

SKL Kommentus AB:s yttrande inför Sveriges genomförande av de nya standardformulären, s.k. eForms (Fi2020/02812)

SKL Kommentus AB (Kommentus) har beretts tillfälle att yttra sig över ovan rubricerat ärende och anför följande.

Sammanfattning

- Kommentus anser att mottagarna av inbjudan har getts för kort tid för en grundlig genomgång av eForms. Kommentus förbehåller sig möjligheten att återkomma med ytterligare synpunkter efter en sådan genomgång.
- Kommentus anser att utgångspunkten bör vara att samtliga valbara uppgifter ska vara frivilliga, dvs. att inga valbara uppgifter görs obligatoriska.
- Kommentus förespråkar en grundlig och inkluderande genomförandeprocess med målsättning att färdigställa genomförandet senast den 14 november 2023.
- Kommentus anser att regeringen bör tydliggöra varför (nyttan) ytterligare uppgifter ska samlas in genom standardformulären.
- Kommentus anser att annonsering under tröskelvärdena ska vara så enkel som möjligt och att de inte ska innehålla samma mängd uppgifter som annonser över tröskelvärdena.
- Kommentus framhäver vikten av att rättigheterna till de insamlade uppgifterna regleras för att ändamålen med insamlingen ska kunna nås och uppgifterna inte missbrukas.
- Kommentus anser att upphandlande myndigheter av alla storlekar bör inkluderas i genomförandet av eForms.

Kommentus önskar vara delaktig i processen för genomförande av eForms och står till regeringens förfogande i det fortsatta arbetet.

Kommentus instämmer i stort med Sveriges Kommuner och Regioners (SKR:s) yttrande (dnr 20/00957) över rubricerat ärende. Kommentus vill dock komplettera med följande synpunkter.

Begreppet upphandlande myndigheter i Kommentus yttrande omfattar även upphandlande enheter enligt lagen om upphandling inom försörjningssektorerna.

1. Vilka genomförandetider ser ni som nödvändiga för genomförande av eForms? När skulle ni exempelvis behöva veta eventuella uppgifter som ska vara obligatoriska?

Kommentus anser att genomförandet av eForms måste få ta tid för att alla intressenter som berörs av genomförandet ska få möjlighet att bidra till arbetet och de överväganden som regeringen har att ta ställning till. Det är av vikt att eForms genomförande:

- anpassas till de behov som finns i Sverige
- att de uppgifter som samlas in är motiverade, samt
- att uppgifterna får verklig praktisk nytta för berörda aktörer. Detta gäller särskilt i de fall då valbara uppgifter görs obligatoriska.

Både upphandlingsverktygen och standardformulärens tillämpning riskeras om genomförandet inte ges tillräcklig tid eller berörda aktörer inte involveras. Om de upphandlande myndigheterna anser att det är oklart vilka uppgifter som ska samlas in och varför, kommer leverantörernas nytta av annonserna och de statistiska ändamålen att förfelas. Det kan även skapa en dissonans bland

systemägarna för upphandlingsverktygen som ska införa standardformulären i sina system. Oklara motiv kan även försvåra arbetet med att ta fram ändamålsenliga och användarvänliga lösningar. Mot bakgrund av att upphandlingsverktygen och införandet av eForms sker på en konkurrensutsatt marknad kan otydligheter kring genomförandet och en alltför snabb process medföra att de olika systemen utvecklas på olika sätt och att standardformulärens utseende och innehåll varierar beroende på vem som tillhandahåller upphandlingsverktygen.

Kommentus anser härmed att det är av vikt att genomförandet sker på ett genomarbetat, inkluderande och sammanhållet sätt så att resultatet blir enhetligt, användarvänligt och väl anpassat till svenska förhållanden. Mot bakgrund härav ser Kommentus behov av att regeringen planerar för en genomförandeprocess med målet att påbörja tillämpningen av eForms inför den 25 oktober 2023 snarare än en snabbare process för att påbörja tillämpningen redan efter 14 november 2022.

2. Hur kommer omställningen till eForms påverka era kostnader i form av exempelvis:

a. nya tekniska system?

