer eller andra rapporterande personer. Granskningen visar att samtliga myndigheter har etablerade strukturer för att ta emot och hantera visselblåsningar. Det varierar dock i vilken utsträckning rutinerna uttryckligen behandlar oegentligheter och händelser med koppling till leverantörer och inköp, vilket kan påverka vilket stöd de ger för att uppmärksamma sådana risker. Rutinerna ger också begränsat stöd för hur erfarenheter från visselblåsningar ska tas till vara i det förebyggande arbetet.

### Oegentligheter konkretiseras tydligare hos Trafikverket och Statens fastighetsverk

Det varierar i vilken utsträckning rutinerna konkretiserar vilka typer av oegentligheter som kan rapporteras. Statens fastighetsverk och Trafikverket konkretiserar detta tydligare än övriga myndigheter. Statens fastighetsverk nämner bland annat överträdelser av regler om offentlig upphandling, bedrägerier, mutor och ekonomisk brottslighet, medan Trafikverket lyfter fram korruption, brottslighet och andra förtroendeskadliga beteenden. Övriga myndigheter hänvisar i huvudsak till visselblåsarlagens generella tillämpningsområde eller till missförhållanden av allmänintresse. Samtliga rutiner innehåller bestämmelser som syftar till att skydda den rapporterande personens identitet. Statens fastighetsverk är däremot den enda myndighet som i den granskade rutinen uttryckligen reglerar skydd mot repressalier.

### Återföring från enskilda ärenden regleras tydligare än ett samlat lärande

De granskade rutinerna är främst inriktade på hur enskilda visselblåsarärenden ska tas emot, utredas, återkopplas och avslutas. I Kriminalvårdens rutin framgår även att identifierade generella brister kan leda till åtgärder för att förbättra ledning och styrning och Trafikverkets rutin anger att information som bedöms vara av intresse för verksamheten ska föras vidare. Det framgår däremot i begränsad utsträckning hur erfarenheter från inkomna rapporter ska sammanställas och användas för att identifiera återkommande risker eller bidra till ett förebyggande arbete i verksamheten.

# 5 Myndigheternas arbete i praktiken för att motverka oegentligheter i inköp

Delfråga 2: Bedriver myndigheterna ett systematiskt och riskbaserat arbete för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i praktiken?

I kapitel 4 analyserade vi myndigheternas interna styrning av inköpsverksamheten. I detta kapitel analyserar vi hur myndigheternas arbete för att motverka oegentligheter i inköp bedrivs i praktiken. Syftet är att bedöma om arbetet präglas av ett systematiskt och riskbaserat förhållningssätt som bidrar till att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter.

Med arbete i praktiken avses här hur myndigheterna beskriver att de arbetar i den löpande verksamheten, inklusive arbetssätt, kontroller, uppföljning och hantering av avvikelser. Analysen bygger på myndigheternas skriftliga svar på frågor om hur arbetet bedrivs i praktiken.

Granskningen i kapitel 4 visade att myndigheterna i stor utsträckning har styrande dokument och rutiner för att hantera risker, styra inköp samt rapportera och hantera avvikelser. Samtidigt behandlades risker för oegentligheter i inköp ofta översiktligt och styrningen innehöll i begränsad utsträckning inslag som stödjer uppföljning, lärande och utveckling. Mot denna bakgrund analyserar vi hur risker beaktas i myndigheternas arbetssätt och kontroller, om arbetet bedrivs systematiskt samt hur resultat, avvikelser och erfarenheter följs upp och används för lärande och utveckling.

## 5.1 Huvudsakliga iakttagelser

De granskade myndigheterna har flera grundläggande kontroller för att förebygga fel och oegentligheter i inköp och betalningar. Kontrollernas räckvidd och styrka varierar dock, bland annat eftersom inköpen i olika grad genomförs inom de systemstödda processerna. När inköp sker utanför dessa processer faller flera förebyggande kontroller bort, och kontrollen blir i hög grad beroende av attest, stickprov och andra efterhandskontroller. Myndigheterna har själva identifierat att mindre och decentraliserade direktupphandlingar är särskilt riskutsatta, men kontrollen och uppföljningen motsvarar inte alltid denna riskbild. Även om myndigheterna har grundläggande kontroller vid registrering av leverantörer, är den samlade analysen av leverantörer, underleverantörer och leverantörsrelaterade risker mindre utvecklad. Identifierade avvikelser leder i flera fall till konkreta åtgärder, men resultaten används inte genomgående i ett samlat och återkommande arbete för att utveckla kontroller och arbetssätt. Sammantaget är arbetet alltså bara delvis systematiskt och riskbaserat.

- De ordinarie processerna innehåller flera förebyggande kontroller, men alla inköp omfattas inte av dessa processer.
- När inköp sker utanför ordinarie processer blir kontrollen i hög grad beroende av attest. Kontrollens effektivitet blir då i högre grad beroende av att den enskilda attestanten uppmärksammar fel, avvikelser och varningssignaler.
- De stickprov och efterhandskontroller som utförs omfattar endast en del av inköpen. Möjligheterna att upptäcka fel, avvikelser och oegentligheter är därför mer begränsade än i de ordinarie processerna.
- Kontroll och uppföljning av små och decentraliserade direktupphandlingar motsvarar inte alltid de risker som myndigheterna själva har identifierat.
- Leverantörsregistreringen omfattas av grundläggande kontroller, men samlade analyser av leverantörer och underleverantörer är begränsade.
- Uppföljning och avvikelsehantering leder till åtgärder, men återföringen till ett systematiskt lärande och utvecklingsarbete är ojämn.

## 5.2 Skriftliga frågor om arbetet mot oegentligheter

I granskningen analyserar vi myndigheternas beskrivningar av hur arbetet för att motverka oegentligheter i inköp bedrivs i praktiken. Underlaget består av skriftliga svar på frågor som ställts till de granskade myndigheterna. Frågorna syftar till att belysa hur myndigheterna arbetar för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter i den löpande verksamheten samt hur arbetet följs upp och utvecklas över tid.

Frågorna ställdes i flera omgångar. Inledningsvis ställdes frågor inom ett antal förutbestämda områden. Därefter ställdes kompletterande och fördjupande frågor med utgångspunkt i myndigheternas svar samt resultat från dokumentstudien.

Följande områden har omfattats av granskningen:

**Ordinarie inköps- och betalningsprocesser**. Frågor har ställts om hur processerna är utformade i praktiken, vilka kontroller och systemstöd som används samt hur riskbedömningar påverkar processernas utformning.

**Inköp utanför ordinarie processer**. Frågor har ställts om situationer där inköp, attest eller betalningar hanteras utanför ordinarie processer samt hur myndigheterna arbetar med kontroller, dokumentation och kompensatoriska åtgärder i sådana situationer.

**Direktupphandlingar.** Frågor har ställts om hur direktupphandlingar genomförs i praktiken, hur dokumentation och kontroller hanteras, hur risker kopplade till direktupphandlingsgränsen uppmärksammas samt hur genomförda direktupphandlingar följs upp och resultaten används.

**Leverantörshantering.** Frågor har ställts om registrering och uppföljning av leverantörer, kontroller av leverantörsuppgifter, analyser av leverantörer över tid samt hantering av leverantörsrelaterade risker.

**Uppföljning, analys och avvikelsehantering**. Frågor har ställts om hur myndigheterna följer upp inköp och betalningar, analyserar avvikelser och incidenter samt använder erfarenheter för att utveckla arbetssätt och kontroller.

Uppgifterna är självrapporterade och utgör därmed myndigheternas egna beskrivningar av hur arbetet bedrivs. Svaren har i denna del analyserats som kompletterande underlag till dokumentstudien, med fokus på återkommande mönster och variationer mellan myndigheterna och hur arbetet förhåller sig till den operationaliserade bedömningsgrunden.[30]

## 5.3 Operationaliserad bedömningsgrund

Myndigheternas arbete för att motverka oegentligheter i inköp bör sammantaget präglas av ett riskbaserat och systematiskt arbetssätt. Arbetet bör utgå från identifierade risker, omfatta åtgärder för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter samt ge förutsättningar för uppföljning, lärande och utveckling. Bedömningen utgår från följande aspekter:

- **Risker för oegentligheter bör beaktas i utformningen av arbetssätt och kontroller**. Arbetet bör präglas av att risker för oegentligheter identifieras och beaktas vid utformning, utveckling och anpassning av inköps- och betalningsprocesser samt tillhörande kontroller.
- **Arbetet bör bedrivas systematiskt.** Arbetet bör bedrivas genom återkommande och strukturerade arbetssätt för att förebygga, upptäcka och hantera oegentligheter. Kontroller och uppföljningsaktiviteter bör användas på ett återkommande sätt och inte vara beroende av enstaka insatser eller individers initiativ.
- **Arbetet bör omfatta förebyggande, upptäckande och hanterande kontroller.** Myndigheterna bör använda kontroller och andra arbetssätt som bidrar till att förebygga, upptäcka eller hantera oegentligheter i inköpsverksamheten.
- **Arbetet bör omfatta systematisk uppföljning, analys och lärande.** Arbetssätten bör möjliggöra att risker, avvikelser och identifierade brister uppmärksammas, följs upp och används för att utveckla arbetssätt, kontroller och andra åtgärder.

