



Datum: 2023-04-05

Diarienummer: N050-0547/23

Upphandlingsmyndigheten

Endast per e-post:

statistik@uhmynd.se

Svar på remiss: Föreslagna ändringar av föreskrift UFS 2021:1 och tekniska dokument rörande insamling av uppgifter för statistikändamål, ert dnr UHM-2023-0008

Upphandlingsmyndigheten har önskat synpunkter på ett antal förslag av ändringar av föreskrift UFS 2021:1. Göteborgs Stad är remissinstans och Förvaltningen för Inköp och upphandling (Inköp och upphandling) har fått remissen från Stadsledningskontoret för kännedom och möjlighet att yttra sig direkt till Upphandlingsmyndigheten. Remissvaret sker på tjänstemannanivå och har inte nämndbehandlats. Förslaget har inte ansetts medföra några särskilda kommentarer utifrån de obligatoriska dimensionerna ekonomisk, ekologisk eller socialt perspektiv.

Ställningstagande

Inköp och upphandling tillstyrker förslaget, men har vissa synpunkter kring delar i insamlingen av upphandlingsstatistik och vad som krävs för en tillförlitlig statistik.

I samband med yttrandet över förslaget belyser Inköp och upphandling även några iakttagelser kring den nya statistiktjänsten som Upphandlingsmyndigheten tillhandhåller.

Synpunkter på förslaget

Svaret kommer koncentreras till praktiska synpunkter i vissa delar utifrån en inköpscentrals perspektiv och därmed främst röra statistikuppgifter i ramavtal. Vidare kommer vissa synpunkter kring statistikinsamling att belysas inom hållbarhetsområdet och främst sådant som rör en tillförlitlig statistik och vilken statistik som efterfrågas.

Frågor av teknisk karaktär och övrigt som endast berör de registrerade annonsdatabaserna berörs däremot inte. Inköp och upphandling ser positivt på att insamlingen sker genom direkthämtning från annonsdatabaser, vilket är ett effektivt sätt att samla in statistikunderlag i jämförelse med andra alternativ. Inköp och upphandling anser också att den föreslagna lagringstiden hos annonsdatabaserna framstår som väl avvägd.

Allmänna synpunkter kring upphandlingsstatistik och Upphandlingsmyndighetens nya statistiktjänst

De förslag som remitterats nu har presenterats innan det numera remitterade förslaget om nationellt införande av eForms var klart (Finansdepartementets promemoria EU:s nya förordning om upphandlingsannonser offentliggjordes den 27 mars 2023, nedan Finansdepartementets PM). Gången är alltså något omvänd och det är viktigt att det blir en överensstämmelse mellan uppgifterna som krävs i annons och de som ska samlas in för statistikändamål (både för direktivstyrda och icke-direktivstyrda upphandlingar). Tillförlitlig statistik, som baseras på insamling av uppgifter från annons, förutsätter i princip att upp-

giften varit obligatorisk att redovisa i annonsen. I annat fall kommer det finnas stor osäkerhet i statistikunderlaget (vilket bl.a. kunnat konstateras i befintlig statistik på hållbarhetsområdet). En tillförlitlig statistik bygger också på att det inte råder osäkerhet kring vad uppgiften avser. Vissa av de nya termer som införs med eForms kommer sannolikt att kräva att Upphandlingsmyndigheten lämnar vägledning för en enhetlig redovisning och därmed en kvalitativ statistik.

Upphandlingsstatistik är viktig för olika intressenter (upphandlande myndigheter/enheter, leverantörer, branschorganisationer, politiker, forskare, media etc.) men intressenternas behov av olika statistikuppgifter skiljer sig också åt. Ur en upphandlande organisations synvinkel är den nationella statistik som Upphandlingsmyndigheten presenterar främst betydelsefull som ett jämförelsematerial för att utveckla sina egna upphandlingar och den strategiska styrningen av inköpsarbetet. Genom att jämföra egen upphandlingsstatistik och egna mätetal med den nationella statistiken, eller andra upphandlande organisationer av motsvarande storlek, kan en form av "benchmarking" göras. Det kan exempelvis röra i vilken omfattning vissa typer av krav (som miljökrav och sociala krav) ställs, i vilken omfattning upphandlingen utvärderats enbart på pris men även hur konkurrensen ser ut (antal anbudslämnare), andel SME-leverantörer (som lämnat anbud och antagits) eller om upphandlingar avbryts eller överprövas i större eller mindre omfattning.

