Yttrande över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

20

LS 2017-1288

Landstingsrådsberedningen

SKRIVELSE
2017-12-06

LS 2017-1288

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Föredragande landstingsråd: Irene Svenonius

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på promemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48).

Förslag till beslut

Landstingsrådsberedningen föreslår landstingsstyrelsen besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Landstingsrådsberedningens motivering

Landstingsstyrelsen instämmer i landstingsdirektörens tjänsteutlåtande och förslag till yttrande.

Finansdepartementet föreslår i promemorian en ny lag om Upphandlingsstatistik. Statistik ska tas fram från uppgifter i annonser om upphandlingar och från annonser om genomförda upphandlingar. För att säkerställa att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser. Krav på registrering hos Konkurrensverket av leverantörers annonsdatabas införs. En viss utökad annonseringsskyldighet föreslås.

Som framgår av landstingsdirektörens yttrande kan förslaget ifrågasättas på flera sätt, varav landstingsstyrelsen särskilt vill framhålla följande.

Syftet med att samla in statistik må vara behövligt för statens kontroll av offentliga inköp, men det medför inget mervärde för landstinget. Såväl landsting som kommuner ansvarar för, finansierar och följer upp sina inköp själva.

Enligt förslaget ska registrering och kontroll av annonsdatabaser finansieras genom avgifter från leverantörer till Konkurrensverket, vilket kommer leda till en övervältring av avgifterna på beställarna som i huvudsak är kommuner och landsting. Som redan konstaterats ligger uppgiftsinsamlingen i statens intresse och kostnaderna för den borde därför, om den ska genomföras, landa på samma part.

Slutligen vill landstingsstyrelsen påminna om att en tydligt uttalad ambition med den nya upphandlingslagstiftningen varit att förenkla regelverket. Det kan starkt ifrågasättas om ytterligare administrativa bestämmelser är i linje med det syftet, eller om det bara kommer leda till att upphandlingsområdet framstår som än krångligare om promemorians förslag genomförs.

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 november 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Irene Svenonius

Gustaf Drougge

2017-11-15
LS 2017-1288

Landstingsstyrelsen
Landstingsstyrelsens förvaltning
SLL Juridik
Anne Rundquist

Landstingsstyrelsen

Yttrande över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Ärendebeskrivning

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på promemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48).

Beslutsunderlag

Landstingsdirektörens tjänsteutlåtande den 15 november 2017
Förslag till yttrande
Sammanfattning av Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Förslag till beslut

Landstingsstyrelsen föreslås besluta

att avge yttrande till Finansdepartementet över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48) i enlighet med landstingsdirektörens förslag till yttrande

att omedelbart justera beslutet.

Förvaltningens förslag och motivering

Sammanfattning

Finansdepartementet föreslår i en promemoria en ny lag om upphandlingsstatistik där det regleras att statistik ska tas fram från uppgifter i annonser om upphandlingar och från annonser om genomförda upphandlingar. För att säkerställa att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade

annonsdatabaser. Krav på registrering hos Konkurrensverket av leverantörers annonsdatabas införs. En viss utökad annonseringsskyldighet föreslås också vilket i sig kan accepteras. Det är dock av yttersta vikt att inte öka den administrativa arbetsbördan genom att efterfråga fler uppgifter än som är fallet i dagens annonsering och efterannonsering då det leder till en betydande ökning av arbetsinsatsen med därtill hörande kostnader. Landstinget har i flera tidigare lagförslag om insamlande av uppgifter för statistikändamål ifrågasatt syftet och avstyrkt förslagen om detta. Inte heller detta förslag anger på ett övertygande sätt skälen för insamlandet varför det avstyrks. Även förslaget om registrering av leverantörers annonsdatabaser avstyrks eftersom skälet för registreringen i huvudsak är för att underlätta statistikinsamlingen. Förslaget får också anses medföra övervältring av leverantörers kostnader på upphandlande myndigheter vilket inte föreslås finansieras. På de grunder som framförts i tidigare remissvar kan inte heller landstinget tillstyrka förslaget om projektet som föreslås för att samla in uppgifter om upphandlingar för att läggas till grund för bedömningar om efterlevnad av upphandlingslagstiftningen. Behovet kan tillgodoses på annat sätt.