[30] En resultatsammanställning av de myndighetssvar som ligger till grund för iakttagelserna finns tillgänglig i granskningens akt och kan erhållas på begäran från Riksrevisionens registratur.

## 5.4 Kontroller i ordinarie processer för inköp och betalningar

De ordinarie inköps- och betalningsprocesserna utgör en central del av myndigheternas arbete för att förebygga fel och oegentligheter. Genom systemstöd, behörighetsstyrning, attestförfaranden och andra kontrollmoment kan risker hanteras redan innan en betalning genomförs. I detta avsnitt analyseras hur myndigheterna beskriver sina ordinarie inköps- och betalningsprocesser, vilka kontroller som används i arbetet samt i vilken utsträckning processerna präglas av ett systematiskt och riskbaserat arbetssätt.

### 5.4.1 De ordinarie processerna innehåller flera förebyggande kontroller

De granskade myndigheterna beskriver inköps- och betalningsprocesser som innehåller flera kontrollmoment som syftar till att förebygga fel och oegentligheter innan en betalning genomförs. Kontrollerna består bland annat av systemstöd, behörighetsstyrning, attestförfaranden och olika former av rollseparation.

#### Betalningsprocesserna bygger på likartade kontroller

Samtliga granskade myndigheter beskriver betalningsprocesser som bygger på behörighetsstyrning, attestförfaranden, arbetsdelning mellan olika roller och olika former av fyraögonsprincip.[31] Även om myndigheterna använder olika system och har organiserat arbetet på olika sätt förekommer dessa kontrollmoment hos samtliga myndigheter.

Myndigheterna beskriver att behörigheter och attestnivåer används för att styra vilka personer som får granska, godkänna och attestera kostnader. Flera myndigheter uppger att behörigheter och attestnivåer är kopplade till organisatorisk tillhörighet, ansvar eller befattning och att systemen automatiskt styr ärenden till rätt beslutsnivå. Beloppsgränser och attesthierarkier är i stor utsträckning inbyggda i systemen och innebär att transaktioner som överskrider en användares befogenheter automatiskt förs vidare till en behörig beslutsfattare.

Samtliga myndigheter beskriver också kontrollmoment som bygger på arbetsdelning mellan olika roller. Exempel på sådana kontroller är fyraögonsprincipen, krav på att olika personer granskar och attesterar en transaktion samt åtskillnad mellan behörigheter att registrera, godkänna och betala. Centrala delar av kontrollerna är integrerade i e-handels-, fakturahanterings- eller ekonomisystemen, vilket begränsar möjligheterna att frångå fastställda arbetssätt.

#### Inköpsprocesserna är olika starkt systemstödda

Myndigheterna beskriver inköpsprocesser där systemstöd, beställarbehörigheter, styrning mot avtalade leverantörer och andra förebyggande kontrollmoment används

[31] Med fyraögonsprincip avses här ett kontrollmoment som genomförs eller godkänns av två personer.

för att styra hur inköp genomförs. Graden av systemstöd och hur långt dessa kontroller har integrerats i inköpsprocesserna varierar dock mellan myndigheterna.

Kriminalvården beskriver exempelvis en i hög grad standardiserad inköpsprocess där inköp huvudsakligen genomförs i e-handelssystemet och där särskild behörighet och utbildning krävs för att få genomföra beställningar. Systemet styr användarna mot upphandlade leverantörer och godkända inköpsvägar. Trafikverket framhåller på motsvarande sätt att många krav och kontrollmoment är tekniskt inbyggda i myndighetens system och därför inte ska kunna frångås i praktiken. Även Statens fastighetsverk beskriver inköpsprocesser där beställningar, behörigheter och godkännanden är integrerade i de system som används för inköp och fakturahantering. Karolinska Institutet beskriver däremot att beställningar som inte genomförs via e-handelsmodulen kan göras via exempelvis e-post, webbplatser eller telefon. För dessa inköp saknas motsvarande systemstöd och automatiserade kontrollmoment i beställningsprocessen.

Naturvårdsverket beskriver flera olika inköps- och betalningsflöden anpassade till verksamhetens olika behov, där kontroller, attestfunktioner och systemstöd har byggts in i de processer som används.

### 5.4.2 Inköp omfattas i varierande grad av de systemstödda processerna

De förebyggande kontroller som beskrivits ovan är i stor utsträckning integrerade i myndigheternas ordinarie inköpsprocesser. Hur stor del av inköpen som faktiskt genomförs inom dessa processer varierar dock mellan myndigheterna.

Upphandlingsmyndighetens uppföljning av statliga myndigheters e-handel visar att andelen matchade leverantörsfakturor varierar från 8 procent hos Karolinska institutet till 69 procent hos Statens fastighetsverk. Motsvarande andel uppgår till 20 procent hos Naturvårdsverket, 34 procent hos Trafikverket och 63 procent hos Kriminalvården.[32] En högre andel matchade fakturor kan ses som en indikator på i vilken utsträckning inköp genomförs inom de systemstödda inköpsprocesserna och därmed omfattas av de förebyggande kontroller som byggts in i dessa processer.

Resultaten tyder därmed på att inköp i varierande grad omfattas av myndigheternas ordinarie inköpsprocesser. När inköp genomförs utanför de systemstödda processerna omfattas de inte av samma förebyggande kontroller i beställningsledet. Kontrollen blir då i större utsträckning beroende av senare delar av hanteringen, såsom fakturakontroll, attest och betalning. Avsnitt 5.5 handlar om hur myndigheterna arbetar med kontroller när inköp och betalningar genomförs utanför de ordinarie processerna.

[32] Upphandlingsmyndigheten, ”Myndigheternas nyckeltal för e-handel”, hämtad 2026-10-13.

### 5.4.3 Riskbedömningar används olika systematiskt för att utveckla kontroller och arbetssätt

Riskbedömningar kan användas för att identifiera var riskerna för fel och oegentligheter är störst och därmed ge underlag för hur kontroller och arbetssätt utformas. Ett riskbaserat arbetssätt förutsätter därför att identifierade risker används för att utveckla och anpassa processer, kontroller och andra åtgärder.

Myndigheternas svar visar att riskbedömningar används på olika sätt och med olika grad av systematik. Trafikverket uppger att hanteringen från det att en faktura ankommer till dess att den betalas utvärderas minst en gång per år i en särskild riskanalys. Statens fastighetsverk beskriver på motsvarande sätt riskanalyser på både verksamhets- och kategorinivå. Kriminalvården beskriver hur riskbedömningar används som underlag för bland annat behörighetsstyrning, leverantörskontroller och utveckling av systemstöd.

Karolinska institutet uppger däremot att riskbedömningar inte används i inköps- eller beställningsprocesserna. Naturvårdsverket beskriver att riskbedömningar används i olika sammanhang, men att de inte genomförs strukturerat och regelbundet. Samtidigt lämnar myndigheten flera exempel på att identifierade risker har lett till förändrade arbetssätt och nya kontrollåtgärder.

Sammantaget tyder svaren på att myndigheterna i varierande grad använder riskbedömningar som underlag för att utveckla kontroller och arbetssätt. Medan vissa myndigheter beskriver återkommande och systematiska riskanalyser som en integrerad del av utvecklingen av processer och kontrollsystem, beskriver andra ett mer situationsanpassat eller begränsat användande av riskbedömningar.

### 5.4.4 Myndigheterna kompletterar processkontrollerna med analys- och bevakningsverktyg

Flera myndigheter använder särskilda analys- och bevakningsverktyg som komplement till kontrollerna i de ordinarie inköps- och betalningsprocesserna. Kriminalvården och Statens fastighetsverk beskriver flera sådana verktyg, som bland annat används för att kontrollera betalningar och identifiera avvikelser och riskindikatorer. Karolinska Institutet använder verktyget Inyett för kontroller i betalningshanteringen, bland annat av svenska betalningsmottagare och betalningsfiler.

Naturvårdsverket har i faktagranskningen uppgett att Statens servicecenter använder Inyett för de betalningar som servicecentret skickar för myndighetens räkning. Trafikverket beskriver flera tekniskt inbyggda kontrollfunktioner, men lämnar dock ingen information om särskilda verktyg för att identifiera avvikelser och riskindikatorer.

## 5.5 Inköp och betalningar utanför ordinarie processer kräver särskilda kontroller

I kapitel 4 konstaterade vi att de granskade myndigheterna i varierande utsträckning reglerar hur avsteg från ordinarie inköpsprocesser ska hanteras. När inköp eller betalningar genomförs utanför de ordinarie processerna omfattas de inte alltid av de förebyggande kontroller som byggts in i myndigheternas inköps- och betalningsflöden. Sådana undantag kan därför medföra särskilda kontrollrisker och ställa krav på alternativa kontrollåtgärder. I detta avsnitt undersöker vi vilka typer av undantag som förekommer, hur myndigheterna arbetar med kontroller i dessa situationer samt i vilken utsträckning undantagen följs upp.

### 5.5.1 Undantagen består främst av utlägg, kortköp och manuella betalningar

De fem myndigheterna uppger alla att inköp och betalningar utanför ordinarie processer främst avser egna utlägg, inköps- eller betalkort samt vissa manuella betalningar. Dessa undantag uppstår främst i situationer där fakturering inte är möjlig eller praktiskt genomförbar, exempelvis vid vissa reseutgifter, inköp via webbtjänster eller särskilda typer av utbetalningar. Gemensamt för flera av dessa situationer är att inköpet eller betalningen inte fullt ut omfattas av de systemstöd, behörighetskontroller och andra förebyggande kontrollmoment som byggts in i myndigheternas ordinarie inköps- och betalningsprocesser.