Kommentus bedriver en nationell inköpscentral för ca 1000 kunder, dvs. kommuner och regioner och deras bolag. Vi bedömer att flera av de uppgifter som regeringen har att ta ställning till vid genomförandet är sådana som en nationell inköpscentral saknar tillgång till. Det är uppgifter som inköpscentralen med stor svårighet kan tillgodogöra sig inför, under och efter en upphandling. Det beror dock på i vilken omfattning valbara uppgifter görs obligatoriska.

För Kommentus kan omställningen till eForms bidra till ökade kostnader för uppdaterade tekniska system samt olika tjänster som kopplas till eForms. Även om eForms inte skulle medföra stora ökade kostnader för basutbudet i upphandlingsverktygen kan, de uppgifter som inköpscentralen behöver ange vid upphandlingar, medföra att Kommentus blir tvungen att köpa andra tjänster för att kunna ange korrekta uppgifter i standardformulären.

b. särskilda uppgifter som görs obligatoriska?

Mot bakgrund av den korta tid som gavs för att lämna in synpunkter och att inbjudan nådde mottagarna under semesterperioden, behöver Kommentus återkomma i denna fråga vid ett senare tillfälle under hösten 2020.

Kommentus anser att ju fler valbara uppgifter som görs obligatoriska, desto mer kommer inköpscentralens verksamhet att påverkas. Det är svårt att få tillgång till detaljerade uppgifter i varje enskild upphandling om dessa normalt finns hos tusentalet avropande myndigheter.

c. mängden uppgifter som görs obligatoriska?

Mängden valbara uppgifter som görs obligatoriska påverkar Kommentus på ett flertal fronter. Det kräver större resurser från de delar av verksamheten som genomför upphandlingen både avseende att ta fram korrekta uppgifter samt att för respektive upphandling fylla i formulären vid de olika skedena under en upphandling. Detta kan inte heller avhjälpas enbart genom att göra uppgifter upprepningsbara i systemet.

Kommentus genomför ett stort antal komplexa och omfattande upphandlingar varje år, för vilka Kommentus redan i dagsläget har svårt att få tillgång till korrekta uppgifter. Vid en övergripande översyn av valbara uppgifter i eForms ser Kommentus flera uppgifter som med stor svårighet kan anges. Sådana uppgifter har en enskild upphandlande myndighet tillgängliga på ett annat sätt än en

nationell inköpscentral. Kommentus har ingen praktisk möjlighet att få tillgång till dessa uppgifter utan en betydande ökning av kostnader.

d. annat?

Om resultatet av genomförandet skulle bli att nya formulär ska börja användas i Sverige kommer det medföra ändrade processer hos Kommentus, och samtliga upphandlande myndigheter i landet, för att inkludera en sådan hantering samt utbildning av personal som idag inte hanterar denna typ av formulär. Det kommer således medföra ökade kostnader. Nya formulär skulle även medföra att Kommentus måste sätta upp nya rutiner för att hämta in sådana uppgifter då en stor del av uppgifterna inte finns tillgängliga hos Kommentus, utan hos de avropande myndigheter som tillämpar våra ramavtal. För sådana uppgifter gäller samma förutsättningar som har angetts under rubriken 2. c ovan.

3. Hur kan nya eller befintliga tekniska lösningar (i exempelvis e-upphandlingsverktyg eller andra system) sänka den administrativa bördan när eForms införs?

Mot bakgrund av att systemlösningarna som kommer hantera eForms finns på en konkurrensutsatt marknad kan den hanteringen som användningen av eForms innebär, och de tekniska lösningar som kan underlätta den administrativa bördan vid införandet av eForms, öka kostnaderna för upphandlande myndigheter. Kommentus har även erfarenhet av att den aktuella marknaden inte är särskilt proaktiv eller innovativ i utvecklingen av sina system. Orsaken kan vara att den svenska marknaden är liten och att konkurrensen om kunderna är hård. När marginalerna för leverantörer som tillhandahåller upphandlingsverktyg och andra system är små bidrar det till låga incitament för att utforma systemen utöver det minsta nödvändiga för att användarna ska kunna uppfylla sina lagreglerade skyldigheter. Teknikens utveckling på andra områden kan dessutom genom nya AI-lösningar som använder offentliga uppgifter springa förbi upphandlingsverktygens system på ett sätt som överstiger den nytta som implementering av eForms kan uppnå.