Utifrån detta behov av jämförande statistik måste det framföras vissa synpunkter kring den nya statistiktjänsten (som vi i och för sig förstår är under utveckling). Förhoppningen var att statistiktjänsten skulle kunna ge mer jämförande statistik än tidigare (när den i stället presenterades i årliga rapporter), inte mindre. Det kan dock konstateras att vissa relevanta jämförelsedata som tidigare redovisats i rapporter inte återfinns i statistiktjänsten. Det rör exempelvis:

- Utvärderingsgrund (hur stor andel som genomförts med pris, pris/kvalitet, kostnad)
- Andel avbrutna upphandlingar
- Små och medelstora företags deltagande i upphandlingar (i statistiken nu finns bara uppgifter om i vilken omfattning SME har tilldelats avtal)

Det är oklart varför dessa uppgifter inte längre tillhandahålls, då de som nämnts ovan är relevanta för att kunna göra jämförelser med egna mätetal som upphandlande myndigheter har för sitt strategiska inköpsarbete. Sådana uppgifter finns att tillgå genom de statistikverktyg som marknadens aktörer tillhandahåller. Det vore såklart önskvärt att Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst kan ge motsvarande information, särskilt då den tidigare tillhandahållits men av oklar anledning tagits bort.

Detsamma gäller uppgifter kring rättsinformation där det upplevs att den nya tjänsten (Rättsfallsstatistik) saknar uppgifter som tidigare redovisades i årliga rapporter. Det gäller exempelvis:

- Utfallet i överprövningar (andel bifall till leverantör)
- Handläggningstider i överprövningsmål per instans

Handläggningstider i domstol är en viktig uppgift för att en myndighet ska kunna planera sina upphandlingar genom att "ta höjd" för en genomsnittlig överprövningsprocess i tidsplaneringen. Eftersom lagstiftningen numera innehåller ett "skyndsamhetskrav" hade det varit av intresse att över tid kunna följa effekterna på handläggningstider för upphandlingsmål genom statistik.

Upphandlingsmyndigheten har tidigare i särskild rapport presenterat mer omfattande statistik kring överprövningar som bl.a. innehållit vilka grunder som är vanligast förekommande i överprövningsmål (se Upphandlingsmyndighetens rapport 2017:7, Kartläggning och analys av mål om överprövning). Inköp och upphandling förstår att sådan statistik inte kan utläsas direkt från underlag från Domstolsverket utan kräver en mer ingående analys av domar, men vill ändå lyfta att det är den typen av jämförande statistik som är relevant och kan ge ett bättre underlag för analyser. Även om Upphandlingsmyndigheten inte har resurser att årligen presentera motsvarande rapporter vore det önskvärt om det kunde ske med viss regelbundenhet.

Synpunkter på föreslagna ändringar i UFS 2021:1 och Bilaga A

Statistikinsamling kopplat till ramavtal för "mängd" och "enhet" (BT-25 respektive BT-625)

Koderna BT-25 och BT-625 är valbara enligt eForms men har angetts som en uppgift som ska samlas in för statistikändamål enligt Bilaga A. Det finns därför, när det gäller ramavtal, skäl att ändå ta upp vilken precision sådana uppgifter verkligen får vad gäller "mängd" och "enhet" och om den har något statistiskt värde (utöver ramavtalets totala värde och de övriga uppgifter som rör olika värdeberäkningar för ramavtal). Att samla in uppgifter för sakens skull, eller uppgifter som riskerar att vara oprecisa riskerar snarast att leda till ett så osäkert statistikunderlag att det inte fyller någon egentlig funktion. Det är också viktigt, om uppgiften ska kunna användas för tillförlitlig statistik, att uppgiften kan redovisas på ett korrekt och enhetligt sätt och alltså inte ger upphov till olika tolkningar för den som ska fylla i uppgiften. Statistikuppgifter om "mängd" och "enhet" är statistiskt relevant när det som ska upphandlas är bestämt (dvs ska leda till ett kontrakt) men högst tveksamt för ett ramavtal. Av skäl som redovisas nedan är uppfattningen därför att dessa uppgifter varken borde behöva redovisas i annons eller samlas in för statistikändamål.