Bakgrund

Det nu föreliggande förslaget som remitterats gäller inhämtning av statistik om offentlig upphandling. Finansdepartementet föreslår att statistik om offentlig upphandling ska tas fram genom att samla in uppgifter från annonser om upphandlingar och från annonser om genomförda upphandlingar. För att säkerställa att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser. Ett nytt krav på registrering av marknadsaktörers annonsdatabaser införs därför i den nya lagen. Även uppgifter ska samlas in från den annonsdatabas som enligt bestämmelser i EU-direktiven om upphandling sker genom Europeiska kommissionens publikationsbyrå och dess annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED). Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet och sammanställa den insamlade statistiken. Konkurrensverket ska vara registermyndighet och registrera annonsdatabaser och även kunna återkalla registreringar.

Den som driver en annonsdatabas som har registrerats ska till Upphandlingsmyndigheten lämna uppgifter som avser såväl de direktivstyrda som de icke direktivstyrda annonser som publicerats i

databasen. Lagförslaget medför därför ett utökat krav på annonsering för upphandlingsmyndigheter utöver de som finns idag. Det innebär att de statistikuppgifter på upphandlingsområdet som hämtas från annonser i TED även ska finnas med i annonser som inte ska annonseras i TED dvs. i de nationella registrerade annonsdatabaserna. Underlag för statistik ska även kunna hämtas in från annat håll till exempel från Domstolsverket när det gäller överprövningar av upphandlingar. Syftet med insamlingen av statistiken är att förbättra möjligheten till strategisk styrning, uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet. En ny lag om upphandlingsstatistik föreslås för att reglera insamlandet av statistiken och regleringen av godkännande av annonsdatabaser.

Förslagen ändrar inte grundförutsättningarna för annonsering av upphandlingar i Sverige. Annonshanteringen kommer fortsatt att skötas av de privata annonsdatabasföretagen som arbetar på en konkurrensutsatt marknad. Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

Ett pilotprojekt föreslås också i promemorian för att hämta in statistik om inköpsvolymer från upphandlande myndigheter och från deras ekonomisystem. Projektets resultat ska ligga till grund för att bedöma hur ett krav ska kunna införas i lagstiftningen för att utläsa i vilken omfattning anskaffningar sker i enlighet med lagstiftningen.

Överväganden
Förvaltningen anser att statistik är ett bra medel för att styra och leda den egna verksamheten. Om statistik ska samlas in är inhämtandet av statistik via uppgifter i annonser om upphandlingar ändamålsenligt. Ett sådant inhämtande innebär inte ökade arbetsinsatser för upphandlande myndigheter, vilket förvaltningen ser som positivt. Förvisso innebär det en ökning av uppgifter som ska anges i annonser under tröskelvärdena men det kan i sig accepteras. För att få mer exakta uppgifter bör inhämtning ske från efterannonser, då man har bättre underlag eftersom upphandlingen då genomförts. Det finns dock en viss uppskattning av det kommande inköpsvärdet även i detta skede framförallt avseende ramavtal.

Landstinget har många verksamheter och med olika systemlösningar i form av beställningssystem och ekonomisystem. Det är därför olämpligt att efterfråga ytterligare uppgifter som inte kan automatiseras eller stödjas av nuvarande systemlösningar då detta skulle innebära administrativt

manuellt merarbete och tillkommande kostnader. Landstinget delar utredningens slutsats att informationsinhämtandet från större ramavtal och upphandlingar som omfattar många kontrakt medför att arbetsinsatsen skulle öka betydligt. Det kan konstateras att det för landstingets del skulle gälla merparten av alla upphandlingar som genomförs. Landstinget avstyrker därför en utökad annonseringsskyldigheten om den utökas utöver redan tillgängliga uppgifter i nuvarande system.

Förvaltningen anser att förslaget om att inhämta statistik om offentlig upphandling genom uppgifter i annonser kan ifrågasättas. Syftet att insamla statistik må vara behövligt för statens kontroll av inköp men det medför inget mervärde för landstinget. Inköp är en uppgift som landstinget ansvarar för, finansierar och följer upp. Landstinget har i flera remissvar avstyrkt liknande förslag. I SOU 2013:12, Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling, lämnades ett förslag på utökad statistikinsamling där landstinget i svaret på remissen framförde tveksamhet till nyttan av statistikinsamlande, LS 1303-0399. Även i remissen Ds 2014:25, Nya regler om upphandling, har förslag lämnats på insamlande av inköpsstatistik vilket landstinget i sitt svar har ifrågasatt nyttan av i förhållande till det administrativa merarbetet som det innebär. Landstingsstyrelsen avstyrkte därför förslaget. Vidare har landstinget i yttrande över SOU 2014:69, En lag om upphandlingar av koncessioner, avstyrkt utredningens förslag att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att lämna uppgift om värdet av de koncessioner som myndigheten har tilldelat, LS 1410-1129. Förslagen i dessa utredningar har till skillnad från nuvarande förslag inneburit att upphandlingsmyndigheter ska rapportera statistik. Nuvarande förslag innebär att insamlandet görs från befintliga databaser vilket i sig inte medför sådant administrativt merarbete som tidigare förslag inneburit. Men syftet med insamlandet är i allt väsentligt detsamma.