De myndigheter som har kunnat kvantifiera omfattningen beskriver undantagen som begränsade. Karolinska institutet uppger exempelvis att manuella betalningar motsvarar omkring 0,5 procent av myndighetens betalningar, medan Statens fastighetsverk uppskattar att 300–400 manuella utbetalningar genomförs per år. Kriminalvården uppger att myndigheten i genomsnitt hanterar omkring 17 så kallade nödutlägg per månad. Samtidigt saknar flera myndigheter sammanställda uppgifter om omfattningen, vilket innebär att kunskapen om omfattningen av olika typer av undantag är begränsad.

Även om myndigheterna beskriver undantagen som begränsade, följs de sällan upp samlat eller systematiskt. Fyra av de fem myndigheterna uppger att de saknar sammanställda uppgifter om omfattningen av exempelvis utlägg, kortköp eller manuella betalningar. Det innebär att myndigheterna har begränsade möjligheter att bedöma hur vanliga undantagen är, hur de utvecklas över tid eller om riskerna förändras. Samtidigt beskriver flera myndigheter olika kontrollmoment i den löpande hanteringen, vilket innebär att enskilda undantag kan granskas även om någon samlad uppföljning saknas.

### 5.5.2 När inköp sker utanför ordinarie processer faller flera förebyggande kontroller bort

#### Attest får en central roll för inköp utanför ordinarie processer

Attest är en viktig kontroll genom vilken en behörig person tar ställning till om en kostnad eller utbetalning ska godkännas. För flera av de undantag som myndigheterna beskriver, exempelvis egna utlägg, kortköp och manuella utbetalningar, utgör attest också den centrala kontrollen. Samtidigt sker attesten ofta först efter att inköpet redan har genomförts. Attesten kan därmed förhindra att en felaktig kostnad betalas, men den kan inte fullt ut ersätta de förebyggande kontroller som i den ordinarie processen påverkar hur inköpet genomförs från början.

Samtliga myndigheter beskriver attest som en central kontroll för utlägg, kortköp och manuella utbetalningar. Flera myndigheter beskriver också särskilda åtgärder för att säkerställa att attest sker av rätt person och i enlighet med gällande regler. Samtidigt visar svaren att myndigheterna i varierande utsträckning behöver hantera situationer där de ordinarie kontrollkedjorna inte tillämpas fullt ut, exempelvis när inköp inte föregåtts av beställning eller när manuella moment krävs för att genomföra en betalning. Några myndigheter beskriver därför kompletterande kontroller i form av fyraögonsprincip, granskning av attesträtter eller stickprov för att säkerställa att attestreglerna följs.

Sammantaget visar svaren att myndigheterna i hög grad förlitar sig på attest som den centrala kontrollen för inköp och betalningar som hanteras utanför ordinarie processer. Attest utgör därmed en viktig kontroll för att upptäcka och hantera felaktigheter innan betalning genomförs. Samtidigt innebär arbetssättet att kontrollen i hög grad sker efter att inköpet redan har genomförts. Detta ställer högre krav på kompletterande kontrollåtgärder för att förebygga, upptäcka och hantera de risker som kan uppstå när inköp genomförs utanför de ordinarie processerna.

#### Myndigheterna använder i varierande grad stickprov och efterhandskontroller som kompensatoriska kontroller

Flera av myndigheterna beskriver att de använder stickprov eller andra efterhandskontroller när inköp och betalningar inte omfattas av de ordinarie kontrollmomenten. Kontrollerna används bland annat för att granska om inköp har gjorts i tjänsten, om attestregler har följts och om undantagen har hanterats enligt myndigheternas rutiner. De fungerar därmed som kompensatoriska och upptäckande kontroller av transaktioner som inte fullt ut har omfattats av de förebyggande kontrollerna i de ordinarie processerna.

Myndigheternas arbetssätt skiljer sig dock åt. Kriminalvården uppger att myndigheten genomför stickprov av betalkort och återkommande kontroller av ekonomisk delegation. Statens fastighetsverk beskriver stickprov av fakturor och avtal samt kontroller av fakturor som inte har matchats mot en beställning.

Naturvårdsverket har genomfört efterkontroller av egna utlägg, bland annat för att kontrollera avtalsefterlevnad och styra framtida inköp till befintliga avtal, men uppger att kontrollen för närvarande är pausad på grund av resursbrist. Karolinska institutet uppger däremot att myndigheten inte genomför några kontroller eller uppföljningar av beställningsprocessen. Trafikverket har inte lämnat uppgifter om motsvarande kompensatoriska kontroller.

Sammantaget visar svaren att myndigheterna har olika förutsättningar att genom kompensatoriska kontroller upptäcka fel och avvikelser i inköp utanför de ordinarie processerna. Medan vissa myndigheter beskriver återkommande kontroller av särskilda transaktioner, beskriver andra tillfälliga, pausade eller inga motsvarande kontroller. Arbetet framstår därmed inte som genomgående systematiskt och ger olika förutsättningar att upptäcka fel och avvikelser som inte har fångats upp i den löpande hanteringen.

### 5.5.3 Förmågan att upptäcka avvikelser i inköp och betalningar före utbetalning varierar

Förmågan att upptäcka avvikelser innan en utbetalning genomförs beror bland annat på när kontrollen sker, hur stor del av transaktionerna den omfattar och om den bygger på systemstöd eller manuell granskning. Kontroller som omfattar samtliga transaktioner och sker före utbetalning, ger bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar än stickprov eller kontroller som genomförs först i efterhand.

Myndigheternas exempel visar på sådana skillnader. Statens fastighetsverk uppger att fakturor med samma fakturanummer från samma leverantör stoppas när de kommer in i e-handelssystemet och att ytterligare dubbletter kan identifieras genom ett särskilt kontrollverktyg. Naturvårdsverket beskriver däremot fall där dubbelfakturering har upptäckts först vid bokslutsarbete eller genom att leverantören själv har kontaktat myndigheten för att återbetala beloppet. I de senare fallen hade kontrollen alltså inte förhindrat den felaktiga utbetalningen, och upptäckten var dessutom beroende av efterföljande granskning eller en extern parts agerande.

Stickprov och andra efterhandskontroller kan upptäcka avvikelser som inte har fångats upp i den löpande hanteringen, men omfattar endast en del av transaktionerna. Kontrollernas upptäcktsförmåga beror därför på hur urvalet görs, hur omfattande det är, hur ofta kontrollerna genomförs och om de riktas mot identifierade risker. Myndigheternas svar innehåller begränsad information om dessa förhållanden, vilket gör det svårt att bedöma hur effektivt stickproven fångar fel och oegentligheter.

När avvikelser upptäcks lämnar myndigheterna exempel på konkreta åtgärder. Fakturor har stoppats, spärrats eller makulerats, leverantörer har kontaktats och i något fall har säkerhetsfunktionen kopplats in och en polisanmälan gjorts. Exemplen

visar att identifierade avvikelser kan leda till åtgärder, men underlaget är för begränsat för att bedöma hur enhetligt eller systematiskt sådana avvikelser hanteras.

## 5.6 Direktupphandlingar omfattas inte alltid av samma kontroll och uppföljning som andra inköp

I kapitel 4 konstaterade vi att de granskade myndigheterna i varierande utsträckning har regler och rutiner för direktupphandling. I detta avsnitt undersöker vi hur myndigheterna i praktiken arbetar med direktupphandlingar. Direktupphandling innebär ett undantag från kravet på annonserad upphandling och medför ofta större utrymme för individuella bedömningar än andra upphandlingsförfaranden. Arbetssätt för konkurrensutsättning, dokumentation, kontroll och uppföljning blir därför särskilt viktiga för att minska risken för fel och oegentligheter. Avsnittet belyser hur myndigheterna identifierar och hanterar sådana risker i praktiken.

### 5.6.1 Riskerna för fel och oegentligheter bedöms vara störst i små och decentraliserade direktupphandlingar

Fyra av de fem granskade myndigheterna uppger att riskerna för fel eller oegentligheter är störst vid direktupphandlingar av lägre värde. Karolinska institutet och Statens fastighetsverk bedömer exempelvis att riskerna främst finns i direktupphandlingar under 100 000 kronor som genomförs ute i verksamheten utan inblandning av myndighetens inköpsfunktion.[33] Statens fastighetsverk har i faktagranskningen förtydligat att myndigheten framför allt förknippar dessa direktupphandlingar med risker för jäv, mutor och andra former av korruption, särskilt vid direktupphandlingar under 100 000 kronor.

Tre av de fem granskade myndigheterna lyfter fram avsteg från ordinarie inköpsprocesser eller interna rutiner som en särskild riskfaktor. Trafikverket beskriver exempelvis en risk att medarbetare väljer att ”gå ut på stan och handla” i stället för att använda ramavtal eller myndighetens ordinarie inköpsvägar. Kriminalvården och Karolinska institutet pekar på liknande risker när etablerade rutiner inte följs, exempelvis genom att leverantörer behöver läggas upp i efterhand för att redan mottagna fakturor ska kunna betalas eller genom att direktupphandlingar inte anmäls till inköpsenheten enligt myndighetens rutiner.

