

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning
Enheten för offentlig upphandling
Emma Regnér
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:
SN 186/2017

Er referens/dnr:
Fi2017/03926/OU

2018-01-11

Remissvar

Statistik på upphandlingsområdet (Ds 2017:48)

Bakgrund

För att tillgodose medborgarnas behov på bästa sätt krävs en effektiv mål- och resultatstyrning liksom att de offentliga inköpen sker så optimalt som möjligt. En skattefinansierad verksamhet som inte fungerar fullt ut är inte bara ett problem ur medborgarnas perspektiv utan även allvarligt ur ett näringspolitiskt perspektiv eftersom en väl fungerande offentlig sektor är en grund för ett växande näringsliv. Varje skattekrona måste med andra ord användas så smart som möjligt.

Ett sätt att använda våra gemensamma medel effektivt är att dra nytta av verktyget offentlig upphandling med sitt konkurrensinriktade förfarande. En förutsättning för ett bra resultat är dock att det finns ett flertal leverantörer som känner till att den tänkta upphandlingen är utannonserad liksom att de informerade leverantörerna är intresserade av att delta i konkurrensen om det offentliga kontraktet. En annan förutsättning för en framgångsrik upphandling förutom att den upphandlande myndigheten/enheten måste ha god kännedom om medborgarnas behov är att de har kunskap om vilka krav som måste ställas för att behovet ska tillgodoses. För ett gott slutresultat krävs därför bland annat tillgång till ändamålsenlig statistik över tidigare inköp och de krav som då ställdes.

Det saknas överlag kunskap om huruvida tidigare offentliga inköp motsvarat medborgarnas behov och om de krav som ställts på leverantören och på kontraktsföremålet varit nödvändiga för att nå detta behov. Sådan kunskap är en grundbult för framgångsrik forskning kring offentlig upphandling, vilket i sin tur är en förutsättning för ny mer framgångsrik upphandling osv. Med tillgång till bättre statistik förbättras med andra ord förutsättningarna för en mer strategisk styrning av verksamheten. Svenskt Näringsliv är därför ense med regeringen om att informationen kring offentlig upphandling och dess effekter måste förbättras och att en mer utvecklad upphandlingsstatistik i det sammanhanget är av central betydelse.

Förslaget i korthet

I syfte att öka den samlade kunskapen om de offentliga upphandlingar som genomförs i Sverige föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser och detta ska även gälla de upphandlingar som enligt bestämmelser i EU-direktiven om upphandling ska annonseras genom Europeiska kommissionens försorg och i dess annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED).

Enligt förslaget ska Konkurrensverket såsom registermyndighet registrera annonsdatabaserna men även kunna återkalla registreringar. För att kunna registreras som annonsdatabas krävs bland annat att databasen uppfyller vissa krav avseende teknisk prestanda, funktionalitet, servicenivå och tillgänglighet men det föreligger även en skyldighet att lämna in uppgifter för statistikändamål.

Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Den som bedriver en registrerad annonsdatabas ska vara skyldig att lämna obearbetade uppgifter om såväl de direktivstyrda som de icke direktivstyrda annonserna som publicerats i databasen till statistikmyndigheten. Ytterligare underlag för statistik ska även kunna hämtas in från annat håll, t ex från Domstolsverket.

Upphandlingsmyndigheten ska såsom statistikmyndighet ansvara för att sammanställa och göra statistiken allmänt tillgänglig. Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

I departementsskrivelsen görs bedömningen att en nationell annonsdatabas i offentlig regi för närvarande inte bör inrättas. Längre fram i skrivelsen uppges att det inte hindrar att en nationell annonsplats etableras i framtiden.

Förslaget måste sättas in i ett större perspektiv

Det är ostridigt att statistiken kring offentlig upphandling i dagsläget är undermålig och att detta behöver åtgärdas. Mer korrekt statistik är viktig, inte bara för att vi mer exakt ska veta hur stora de offentliga inköpen är och för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden gentemot EU, utan också för att vi saknar underlag för samhällsviktig forskning kring offentlig upphandling och hit hör exempelvis effekten av olika ställda krav. I det sammanhanget är ett tillförlitligt underlag en grundförutsättning.