I en ramavtalsupphandling, särskilt när den görs på en central nivå med ett stort antal beställare från ramavtalet, kommer uppgifter om "mängd" och "enhet" av naturliga skäl bli mycket osäkra uppgifter. Uppgifterna kommer snarast handla om inköpsdata från en föregående period som sedan, genom vissa justeringar, prognostiseras framåt. Hur det verkliga utfallet kommer se ut kan dock vara något helt annat än de uppskattningar som görs på förhand och redovisas i en annons. Verkligt utfall – dvs. den relevanta statistiken – sker i stället genom insamling av inköpsstatistik på ramavtalet i samband med uppföljningar av ramavtalet eller genom inköpsanalysverktyg. Inköp och upphandling ser därför i sig det som positivt att Upphandlingsmyndigheten på sikt avser att utöka statistikredovisning till inköpsvärden, dvs. faktiska inköpsdata i stället för uppskattade uppgifter.

Vad dock gäller att uppgifter om "mängd" och "enhet" läggs till i uppgifter som ska redovisas i annons och som ska utgöra statistikunderlag så är det oklart hur detta ska hanteras rent praktiskt för ramavtal. Det är inte ovanligt att ett ramavtal för varor syftar till ett behov av ett mycket stort antal olika produkter i upphandlingen (exempelvis en ramavtalsupphandling av sjukvårdsmaterial med ett hundratal olika varor som ingår i det sortiment som upphandlas). På vilken nivå ska "mängd" och "enhet" i en sådan upphandling redovisas? Det kan ju knappast finnas något intresse, ur statistiksynpunkt, att få en "mängd" som avser en samlad mängd av alla de produkter som ramavtalet avser. Inte heller är det möjligt att på en mer detaljerad nivå (när det alltså kan handla om hundratal produkter) redovisa sådan "mängd" på produktnivå.

Erfarenhetsmässigt redovisas takvolymen i ramavtal sällan som kvantiteter (som då motsvarar "mängd" eller "enhet") på en lägre nivå utan snarare som ett aggregerat värde (som

sätts i kronor) för hela ramavtalet, just för att inköpsmönster inte är statiska och det måste finnas flexibilitet i ett ramavtal. Den faktiska mängden som köps av en viss vara/tjänst kan öka, medan mängden av en annan vara/tjänst minskar. Det är så ett ramavtal fungerar. Tillkomsten av uppgifter för "mängd" och "enhet" för ramavtal riskerar därför att skapa praktiska tillämpningsproblem (och osäker statistik) och det bör därför nog övervägas om det alls är en relevant uppgift att samla in.

För olika typer av underlag kopplat till värden/volymer för ramavtal finns dessutom redan en stor mängd uppgifter som inhämtas enligt Bilaga A (BT-27, BT-271, BG-557, BT-157, BT-765, BT-118, BT-1118, BG-556, BT-156, BG-5561, BT-1561, BT-709, BT-660). Även dessa värden, vilka i många fall inte heller framstår vara obligatoriska enligt eForms, kan knappast ge några statistiskt säkra uppgifter (mot bakgrund dels av den inneboende osäkerheten kring volymer i ramavtal, dels att det är osäkert vad som verkligen ska redovisas). Inköp och upphandling anser därför att statistikinsamlingen av uppgifter kring värde/volymer i ramavtal bör vara begränsade till ett minimum och endast samlas in där uppgifterna är tillförlitliga och användbara ur ett statistiskt perspektiv. Uppgifter om "mängd" och "enhet" kan inte anses vara en sådan uppgift.

Statistikinsamling gällande tillgänglighet och miljökrav m.m.

