

Statistik på upphandlingsområdet



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24685-6

ISSN 0284-6012

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Författningsförslag	7
1.1 Förslag till lag om upphandlingsstatistik.....	7
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	12
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.....	15
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner	18
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet	20
1.6 Förslag till förordning om upphandlingsstatistik.....	23
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:1126) om kollektivtrafik.....	26
1.8 Förslag till förordning om ändring i upphandlingsförordningen (2016:1162).....	29
1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten.....	33
1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.....	35
2 Ärendet	37

3	Behovet av tillförlitlig upphandlingsstatistik	39
3.1	Nationella behov av förbättrad statistik.....	39
3.2	Befintliga källor för upphandlingsstatistik	42
3.2.1	Upphandlingsdirektivens krav	42
3.2.2	Källor för nationell statistik	45
3.3	Problem med dagens statistikinsamling.....	47
3.4	Ett ändrat regelverk behövs	52
4	Tidigare överväganden om statistik på upphandlingsområdet.....	53
4.1	Upphandlingsutredningens slutbetänkande Goda affärer	53
4.2	Departementspromemorian Nya regler om upphandling	54
4.3	Genomförandutredningens slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner.....	55
4.4	Konkurrensverkets rapport Public Procurement Thresholds and Data in Sweden	55
4.5	Europeiska kommissionens arbetsdokument A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence.....	56
4.6	Propositionen Nytt regelverk om upphandling	57
5	Statistik baserad på annonser	59
5.1	Uppgifter från annonsering ska utgöra underlag för statistik.....	59
5.2	Den som driver en annonsdatabas ska lämna uppgifter för statistik.....	60
5.3	En nationell annonsplats bör för närvarande inte inrättas.....	61
5.4	Vissa ändringar av annonseringsreglerna	64
5.5	Annat underlag för statistik.....	71

5.6	Ett uppdrag till statistikmyndigheten om inköpsvärden och resultatindikatorer	74
6	Registrerade annonsdatabaser	77
6.1	Annonsering i registrerade annonsdatabaser	77
6.2	Förutsättningar för registrering.....	80
6.3	Registermyndighet.....	83
6.4	Tillsyn och återkallelse av registrering	84
7	En samlad upphandlingsstatistik.....	87
7.1	Statistikmyndighet.....	87
7.2	En nationell statistikdatabas.....	89
7.3	Krav på statistiken.....	90
8	En ny lag om upphandlingsstatistik	93
8.1	En ny lag med grundläggande bestämmelser	93
8.2	Personuppgifter och sekretess	94
8.3	Överklagande	96
9	Konsekvenser av förslagen.....	99
9.1	Statlig styrning och tillsyn.....	99
9.2	Upphandlande myndigheter och enheter.....	102
9.3	Annonsdatabasföretagen	107
9.4	Leverantörerna	109
9.5	Övriga.....	110
10	Författningskommentar	111
10.1	Förslaget till lag om upphandlingsstatistik	111
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	118

10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	119
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.....	121
10.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.....	122

Sammanfattning

I promemorian föreslås att statistik om offentlig upphandling i första hand ska tas fram genom uppgifter i annonser om upphandlingar och om genomförda upphandlingar. Syftet med detta är att förbättra statistiken på upphandlingsområdet för att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen, vilket bl.a. kan förbättra möjligheterna till en strategisk styrning samt uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet.

För att säkerställa att uppgifterna i annonserna är tillförlitliga föreslås att alla upphandlingar ska annonseras i registrerade annonsdatabaser; även de som enligt bestämmelser i EU-direktiven om upphandling ska annonseras genom Europeiska kommissionens publikationsbyrå och dess annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED). Konkurrensverket ska vara registermyndighet och registrera annonsdatabaser, och även kunna återkalla registreringar. För att registreras som annonsdatabas ska det företag som driver databasen vara lämpligt, och det ska också gå att anta att företaget kommer att fullgöra sina skyldigheter att bl.a. lämna uppgifter för statistikändamål. Annonsdatabasen ska dessutom uppfylla vissa krav avseende bl.a. teknisk prestanda, funktionalitet, servicenivå och tillgänglighet.

Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet. Den som driver en annonsdatabas som har registrerats ska till myndigheten lämna uppgifter som avser såväl de direktivstyrda som de icke direktivstyrda annonser som publicerats i databasen. Underlag för statistik ska även kunna hämtas in från annat håll, t.ex. från Domstolsverket när det gäller överprövningar av upphandlingar. Upphandlingsmyndigheten ska ansvara för att sammanställa och göra statistiken allmänt tillgänglig. Detta ska

främst ske genom att en nationell statistikdatabas för upphandling skapas. Statistiken i den ska tillgängliggöras som öppna data.

Ett pilotprojekt för att hämta in statistik om inköpsvolymen från de upphandlande myndigheternas och enheternas ekonomisystem ska genomföras. Statistiken ska tas fram genom att ett antal utsedda upphandlande myndigheter och enheter ges i uppdrag att lämna uppgifter till Upphandlingsmyndigheten om genomförda upphandlingar. Den senare myndigheten ska utifrån bl.a. dessa uppgifter uppskatta den totala inköpsvolymen som anskaffas med stöd av upphandlingsreglerna. Projektet ska ligga till grund för att bedöma hur ett krav skulle kunna införas i lagstiftningen om att det av myndigheternas och enheternas ekonomiska information ska gå att utläsa i vilken omfattning som anskaffning sker med stöd av upphandlingslagstiftningen.