Föreslagen lösning kommer med all sannolikhet att leda till en bättre statistik kring offentlig upphandling. Bättre tillgång till sådan statistik är – enligt vår uppfattning – dock endast en mindre del av lösningen i hur vi ska få till stånd en mer optimal offentlig upphandling. En bättre fungerande offentlig upphandling är en nödvändighet och Svenskt Näringsliv önskar därför – innan vi kommenterar föreslagen lagstiftning – lyfta tre områden som alla på olika sätt är nära kopplade till annonseringen av offentliga upphandlingar och upphandlingsstatistik.

Antalet anbud i snitt sjunker oroväckande

Den av Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket nyligen presenterade statistiken (Statistik om offentlig upphandling 2017, Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:5 och Konkurrensverkets rapport 2017:11) visar att antalet anbud per upphandling minskat under

alla de år statistiken avser och att det vanligaste antalet anbud i en upphandling numera endast är två till antalet. Antalet anbud i de kommunala upphandlingarna är de som minskat mest i snitt och detta är ett extra stort problem eftersom det är dessa aktörer som annonserar flest upphandlingar. Till detta kommer att andelen upphandlingar med endast ett enda anbud ökar överlag vilket sannolikt är anledningen till att även antalet avbrutna upphandlingar ökar. Om privata företag väljer att inte delta i konkurrensen om de offentliga kontraktet är risken överhängande att medborgarnas behov i vissa sammanhang inte kommer att tillgodoses i tid och sannolikt inte till bästa pris. Att få fler privata företag att vilja delta i konkurrensen om de offentliga kontraktet är därför en samhällsekonomiskt viktig fråga som måste beaktas i detta sammanhang.

En god konkurrens förutsätter tillgång till alla upphandlingsannonser

Det finns i dag ett antal aktörer som tillhandahåller upphandlingsannonser och dessa erbjuder också bevakningstjänster av olika slag. Ett företag som prenumererar på en sådan bevakningstjänst behöver inte själv söka i annonsdatabasen efter aktuella upphandlingar utan kan få annonser presenterade i enlighet med vissa i förväg önskade kriterier (exempelvis branschvis eller geografisk avgränsning). I ett idealt system speglas annonserna i de olika annonsdataföretagens system för att alla leverantörer ska kunna få kännedom om alla aktuella upphandlingar på marknaden oavsett vilket annonsdataföretag man använder sig av. Ett sätt att vända den negativa trenden med ett färre och färre antal anbud rent generellt vore därför att se till att den tänkta speglingsfunktionen fungerar fullt ut. Ett system där presumtiva leverantörer till offentlig sektor ska behöva abonnera på olika annonsdataföretags bevakningstjänster är varken en önskvärd eller framkomlig väg – särskilt inte om man vill få in nya leverantörer på den offentliga marknaden. Att skaffa sig ett enda abonnemang kan vara en nog så stor utgift för ett litet företag.

En elektronisk upphandlingsprocess målet redan från 2018

Det tredje området vi önskar ta upp i detta sammanhang är målet i enlighet med de nya upphandlingsdirektiven att alla moment i upphandlingsprocessen ska ske helt elektroniskt från 2018. I detta inbegrips såväl elektroniska anbud som elektronisk fakturahantering. Rimligen kommer man därmed i förlängningen per automatik att kunna ta fram inköpsstatistik och i fråga om ramavtal bör man enkelt kunna ta fram avropade volymer och till vilka priser avropen skett. I dag är det tyvärr ofta så att företag ombeds att redovisa hur mycket de levererat på ett visst ramavtal – inte för statistikens skull utan för att upphandlande myndighet ska kunna räkna ut hur mycket företaget ifråga ska betala in till myndigheten i "provision". Bortsett från att Svenskt Näringsliv ifrågasätter denna "provision" i sig så borde det när inköpsprocessen bedrivs elektroniskt fullt ut – vilket som sagt enligt EU:s föresatser ligger i närtid – vara naturligt och fullt tekniskt möjligt att alla upphandlande myndigheter/enheter levererade in sin inköpsstatistik till statistikmyndigheten snarare än att den ska tas fram ur upphandlingsannonserna. Det pilotprojekt som omnämns i promemorian siktar på en sådan lösning och i ett önskescenario hade detta genomförts och utvärderats innan nu aktuellt lagförslag presenterades. Med föreliggande förutsättningar är det nu vår önskan att det tänkta pilotprojektet sätts snarast möjligt.

