

SKL Kommentus AB:s uppföljande 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. Kommentus yttrade sig den 21 september 2020 och angav då att Kommentus avser att återkomma i vissa frågor under hösten 2020, vilket föranleder detta uppföljande yttrande med kompletterande synpunkter som vi hoppas att ni har möjlighet att beakta.

Sammanfattning

- Kommentus vidhåller den tidigare bedömningen om att utgångspunkten bör vara att samtliga valbara uppgifter ska vara frivilliga, dvs. att inga valbara uppgifter görs obligatoriska, om de över huvud taget ska inkluderas i standardformulären.
- Kommentus har svårt att i flera fall se den nytta som de valbara uppgifterna skulle medföra sett till de kostnader det medför och de få användningsområden som finns för uppgifterna.
- Kommentus anser att fokus bör ligga på inkluderade uppgifters kvalitet snarare än kvantiteten av de uppgifter som inkluderas.
- Kommentus förespråkar att enbart uppgifter vars innebörd är tydliga och anpassade till hur offentlig upphandling tillämpas i Sverige, ska inkluderas i standardformulären.

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

Kommentus har inför det uppföljande yttrandet gått igenom den utökade Excel-versionen av bilaga 2 till kommissionens genomförandeförordning (EU 2019/1780) för de nya standardformulären (eForms). Vid denna genomgång har Kommentus besvarat följande frågor för respektive uppgift (som benämns BT i bilaga 2 till kommissionens genomförandeförordning):

1. Är det möjligt för alla typer av upphandlande myndigheter att ange uppgiften?
2. Vilken nytta ser Kommentus med uppgiften?
3. Medför det kostnader för upphandlande myndigheter att ange uppgiften?
4. Bör uppgiften vara obligatorisk att ange, frivillig att ange eller inte alls inkluderas i standardformuläret?
5. Bör uppgiften publiceras eller inte?
6. Är det tydligt vilken uppgift som ska anges?
7. Övriga kommentarer

Svaren på ovanstående frågor för respektive uppgift återfinns i kolumnerna BA-BG i bilaga 1 - *Kommentus svar på föreslagna standardformulär (eForms)* till detta yttrande och svaren avser endast de formulär där den specifika uppgiften ("BT") är valbar ("O"), dvs. omfattar inte de formulär där det anges att uppgiften är obligatorisk ("M", "CM", "EM"). Generella synpunkter för frågorna återfinns nedan i avsnitt 1.

Yttrandet innehåller även svar på de frågor i regeringens inbjudan att lämna synpunkter i rubricerat ärende, vilka Kommentus inväntade att besvarade i sitt inledande yttrande till dess att genomgången av bilaga 1 hade kunnat genomföras, se avsnitt 2 (i slutet av underrubrikerna hänvisas till den relevanta frågan i inbjudan att lämna synpunkter).

1. Generella synpunkter för frågorna 1-7

1.1. Är det möjligt för alla typer av upphandlande myndigheter att ange uppgiften?

Efter genomgången av de specifika uppgifterna i bilaga 1 till detta yttrande anser Kommentus att de flesta uppgifter är möjliga att ange för de flesta upphandlande myndigheter. Det kan däremot vara ottydligt, hur en uppgift ska anges och vilken information som uppgiften ska innehålla för att den ska anses angiven på ett korrekt sätt. Kommentus anser däremot att den totala mängden av uppgifter som ska/kan anges medför en tung administrativ börda för upphandlande myndigheter och i anslutning till svaret på fråga 3 (se avsnitt 1.3) blir totala kostnaden för den mängd uppgifter som ska/kan anges betydande.

Möjligheten att ange uppgifterna är inte enbart baserade på om det är utförbart att ange dem, utan här bör även beaktas utsikterna för samtliga upphandlande myndigheter att få tillgång till uppgifterna. Kommentus inköpscentral har bl.a. svårigheter att få tillgång till detaljerad information om exempelvis förväntad avropsvolym från ramavtalen och enskilda avropande myndigheters specifika behov. Detta då det inte är det egna behovet som avses, utan ett tusental andra upphandlande myndigheters behov som ska täckas. Kommentus inköpscentral upphandlar dessutom många komplexa avtal som medför ännu större svårigheter att få tillgång till korrekta och detaljerade uppgifter från avropande myndigheter.

För Kommentus inköpscentral, som lyder under samma regelverk som övriga upphandlande myndigheter, ligger informationen som krävs för att ange många av uppgifterna inte hos inköpscentralen själv, utan hos andra aktörer. Det medför att flertalet av de uppgifter som eForms omfattar, svårligen kan anges med tillräcklig säkerhet för att kunna tillgodogöras för avsedda ändamål. Kommentus anser att den typen av uppgifter absolut inte ska göras obligatoriska alternativt inte ha med alls (se kolumn BH i bilaga 1).