Kommissionen eftersträvar en utveckling av AI-lösningar genom införandet av eForms. Kommentus ställer sig frågande till om det kommer vara möjligt, med den marknad för upphandlingsverktyg som finns i Sverige, att uppnå den tekniska nivå som krävs för att ta fram lämpliga AI-lösningar. Om fler uppgifter krävs in kommer även trösklarna för nya leverantörer på marknaden att bli högre och det kan bidra till att de maktförhållanden som finns på marknaden cementeras ytterligare, vilket Kommentus inte anser är en önskad effekt av eForms genomförande.

Kommentus ser däremot att upphandlingsverktyg som kan återanvända och automatisera uppgifter vid användning av standardformulären skulle medföra viss minskning i den administrativa bördan. Kommentus anser att eventuella valbara uppgifter, som görs obligatoriska, i så stor utsträckning som möjligt bör vara återanvändbara och automatiserade. Då varje upphandling är unik ser Kommentus att de valbara uppgifter som helt kan automatiseras kommer vara få.

4. Vilka uppgifter anser ni bör göras obligatoriska av de som är valbara nationellt och vilka bör vara frivilliga? Om möjligt i prioriteringsordning inom varje kategori. (referera gärna till BT1-nummer)

Kommentus avser att återkomma i denna fråga vid ett senare tillfälle under hösten 2020.

Kommentus anser som utgångsläge att alla valbara uppgifter ska vara frivilliga, dvs. att inga valbara uppgifter ska göras obligatoriska.

5. För valbara uppgifter ("Optional") som SE bedömer inte ska vara obligatoriska finns det flera alternativ, vilka bör exempelvis:

- a. vara obligatoriska att tillhandhålla för annonsdatabaserna men frivilliga att fylla i för upphandlare?
- b. vara frivilliga att tillhandhålla för annonsdatabaserna och frivilliga att fylla i för upphandlare?
- c. inte alls visas i annonserna?

Kommentus avser att återkomma i denna fråga vid ett senare tillfälle under hösten 2020.

Kommentus anser som utgångsläge att alla valbara uppgifter i första hand inte alls ska visas i annonserna och i andra hand vara frivilliga att tillhandahålla för annonsdatabaserna och frivilliga att fylla i för upphandlare.

6. Hur anser ni att annonser under tröskelvärde bör hanteras i relation till eForms?

Kommentus anser att det inte bör tillkomma några obligatoriska uppgifter för annonser under tröskelvärde. Annonser under tröskelvärde bör hållas enkla så att den arbetsbörda som krävs för denna typ av upphandling reflekterar deras värde. Kommentus ifrågasätter även värdet av ytterligare uppgifter för annonser under tröskelvärde när det gäller statistikinsamling. Gränsen för vilka upphandlingar som ska omfattas av inhämtningen av statistik behöver sättas på en rimlig nivå så att inte varje inköp från första kronan omfattas och här menar Kommentus att tröskelvärdena utgör en lämplig gräns.

Vad blir konsekvenserna från ert perspektiv att ha exempelvis:

a. Samma systematik och mängd uppgifter över och under tröskelvärde?

Kommentus anser att det blir en oproportionerlig insats vid utformning av annonser under tröskelvärde i förhållande till upphandlingens värde att ange samma mängd uppgifter över som under tröskelvärde. Mindre upphandlande myndigheter, vars upphandlingar till stor del ligger under tröskelvärde och vilka inte har något större utrymme till ökad arbetsbörda för upphandlare, kan påverkas negativt om en större andel av deras upphandlingar påverkas av genomförandet av eForms. För Kommentus föreligger samma problem avseende tillgången till uppgifter för annonser under tröskelvärde som för annonser över tröskelvärde, även om sådana upphandlingar är mindre förekommande i Kommentus verksamhet. Även mycket små upphandlingar medför en stor informationsinsamling för att Kommentus ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt eForms.

b. Samma systematik men färre uppgifter under tröskelvärde?