Förslagen ändrar inte grundförutsättningarna för annonsering av upphandlingar i Sverige. Annonshanteringen kommer fortsatt att skötas av en konkurrensutsatt marknad. För att statistiken på upphandlingsområdet ska förbättras föreslås dock att vissa av de uppgifter som ska ingå i annonser i TED även ska finnas med i annonser som inte ska annonseras i databasen, dvs. annonser för de s.k. nationella upphandlingarna. Samtidigt tydliggörs regleringen för de sistnämnda upphandlingarna så att skyldigheten att annonsera ska framgå av lag, medan den närmare regleringen av bl.a. innehållet i annonserna ska ske i förordning.

Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2019.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om upphandlingsstatistik

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om statistik på upphandlingsområdet och om registrering av annonsdatabaser.

Nationell upphandlingsstatistik

Krav på upphandlingsstatistiken

2 § Statistiken på upphandlingsområdet ska vara allmänt tillgänglig samt objektiv, relevant, noggrann och jämförbar.

Statistikmyndighet

3 § En myndighet ska ha huvudansvaret för statistiken på upphandlingsområdet (statistikmyndigheten).

Databas för nationell upphandlingsstatistik

4 § Statistikmyndigheten ska föra en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet (statistikdatabasen).

Statistikdatabasen ska innehålla uppgifter från och om annonser om upphandling. Den får även innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för framtagande av statistik.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. innehållet i statistikdatabasen,
2. vilka uppgifter som för statistikändamål får begäras från den som driver en registrerad annonsdatabas, och
3. driften av statistikdatabasen.

Registrerade annonsdatabaser

Registermyndighet

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska besluta om registrering av annonsdatabaser.

För registrering och registerhållning får registermyndigheten ta ut en ansökningsavgift och en registeravgift av den som driver annonsdatabasen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Förutsättningar för registrering

7 § En ansökan om registrering av en annonsdatabas får göras av det företag eller den upphandlande myndighet eller enhet som driver annonsdatabasen.

En annonsdatabas ska registreras om

1. sökanden är lämplig att utöva verksamheten, och
2. det kan antas att verksamheten kommer att drivas i enlighet med denna lag och krav som ställs upp med stöd av den.

Krav på registrerade annonsdatabaser

8 § En registrerad annonsdatabas ska vara elektronisk. I databasen ska det finnas funktioner

1. för att ta emot och publicera annonser enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet eller Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70,

2. som möjliggör för en upphandlande myndighet eller enhet att uppfylla sina skyldigheter vid offentliggörande av annonser och meddelanden genom Europeiska unionens publikationsbyrå, och

3. som säkerställer att en annons inte kan publiceras innan den annonserande upphandlande myndigheten eller enheten har lämnat de uppgifter som annonsen ska innehålla.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om registrerade annonsdatabaser i fråga om

1. teknisk prestanda,
2. funktionalitet,
3. tillgänglighet, och
4. servicenivå.

Skyldighet att löpande lämna uppgifter för statistikändamål

10 § Den som driver en registrerad annonsdatabas är skyldig att lämna obearbetade uppgifter från och om annonser om upphandling till statistikmyndigheten i enlighet med de föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §.

Skyldigheten gäller inte uppgifter som redan har offentliggjorts i en annons om upphandling genom någon annan registrerad annonsdatabas.

Tillsyn

11 § Registermyndigheten ska också utöva tillsyn över registrerade annonsdatabaser.

12 § Vid sin tillsyn enligt 11 § får registermyndigheten hämta in sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten från den som driver en registrerad annonsdatabas. Om det behövs för att myndigheten ska kunna utöva sin tillsyn enligt denna lag, får myndigheten förelägga den som driver en annonsdatabas att lämna dessa uppgifter.

Den som driver en registrerad annonsdatabas är skyldig att tillhandahålla de uppgifter som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

13 § Registermyndigheten ska återkalla registreringen för en annonsdatabas om den som driver databasen

1. inte längre uppfyller kraven enligt 7 eller 8 §§ eller de föreskrifter som meddelats med stöd av 9 §,
2. inte betalar registeravgift enligt 6 § andra stycket, eller
3. inte fullgör de skyldigheter i fråga om annonsering och statistik som anges i denna lag eller annan författning.

Registreringen ska även återkallas på begäran av den som driver annonsdatabasen.

Registermyndigheten får besluta att en återkallelse av registrering ska gälla omedelbart.

Personuppgifter

14 § Statistikmyndigheten får behandla personuppgifter för framställning av statistik.

Registermyndigheten får behandla personuppgifter för registerhållningen och för sin tillsyn.

För behandlingar av personuppgifter enligt första och andra stycket är myndigheterna personuppgiftsansvariga. Behandlingen får omfatta uppgift om personnummer.

Överklagande

15 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Det som sägs i denna lag om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och om lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska också tillämpas för upphandlingar som genomförs enligt den upphävda lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

dels att rubriken närmast före 19 kap. 11 § ska utgå,

dels att 19 kap. 9 och 11–13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

9 §

Vid förenklat förfarande ska den upphandlande myndigheten begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig.

Vid urvalsförfarande ska den upphandlande myndigheten publicera en ansökningsinbjudan genom en annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Myndigheten får i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

En upphandlande myndighet som inrättar ett dynamiskt inköpssystem ska publicera en

Den upphandlande myndigheten ska vid ett förenklat förfarande begära anbud i en annons samt vid ett urvalsförfarande och inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem publicera en ansökningsinbjudan genom en annons.

Vid ett urvalsförfarande får myndigheten i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

En annons som publicerats med anledning av inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem ska

ansökningsinbjudan genom en annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Annonser ska finnas tillgängliga i databasen under hela det dynamiska inköpssystemets giltighetstid.

finnas tillgänglig under hela det dynamiska inköpssystemets giltighetstid.

11 §

En annons om upphandling enligt 9 § ska innehålla uppgift om föremålet för upphandlingen och kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten.

En myndighet som avser att reservera deltagandet i en upphandling enligt 4 kap. 18 §, ska i annonsen enligt 9 § ange att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverad upphandling.