1.2. Vilken nytta ser Kommentus med uppgiften?

Kommentus uppfattning är att det är svårt att generellt se nyttan med flertalet av de valbara uppgifterna i bilaga 1. Det beror på att det är ottydligt dels vilken uppgift som ska lämnas och varför, dels hur den sedermera ska användas. Kommentus anser att uppgifter inte ska göras obligatoriska enbart för statistiska ändamål. Uppgifternas som samlas in bör ha en tydligt uttalad nytta eller användningsområde, vilket även bör inkludera nyttan för uppgiftslämnarna. Nyttan för uppgiftslämnarna utgör sedan deras motiv för dem att lämna uppgifterna.

1.3. Medför det kostnader för upphandlande myndigheter att ange uppgiften?

Kommentus anser att om man tittar på individuella uppgifter är kostnaden för att ange en enskild uppgift i de flesta fallen låg. Det är den sammanlagda mängden av frivilliga och obligatoriska uppgifter som leder till att den sammantagna kostnaden för uppgiftslämnarna i varje enskild upphandling blir hög.

Kommentus anser även att uppgifter i form av fritextsvar bör undvikas i så stor utsträckning som möjligt i standardformulären. Värde av fritextsvar är ur statistiskt hänseende betydligt lägre än fördefinierade svar, om de alls kan tillräknas något värde. Fritextsvar medför även en ottydlighet och osäkerhet för upphandlande myndigheter om vilken information som ska anges. En felaktig uppgift kan dessutom orsaka stora kostnader eller andra konsekvenser för en upphandlande myndighet. Den kan medföra att anbudsgivare missuppfattar upphandlingens innehåll och avstår från att lämna

anbud, lämnar anbud på felaktiga grunder eller till och med överprövar upphandlingen. Sådana fritextuppgifter har potentiella anbudsgivare en begränsad nytta av och dessutom framgår denna typ av uppgifter normalt av upphandlingsdokumenten.

Kommentus förespråkar därmed uppgifter med förvalda svarsalternativ, såsom indikatorer eller tydliga koder, oavsett om det är en obligatorisk eller frivillig uppgift i annonserna.

1.4. Bör uppgiften vara obligatorisk att ange, frivillig att ange eller inte alls inkluderas i standardformuläret?

Redan i Kommentus inledande yttrande ansåg Kommentus att utgångsläget bör vara att alla valbara uppgifter ska vara frivilliga i de fall de inkluderas i standardformulären. Efter genomgången av uppgifterna kvarstår Kommentus vid denna utgångspunkt. Kommentus har dessutom tagit ställning till om den enskilda uppgiften bör göras obligatorisk, frivillig eller inte inkluderas alls (se kolumn BD i bilaga 1).

Kommentus anser att enbart uppgifter som har en tydlig nytta och användningsområde ska ingå i genomförandet av eForms. Om regeringen kommer fram till att alla eller vissa valbara uppgifter ska inkluderas (*nice to have*) vill Kommentus trycka på att dessa uppgifter bör vara frivilliga att ange.

Fokus i genomförandet av eForms bör även vara att de uppgifter som inkluderas ska kunna anges på ett korrekt och enhetligt sätt, istället för att inkludera en större mängd av uppgifter mot bakgrund av ett potentiellt användningsområde. Det är som tidigare nämnts av vikt att de uppgifter som ska anges, särskilt de som blir obligatoriska, bidrar till nytta inte minst för uppgiftslämnarna.

1.5. Bör uppgiften publiceras eller inte?

Kommentus syn på om uppgifter ska publiceras eller inte är beroende av om de över huvud taget ska anges i standardformulären eller inte. Kommentus anser generellt att om en uppgift ska anges bör den även publiceras. Detta dels pga. att om den publiceras ökar nyttan eftersom fler aktörer kan ta del av den. Vidare är det negativt om enbart vissa aktörer ges ett kunskapsövertag.

Om regeringen överväger att i allmänhet inte publicera en uppgift förespråkar Kommentus att den inte heller inhämtas. I enstaka fall kan det dock finnas starka skäl för att inte publicera inhämtade uppgifter.

1.6. Är det tydligt vilken uppgift som ska anges?

Under genomgången har Kommentus identifierat flera uppgifter där det är otydligt vilken information uppgiften ska innehålla (se kolumn BF i bilaga 1). Det kan finnas tolkningsutrymme som medför att nyttan av en uppgift i standardformulären förverkas då det inte går att säkerställa enhetliga uppgifter för en och samma BT. Dessa uppgifter avser bl.a. olika värden för upphandlingen, uppfyllande av motiveringsskyldigheter enligt LOU och olika fritextsvar.

Kommentus har även uppmärksammat att det är oklart vad koderna kommer bestå av för vissa uppgifter som ska anges genom fördefinierade koder. Kommentus har haft svårt att fullt ut besvara de definierade frågorna för dessa uppgifter. Våra svar har då utgått från den information som har kunnat utläsas från bilaga 1.

Om regeringen kommer fram till att otydliga uppgifter ska ingå i standardformulären bör de vara frivilliga. Vi vill återigen understryka att det bör vara tydligt vilken information som ska lämnas.