Förvaltningen konstaterar att syftet med insamlandet inte heller på ett övertygande sätt redovisats i detta förslag. Ett av skälen som anförs är att upphandlingsmyndigheterna brister i annonseringsskyldigheten. Det borde vara en uppgift för tillsynsmyndigheten Konkurrensverket att följa upp och förbättras inte med förslaget. Förvaltningen föreslår att förslaget om insamling av uppgifter för statistikändamål på upphandlingsområdet avstyrks. I konsekvens med det avstyrks också förslaget om registrering av annonsdatabaser. Att staten ska ta ut en avgift för handläggningen innebär

en finansiering av statens kostnader men leder naturligtvis till en övervältring av leverantörernas avgifter och merarbete till de som betalar för annonseringen dvs. i huvudsak kommuner och landsting. Någon kompensation för detta föreslås inte. Förslaget föreslås därför avstyrkas. Upphandlande myndigheters ansvar för att bidra med uppgifter till pilotprojektet innebär administrativt merarbete för landstinget. Landstingets tidigare inställning framfört i yttranden över liknande förslag kvarstår. Förvaltningen anser att behov av utredningar för ny lagstiftning kan tillgodoses på annat sätt, varför förslaget avstyrks. Förvaltningen har inga synpunkter på utformningen av de nya lagbestämmelserna i lagtekniskt hänseende.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget kan komma att innebära ökade kostnader i det fall ytterligare uppgifter utöver de som finns i nuvarande annonseringssystem efterfrågas. Förslaget medför ökade annonseringskostnader som inte finansierats.

Malin Frenning
Landstingsdirektör

Anne Rundquist
Chefsjurist

Beslutsexpediering:
Akt
Finansdepartementet
SLL Juridik och upphandling

Godkänd av Malin Frenning, 2017-11-21

Finansdepartementet

Yttrande över Departementspromemorian Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Finansdepartementet har genom remiss bjudit in Stockholms läns landsting att lämna synpunkter på promemorian Statistik på upphandlingsområdet.

Landstinget anser att statistik i första hand är ett bra medel för att styra och leda den egna verksamheten. Landstinget har en förståelse för behovet av en samlad nationell statistik över upphandlingar. Att uppnå detta genom att inhämta statistik via uppgifter i annonser synes vara ändamålsenligt. Ett sådant inhämtande innebär inte ökade arbetsinsatser för upphandlande myndigheter, vilket landstinget ser som positivt. För att få mer exakta uppgifter bör i så fall inhämtning ske från efterannonser, då det i detta skede finns mer exakta uppgifter. Det finns dock en viss uppskattning av det kommande inköpsvärdet även i detta skede framförallt avseende ramavtal. En viss utökad annonseringsskyldighet föreslås också vilket i sig kan accepteras. Det är dock av yttersta vikt att inte öka den administrativa arbetsbördan genom att efterfråga fler uppgifter än som är fallet i dagens annonsering och efterannonsering då det leder till en betydande ökning av arbetsinsatsen med därtill hörande kostnader.

Landstinget anser emellertid att det nuvarande förslaget om att inhämta statistik om offentlig upphandling genom uppgifter i annonser kan ifrågasättas. Syftet att insamla statistik må vara behövligt för statens kontroll av inköp men det medför inget mervärde för landstinget. Inköp är en uppgift som landstinget ansvarar för, finansierar och följer upp. Landstinget har i flera remissvar avstyrkt liknande förslag. I SOU 2013:12, Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling, lämnades ett förslag på utökad statistikinsamling där landstinget i svaret på remissen framförde tveksamhet till nyttan av statistikinsamlande. Även i remissen Ds 2014:25, Nya regler om upphandling, har förslag lämnats på insamlande av inköpsstatistik vilket landstinget i sitt svar ifrågasatte nyttan av i förhållande till det administrativa merarbetet som det innebär. Landstinget

avstyrkte därför förslaget. Vidare har landstinget i yttrande över SOU 2014:69, En lag om upphandlingar av koncessioner, avstyrkt utredningens förslag att införa en bestämmelse som ålägger de upphandlande myndigheterna att lämna uppgift om värdet av de koncessioner som myndigheten har tilldelat. Förslagen i dessa utredningar har till skillnad från nuvarande förslag inneburit att upphandlingsmyndigheter ska rapportera statistik. Nuvarande förslag innebär att insamlandet görs från befintliga databaser vilket i sig inte medför sådant administrativt merarbete som tidigare förslag inneburit. Men syftet med insamlandet är i allt väsentligt detsamma.