En upphandlande myndighet som avser att reservera deltagandet i en upphandling enligt 4 kap. 18 §, ska i annonsen enligt 9 § ange att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverad upphandling.

12 §

Vid förenklat förfarande ska annonsen om upphandling innehålla uppgift om

- 1. hur anbud får lämnas,*
- 2. den dag då anbud senast ska ha kommit in, och*
- 3. den dag till och med vilken anbud ska vara bindande.*

Vid urvalsförfarande ska annonsen med ansökningsinbjudan innehålla uppgift om

- 1. hur en anbudsansökan får lämnas,*
- 2. den dag då ansökan senast ska ha kommit in, och*

En upphandlande myndighet som har tilldelat ett kontrakt eller ingått ett ramavtal ska genom en annons informera om upphandlingsresultatet senast 30 dagar efter det att avtalet eller ramavtalet ingicks (efterannons).

Utan hinder av vad som anges i första stycket får myndigheten vid tilldelning av kontrakt enligt ett dynamiskt inköpssystem eller av kontrakt som avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 samlas efterannonserna kvartals-

*3. den dag till och med vilken
anbud ska vara bindande.*

*vis. I sådana fall ska de samlade
annonserna skickas senast
30 dagar efter utgången av varje
kvartal.*

*Första stycket gäller inte vid
tilldelning av kontrakt som görs
med stöd av ett ramavtal som
ingåtts i enlighet med denna lag.*

13 §

En upphandlande myndighet
som avser att tilldela ett kon-
trakt genom direktupphandling
får informera om sin avsikt
genom en annons i en elektro-
nisk databas som är allmänt till-
gänglig.

*Regeringen kan med stöd av
8 kap. 7 § regeringsformen med-
dela föreskrifter om innehållet i
en annons enligt denna paragraf.*

En upphandlande myndighet
som avser att tilldela ett kon-
trakt genom direktupphandling
får informera om sin avsikt
genom en annons.

13 a §

*Regeringen får meddela före-
skrifter om innehållet i och
offentliggörandet av annonser
enligt detta kapitel.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

dels att rubriken närmast före 19 kap. 11 § ska utgå,

dels att 19 kap. 9 och 11–13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 19 kap. 13 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 kap.

9 §

Vid förenklat förfarande ska den upphandlande enheten begära anbud genom annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig.

Vid urvalsförfarande ska den upphandlande enheten publicera en ansökningsinbjudan genom en annons i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Enheten får i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

En upphandlande enhet som inrättar ett dynamiskt inköpssystem ska publicera en ansökningsinbjudan genom en annons i

Den upphandlande enheten ska vid ett förenklat förfarande begära anbud i en annons samt vid ett urvalsförfarande och inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem publicera en ansökningsinbjudan genom en annons.

Vid ett urvalsförfarande får enheten i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

En annons som publicerats med anledning av inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem ska finnas tillgänglig under hela det

en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Annonserna ska finnas tillgängliga i databasen under hela det dynamiska inköpssystemets giltighetstid.

dynamiska inköpssystemets giltighetstid.

11 §

En annons om upphandling enligt 9 § ska innehålla uppgift om föremålet för upphandlingen och kontaktuppgifter till den upphandlande enheten.

En enhet som avser att reservera deltagandet i en upphandling enligt 4 kap. 18 §, ska i annonsen enligt 9 § ange att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverad upphandling.

En upphandlande enhet som avser att reservera deltagandet i en upphandling enligt 4 kap. 18 §, ska i annonsen enligt 9 § ange att upphandlingen ska genomföras enligt bestämmelserna om reserverad upphandling.

12 §

Vid förenklat förfarande ska annonsen om upphandling innehålla uppgift om

1. hur anbud får lämnas,
2. den dag då anbud senast ska ha kommit in, och
3. den dag till och med vilken anbud ska vara bindande.

Vid urvalsförfarande ska annonsen med ansökningsinbjudan innehålla uppgift om

1. hur en anbudsansökan får lämnas,
2. den dag då ansökan senast ska ha kommit in, och
3. den dag till och med vilken anbud ska vara bindande.

En upphandlande enhet som har tilldelat ett kontrakt eller ingått ett ramavtal ska genom en annons informera om upphandlingsresultatet senast 30 dagar efter det att avtalet eller ramavtalet ingicks (efterannonser).

Utan hinder av vad som anges i första stycket får enheten vid tilldelning av kontrakt enligt ett dynamiskt inköpssystem eller av kontrakt som avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 2 samlade efterannonserna kvartalsvis. I sådana fall ska de samlade annonserna skickas senast

30 dagar efter utgången av varje kvartal.

Första stycket gäller inte vid tilldelning av kontrakt som görs med stöd av ett ramavtal som ingåtts i enlighet med denna lag.

13 §

En upphandlande enhet som avser att tilldela ett kontrakt genom direktupphandling får informera om sin avsikt genom en annons i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om innehållet i en annons enligt denna paragraf.

En upphandlande enhet som avser att tilldela ett kontrakt genom direktupphandling får informera om sin avsikt genom en annons.

13 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser enligt detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

dels att 15 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 12 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

5 §

En upphandlande myndighet eller enhet som avser att tilldela en koncession enligt detta kapitel, ska publicera en förhandsannons om upphandlingen i en elektronisk databas, som är allmänt tillgänglig. Detta gäller dock inte vid direktupphandling enligt 6 §.

Vid upphandling av koncessioner som avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 3 tillämpas bestämmelserna om annonsering i 8 kap. 2 och 6 §§, om värdet av koncessionen uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §.

En upphandlande myndighet eller enhet som avser att tilldela en koncession enligt detta kapitel, ska publicera en förhandsannons om upphandlingen. Detta gäller dock inte vid direktupphandling enligt 6 §.