1.7. Övriga kommentarer

Kommentus har noterat att eForms innehåller flera nya uppgifter i förhållande till tidigare standardformulär. Kommentus ifrågasätter om alla är tillämpliga på offentlig upphandling i Sverige. Regeringen bör förankra att samtliga uppgifter – obligatoriska och frivilliga – är relevanta för offentlig upphandling i Sverige. Kommentus ser annars en risk för att uppgifter som inte är tillgängliga för upphandlarsverige ska anges och att de uppgifter som då lämnas riskerar utgöra ett felaktigt underlag för beslutsfattare.

E5 är ett formulär som inte finns i Sverige idag och den skulle medföra en avsevärd ökad administrativ börda för upphandlande myndigheter, inte enbart för att fylla i ett sådant formulär, utan även för att införa processer och rutiner för samtliga avtal som löper ut. Kommentus anser sammanfattningsvis att formuläret E5 inte bör genomföras för någon form av offentlig upphandling i Sverige, varken under eller över tröskelvärdena.

Kommentus ser fortsatt ett behov av ett gediget arbete för att nå fram till en väl avvägd och användbar samling uppgifter som ska anges i standardformulären efter eForms genomförande.

I enlighet med kommissionens målsättning att uppgifterna som inhämtas genom eForms kan utgöra data för framtida AI-lösningar, förstår Kommentus värdet med att på ett strukturerat och omfångsrikt sätt få tillgång till ett kvalitativt underlag. Kommentus ställer sig däremot tveksamma till möjligheten att realisera detta mål genom eForms i Sverige. Anledningen till detta är dels den inneboende otydligheten i flera av uppgifterna vilket medför en överhängande risk för att AI-lösningar baserat på dessa uppgifter inte skulle representera verkligheten och utmynna i felaktiga utfall, dels att leverantörsmarknaden som tillhandahåller de verktyg där uppgifterna samlas och som i teorin skulle kunna skapa sådana AI-lösningar inte är tillräckligt mogen eller innovationsdrivna för att realisera detta mål.

2. Synpunkter på utestående delar från Kommentus inledande yttrande

2.1. Hur anser ni att annonser under tröskelvärdet bör hanteras i relation till eForms? (Fråga 6)

Kommentus kvarstår vid att det inte bör tillkomma några obligatoriska uppgifter för standardformulären under tröskelvärdena, enligt det inledande yttrandet. Kommentus anser även att frivilliga uppgifter bör hållas till ett minimum under tröskelvärdena (E1-E4). Vid genomgången av uppgifterna i bilaga 1 ingår de valbara uppgifterna för formulären E1-E4 i Kommentus svar.

2.2. Hur kommer omställningen till eForms påverka era kostnader i form av exempelvis särskilda uppgifter som görs obligatoriska? (Fråga 2 b)

Med tillägg till vad som anförts under avsnitt 1.1 och 1.3 ovan kommer Kommentus kostnader för att dels samla in all information som krävs för att ange de olika uppgifterna, dels fylla i formulären för samtliga upphandlingar medföra många mindre kostnader som tillsammans snabbt blir omfattande.

Härutöver innebär uppgifter som består av information som en inköpscentral inte innehar själv, en betydande kostnadsökning. Det kan innebära att inköpscentralen behöver investera i nya verktyg,

köpa data, skapa nya processer och rutiner. Fritextsvar medför även högre kostnader både när de ska fyllas i och i det senare skedet då informationen ska värderas och användas pga. att den inte är strukturerad.

Kommentus förespråkar sammanfattningsvis att de valbara uppgifterna ska göras frivilliga eller helt enkelt utgå när eForms genomförs.

2.3. 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 (Fråga 4)

Kommentus har i genomgången i bilaga 1 angivit för respektive uppgift om den bör vara obligatorisk, frivillig eller inte inkluderas alls (se fråga 4 i kolumn BD). Härutöver har Kommentus prioriterat de uppgifter som Kommentus anser bör vara obligatoriska genom att i kolumn BH grönmarkera aktuell cell.

Kommentus har i kolumn BH rödmarkerat cellerna för de uppgifter där Kommentus anser att det finns starkast anledning att inte inkludera i genomförandet av eForms.

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

- 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 kvarstår vid att alla valbara uppgifter i första hand inte alls ska visas i annonserna (alternativ c) och i andra hand vara frivilliga att tillhandahålla för annonsdatabaserna och frivilliga att fylla i för upphandlare (alternativ b).

För en mer detaljerad redovisning hänvisas till bilaga 1 kolumn BD. Observera att samtliga svar här utgår från att uppgiften även bör vara frivillig att tillhandahålla för annonsdatabaserna.

Kommentus VD Eva-Lotta Löwsteds Lundell fattade den 19 november 2020 beslut om att ställa sig bakom yttrandet.

Åsa Edman
Chefsjurist

Lotta Olsson
Bolagsjurist