Det kan konstateras att syftet med insamlandet inte heller på ett övertygande sätt redovisats i detta förslag. Ett av skälen som anförs är att upphandlingsmyndigheterna brister i annonseringsskyldigheten. Det borde vara en uppgift för tillsynsmyndigheten Konkurrensverket att följa upp och förbättras inte med förslaget. Förslaget om insamling för statistikändamål avstyrks. I konsekvens med det avstyrks också förslaget om registrering av annonsdatabaser. Att staten ska ta ut en avgift för handläggningen innebär en finansiering av statens kostnader men leder naturligtvis till en övervältring av leverantörernas avgifter och merarbete till de som betalar för annonseringen dvs. i huvudsak kommuner och landsting. Någon kompensation för detta föreslås inte. Landstinget avstyrker därför förslaget. Upphandlande myndigheters ansvar för att bidra med uppgifter till pilotprojektet innebär administrativt merarbete för landstinget. Landstingets tidigare inställning som framförts i yttranden över liknande förslag kvarstår. Landstinget anser att behov av utredningar för ny lagstiftning kan tillgodoses på annat sätt, varför förslaget avstyrks. Landstinget har inga synpunkter på utformningen av de nya lagbestämmelserna i lagtekniskt hänseende.

Sammanfattning

I promemorian föreslås att statistik om offentlig upphandling i första hand ska tas fram genom uppgifter i annonser om upphandlingar och om genomförda upphandlingar. Syftet med detta är att förbättra statistiken på upphandlingsområdet för att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen, vilket bl.a. kan förbättra möjligheterna till en strategisk styrning samt uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet.

För att säkerställa att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser; även de som enligt bestämmelser i EU-direktiven om upphandling ska annonseras genom Europeiska kommissionens publikationsbyrå och dess annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED). Konkurrensverket ska vara registermyndighet och registrera annonsdatabaser, och även kunna återkalla registreringar. För att registreras som annonsdatabas ska det företag som driver databasen vara lämpligt, och det ska också gå att anta att företaget kommer att fullgöra sina skyldigheter att bl.a. lämna uppgifter för statistikändamål. Annonsdatabasen ska dessutom uppfylla vissa krav avseende bl.a. teknisk prestanda, funktionalitet, servicenivå och tillgänglighet.

Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Den som driver en annonsdatabas som har registrerats ska till myndigheten lämna uppgifter som avser såväl de direktivstyrda som de icke direktivstyrda annonser som publicerats i databasen. Underlag för statistik ska även kunna hämtas in från annat håll, t.ex. från Domstolsverket när det gäller överprövningar av upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten ska ansvara för att sammanställa och göra statistiken allmänt tillgänglig. Detta ska

främst ske genom att en nationell statistikdatabas för upphandling skapas. Statistiken i den ska tillgängliggöras som öppna data.

Ett pilotprojekt för att hämta in statistik om inköpsvolymer från de upphandlande myndigheternas och enheternas ekonomisystem ska genomföras. Statistiken ska tas fram genom att ett antal utsedda upphandlande myndigheter och enheter ges i uppdrag att lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten om genomförda upphandlingar. Den senare myndigheten ska utifrån bl.a. dessa uppgifter uppskatta den totala inköpsvolymen som anskaffas med stöd av upphandlingsreglerna. Projektet ska ligga till grund för att bedöma hur ett krav skulle kunna införas i lagstiftningen om att det av myndigheternas och enheternas ekonomiska information ska gå att utläsa i vilken omfattning som anskaffning sker med stöd av upphandlingslagstiftningen.

Förslagen ändrar inte grundförutsättningarna för annonsering av upphandlingar i Sverige. Annonshanteringen kommer fortsatt att skötas av en konkurrensutsatt marknad. För att statistiken på upphandlingsområdet ska förbättras föreslås dock att vissa av de uppgifter som ska ingå i annonser i TED även ska finnas med i annonser som inte ska annonseras i databasen, dvs. annonser för de s.k. nationella upphandlingarna. Samtidigt tydliggörs regleringen för de sistnämnda upphandlingarna så att skyldigheten att annonsera ska framgå av lag, medan den närmare regleringen av bl.a. innehållet i annonserna ska ske i förordning.

Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.