Vid upphandling av koncessioner som avser tjänster av sådant slag som anges i bilaga 3 tillämpas bestämmelserna om annonsering i 8 kap. 2 §, om värdet av koncessionen uppgår till minst det tröskelvärde som avses i 5 kap. 1 §.

En upphandlande myndighet eller enhet som har tilldelat en koncession ska efterannonsera om upphandlingsresultatet i enlighet med 8 kap. 6 §.

12 §

Regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av annonser enligt detta kapitel.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

- dels* att rubriken närmast före 15 kap. 6 § ska utgå,
- dels* att 15 kap. 5–7 §§ ska ha följande lydelse,
- dels* att det ska införas en ny paragraf, 15 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

5 §

Vid förenklat förfarande ska den upphandlande myndigheten eller enheten begära anbud genom annons i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig, eller genom annons i annan form som möjliggör effektiv konkurrens.

Vid urvalsförfarande ska den upphandlande myndigheten eller enheten publicera en ansökningsinbjudan genom en annons i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig. Myndigheten eller enheten får i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

Den upphandlande myndigheten eller enheten ska vid ett förenklat förfarande begära anbud i en annons samt vid ett urvalsförfarande och inrättandet av ett dynamiskt inköpssystem publicera en ansökningsinbjudan genom en annons.

Vid ett urvalsförfarande får myndigheten eller enheten i sin inbjudan ange det antal leverantörer som den avser att bjuda in. Antalet ska bestämmas med hänsyn till arten av det som ska upphandlas och vara tillräckligt stort för att effektiv konkurrens ska uppnås.

6 §

En annons om upphandling enligt 5 § ska innehålla uppgift om föremålet för upphandlingen och kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten.

Vid förenklat förfarande ska det dessutom framgå

- 1. hur anbud får lämnas,*
- 2. den dag då anbud senast ska ha kommit in, och*
- 3. den dag till och med vilken anbudet ska vara bindande.*

Vid urvalsförfarande ska annonsen med ansökningsinbjudan innehålla uppgift om

- 1. hur en anbudsansökan får lämnas, och*
- 2. den dag ansökan senast ska ha kommit in.*

En upphandlande myndighet eller enhet som avser att tilldela ett kontrakt genom direktupphandling enligt 3 § andra stycket får meddela sin avsikt genom en annons.

7 §

En upphandlande myndighet eller enhet som avser att tilldela ett kontrakt genom direktupphandling enligt 3 § andra stycket får annonsera sin avsikt i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig (förhandsinsyn).

Regeringen meddelar föreskrifter om innehållet i en annons om förhandsinsyn.

En upphandlande myndighet eller enhet som har tilldelat ett kontrakt eller ingått ett ramavtal ska genom en annons informera om upphandlingsresultatet senast 48 dagar efter det att kontraktet tilldelats eller ramavtalet ingåtts (efterannons).

Första stycket gäller inte vid tilldelning av kontrakt som görs med stöd av ett ramavtal som ingåtts i enlighet med denna lag.

7 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörande av

*liggörandet av annonser enligt
detta kapitel.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till förordning om upphandlingsstatistik

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller kompletterande föreskrifter till lagen (2018:000) om upphandlingsstatistik.

Statistikdatabasen

2 § Innehållet i statistikdatabasen ska via internet kostnadsfritt hållas tillgängligt som öppna data.

Ansökan om registrering av annonsdatabas

3 § En ansökan om att registrera en annonsdatabas ska ges in till Konkurrensverket.

Annonsdatabasregistret

4 § Konkurrensverket ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över registrerade annonsdatabaser (annonsdatabasregistret).

Förutsättningar för registrering

Krav på funktionalitet

5 § En registrerad annonsdatabas ska ha ett system för identifiering som gör det möjligt att särskilja enskilda upphandlingar bland de annonser som publiceras, samt ha rutiner för att upptäcka systematiska fel i uppgifterna och för att rapportera detta till berörd upphandlande myndighet eller enhet och till Upphandlingsmyndigheten.

Krav på tillgänglighet

6 § En registrerad annonsdatabas ska ha en funktion som möjliggör för fysiska personer att utan kostnad söka i publicerade annonser.

Databasen ska utformas med hänsyn till samtliga användares behov.

Krav på servicenivå

7 § En registrerad annonsdatabas ska ha en kundtjänst som användare av databasen kan vända sig till med frågor och synpunkter.

Avgifter

8 § För prövning av en ansökan enligt 3 § tas en ansökningsavgift ut enligt 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsklass 7 ska då tillämpas.

Den som driver en annonsdatabas som är registrerad i annonsdatabasregistret ska betala en årlig registeravgift om 22 500 kr.

Bemyndiganden

9 § Upphandlingsmyndigheten får, efter att ha inhämtat yttrande från Konkurrensverket, meddela närmare föreskrifter om

1. vilka uppgifter statistikdatabasen ska innehålla,
2. vilka uppgifter ur annonser om upphandling som får begäras från den som driver en registrerad annonsdatabas, och
3. driften av statistikdatabasen.

10 § Upphandlingsmyndigheten får, efter att ha inhämtat yttrande från Konkurrensverket, meddela närmare föreskrifter om registrerade annonsdatabasers

1. tekniska prestanda,
2. funktionalitet,
3. tillgänglighet, och
4. servicenivå.

11 § Konkurrensverket får meddela närmare föreskrifter om betalningen av avgifter enligt 8 §.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:1126) om kollektivtrafik

Härigenom föreskrivs i fråga om kollektivtrafikförordningen (2011:1126)

dels att 12 och 13–15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 12 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

Annonsering enligt 8 kap. 1, 6 och 7 §§ och 14 kap. 16 § lagen (2011:1147) om upphandling av koncessioner ska ske i en registrerad annonsdatabas enligt lagen (2018:000) om upphandlingsstatistik. Detsamma gäller annonsering (offentliggörande) enligt artikel 7.2 och 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning.