Kommentus ser det som positivt att man håller ihop systematiken mellan annonser över respektive under tröskelvärdena så att samma arbetssätt kan tillämpas för alla typer av upphandlingar, men antalet och vilka uppgifter som ska anges för de olika annonserna behöver vara anpassade till de olika annonserna över respektive under tröskelvärdena.

c. Olika systematik över och under tröskelvärde?

Kommentus förordar generellt en och samma systematik för båda typerna av annonser. Kommentus ser inga fördelar med olika systematik över respektive under tröskelvärdena, så länge det inte medför en större lättnad i tillämpningen under tröskelvärde. För denna typ av upphandlingar finns det även ett begränsat allmänintresse av att ta del av lika omfattande uppgifter.

7. Har ni några andra synpunkter ni särskilt önskar framföra?

Ett spektra av upphandlande myndigheter

Kommentus vill framföra vikten av att ta hänsyn till det spektra av upphandlande myndigheter som finns i Sverige vid genomförandet av eForms. SKL Kommentar Inköpscentral AB, tillsammans med andra nationella inköpscentraler, återfinns i ena änden av det spektrat, och små kommuner och deras kommunala bolag återfinns i andra änden. Beslutet att göra valbara uppgifter obligatoriska, men även till viss del att göra valbara uppgifter frivilliga, måste fattas i ljuset av att det ska vara möjligt och rimligt för samtliga typer av upphandlande myndigheter att lämna dem.

Ändamålsenlig uppgiftsinsamling

Ett intresse som har lyfts fram vid genomförandet av eForms är möjligheten att inhämta förbättrad statistik på området för offentlig upphandling. Kommentar instämmer i att uppgifter via eForms kan tjäna detta syfte och att det kan bidra till bättre och mer underbyggda politiska beslut. Det är i detta hänseende viktigt att analysera möjligheterna för upphandlande myndigheter att samla in uppgifterna för varje upphandling som genomförs. Alternativa tillvägagångssätt för att hämta in uppgifter för statistikändamål bör övervägas för att hitta det mest kostnadseffektiva sättet.

Vem äger informationen?

En viktig fråga som behöver redas ut under genomförandet är vem som har vilka rättigheter till den information som ska samlas in via standardformulären. Den insamlade informationen kommer att innebära en betydande affärsnytta för den som samlar in den. De svenska upphandlingsverktygen ägs av privata aktörer som genom insamlingen får en unik tillgång som kan säljas och i värsta fall missbrukas. Kommentar ser ett behov av att i genomförandet fastställa vem som äger informationen, hur och av vem nyttjandet av informationen får ske. Det för att dels åstadkomma bästa nytta med informationen, dels tillgodose en säker och ansvarsfull hantering. Kommentar ser det som ett alternativ att Upphandlingsmyndigheten i rollen som statistikmyndighet bör vara ägaren av den samlade informationen. Vidare bör samtliga systemägare som samlar in information genom eForms ges begränsad nyttjanderätt till informationen som samlas.

En plan för implementeringen

Kommentus föreslår att regeringen ska ta fram en implementeringsplan för genomförandet av eForms, där regeringen i ett första skede tydliggör och kartlägger de olika mål och vinster som motiverar att varje uppgift samlas in och i relevanta fall publiceras. I ett andra skede bör kostnaden för insamlingen av uppgifterna identifieras och vägas mot vinsterna med insamlingen, vilka bör vara jämt fördelat på samtliga berörda intressenter. I detta hänseende vill Kommentar framhäva att det bör vara tydligt på vilket sätt genomförandet medför vinster även för de upphandlande myndigheterna, eftersom det är dem som kommer åläggas den största arbetsbördan. Kommentar ser, vilket har specificerats genom svaren på regeringens frågor, att göra valbara uppgifter till obligatoriska kommer medföra stora kostnader för större upphandlande myndigheter samt upphandlande myndigheter som är regionala eller nationella inköpscentraler.

Yttrandet har beretts i Kommentar Juridiska råd och Kommentar ledningsgrupp fattade den 18 september 2020 beslut om att ställa sig bakom yttrandet.

Åsa Edman
Chefsjurist

Lotta Olsson
Bolagsjurist