

## Ändringar i upphandlingsförordningen och förordningen om kollektivtrafik med anledning av regleringen om upphandlingsstatistik

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner anser sammanfattningsvis följande:

- Direktupphandlingar ska inte omfattas av annonseringstvång.
- Kraven på att uppge uppskattat värde i annonsen ska utgå liksom kravet att ange antagen leverantörs storlek.
- Det ska inte vara obligatoriskt att ange om det i upphandlingen ställs miljökrav eller sociala krav. Uppgifter om eventuella innovationsinslag i upphandlingen ska heller inte anges i annonsen.
- Regeringens bedömning att de ekonomiska konsekvenserna för upphandlande myndigheter blir försumbara är inte korrekt.
- Det är mycket viktigt att representanter för upphandlande myndigheter och leverantörer involveras i arbetet med att implementera EU:s nya annonsformulär.

### Allmänna synpunkter

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i många sammanhang pekat på problemen med överregleringen av upphandlingsregelverket i Sverige. Denna orsakar mycket, helt onödigt merarbete för både upphandlande myndigheter och för leverantörer. Regeringen tycks till viss del vara medveten om problemen eftersom man tillsatte Förenklingsutredningen (SOU 2018:44) som hade det uttalade uppdraget att föreslå enklare regler för upphandling under tröskelvärdet.

Mot bakgrund av det stora behovet av förenklingar anser SKR att det är mycket förvånande att regeringen i denna promemoria föreslår ytterligare administrativa bördor för de upphandlande myndigheterna utan att ens påstå att detta skulle innebära någon fördel för de upphandlande myndigheterna. De fördelar som anges är att upphandlingsstatistiken blir mer detaljerad och att detta i sin tur ger förbättrade möjligheter för strategisk styrning och uppföljning för regeringen. SKR vill framhålla det kommunala självstyret i detta sammanhang. Vill regeringen styra och följa upp de statliga myndigheternas upphandling sker detta lämpligen genom riktade specialbestämmelser mot dessa och inte genom att införa ytterligare merarbete för regioner och kommuner.

Kommuner och regioner är förstas intresserade av att följa upp de inköp som görs utifrån deras eget behov av uppföljning och styrning. Men de har olika förutsättningar för att göra detta och det beror framför allt på om och hur de kan göra det i befintliga

system utan alltför stor arbetsinsats och kostnad. Många kommuner och regioner har en ansträngd situation på sina inköps- och ekonomiavdelningar och tvingas göra hårda prioriteringar. Att påtvinga alla kommuner och regioner en ökad administrativ börda utan att det innebär ett konkret mervärde kan SKR inte tillstyrka.

Ett ytterligare skäl för detaljreglering av innehållet i annonserna anges i promemorian vara att det är en fördel om annonseringen över och under tröskelvärdena blir lika varandra. SKR delar absolut inte den uppfattningen. Enbart det faktum att man har överreglerat något i EU-regelverket, kan inte innebära att man ska göra det på den nationella nivån också. Sverige bör snarare verka för enklare regler inom EU och inte med automatik införa EU:s detaljregleringar på områden där det inte behövs.

I promemorian anges att de ekonomiska konsekvenserna för de upphandlande myndigheterna bedöms bli försumbara, vilket SKR ställer sig frågande till. Mediankommunen har 15 000 invånare. Det betyder att det finns kommuner som sällan eller aldrig gör upphandlingar över tröskelvärdena och särskilt för dem blir detta helt nya pålagor att ta sig an. Förslaget innebär förstås också onödigt merarbete för övriga upphandlande myndigheter, utan att ge några fördelar. En mer detaljerad samlad upphandlingsstatistik torde inte vara det som upphandlande myndigheter i första hand efterfrågar.

Upphandlingsmyndigheten har på sin hemsida gått ut med uppgiften att den nya lagstiftningen om statistik innebär att efterannonsering ska ske av köp från första kronan. Detta är helt absurt och skulle t.ex. innebära att köp av ett enstaka gratulationskort till en anställd skulle medföra annonseringsskyldighet. Det måste förtydligas att direktupphandlingar inte behöver annonseras enligt lagstiftningen, se även prop. 2018/19:142 s. 35 där det framgår att direktupphandlingar inte bör ingå i statistiken och att därmed de inte heller behöver efterannonseras. SKR kan i och för sig förstå att Upphandlingsmyndigheten har kommit till sin slutsats, eftersom lagtexten i ändringarna till upphandlingslagarna är otydlig och inte riktigt stämmer överens med skrivningarna i propositionen. Hade det varit regeringens avsikt att även direktupphandlingar ska annonseras kan man fråga sig varför det inte i så fall skulle vara möjligt att samla dessa annonser kvartalsvis som man får göra vid tjänsterna enligt bilagorna 2 och 2 a och vid tilldelning av kontrakt i dynamiska inköpssystem och ramavtal. Detta skulle annars innebära att annonseringsreglerna för inköp av en tidskrift för 75 kronor skulle ha strängare annonseringsregler än en vådupphandling för miljontals kronor vilket ter sig helt orimligt.