En annons om upphandling enligt 8 kap. 1, 6 och 7 §§ och 14 kap. 16 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska skickas elektroniskt till Europeiska unionens publikationsbyrå för publicering.

Den som driver den registrerade annonsdatabasen ska skicka vidare underlaget för annonsen enligt första stycket elektroniskt till Europeiska unionens publikationsbyrå för publicering.

Upphandlingen får dessutom offentliggöras på något annat sätt under förutsättning att 14 och 15 §§ följs.

Information som ska åtfölja annonser i registrerade annonsdatabaser

12 a§

Varje annons i en registrerad annonsdatabas ska åtföljas av information om

1. vilken lag som upphandlingen genomförs med stöd av,

2. i vilken registrerad annonsdatabas som annonsen först publicerades, och

3. identifikationsnummer för den upphandling som annonsen hör till.

Sådana uppgifter som avses i första stycket får endast publiceras i en annons om de har publicerats i en motsvarande annons av Europeiska unionens publikationsbyrå.

13 §

En behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska kunna visa vilken dag *den skickat* en annons enligt 12 § första stycket till Europeiska unionens publikationsbyrå.

En behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska kunna visa vilken dag *som* en annons enligt 12 § första *och andra styckena har skickats* till Europeiska unionens publikationsbyrå.

14 §

En behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning eller den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik får inte *på egen hand* publicera eller på något annat sätt offentliggöra innehållet i en annons enligt 12 § första stycket innan den har skickats till Euro-

En behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning, den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik eller den som driver en registrerad annonsdatabas får inte publicera eller på något annat sätt offentliggöra innehållet i en annons enligt 12 § första *och*

peiska unionens publikationsbyrå. *andra styckena* innan den har skickats till Europeiska unionens publikationsbyrå.

15 §

En annons som offentliggörs *på egen hand* av en behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning *eller* den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik får inte innehålla någon annan information än den som har skickats till Europeiska unionens publikationsbyrå. Annonser ska innehålla uppgift om vilken dag den skickades till publikationsbyrån.

En annons som offentliggörs av en behörig myndighet enligt EU:s kollektivtrafikförordning, den till vilken befogenhet överlämnats enligt 3 kap. 2 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik *eller den som driver en registrerad annonsdatabas* får inte innehålla någon annan information än den som har skickats till Europeiska unionens publikationsbyrå. Annonser ska innehålla uppgift om vilken dag den skickades till publikationsbyrån.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.8 Förslag till förordning om ändring i upphandlingsförordningen (2016:1162)

Härigenom föreskrivs i fråga om upphandlingsförordningen (2016:1162)

dels att 2, 6, 9 och 10 §§ och rubriken närmast före 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 4 a och 5 a–5 c §§, och närmast före 4 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Offentliggörande genom
Europeiska unionens
publikationsbyrå**

**Offentliggörande genom en
registrerad annonsdatabas**

2 §

Annonsering enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, ska ske i en registrerad annonsdatabas enligt lagen (2018:000) om upphandlingsstatistik.

En annons om upphandling enligt 10 kap., 17 kap. 16 § och 18 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 10 kap, 16 kap. 16 § och 17 kap. 2 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna eller 8 kap. och 14 kap. 16 § lagen (2016:1147)

Den som driver den registrerade annonsdatabasen ska skicka vidare underlaget för en annons om upphandling enligt 10 kap., 17 kap. 16 § och 18 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 10 kap, 16 kap. 16 § och 17 kap. 2 § lagen (2016:1146) om upphand-

om upphandling av koncessioner *ska skickas* elektroniskt till Europeiska unionens publikationsbyrå för publicering.

En annons enligt 8 kap. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska skickas elektroniskt eller på annat sätt till publikationsbyrån för publicering. Vid förfarande med förkortade tidsfrister enligt 9 kap. 7 § samma lag ska annonsen eller meddelandet skickas antingen med elektroniska medel eller med telefax.

En upphandlande myndighet eller enhet får dessutom offentliggöra upphandlingen på något annat sätt under förutsättning att 6, 9 och 10 §§ följs.

ling inom försörjningssektorerna eller 8 kap. och 14 kap. 16 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner elektroniskt till Europeiska unionens publikationsbyrå för publicering.

Den som driver den registrerade annonsdatabasen ska skicka vidare underlaget för en annons enligt 8 kap. lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet elektroniskt eller på annat sätt till publikationsbyrån för publicering. Vid förfarande med förkortade tidsfrister enligt 9 kap. 7 § samma lag ska annonsen eller meddelandet skickas antingen med elektroniska medel eller med telefax.

Information som ska åtfölja annonser i registrerade annonsdatabaser

4 a §

Varje annons i en registrerad annonsdatabas ska åtföljas av information om

- 1. enligt vilken lag upphandlingen genomförs,*
- 2. i vilken registrerad annonsdatabas annonsen först publicerades, och*
- 3. identifikationsnummer för*

den upphandling som annonsen hör till.

Uppgifter som avses i första stycket får publiceras i en annons endast om de har publicerats i en motsvarande annons av Europeiska unionens publikationsbyrå.

5 a §

En förhandsannons enligt 15 kap. 5 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska innehålla information om:

1. kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten,
2. myndighetens eller enhetens huvudsakliga verksamhet,
3. datum för publicering av annonsen,
4. huvudsaklig CPV-kod och tilläggskod för CPV, och
5. en kortfattad beskrivning av upphandlingen.