Inköp och upphandling ser positivt på möjligheten att ange om upphandlingen innehåller olika former av hållbarhetskrav och att insamlingen av sådana uppgifter kan presenteras i en tillförlitlig statistik. Förutsättningen för att uppgifterna ska kunna ge en statistik som är tillförlitlig är att det är obligatoriskt att ange förekomsten av sådana krav i annonsen (och "ej aktuell" eller liknande om kravet inte förekommer). Det noteras att så inte hittills varit fallet, vilket gör att statistiken som presenteras i Upphandlingsmyndighetens statistiktjänst blir klart haltande. Uppgifter om miljökrav och sociala krav saknades för 2021 i 92 procent (!) av alla annonser, vilket såklart innebär att statistiken på hållbarhetsområdet inte är fullständig. Det är mot denna bakgrund nödvändigt att det blir obligatoriskt att ange uppgiften i annonser vilket i förlängningen kommer ge en betydligt mer tillförlitlig statistik på hållbarhetsområdet.

Det noteras dock att de statistikuppgifter som begärs i denna del är på en övergripande nivå och det är därför viktigt (såsom också påtalats i Finansdepartementets PM, avsnitt 6.3) att fälten med preciseringar införs och blir obligatoriska att redovisa. Det är den specificerade informationen som är intressant för att kunna presentera statistik som kan bli användbar för en upphandlande myndighet ur ett strategiskt inköpsarbete. Det är också den specificerade informationen som är relevant för att kunna följa hur utvecklingen och potentialen för hållbarhetskrav tas tillvara.

Det är exempelvis viktigt att det ur statistikinsamlingen går att sammanställa uppgifter kring följande:

- I vilken omfattning det ställs arbetsrättsliga villkor (bl.a. kopplat till behövlighetsbedömning och skyldighet i 17 kap. 2 § LOU)
- I vilken omfattning det ställs sysselsättningskrav (praktikplatser, anställning av personer långt från arbetsmarknaden etc.) i syfte att bedöma om den strategiska potentialen för sådant krav nyttjas eller kan utvecklas.
- I vilken omfattning det ställs krav enligt ILO-villkor på leverantörskedjor.
- I vilken omfattning det ställs tillgänglighetskrav.

Sådana uppgifter faller rimligen in under BT-775 (Socialt hållbar upphandling). För att det ska kunna sammanställas en användbar statistik behöver uppgifterna samlas in på den

mer specificerade nivån, dvs. vilken/vilka typer av sociala krav det varit fråga om. Inköp och upphandling delar därmed bedömningen att sådana uppgifter ska vara obligatoriska att ange i en annons för att förbättra statistikunderlaget på hållbarhetsområdet.

En annan sak som noteras är att det finns en uppgift om reserverad upphandling (BT-71 Reserverad upphandling). Det får antas att det under denna punkt kommer redovisas både reserverade upphandlingar som sker med stöd av 4 kap. 18 § LOU, 19 kap. 25 § LOU och den nya nationella bestämmelsen i 19 kap. 25 a § LOU. Med tanke på behovet av att kunna följa vilken betydelse den nya varianten av reserverad upphandling till idéburna organisationer har fått, hade det krävts att de upphandlingar som reserverats med stöd av denna bestämmelse hade kunde särskiljas statistiskt.

Motsvarande som redovisats ovan kring sociala krav gäller även miljökrav (BT-774) där det är informationen om de specifika miljökraven som är det intressanta att samla in. Dessa mer specificerade uppgifter har också föreslagits bli obligatoriska i Finansdepartementets PM. Vad gäller preciserad information kopplad till innovationshänsyn noteras att denna uppgift inte föreslås göras obligatorisk enligt Finansdepartementets PM, vilket måste beaktas i nu aktuellt förslag kring vilka uppgifter som ska samlas in ur statistiksynpunkt. Om en uppgift inte är obligatorisk att redovisa i annons påverkar det möjligheten att få tillförlitlig statistik (för 2021 saknades uppgift om innovationshänsyn i 96 procent av alla annonser).

GÖTEBORGS STAD, INKÖP OCH UPPHANDLING



Fredrik Rogö
Upphandlingsjurist



Iqbal Musaji
Avdelningschef upphandling