De flesta myndigheter pekar således ut samma del av inköpsverksamheten som mest riskutsatt som i dokumentstudien framstod som mindre reglerad. Riskerna beskrivs främst vara kopplade till direktupphandlingar av lägre värde som genomförs ute i verksamheten och där inköpsfunktionens involvering ofta är begränsad. Naturvårdsverket lyfter i stället fram situationer där konkurrensen riskerar att begränsas, exempelvis på grund av tidspress eller att en leverantör har identifierats i förväg. Sammantaget pekar svaren på att riskerna framför allt uppstår i situationer

[33] Även Kriminalvården och Trafikverket pekar ut direktupphandlingar av lägre värde som särskilt riskutsatta.

där konkurrensutsättning, kontroll och insyn är mer begränsade än vid större eller mer formaliserade upphandlingar.

### 5.6.2 Myndigheterna arbetar på olika sätt för att förebygga risker i direktupphandlingar

Myndigheterna har valt olika sätt att förebygga risker i direktupphandlingar. Skillnaderna gäller bland annat i vilken utsträckning inköpsfunktioner involveras, vilka kontroller som genomförs innan inköpet genomförs och hur arbetet stöds av system och rutiner.

#### Förebyggande kontroller skiljer sig åt mellan myndigheterna

Naturvårdsverket och Trafikverket beskriver arbetssätt där inköpsfunktionen som huvudregel involveras innan en direktupphandling genomförs. Vid Naturvårdsverket ska direktupphandlingar normalt anmälas till och godkännas av inköpsenheten, som bland annat tar ställning till inköpets värde, skälen för direktupphandling och om behovet kan tillgodoses på annat sätt. Trafikverket beskriver på motsvarande sätt att funktionen Inköp och logistik ska medverka i genomförandet av direktupphandlingar samt att särskilda rutiner och checklistor används beroende på upphandlingens värde och karaktär.

Karolinska institutet och Statens fastighetsverk beskriver i stället arbetssätt där direktupphandlingar av lägre värde i större utsträckning hanteras ute i verksamheten. Karolinska institutets inköpsenhet är normalt inte delaktig i direktupphandlingar under 100 000 kronor, medan Statens fastighetsverk uppger att direktupphandlingar under samma belopp hanteras av verksamheten och att någon särskild kontrollfunktion inte finns för dessa inköp. Samtidigt beskriver båda myndigheterna olika krav på dokumentation, information och rutiner som syftar till att säkerställa att direktupphandlingar genomförs i enlighet med gällande regler.

Myndigheternas arbetssätt skiljer sig därmed inte bara åt i vilka kontroller som används utan också i när kontrollen sker. Förhandskontroller där inköpsfunktionen involveras innan inköpet genomförs ger bättre förutsättningar att bedöma om direktupphandling är ett lämpligt förfarande, om kontraktsvärdet har beräknats korrekt och om konkurrensen har tagits tillvara. Arbetssätt där mindre direktupphandlingar i större utsträckning hanteras ute i verksamheten förutsätter i högre grad att eventuella brister upptäcks genom uppföljning eller andra kontroller i efterhand. Förutsättningarna att förebygga fel och oegentligheter varierar därmed mellan myndigheterna.

#### Kontrollen av samlade inköp och direktupphandlingsgränsen är begränsad

För att avgöra om ett inköp får genomföras som direktupphandling behöver myndigheten inte bara bedöma värdet av det enskilda inköpet. För kontrakt som regelbundet återkommer eller förnyas behöver myndigheten även beakta värdet av liknande kontrakt under den föregående eller kommande tolvmånadersperioden.

Myndigheternas svar visar att detta är ett område där uppföljning och kontroll ofta är begränsade.

Kriminalvården uppger exempelvis att myndighetens analysverktyg kan visa inköpsvolymer per leverantör men inte identifiera köp av samma slag från olika leverantörer utan manuell analys. Naturvårdsverket använder en förteckning över genomförda direktupphandlingar som stöd för att kontrollera liknande inköp, medan Statens fastighetsverk uppger att myndigheten undersöker möjligheten att utveckla systemstöd som kan varna när direktupphandlingsgränsen riskerar att överskridas. Karolinska institutet beskriver stickprovskontroller för att uppmärksamma risker för uppdelade köp, men lämnar begränsad information om kontrollernas omfattning och resultat.

Sammantaget tyder svaren på att kontrollen av om direktupphandlingarnas värde överstiger direktupphandlingsgränsen ofta bygger på manuella bedömningar eller stickprov snarare än systematiska kontroller. Detta innebär begränsade möjligheter att upptäcka om inköpsbehov delas upp på flera inköp eller leverantörer för att hålla sig under direktupphandlingsgränsen. Förutsättningarna att upptäcka sådana risker framstår därför som mer begränsade än för många andra typer av avvikelser i inköpsprocessen.

### Uppföljning av direktupphandlingar varierar kraftigt

Samtliga granskade myndigheter beskriver någon form av uppföljning av direktupphandlingar, men uppföljningen varierar i både omfattning och systematik. Kriminalvården, Naturvårdsverket och Trafikverket beskriver återkommande analyser eller kontroller av direktupphandlingar, medan Karolinska institutet beskriver ett mer begränsat uppföljningsarbete. Statens fastighetsverk uppger att myndigheten följer upp direktupphandlingar genom bland annat spendanalyser, men lämnar få konkreta exempel på genomförda uppföljningar och resultat.

Kriminalvården och Naturvårdsverket lämnar också tydligare beskrivningar av hur resultaten används. Kriminalvården beskriver att identifierade risker och avvikelser analyseras vidare inom respektive inköpskategori, medan Naturvårdsverket uppger att resultaten används för att korrigera brister och utveckla stödmaterial. För övriga myndigheter är kopplingen mellan uppföljning och utveckling av arbetssätt mindre tydlig i svaren.

Ett systematiskt uppföljningsarbete förutsätter inte bara att uppföljning genomförs utan också att resultaten används för analys, åtgärder och utveckling av arbetssätt. Svaren visar att myndigheterna har kommit olika långt i detta arbete. Naturvårdsverket och Kriminalvården lämnar konkreta exempel på hur resultaten används, medan övriga myndigheter i mindre utsträckning beskriver om och hur uppföljningsresultat omsätts i utvecklade arbetssätt eller kontroller.

## 5.7 Myndigheterna kontrollerar leverantörer men analyserar sällan risker i leverantörsbeståndet som helhet

Dokumentstudien i kapitel 4 visade att frågor om leverantörer och leverantörsrelaterade risker ofta har en begränsad plats i myndigheternas riskbedömningar och styrning av inköp. För att undersöka hur arbetet bedrivs i praktiken har Riksrevisionen därför ställt frågor om myndigheternas praktiska hantering av leverantörer, genomförda kontroller, användning av samlad analys av leverantörer samt uppföljning av leverantörsrelaterade risker.

### 5.7.1 Leverantörer med koppling till organiserad brottslighet förekommer hos samtliga granskade myndigheter

Som beskrivs i avsnitt 3.6 har Riksrevisionen låtit Skatteverket analysera leverantörerna till 197 myndigheter mot en uppgiftssamling över nätverkskriminella individer. De fem granskade myndigheterna ingår bland dessa myndigheter. Resultatet visar att samtliga fem under 2024 hade gjort inköp från leverantörer som har koppling till organiserad brottslighet. För var och en av de fem granskade myndigheterna utgjorde dessa leverantörer mellan 10 och 15 procent av det totala antalet analyserade leverantörer. I hela populationen av 197 myndigheter var andelen 8 procent. För de fem myndigheterna framgår dock inte hur träffarna fördelar sig mellan anställda respektive personer som företräder leverantören genom styrelseuppdrag eller som ombud.

Den riskbild som framträder för den större populationen finns alltså även hos de fem myndigheter som granskas närmare i denna rapport. I de följande avsnitten granskar vi hur myndigheterna arbetar med leverantörshantering.

### 5.7.2 Registrering och ändring av leverantörsuppgifter omfattas i huvudsak av förebyggande kontroller

De fem myndigheterna beskriver likartade kontroller i samband med att nya leverantörer registreras. Kontrollerna omfattar uppgifter om leverantören och dess betalningsuppgifter, exempelvis organisationsnummer, F-skattsedel, aktuella skulder samt bank- och girokonton. Kontrollerna görs bland annat med stöd av externa bevakningstjänster för företag och uppgifter från exempelvis Bankgirot.
För Naturvårdsverket utförs likartade kontroller vid leverantörsupplägget av Statens servicecenter.

#### Myndigheterna har likartad organisering och kontroll vid leverantörsregistrering

Myndigheterna har organiserat leverantörsregistreringen relativt likartat. Kriminalvården, Statens fastighetsverk och Karolinska Institutet har en centraliserad hantering, medan Trafikverkets leverantörsupplägg utförs av särskilt behöriga medarbetare. Dessa fyra myndigheter tillämpar fyraögonsprincipen vid registrering och i huvudsak samma kontroller vid ändringar. Statens fastighetsverk och

Trafikverket har även åtskilda behörigheter för leverantörsregistrering och utbetalningar. För Naturvårdsverket hanterar Statens servicecenter både registrering och ändringar.