Om regeringen delar Upphandlingsmyndighetens tolkning, uppmanar SKR regeringen att snarast ta ett initiativ till att rätta till detta missförhållande som annars kommer att medföra ett helt onödigt extraarbete för de upphandlande myndigheterna. Man kan i och för sig argumentera för att endast annonserade direktupphandlingar behöver efterannonseras, men kan medföra risk att de upphandlande myndigheterna låter bli att annonsera större direktupphandlingar för att slippa arbetet med efterannonsering.

## Författningsförslagen

I 14 § räknas upp en mycket stor mängd uppgifter som ska anges i annonser om anbudsinfordran vid annonsering av icke direktivstyrda upphandlingar. SKR anser att det är alldeles för många och att man kan ifrågasätta nyttan av dem.

Det anges i punkt 2 att det ska ges en beskrivning av myndighetens eller enhetens huvudsakliga verksamhet. Man bör väl kunna utgå ifrån att en leverantör som ska lämna anbud i en offentlig upphandling någon gång har gått i skolan eller känner till barn som gör det, har besökt en vårdcentral eller kanske ansökt om bygglov och därmed har någon kunskap vad en kommun eller region har för uppgifter? Statliga myndigheters verksamhet framgår av namnet, t.ex. Livsmedelsverket eller Konkurrensverket. SKR anser därför att denna uppgift bör utgå.

SKR anser också att skyldigheten i punkt 4 och 5 att ange CPV-kod och NUTS-kod bör utgå. CPV-koden är behäftad med så stora brister att den bör inte göras obligatorisk. Den statistik som skulle erhållas här torde därför inte säkerställa tillförlitlig och användbar information. En sådan skyldighet skulle också innebära en ökad börda för alla upphandlande myndigheter och enheter som ska leta efter tillämplig kod. Enligt förbundet bör Sverige i stället gå i bräschen för en bättre kod. Det är värt att notera att Förenklingsutredningen föreslog att CPV-koden inte skulle användas vid upphandling under tröskelvärdet. Lagrådet var också mycket kritisk till CPV-kodens svårförståeliga uppbyggnad och innehåll när det yttrade sig över det förslag som föregick införlivandet av den senaste upphandlingslagstiftningen.

Punkterna 7 och 8 tycks gå in i varandra. Man kan också undra om inte mängden ingår i begreppet omfattning.

Uppgift om kontraktets värde i punkt 15 bör enligt SKR inte vara obligatorisk, eftersom en sådan uppgift kan styra anbudsgivarna för mycket i deras prissättning i en för upphandlande myndigheter oförmånlig riktning. Vid upphandling av ramavtal kan det vidare vara svårt att ange uppskattat värde och det är också vanligt att det verkliga värdet avviker från det uppskattade värdet.

I punkt 16 anges att man ska ange om det ställs krav avseende miljöhänsyn, sociala hänsyn och villkor som avser innovation. SKR anser att detta inte bör ingå i annonserna, eftersom det kan vara svårt att ange sådana uppgifter på ett objektiva sätt, vilket riskerar att leda till felaktig statistik. Ett krav som låg bränsleförbrukning kan t.ex. både vara ett ekonomiskt krav och ett miljökrav. Vad som är innovativt i en upphandling råder det mycket delade meningar om, vissa anser t.ex. att det går att sätta likhets-tecken mellan funktionsupphandling och innovationsupphandling. Man kan också undra hur det blir om myndighet gör en upphandling med 50 positioner och ställer miljökrav på en, av dessa. Är det tillräckligt för att man ska ange att hela upphandlingen är miljövänlig? SKR anser att det är uteslutet att i ett sådant fall tvingas ange de hänsyn som tagits för varje position, men det är också tveksamt om hela upphandlingen då kan kallas miljövänlig. En ytterligare osäkerhetsfaktor är om en upphandlad

vara, t.ex. rättvisemärkt kaffe, faktiskt avropas eller om beställarna avropar andra kaffesorter.