5 b §

En annons om upphandling enligt 19 kap. 9 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 19 kap. 9 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 15 kap. 5 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska innehålla information om:

1. kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten,

2. myndighetens eller enhetens huvudsakliga verksamhet,

3. huruvida myndigheten eller enheten är en inköpscentral eller om upphandlingen genomförs tillsammans med eller på uppdrag av annan myndighet eller enhet,

4. huvudsaklig CPV-kod och tilläggskod för CPV,

5. NUTS-kod för huvudsaklig leveransplats,

6. upphandlingens rubrik,

7. en kortfattad beskrivning av upphandlingen,

8. art, omfattning och mängd av det som ska upphandlas,

9. datum för publicering av annonsen,

10. vilket upphandlingsförfarande som tillämpas,

11. hur anbudsansökan eller anbud får lämnas,

12. den dag då anbudsansökan eller anbud senast ska ha kommit in,

13. den dag till och med vilken anbud ska vara bindande,

14. kontraktets löptid,

15. kontraktets uppskattade värde, samt

16. om det i upphandlingen ställs krav eller anges villkor som avser

a) miljöhänsyn,

b) sociala hänsyn, såsom arbetsrättsliga villkor, eller

c) innovation.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten ska ha följande lydelse.

1 §

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upphandling.

Upphandlingsmyndigheten har det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter. Myndigheten ska verka för en rättssäker, effektiv och socialt och miljömässigt hållbar upphandling till nytta för medborgarna och näringslivets utveckling. Myndigheten ska främja innovativa lösningar inom upphandling. *Myndigheten ska vara statistikmyndighet på upphandlingsområdet.*

2 §

Myndigheten ska ge stöd till upphandlande myndigheter, enheter och leverantörer. Stödet ska inriktas på att

1. bidra till att upphandlingar hanteras strategiskt, genom metodutveckling eller på annat sätt,
2. bidra till att upphandlingar planeras, genomförs, följs upp och utvärderas på ett ändamålsenligt sätt,
3. verka för ökad miljöhänsyn och sociala hänsyn samt utveckla och förvalta kriterier för miljöhänsyn, inklusive energikrav, och sociala hänsyn inom upphandling,
4. öka kompetensen om innovationsupphandling,
5. bidra till att hela inköpsprocessen kan genomföras elektroniskt och delta i standardiseringen av densamma,

6. underlätta för små och medelstora företag samt idéburna organisationer att delta i upphandling, samt

7. utveckla och förvalta en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem samt en kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling.

7. utveckla och förvalta
a) en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet,
b) en nationell databas för annonsering av valfrihetssystem, och
c) en kriteriedatabas för miljöanpassad upphandling.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Konkurrensverket ska fullgöra de uppgifter som följer av

1. konkurrenslagen (2008:579),
2. 22 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 22 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, 18 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner *och* 18 kap. 1 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, *samt 6, 11 och 13 §§ lagen (2018:000) om upphandlingsstatistik,*
3. lagen (2014:836) om näringsförbud,
4. lagen (2005:590) om insyn i vissa finansiella förbindelser m.m.,
5. 10 kap. 7 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem,
6. 22 § lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering,
7. förordningen (1994:1808) om behöriga myndigheter på den civila luftfartens område,
8. konkurrensförordningen (2008:604), *och*
9. 5 kap. 4 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet då Arbetsförmedlingen tillämpar lagen

¹ Senaste lydelse av 3 § 2016:1218.

(2008:962) om valfrietssystem i enlighet med lagen (2010:536) om valfrihet hos Arbetsförmedlingen. Vid tillsynen tillämpas 10 kap. 8 § lagen om valfrietssystem.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Ärendet

Regeringen uttalade i budgetpropositionen för 2016 att den har som målsättning att förbättra möjligheterna till uppföljningar av lagändringar och andra åtgärder på upphandlingsområdet. För detta krävs omfattande och relevant statistik. Regeringen angav att det, för att förbättra statistiken på upphandlingsområdet, skulle tas fram en departementspromemoria med förslagen från Upphandlingsutredningen 2010 som utgångspunkt (prop. 2015/16:1 utg.omr. 2 avsnitt 6.3.1).

I propositionen Nytt regelverk om upphandling (prop. 2015/16:195) bedömde regeringen att de lagförslag som lämnades i Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12) och departementspromemorian (Ds 2014:25) i fråga om statistikinsamling avseende inköpsvolymen varken var fullständiga eller tillräckliga för att nå målet om förbättrad statistik på upphandlingsområdet. Regeringen angav därför att den avsåg att återkomma i frågan (a. prop. del 2 s. 867 f.).

Mot denna bakgrund har denna promemoria tagits fram inom Regeringskansliet.



3 Behovet av tillförlitlig upphandlingsstatistik

3.1 Nationella behov av förbättrad statistik

Bedömning: En bättre statistik behövs för att öka kunskapen om offentlig upphandling hos de organ som är styrande och verksamma inom upphandlingsområdet.

Statistikuppgifter bör samlas in för att bl.a. möjliggöra strategisk styrning, ge underlag för indikatorer för måluppfyllnad och beräkna den totala offentliga inköpsvolymen, samt för att kunna användas inom ramen för internationellt arbete.

Skälen för bedömningen

Bättre statistik för ökad kunskap om offentlig upphandling

Effekterna av lagstiftning och andra åtgärder inom offentlig upphandling är svåra att mäta och avgränsa från effekterna av andra offentliga insatser. Den samlade kunskapen om de offentliga upphandlingar som genomförs i Sverige behöver öka genom en förbättrad nationell upphandlingsstatistik. Den nuvarande statistiken är bristfällig och bör utvecklas.

Upphandlingsutredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att den statistik om offentlig upphandling som samlas in främst syftar till att uppfylla kraven i EU:s upphandlingsdirektiv. Att insamlingen är begränsad till detta försvårar mål- och resultatstyrning samt uppföljning och utvärdering på upphandlingsområdet. Dessutom bidrar de bristande uppgifterna till att den allmänna debatten kan snedvridas (SOU 2013:12 s 552).