#### Risker uppstår framför allt vid manuella moment och begränsade kontrollmöjligheter

Myndigheterna pekar på flera risker för fel eller oegentligheter i leverantörshanteringen, framför allt i situationer där kontrollmöjligheterna är begränsade eller hanteringen innehåller manuella moment. Det gäller bland annat registrering och ändring av betalningsuppgifter, jäv vid registrering av leverantörer samt utländska leverantörer och utländska betalningar. För utländska leverantörer saknas i vissa fall kontrollverktyg, och vid utländska betalningar finns inte samma möjlighet att verifiera mottagarkontot som vid inhemska betalningar. För vissa av de identifierade riskerna beskriver myndigheterna särskilda kontrollåtgärder, bland annat kompletterande och dubbla kontroller av betalningsuppgifter och vid manuella utbetalningar.

Sammantaget visar granskningen att myndigheterna har förebyggande kontroller integrerade i leverantörsregistreringen och, i den utsträckning det framgår av underlaget, även vid ändringar av leverantörsuppgifter. Kontrollerna avser både leverantören, de uppgifter som registreras och formerna för registreringen. Myndigheterna har också identifierat risksituationer i leverantörshanteringen och beskriver i flera fall särskilda kontrollåtgärder för att hantera dessa. Kontrollernas utformning och styrka varierar dock, bland annat när det gäller dualitet och åtskillnad av behörigheter.

### 5.7.3 Leverantörer kontrolleras löpande men samlade analyser är mindre utvecklade

De fem myndigheterna har tillgång till uppgifter om använda leverantörer och utbetalningar genom bland annat ekonomisystem, leverantörsreskontra och system för inköp och upphandling. Hur uppgifterna används för löpande uppföljning och analys varierar mellan myndigheterna.

I granskningen framkommer olika former av kontroll och bevakning av leverantörer över tid. Kontrollerna är delvis knutna till avtalsförvaltningen och avser bland annat leverantörers ekonomiska status, F-skatt, momsregistrering och kreditvärdighet. Kriminalvården beskriver exempelvis löpande bevakning av bland annat förändringar i leverantörers rating, styrelse och skulder samt avvikande betalningsmönster och betalningskonton. Naturvårdsverket beskriver kontroller av leverantörers ekonomiska status och eventuella skatteskulder inom ramen för den löpande avtalsförvaltningen. Karolinska Institutet beskriver rutiner för att stänga eller parkera leverantörer som inte har använts under en viss tid, men uppger att de i övrigt inte gör någon samlad analys av leverantörer eftersom deras nuvarande systemstöd har begränsade

möjligheter till uppföljning. Myndigheten har också en halvtidsfunktion för uppföljning av ramavtalens takvolymer, som dock periodvis har varit vakant.

Statens fastighetsverk delar in leverantörerna i olika leverantörsgrupper och kan filtrera utbetalningar utifrån dessa. Ekonomienheten genomför stickprov på betalda leverantörsfakturor i syfte att upptäcka oegentligheter. Myndigheten har dessutom en särskild resurs för bakgrundskontroller av leverantörer och för att initiera oannonserade arbetsplatskontroller inom högriskverksamheter. Kontrollerna omfattar därmed såväl enskilda betalningar som riktade kontroller av leverantörer och högriskverksamheter, medan arbetet med mer samlad uppföljning och analys av leverantörerna är under uppbyggnad.

Trafikverket uppger att samtliga leverantörer som myndigheten gör utbetalningar till finns i leverantörsregistret och att leverantörsreskontran ger en komplett överblick över aktuella och historiska leverantörsbetalningar. Avtalsleverantörer finns även registrerade i myndighetens upphandlingssystem, där bland annat finansiell status och resultat från egna revisioner hanteras. Sedan 2025 finns ett forum för central leverantörsbevakning där uppgifter om aktuella och tidigare använda leverantörer hanteras och värderas utifrån erfarenheter och rating. Leverantörsregistret kontrolleras också varje natt mot ett externt kreditvärderingsföretag för att bland annat stämma av moms- och F-skatteregistrering och förändringar i rating. Därutöver finns en centralt styrd granskningsverksamhet som arbetar med leverantörsrevisioner med fokus på sund konkurrens.

Sammantaget visar granskningen att myndigheterna har tillgång till uppgifter om sina leverantörer och använder dem för olika former av löpande kontroll och bevakning. Kontrollerna avser bland annat ekonomisk status, registreringsuppgifter och förändringar hos enskilda leverantörer. Trafikverket beskriver även en central leverantörsbevakning. Det finns däremot få exempel på att uppgifterna används för återkommande analyser av leverantörsbeståndet som helhet i syfte att identifiera avvikande mönster eller gemensamma risker.

### 5.7.4 Underleverantörer kontrolleras främst innan eller i samband med att de anlitas och den samlade uppföljningen är begränsad.

Myndigheterna ställer krav på underleverantörer, men kraven varierar mellan myndigheterna. De beskriver också kontroller i samband med upphandling eller innan en underleverantör får anlitas. Hur långt myndigheternas egen kontroll sträcker sig varierar däremot.

Karolinska Institutet uppger att myndigheten inte följer upp eller kontrollerar underleverantörer. I stället ställs samma krav på underleverantörer som på leverantören, som får intyga att kraven är uppfyllda och ansvarar för sina underleverantörer. Kriminalvården kräver vid upphandlingar över direktupphandlingsgränsen att underleverantörer anges och kontrollerar dessa enligt

samma rutin som huvudleverantören, beskrivet i avsnitt 5.7.2. Vid direktupphandlingar uppger myndigheten däremot att underleverantörer sällan kontrolleras.

Även Naturvårdsverket och Statens fastighetsverk beskriver kontroller innan eller i samband med att underleverantörer anlitas. Naturvårdsverket kan kontrollera underleverantörer före tilldelning och under avtalstiden, och användning eller byte av underleverantör kräver myndighetens godkännande. Statens fastighetsverk kräver att underleverantörer anmäls och godkänns innan de påbörjar arbete. Inom bland annat byggprojekt beskriver myndigheten också mer omfattande bakgrundskontroller av underleverantörer avseende exempelvis verksamhet och företrädare, ekonomiska förhållanden, skatter och avgifter, brottshistorik och sanktioner. En granskning av Statens fastighetsverks internrevision från 2024 visar samtidigt att myndighetens centrala leverantörsuppföljningar hade avsett avtalsleverantörer och inte underleverantörer i andra eller tredje led. Internrevisionen rekommenderade bland annat att riskanalysen utvecklas och att arbetet med kontroller och uppföljning av hållbara leveranskedjor utvecklas.[34]

### Den löpande uppföljningen ger inte en samlad bild av underleverantörerna

När det gäller löpande uppföljning under avtalstiden skiljer sig arbetssätten ytterligare. Kriminalvården beskriver särskild uppföljning av underleverantörer gällande säkerhetsskyddsavtal och ställer krav på att huvudleverantören har hållbara leveranskedjor. Myndigheten uppger samtidigt att den saknar motsvarande systemstöd för löpande uppföljning av underleverantörer som för huvudleverantörer. Naturvårdsverket uppger att det inte finns någon central uppföljning av de underleverantörer som myndighetens kontrakterade leverantörer använder och att inköpsenheten inte följer upp i vilken utsträckning underleverantörer kontrolleras inom enskilda avtal.

Trafikverket uppger att uppföljningen huvudsakligen inriktas på hur avtalsleverantören uppfyller sitt ansvar för underleverantörskedjan. Uppgifter om företag i underleverantörskedjan kan följas löpande genom digitala system, som ger varningssignaler om vissa företagsuppgifter inte uppfyller ställda krav eller förändras negativt.[35] Trafikverket har även rätt att granska underleverantörer när det finns behov av att bedöma om de omfattas av en uteslutningsgrund, och kan under vissa förutsättningar kräva att avtalsleverantören byter ut en underleverantör.

Sammantaget visar granskningen att myndigheterna i olika utsträckning kontrollerar underleverantörer inför eller i samband med att de anlitas, medan den löpande uppföljningen under avtalstiden är mer begränsad. Kontrollen och uppföljningen är i större utsträckning inriktad på avtalsleverantören än på underleverantörer längre ned

34 Statens fastighetsverk, *Hållbara leveranskedjor i alla led*, 2024.

35 Såsom exempelvis via ID06 Bolagsdeklaration, vilket är ett digitalt verktyg för bevakning av leverantörer och underleverantörer i ett projekt.

i leverantörskedjan. Det finns exempel på löpande kontroll och uppföljning av enskilda underleverantörer, men det finns få exempel på att uppgifter om underleverantörer sammanställs och analyseras över flera avtal eller huvudleverantörer. Det kan begränsa myndigheternas möjligheter att identifiera återkommande mönster och gemensamma risker, exempelvis om samma underleverantör förekommer i flera leverantörskedjor.

## 5.8 Uppföljning och analys sker inte genomgående systematiskt

Dokumentstudien i kapitel 4 visade att samtliga granskade myndigheter har styrande dokument för riskhantering, inköp, visselblåsning och avvikelsehantering. Granskningen visade samtidigt att styrningen av uppföljning, analys och återföring av erfarenheter varierar mellan myndigheterna och mellan olika områden. Vi har därför undersökt hur myndigheterna i praktiken arbetar med uppföljning, analys och återföring av erfarenheter från visselblåsning, incidenter samt genomförda kontroller och avtalsuppföljning.