Det anges också i 14 §, 14 a §, 14 b § och 14 c § att man i annonserna får ange upplysningar i övrigt som är relevanta. Enligt SKR bör uttrycket ”relevant” utgå, eftersom det är onödigt. Man kan utgå från att upphandlande myndigheter inte har tid att fylla annonsbilagorna med material som inte är relevant för upphandlingen. Det bör räcka med att man kan ange ”eventuella övriga upplysningar”.

SKR anser att det tydligt måste framgå i 14 b § att det är frivilligt för upphandlande myndigheter att annonsera enligt denna bestämmelse.

I 14 c § punkt sägs att man ska uppge om den eller de som har tilldelats kontrakt eller ramavtal är ett litet eller medelstort företag samt om kontrakt har tilldelats en grupp av ekonomiska aktörer och i punkt 8 sägs att man ska ange hur många av anbudena som har lämnats av små eller medelstora företag. I bestämmelsen anges inte vad man menar med ett stort eller medelstort företag, men i promemorian anges att det är Kommissionens rekommendation av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag (2003/361/EG) som ska vara vägledande.

Av denna rekommendation framgår att ett medelstort företag har färre än 250 anställda, ett litet färre än 50 och ett mikroföretag mindre än 10. Av kommissionens hemsida framgår också att 99 procent av unionens företagande sker genom bolag i dessa storleksklasser. Dessa definitioner skiljer sig förmodligen från hur gemene man ser på företags storlek. De flesta skulle nog anse att ett företag med 249 anställda är tämligen stort. Det är också ett relativt begrepp. En advokatbyrå med 150 anställda anses nog av många som riktigt stor, medan det kan bli en annan bedömning om det gäller lika många anställda i ett läkemedelsföretag. Man kan nog också på goda grunder och mot bakgrund av befintlig upphandlingsstatistik utgå från att den absoluta merparten av alla anbud under tröskelvärdena ligger under gränsen på 250 anställda. SKR ifrågasätter därför starkt nyttan av dessa uppgifter i annonserna och anser att de medför ett onödigt arbete för framför allt vissa anbudsgivare som **har** ett varierat antal anställda, t.ex. säsongarbetare inom handelsträdgårdar och snöröjning

SKR anser mot bakgrund av ovanstående att krav på dessa uppgifter bör utgå. Eftersom anbudsgivarna ska uppge organisationsnummer i annonserna kan statistikmyndigheten själv ta reda på mer om företagen, om den så skulle önska. Det är rimligare att skapa effektiva, lättillgängliga och digitala administrativa rutiner mellan statliga myndigheter än att varje upphandlande myndighet och enhet ska lägga ökad tid på uppgiftslämnande. Sådana förbättrade system skulle även upphandlande myndigheter ha nytta av vid t.ex. vid inhämtning av bevis vid uteslutning och kvalificering av leverantörer.

SKR anser det är onödigt att ange om det är sannolikt att underleverantörer kommer att anlitas. Det kan dessutom vara svårt att ange detta, särskilt i branscher där det finns många små leverantörer, såsom inom konsultområdet.

SKR har inget att erinra mot förslagen i förordningen om ändring i förordningen (2011:116) om kollektivtrafik.

### **Kommande annonsformulär över tröskelvärdena**

Inom EU pågår ett arbete med att ta fram nya annonsformulär för upphandlingar över tröskelvärdena. I dessa formulär finns både obligatoriska och frivilliga fält att fylla i. SKR vill understryka vikten av att samråd sker med SKR och andra berörda organisationer när det ska bestämmas vilka uppgifter som ska vara obligatoriska i Sverige. Oavsett om regeringen initierat ett arbete med de nya annonsformulären eller inte, vill SKR framhålla vikten av samråd i denna fråga. Det finns i de nya annonsformulären, *e-Forms*, många informationsfält som är frivilliga att använda. Det får absolut inte bara vara önskemål om en mycket utförlig statistik som ska vara avgörande för vad som krävs, utan i denna fråga måste möjligheterna för upphandlande myndigheter/enheter och leverantörerna att få fram uppgifterna på ett enkelt sätt väga mycket tungt.

Enligt SKR kan det inte heller lämnas till de olika leverantörerna av upphandlingsverktyg att bestämma detta. Vikten av samråd med såväl företrädare för upphandlande myndigheter som för leverantörer har även påtalats av EU-kommissionen i den vägledning som utarbetas till stöd för medlemsstaternas implementering av de nya annonsformulären.

Sveriges Kommuner och Regioner

Staffan Isling

Germund Persson