I enlighet med vad Upphandlingsutredningen anfört bör framställningen av upphandlingsstatistik i betydligt större utsträckning än i dag utgå från den offentliga sektorns behov av uppgifter.

I de närmast följande avsnitten redogörs för vilka nationella behov en förbättrad statistik kan tillgodose.

Strategisk styrning

Regeringens strategiska styrning av den offentliga sektorn har stor betydelse för hur väl dess politik genomförs, vilket bl.a. Statskontoret har lyft fram (Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning, 2013). Regeringen har som ambition att detaljstyrningen ska minska för att ge utrymme för strategisk styrning (prop. 2015/16:1 Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 12.5). Detta ska dels ske genom verksamhetsanpassad resultatstyrning, dels genom instruktioner och regleringsbrev. Resultaten ska följas upp och synliggöras, samt användas som grund för politiska beslut och prioriteringar. En stor del av den offentliga sektorns anskaffningar är upphandlingspliktiga. En nödvändig förutsättning för en effektivare och bättre fungerande strategisk styrning är att det finns ett tillförlitligt statistiskt underlag avseende den offentliga upphandlingen.

Genom insamling av uppgifter för statistikändamål förbättras förutsättningarna för en strategisk styrning. Statistiken kan också möjliggöra ett effektivt stöd till de upphandlande myndigheterna.

Regeringens mål för den offentliga upphandlingen

Regeringen har i budgetpropositionen för 2018 anfört att den offentliga upphandlingen ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden, samtidigt som innovativa lösningar främjas samt miljöhänsyn och sociala hänsyn beaktas (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.2). För att mäta utvecklingen på området kan olika indikatorer och andra bedömningsgrunder användas. I propositionen anges bl.a. leverantörers benägenhet att delta i offentliga upphandlingar (genomsnittligt antal anbud per upphandling) som exempel på detta. Som andra resultatindikatorer

eller bedömningsgrunder anges tillgången till Upphandlingsmyndighetens stöd och andelen ställda miljökrav i samband med upphandlingar (prop. 2017/18:1 utg.omr. 2 avsnitt 8.3.1). En ytterligare lämplig indikator skulle exempelvis kunna vara hur stor andel av deltagarna i den offentliga upphandlingen som är små eller medelstora företag eller idéburna organisationer.

Det är nödvändigt att utveckla flera indikatorer, kopplade till regeringens övriga mål för den offentliga upphandlingen. En förbättrad statistik kan underlätta utvecklingen av fler indikatorer.

Inköpsvolym

Som Upphandlingsutredningen konstaterat är det angeläget att veta hur stora belopp den offentliga upphandlingen årligen faktiskt omfattar. Utredningen ansåg för egen del att en kompletterande statistikinsamling borde göras och föreslog att denna skulle inhämtas från de upphandlande myndigheternas uppgifter om det uppskattade värdet av alla inköp av varor, tjänster och byggentreprenader gjorda under ett år (se SOU 2013:12 s. 587 f.). Rent praktiskt skulle en sådan uppgiftsinhämtning kunna göras på flera sätt, t.ex. genom insamling av uppskattade kontraktsvärden ur annonser, beräkningar av uppgifter från nationalräkenskaperna eller insamling av uppgifter om offentliga utbetalningar ur reskontror (sidoordnad bokföring).

Gränsöverskridande handel

I dagsläget är det svårt att få en överblick över de anbudsgivare från och utanför EU som deltar i upphandlingar i Sverige och tidvis även de upphandlingar som annonseras genom Europeiska kommissionens annonsdatabas Tenders Electronic Daily (TED). Få, om några, upphandlande myndigheter och enheter samlar in sådan information. En förbättrad statistikinsamling kan medföra att det blir lättare att få statistiskt underlag att användas inom ramen för Sveriges internationella arbete i handelsfrågor inom EU och Världshandelsorganisationen (WTO).

3.2 Befintliga källor för upphandlingsstatistik

3.2.1 Upphandlingsdirektivens krav

Krav på vad annonser i TED ska innehålla

I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (LOU-direktivet) preciseras i artiklarna 51 och 52 hur annonser och meddelanden ska utformas. Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 71 och 72 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (LUF-direktivet). I Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (LUK-direktivet) finns sådana bestämmelser i artikel 33. Den närmare utformningen av annonser och meddelanden fastställs av kommissionen genom bestämmelser i en förordning som är bindande och direkt tillämplig i medlemsstaterna, se kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011).

Bestämmelserna i 5 § upphandlingsförordningen (2016:1162) innebär också att den som ska publicera en annons eller ett meddelande i TED ska använda de standardformulär som fastställs i nämnda förordning.

Av skäl 127 i LOU-direktivet framgår att kommissionen avser att använda information i TED som huvudsaklig källa för statistik, förutsatt att uppgifterna i databasen håller tillräckligt hög kvalitet och är tillräckligt kompletta. Artikel 85.1 i LOU-direktivet och artikel 101.1 i LUF-direktivet anger att kommissionen ska se över kvaliteten på uppgifterna. Om kvaliteten och fullständigheten brister kan kommissionen begära kompletterande uppgifter från berörd medlemsstat.