### 5.8.1 Avtalsuppföljningen varierar i omfattning

Samtliga myndigheter följer upp sina avtal, men formerna, omfattningen och den samlade överblicken varierar. Kriminalvården uppger att samtliga avtal följs upp, på olika sätt beroende på bland annat kategori och avtalsområde. Trafikverket anger att majoriteten av deras avtal följs upp. Naturvårdsverket tillämpar olika nivåer av avtalsförvaltning med olika grad av uppföljning där majoriteten följs upp på grundnivå. Statens fastighetsverk saknar sammanställd statistik men beskriver systematisk uppföljning inom större projekt, medan Karolinska Institutet följde upp tre större avtal under 2025 men saknar en samlad bild av uppföljningen av övriga ramavtal.

### 5.8.2 Efterhandsanalysen av inköp och betalningar är mindre utvecklad

Även analysen av inköp, betalningar och leverantörer varierar. Kriminalvården beskriver systematisk uppföljning på övergripande nivå, där analyser av inköpsmönster och avvikelser vid behov följs av manuella kontroller. Naturvårdsverket använder spendanalys för att följa upp inköp och leverantörer, men beskriver analysen som mer punktvis och reaktiv än strukturerad och förebyggande. Trafikverket beskriver systematiska analyser av bland annat spend och uppföljning inom vissa riskområden. Under 2024 konstaterade dock myndighetens internrevision att systematiska kontroller av aggregerade utbetalningar saknades, vilket bland annat försvårade möjligheten att upptäcka systematisk överfakturering i olika projekt.[36] Enligt rapportens rekommendationer arbetar myndigheten nu med åtgärder för att förbättra datakvalitet och systemstöd.[37]

[36] Trafikverket, *Kontroll av utbetalningar*, 2024.

[37] Bland annat ett arbete med att upprätta en ny indikatorstruktur för att kunna bedöma sund konkurrens.

Vid Statens fastighetsverk genomförs bland annat månatliga stickprov av fakturor, medan mer samlad uppföljning och analys fortfarande är under utveckling. Karolinska Institutet uppger att myndigheten inte följer upp inköp och betalningar i efterhand för att identifiera avvikelser, fel eller misstänkta oegentligheter och inte heller använder analyser av större datamängder för detta ändamål. Myndighetens internrevision konstaterade 2024 att förutsättningarna för kontroll och uppföljning av inköp och upphandling var begränsade. Vid granskningstillfället genomförde inköps- och upphandlingsenheten en manuell stickprovskontroll av inköp över 100 000 kronor, men i övrigt konstaterade internrevisionen att uppföljningar av inköp och upphandling saknades. Internrevisionen rekommenderade därför att myndigheten följer upp inköp och upphandling med hjälp av spendanalyser och stärker rutinerna för uppföljning.[38]

Sammantaget visar granskningen att myndigheterna följer upp avtal, inköp och betalningar i varierande omfattning och på olika sätt. Myndigheterna beskriver bland annat avtalsuppföljning, spendanalyser och kontroller av enskilda avvikelser. Uppföljningen är mer begränsad vid Karolinska Institutet och till viss del vid Statens fastighetsverk. Resultaten från stickprov och andra efterhandskontroller kan ge underlag för att identifiera återkommande risker och brister och utveckla kontroller och arbetssätt. Granskningen visar dock få exempel på att resultaten används för detta. Hos samtliga myndigheter är den mer samlade analysen av inköp och betalningar för att upptäcka avvikande mönster och risker för oegentligheter mindre utvecklad.

### 5.8.3 Identifierade avvikelser leder till olika typer av åtgärder

Myndigheterna beskriver flera sätt att hantera avvikelser som identifieras genom uppföljning och kontroller. Det handlar bland annat om fördjupade analyser och kontroller, dialog med beställare eller leverantörer, handlingsplaner och korrigerande åtgärder. Avvikelser som identifieras inom avtalsuppföljningen kan även leda till sanktioner eller andra avtalsrättsliga åtgärder.

Ansvaret för den fortsatta hanteringen är i flera fall knutet till den verksamhet eller funktion som ansvarar för inköpsområdet eller avtalet. Vid Kriminalvården förs resultat från uppföljningen vidare till respektive inköpskategori, där inköpsenheten och den kravställande verksamheten samverkar om fortsatt analys och åtgärd. Naturvårdsverket uppger att avvikelser och risker som identifieras genom samlade inköpsanalyser normalt hanteras som förbättringsområden med aktiviteter i en handlingsplan och en ansvarig enhet, funktion eller roll. Vid avvikelser som gäller enskilda leverantörer eller fakturor kan interna orsaker utredas och avstämningar göras med leverantören.

[38] Karolinska Institutet, *Granskning av Karolinska Institutets hantering av inköp och upphandling*, 2024.

Avtalsuppföljningen kan också leda till konkreta åtgärder. Naturvårdsverket beskriver bland annat åtgärder för att förbättra leveranser, minska kostnader och justera priser samt beslut om avtal ska förlängas. Vid Trafikverket kan avvikelser leda till korrigerande åtgärder och, vid allvarliga avvikelser som kvarstår under längre tid, till vite eller hävning av kontrakt.

Myndigheterna har även lämnat exempel på felaktigheter som har upptäckts genom systemstöd eller manuella kontroller, bland annat dubbelfaktureringar, bluffakturor och överfaktureringar. Sådana avvikelser har bland annat lett till att fakturor har makulerats, att leverantörer har kontaktats, att polisanmälningar har gjorts eller att kontrollrutiner har förändrats.

### Visselblåsarärenden har i flera fall koppling till inköp och leverantörer

Misstänkta oegentligheter uppmärksammas även genom visselblåsarfunktionerna. Kriminalvården, Statens fastighetsverk och Trafikverket uppger att visselblåsarärenden under 2025 har rört inköp, leverantörer eller misstänkta oegentligheter. Trafikverket redovisar exempel på ärenden som rört bland annat mutbrott, bisysslor och jäv vid upphandling. Tabell 3 visar antalet inkomna visselblåsarärenden och, där sådana uppgifter finns, hur många som hade koppling till inköp och leverantörer.

**Tabell 3** Antal visselblåsarärenden, per myndighet, 2025

| Myndighet | Antal inkomna visselblåsarärenden | Varav koppling till inköp och leverantörer |
|---|---|---|
| Karolinska Institutet | 14 | 0 |
| Kriminalvården | 96 | 2 |
| Naturvårdsverket | 1 | 0 |
| Statens fastighetsverk | 19 | 6 |
| Trafikverket | 220 | N/A |

*Anm.: Trafikverket uppgav inte hur många ärenden som rörde inköp.*
*Källa: Uppgifterna bygger på skriftliga svar.*

Visselblåsarärenden som bedöms relevanta kan leda till utredning och åtgärder.

Sammantaget visar granskningen att myndigheterna har arbetssätt för att utreda och åtgärda enskilda avvikelser. Underlaget ger däremot en mer begränsad bild av om hanteringen av avvikelser sker samlat och systematiskt.

### 5.8.4 Resultat och avvikelser används för utveckling, men den systematiska återföringen varierar

#### Resultat från uppföljning kan leda till utvecklade arbetssätt och kontroller

Myndigheterna beskriver flera exempel på att erfarenheter från uppföljning och identifierade avvikelser används för att utveckla arbetssätt och kontroller. Det varierar däremot hur tydligt resultaten sammanställs, analyseras och återförs i ett återkommande arbete.

Vid Trafikverket finns flera exempel på sådan återföring. Felaktigheter som identifierats genom avtalsvalidering av leverantörsfakturor har analyserats för att identifiera mönster och vanliga orsaker till felhantering. Resultaten har därefter kommunicerats i organisationen i syfte att höja kompetensen och förtydliga arbetssätten för kontroll och attest. Erfarenheter från bland annat överprövningar, leverantörsbevakning, uppföljning av direktupphandlingar och granskning av upphandlingar används också för att utveckla inköpsarbetet och kan leda till förändrade arbetssätt, utökade kontroller samt förtydliganden i upphandlingsdokument och kravställning. Ett fall med felaktigt debiterade konsulttimmar ledde exempelvis till nya rutiner för granskning och attest.

Naturvårdsverket beskriver att avvikelser och risker som identifieras genom samlade inköpsanalyser kan tas vidare som förbättringsområden, med tillhörande aktiviteter och utpekat ansvar. Myndigheten har också samlat ansvaret för frågor om bedrägerier och kontroller till en särskild enhet för bidrag och kontroll. Enligt myndigheten ska detta skapa bättre förutsättningar för en mer strukturerad uppföljning av avvikelser samt för att samla statistik, identifiera mönster och använda resultaten för att utveckla kontrollerna.

Statens fastighetsverk beskriver ett mer strukturerat arbete med återföring inom ramen för myndighetens ledningssystem mot oegentligheter. Extern revision används som stöd för kontinuerlig förbättring och strukturerad hantering av identifierade avvikelser, och förbättringsförslag används i verksamhetsplanering och uppföljning. Myndigheten beskriver också utbildningsinsatser, oannonserade arbetsplatskontroller, fördjupade leverantörsgranskningar och vidareutvecklade stickprovskontroller. Samtidigt pekade den externa revisionen av ledningssystemet 2025 på behov av att vidareutveckla arbetssätten för uppföljning, analys och hantering av avvikelser samt att stärka användningen av befintliga uppföljnings- och kontrollsystem där risken är hög.