Sammantaget är det utan tvekan viktigt med en bättre upphandlingsstatistik men föreslagen lösning måste enligt vår uppfattning sättas in i ett bredare perspektiv – där det slutliga målet är att få till stånd en bättre fungerande offentlig upphandling.

Svenskt Näringslivs synpunkter på förslaget

Svenskt Näringsliv har inga större invändningar mot förslaget i sig utan vill snarare lyfta några tankar om förbättringar.

En fungerande speglingsfunktion är nödvändig

En väl fungerande offentlig upphandling förutsätter att många företag anser det vara mödan värt att lägga ner tid på att ta fram bra anbud i syfte att konkurrera om de offentliga kontrakten. Saknas kännedom om de utannonserade upphandlingarna spelar det dock ingen roll hur stort detta intresse är. Det är därför viktigt att den tänkta speglingsfunktionen fungerar fullt ut.

För att de upphandlande myndigheterna och enheterna ska få in så många bra anbud som möjligt måste de på ett enkelt och tydligt sätt förmedla såväl annonserade upphandlingar som de man avser att genomföra under exempelvis det närmaste året. Ett sätt att uppmärksamma leverantörerna på aktuella och kommande upphandlingar är att i högre grad än i dag använda sig av sin hemsida. Förutom att lägga ut aktuell avtalsdatabas, pågående och kommande upphandlingar bör det vara obligatoriskt för offentliga aktörer att på ett öppet vis redovisa de verktyg man använder sig av och hit hör exempelvis vilken annonsdatabas man träffat avtal med. Ett sådant obligatorium skulle underlätta för leverantörerna när de står inför frågan om de ska abonnera på en bevakningstjänst och vilket annonsdataföretag de i så fall ska använda sig av. Med ett sådant obligatorium skulle sannolikt speglingsfunktionen också fungera bättre.

Verkligt värde av de offentliga inköpen vore önskvärt

Det värde som ska anges till statistikmyndigheten är ett uppskattat värde. Samma sak gäller värdet på de kommande avropen från ett upphandlat ramavtal. Det innebär i sin tur att den upphandlingsstatistik som slutligen kommer att presenteras, liksom i dag endast blir en uppskattning.

Enligt den på sidan 2 nämnda statistikrapporten har andelen upphandlingar som avser ramavtal ökat från 30 % år 2012 (vilket är startåret i presenterad statistik) till 39 % år 2016 och av de direktivstyrda upphandlingarna utgjordes 51 % av upphandlingarna av ramavtal år 2016. Det totala värdet av avropen från ramavtal har därmed sannolikt blivit högre och högre – i vart fall under de senaste fem åren. Det finns därför behov av mer korrekta statistikuppgifter för gjorda avrop än enbart en uppskattning i förväg.

Till detta kommer ett för många leverantörer reellt problem, nämligen att avrop inte alltid sker från ett aktuellt ramavtal. Oavsett om detta sker medvetet eller inte från myndighetens sida är det inte bara oseriöst utan också hänsynslöst mot de leverantörer man tecknat avtal med att inte följa ingångna ramavtal. Det vore följaktligen önskvärt om myndigheterna i högre grad vore tvungna att hämta statistiken ur de egna systemen – om inte annat för att de då per automatik skulle få en bättre kontroll över att avrop skett från rätt ramavtal. Till detta kommer att det ur forskningssynpunkt kan vara intressant att följa exempelvis hur ofta avrop på olika typer av avtal äger rum. Förutom att kostnaden för de respektive avropen kommer att redovisas mer korrekt i statistiksammanhang kommer kostnaderna också att fördelas på rätt år. Med tanke på att upphandlingsprocessen ska fungera helt elektroniskt från 2018 borde detta inte vara ett alltför stort problem.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Caroline af Ugglas



Birgitta Laurent