#### Vid vissa myndigheter är det mindre tydligt hur resultaten tas till vara

För Kriminalvården är den systematiska återföringen mindre tydlig. Det finns dock exempel på att identifierade problem har lett till förändringar i verksamheten. Upptäckta fall där anställda försökt registrera egna bolag som leverantörer ledde till förändringar i myndighetens hantering av bisysslor. Det framgår däremot inte lika

tydligt om resultaten från uppföljningen återkommande sammanställs och används för att utveckla kontroller och arbetssätt. Vid Karolinska Institutet ledde uppföljningen av de tre stora avtalen under 2025 inte till några särskilda åtgärder eller beslut, och myndigheten beskriver inte något motsvarande utvecklingsarbete utifrån identifierade avvikelser.

Granskningen visar att identifierade avvikelser i flera fall leder till åtgärder och att det finns exempel på att erfarenheter används för att utveckla arbetssätt och kontroller. Vid Statens fastighetsverk finns ett mer strukturerat arbete för återföring inom ramen för ledningssystemet mot oegentligheter. Även Trafikverket beskriver flera återkommande och strukturerade former för analys och återföring av erfarenheter. Sammantaget framgår det dock inte att resultaten från uppföljning och analys genomgående återförs systematiskt för att utveckla arbetssätt och kontroller vid samtliga myndigheter.

# 6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket har ändamålsenliga förutsättningar att motverka oegentligheter i sina inköp. Den övergripande slutsatsen är att myndigheterna har ett grundläggande skydd mot oegentligheter i inköp, men att arbetet endast delvis är systematiskt och riskbaserat. Risker för oegentligheter kopplade till inköp behöver därför i högre grad beaktas i styrning, kontroller och uppföljning.

Granskningen visar att myndigheterna verkar i en miljö där leverantörer med kopplingar till organiserad och ekonomisk brottslighet förekommer. Resultaten visar inte att oegentligheter har, eller inte har, förekommit i myndigheternas affärsrelationer, men understryker betydelsen av ett systematiskt och riskbaserat arbete för att identifiera och hantera sådana risker. Riskbilden ställer samtidigt krav på gemensamma lösningar som ger myndigheterna bättre förutsättningar att identifiera och hantera sådana risker.

Myndigheterna har styrande dokument, rutiner och kontroller, men oegentlighetsrisker i inköp får inte tillräckligt genomslag i styrningen och kontrollernas inriktning. Resultaten från kontroller, uppföljning och avvikelsehantering sammanställs och analyseras inte heller genomgående så att de kan användas för att identifiera riskmönster och utveckla arbetet.

## 6.1 Riskmiljön ställer krav på både myndigheterna och regeringen

Myndigheterna har grundläggande kontroller av leverantörer och använder i varierande utsträckning löpande bevakning och andra kontrollverktyg. Granskningen visar samtidigt att den samlade och riskbaserade analysen av leverantörsbeståndet är mindre utvecklad. Detsamma gäller i hög grad underleverantörer. Myndigheterna behöver därför i större utsträckning använda tillgängliga uppgifter för att identifiera risker och mönster som inte framträder vid kontroll av enskilda leverantörer.

Samtidigt finns det gränser för vad en enskild myndighet kan upptäcka och hantera på egen hand. Kartläggningen i kapitel 3 visar att leverantörer med kopplingar till organiserad och misstänkt ekonomisk brottslighet förekommer i statens inköp, men de uppgiftssamlingar som använts för att identifiera kopplingarna är inte tillgängliga för de inköpande myndigheterna. Myndigheternas egna kontroller kan därför inte ensamma ge tillgång till all den information som kan vara relevant för att identifiera sådana risker. Det finns behov av gemensamma lösningar som kan ge myndigheterna bättre förutsättningar att identifiera och hantera sådana risker.

Statskontoret utreder på regeringens uppdrag förutsättningarna för en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata.

En sådan gemensam analysfunktion kan förbättra möjligheterna att analysera inköp och leverantörer på en samlad nivå. Även ett utvecklat informationsutbyte och en mer praktisk samverkan mellan berörda myndigheter kan vara viktiga delar i arbetet.

## 6.2 Oegentlighetsrisker i inköp har en svag ställning i myndigheternas styrning

Myndigheterna har organiserat sin interna styrning på olika sätt. Granskningen omfattar ett urval av centrala styrdokument och ger därför inte en heltäckande bild av all styrning och allt stöd som finns inom myndigheterna. Mer detaljerade regler, instruktioner och stöd kan finnas i andra dokument eller på myndigheternas intranät. Våra iakttagelser om styrningens innehåll behöver därför förstås utifrån detta urval. Samtidigt bedömer Riksrevisionen att grundläggande principer för ansvar, kontroll och riskhantering bör framgå av myndigheternas överordnade styrning.

Med denna avgränsning visar granskningen att risker för oegentligheter visserligen identifieras i myndigheternas interna styrning, men att kopplingen till inköp ofta är indirekt. Kopplingen går främst att utläsa genom riskhanterande åtgärder eller hänvisningar till styrdokument. Mot bakgrund av att inköp utgör en omfattande och riskutsatt del av verksamheten framstår det som anmärkningsvärt att inköpsrelaterade oegentlighetsrisker inte synliggörs tydligare i myndigheternas övergripande riskanalyser. När myndigheterna identifierar risker som kan kopplas till korruption, jäv och andra oegentligheter finns det anledning att förvänta sig att dessa risker också får genomslag i styrningen av inköpsverksamheten. Så är dock inte alltid fallet.

Detta framgår bland annat i myndigheternas inköpspolicyer, där frågor om oegentligheter ofta behandlas högst indirekt genom allmänna skrivningar om etik och opartiskhet snarare än som ett särskilt riskområde inom inköpsverksamheten. Mönstret återkommer i styrningen av direktupphandlingar. Trots att direktupphandlingar innebär ett större utrymme för individuella bedömningar och direkta kontakter med leverantörer, saknar de flesta myndigheter uttryckliga regler eller anvisningar om jäv, intressekonflikter och otillbörlig påverkan. Även i attestregleringen varierar hur sådana frågor behandlas. Sammantaget tyder detta på att identifierade oegentlighetsrisker inte konsekvent omsätts i den verksamhetsnära styrningen av inköpsverksamheten.

## 6.3 De starkaste kontrollerna omfattar inte alltid de mest riskutsatta inköpen

De granskade myndigheterna har flera grundläggande kontroller som minskar risken för fel och oegentligheter i inköp och betalningar. Betalningsprocesserna omfattar genomgående behörighetsstyrning, attest, arbetsdelning och olika former av fyraögonsprincip. Även inköpsprocesserna innehåller förebyggande kontroller, men de är olika starkt systemstödda och omfattar inte alla inköp. Granskningen visar

samtidigt att många av de risker som myndigheterna själva lyfter fram uppstår i situationer där inköp helt eller delvis sker utanför dessa processer. Därmed sammanfaller inte alltid de starkaste kontrollerna med de delar av verksamheten som bedöms vara mest riskutsatta.

Kontrollernas styrka beror därför i hög grad på om inköpen genomförs inom de ordinarie, systemstödda processerna. När inköp görs utanför dessa processer faller flera förebyggande kontroller bort. Kontrollen blir då mer beroende av attest, stickprov och andra efterhandskontroller. Arbetssättet innebär att kontrollen i större utsträckning flyttas från att förebygga felaktiga inköp till att upptäcka dem i efterhand. Samtidigt varierar de kompensatoriska kontrollerna mellan myndigheterna och är i vissa fall begränsade, pausade eller helt frånvarande.

Granskningen visar också att riskbedömningar inte genomgående används för att styra var kontroller sätts in och hur de utformas. Vissa myndigheter använder återkommande riskanalyser för att utveckla processer, kontrollåtgärder och systemstöd, medan andra beskriver ett mer begränsat eller situationsanpassat arbetssätt. Flera myndigheter använder också analys- och bevakningsverktyg som stöd för att identifiera avvikelser och riskindikatorer, men omfattningen och formerna för användningen varierar.

Riksrevisionen bedömer att myndigheternas arbete i stor utsträckning bygger på generella kontrollstrukturer som syftar till att minska risken för fel och oegentligheter i inköps- och betalningsprocesserna. Granskningen ger däremot färre exempel på att kontrollerna utformas utifrån identifierade risker och följs upp och utvecklas systematiskt. Arbetet framstår därför som endast delvis systematiskt och riskbaserat.

## 6.4 Direktupphandlingar ställer särskilda krav på kontroll och uppföljning

Direktupphandlingar skiljer sig från många andra inköp genom att de ger större utrymme för individuella bedömningar av exempelvis konkurrensutsättning, leverantörsval och värdeberäkning. Myndigheterna beskriver själva direktupphandlingar, särskilt sådana av lägre värde som genomförs ute i verksamheten, som ett särskilt riskutsatt område. Granskningen visar samtidigt att styrningen ofta fokuserar på hur direktupphandlingar ska genomföras, medan krav på kontroll och uppföljning samt hantering av oegentlighetsrisker är mindre framträdande.

Granskningen visar vidare att myndigheterna har valt olika sätt att organisera och stödja arbetet med direktupphandlingar. Naturvårdsverket involverar som huvudregel inköpsfunktionen innan direktupphandlingar genomförs, medan andra myndigheter i större utsträckning låter verksamheten själv hantera mindre direktupphandlingar. Samtidigt innebär arbetssätt där mindre direktupphandlingar hanteras ute i

verksamheten att arbetet i högre grad blir beroende av enskilda medarbetares kunskap, omdöme och efterlevnad av interna rutiner.

Granskningen visar också att ekonomisk betydelse och risk för oegentligheter inte nödvändigtvis sammanfaller. Ett inköp av begränsat värde kan vara av mindre betydelse för myndigheten som helhet, men ändå ge utrymme för jäv, otillbörlig påverkan eller andra oegentligheter. Kontrollinsatsen behöver visserligen stå i rimlig proportion till inköpets omfattning, men ett lågt värde innebär inte i sig en låg risk för oegentligheter. Detta gäller särskilt i situationer där mindre direktupphandlingar genomförs återkommande eller där samma leverantör återkommer över tid.

För att avgöra om ett inköp får genomföras som direktupphandling behöver myndigheten inte bara bedöma värdet av det enskilda inköpet. För kontrakt som regelbundet återkommer eller förnyas behöver myndigheten även beakta värdet av liknande kontrakt under den föregående eller kommande tolvmånadersperioden. Granskningen visar att kontrollen av sådana risker ofta bygger på manuella bedömningar eller stickprov snarare än systematiska kontroller och analysverktyg. Riksrevisionen bedömer därför att direktupphandlingar är ett område där systematisk uppföljning är särskilt viktig. Den behövs inte bara för att identifiera risker, upptäcka fel och utveckla arbetssätt och kontroller, utan också för att kunna bedöma om regelverket efterlevs i praktiken.

## 6.5 Systematisk uppföljning, analys och lärande är inte tillräckligt utvecklade

De granskade myndigheternas riktlinjer för intern styrning och kontroll ger i huvudsak uttryck för en ambition att följa upp risker och åtgärder systematiskt och använda resultaten för att utveckla verksamheten. Ett sådant arbetssätt är centralt för att myndigheterna ska kunna identifiera nya risker, bedöma om befintliga kontroller fungerar som avsett och anpassa arbetssätt och åtgärder när riskbilden förändras. Detta perspektiv är dock svagare integrerat i övriga styrdokument. Där ligger tyngdpunkten främst på ansvar, roller och genomförande, medan kraven på uppföljning, analys och samlat lärande är mindre utvecklade.

Myndigheterna genomför flera former av uppföljning inom inköpsverksamheten. Arbetet är ofta inriktat på enskilda transaktioner, avtal, leverantörer eller identifierade avvikelser, ibland genom stickprov eller andra riktade kontroller. Granskningen visar att det däremot finns färre exempel på återkommande och mer heltäckande analyser som syftar till att identifiera mönster, återkommande risker, utvecklingsbehov eller brister i befintliga arbetssätt.

Det har i granskningen framkommit flera exempel på systematiska analyser inom avgränsade områden hos myndigheterna. Det gäller exempelvis spendanalyser, leverantörsbevakning och andra former av uppföljning som omfattar större delar av verksamheten. Det finns också exempel på att resultaten används för att korrigera

identifierade brister, utveckla stödmaterial, förändra arbetssätt eller förstärka kontroller. Samtidigt har det i granskningen framkommit få exempel på återkommande analyser av leverantörsbeståndet som helhet eller av underleverantörer över flera avtal och leverantörskedjor. Även den samlade analysen av inköp, betalningar, direktupphandlingar, avvikelser och visselblåsningar för att identifiera återkommande risker, avvikande mönster eller brister i befintliga arbetssätt framstår som mindre utvecklad.

Riksrevisionen bedömer att myndigheterna behöver stärka sambandet mellan kontroll, uppföljning, analys och lärande i inköpsprocessen. Resultat från uppföljning och identifierade avvikelser behöver i högre grad användas för att identifiera återkommande risker, bedöma kontrollernas effektivitet samt utveckla arbetssätt och kontroller. Det skulle ge bättre förutsättningar att gå från att upptäcka och hantera enskilda avvikelser till att mer systematiskt förebygga oegentligheter.

## 6.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

### Till regeringen

- Överväg om statliga myndigheters ansvar att förebygga att inköpsverksamheten utnyttjas av oseriösa eller kriminella aktörer behöver förtydligas.
- Säkerställ att utvecklingsarbetet med nationella inköps- och leverantörsdata leder till praktiskt användbara förutsättningar för samlad nationell analys, uppföljning och kontroll.

### Till Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket

- Integrera oegentlighetsperspektivet tydligare i riskhantering, inköpsstyrning och avvikelsehantering.
- Utveckla en mer systematisk och riskbaserad uppföljning av inköpsverksamheten, särskilt inom områden som myndigheten själv bedömer som riskutsatta.
- Stärk förutsättningarna för samlad och riskbaserad analys av inköp och leverantörer samt säkerställ att tillgängliga data används för sådan analys.

# Referenslista

## Litteratur


Brottsförebyggande rådet, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön*, rapport 2025:20, 2025.

COSO, *Internal Control – Integrated Framework*, 2013.

Europeiska kommissionen, *High-risk areas of corruption in the EU: A mapping and in-depth analysis*, 2024.

Karolinska Institutet, *Granskning av Karolinska Institutets hantering av inköp och upphandling*, internrevisionsrapport, 2024, diarienummer 1–1063/2023.

OECD, *OECD Integrity Review of Sweden*, OECD Publishing, Paris, 2025.

Statens fastighetsverk, *Hållbara leveranskedjor i alla led*, internrevisionsrapport, 2024, dnr 3448–22.

Trafikverket, *Kontroll av utbetalningar*, internrevisionsrapport, 2024, ärendenummer TRV 2025/8999.

Upphandlingsmyndigheten, *Rapport om utvecklingen på upphandlingsområdet 2025*, rapport 2026:1, 2026.


## Utredningar


SOU 2011:73, *På jakt efter den goda affären – analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen*.

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


## Riksdagstryck


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

Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

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

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Lag (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Lag (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

Lag (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden.

Myndighetsförordning (2007:515).

Regeringen, *Färdplan för de offentliga affärerna 2025–2030*, 2025.

Regeringsbeslut Fi2026/00599, *Uppdrag till Statskontoret om en nationell upphandlingsdatabas och en analysfunktion för inköps- och upphandlingsdata*.

## Webbsidor

Statskontoret, ”Riskhantering i styrningen”, https://forum.statskontoret.se/styrning/intern-styrning-och-kontroll/riskhantering/, hämtad 2026-09-07.

Statskontoret, ”Statens finansiella sparande – tabeller”, https://www.statskontoret.se/analys-och-statistik/utfall/underlag-till-statens-finansiella-sparande/tabeller/, hämtad 2026-10-19.

Upphandlingsmyndigheten, ”Myndigheternas nyckeltal för e-handel”, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/digitalisering-och-e-handel/e-handel/uppfoljning-av-myndigheternas-e-handel/myndigheternas-nyckeltal-for-e-handel/, hämtad 2026-10-13.

Upphandlingsmyndigheten, ”Om regler för offentlig upphandling”, https://www.upphandlingsmyndigheten.se/regler-och-lagstiftning/om-regler-for-upphandling/, hämtad 2026-09-24.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

# Att motverka oegentligheter i inköp – myndigheternas styrning, kontroll och uppföljning (RiR 2026:30)

Statliga myndigheter köper varje år varor och tjänster för betydande belopp. Inköpsverksamheten innebär risker för bland annat korruption, jäv och andra oegentligheter. Riksrevisionen har granskat om Karolinska Institutet, Kriminalvården, Naturvårdsverket, Statens fastighetsverk och Trafikverket har ändamålsenliga förutsättningar att motverka oegentligheter i sina inköp.

Granskningen visar att myndigheterna har ett grundläggande skydd genom styrande dokument, arbetssätt och kontroller. Samtidigt är arbetet endast delvis systematiskt och riskbaserat.

En bredare kartläggning av statliga leverantörer mot uppgifter om organiserad och ekonomisk brottslighet visar att leverantörer med sådana kopplingar förekommer i statliga inköp. Det innebär inte att oegentligheter har förekommit i de aktuella affärsrelationerna, men illustrerar risker som myndigheter behöver förhålla sig till.

Risker för oegentligheter får inte tillräckligt genomslag i myndigheternas styrning och kontroller. De starkaste kontrollerna omfattar inte alltid de mest riskutsatta inköpen. Myndigheternas samlade analys av inköp, leverantörer och avvikelser är också begränsad.

Riksrevisionen rekommenderar myndigheterna att tydligare integrera oegentlighetsperspektivet i sitt arbete och utveckla en mer riskbaserad uppföljning och samlad analys av inköp och leverantörer. Regeringen bör säkerställa att utvecklingen av nationella inköps- och leverantörsdata ger praktiskt användbara förutsättningar för analys, uppföljning och kontroll.

RIKS REVISIONEN

Riksrevisionen
www.riksrevisionen.se
S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00