Krav på innehåll i individuella rapporter

Upphandlande myndigheter och enheter ska enligt artikel 84 i LOU-direktivet och artikel 100 i LUF-direktivet upprätta individuella rapporter vid tilldelning av kontrakt. Rapporterna ska sparas i minst tre år och åtminstone innehålla uppgifter om:

- den upphandlande myndighetens eller enhetens namn och adress, föremålet för och värdet av kontraktet, ramavtalet eller det dynamiska inköpssystemet,
- namn på utvalda anbudssökanden eller anbudsgivare och skälen till att de valts samt namn på inte godtagna anbudssökanden eller anbudsgivare och skälen till att de inte godtagits (i tillämpliga fall),
- skälen till att anbud som befunnits onormalt låga har förkastats,
- namn på den anbudsgivare som tilldelats kontrakt, skälen för detta samt hur stor andel av kontraktet som anbudsgivaren avser att lägga ut på tredje part,
- de omständigheter som motiverar förhandlande förfaranden under konkurrens, konkurrenspräglade dialoger eller förhandlat förfarande utan föregående annonsering,
- skäl till att den upphandlande myndigheten eller enheten beslutat att inte tilldela något kontrakt eller ramavtal eller genomföra ett dynamiskt inköpssystem (i tillämpliga fall),
- skäl till att andra medel för kommunikation använts än elektroniska medel (i tillämpliga fall), samt
- upptäckta intressekonflikter och åtgärder som vidtagits till följd av detta (i tillämpliga fall).

LOU-direktivet och LUF-direktivet innebär, jämfört med tidigare direktiv på området, betydligt större krav i fråga om vilken information som ska dokumenteras vid tilldelning av kontrakt.

Krav på innehåll i övervakningsrapporter

Vart tredje år ska varje medlemsstat skicka en övervakningsrapport till kommissionen enligt artikel 83.3 andra stycket i LOU-direktivet och artikel 99.3 andra stycket i LUF-direktivet. Rapporterna ska, i förekommande fall, innehålla information om de vanligaste skälen till felaktig tillämpning eller rättsosäkerhet, omfattningen av små och medelstora företags deltagande i offentliga upphandlingar samt förebyggande, upptäckt och lämplig rapportering om fall av bedrägeri, korruption, intressekonflikter och andra allvarliga fall av oegentligheter i samband med upphandlingar. Enligt artikel 45 i LUK-direktivet får kommissionen högst vart tredje år begära att medlemsstaterna sänder övervakningsrapporter med en översikt över de mest frekventa orsakerna till felaktig tillämpning av bestämmelserna i LUK-direktivet.

Kommissionen har i samråd med medlemsstaterna tagit fram ett formulär för övervakningsrapporterna. Av formuläret framgår bl.a. att medlemsstaterna förväntas lämna uppgift om hur stor andel av deras upphandlingar som genomförs som gröna upphandlingar (upphandlingar där den upphandlande myndigheten eller enheten ställer miljörelaterade krav), socialt ansvarstagande upphandlingar (upphandlingar där den upphandlande myndigheten eller enheten ställer sociala krav) och hur stor andel av upphandlingarna som avser innovativa lösningar.

Krav på innehåll i statistikrapporter

Enligt artikel 85 i LOU-direktivet och artikel 101 i LUF-direktivet ska varje medlemsstat vart tredje år skicka en statistikrapport till kommissionen. Rapporten ska innehålla det totala uppskattade värdet av sådana genomförda upphandlingar som skulle ha omfattats av direktiven, om dess värden hade överstigit det relevanta tröskelvärdet. Det finns inga bestämmelser om statistikrapporter i LUK-direktivet.

Krav på innehåll i statistikrapporter för upphandlingar på försvars- och säkerhetsområdet

Enligt artikel 65 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/81/EG av den 13 juli 2009 om samordning av förfarandena vid tilldelning av vissa kontrakt för byggtreprenader, varor och tjänster av upphandlande myndigheter och enheter på försvars- och säkerhetsområdet och om ändring av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG (LUFS-direktivet) ska medlemsstaterna varje år skicka en statistikrapport till kommissionen. Enligt artikel 66 i direktivet ska rapporten innehålla uppgifter om antalet kontrakt och värdet av de kontrakt som tilldelats. Rapporten ska vara uppdelad på varukontrakt, tjänstekontrakt och byggtreprenadkontrakt. Så kallade CPV-koder ska särredovisas, liksom vilka upphandlingsförfaranden som har använts.

3.2.2 Källor för nationell statistik

Vilka upphandlingar ska annonseras i TED och vilka annonseras endast nationellt?

Det finns inga nationella regler om statistik på upphandlingsområdet. Som framgår av följande avsnitt baseras den upphandlingsstatistik som ändå tas fram i Sverige på annonsuppgifter som hämtas från privaträttsligt drivna annonsdatabaser på den svenska marknaden. I dessa databaser kan det finnas både uppgifter från upphandlingsannonser som enbart har publicerats på nationell nivå, enligt de nationella annonseringsbestämmelserna, och från sådana annonser som enligt upphandlingsdirektivens bestämmelser först ska publiceras i TED. Merparten av de annonserade upphandlingarna i Sverige annonseras enligt de nationella bestämmelserna.

I samtliga upphandlingsdirektiv finns ekonomiska gränsvärden, s.k. tröskelvärden, för de olika slagen av upphandling: varor, tjänster och byggtreprenader. Om det beräknade värdet av det som ska upphandlas uppgår till eller överstiger tillämpligt tröskelvärde, ska upphandlingen genomföras i enlighet med de bestämmelser i den nationella rätten som genomför direktivets bestämmelser och i den meningen är direktivstyrda.

Det finns inga bestämmelser i direktiven om hur upphandlingar vars beräknade värde understiger tröskelvärdet ska genomföras. Detta kan medlemsstaterna därför själva reglera. Även om sådana upphandlingar således är en nationell angelägenhet, är kommissionen intresserad av att få in uppgifter om dem. Som anförts ovan ska uppgifter om det totala uppskattade värdet för dessa upphandlingar ingå i den statistikrapport som ska skickas till kommissionen.

I de svenska upphandlingslagarna finns sedan lång tid tillbaka bestämmelser om upphandlingar som inte omfattas av upphandlingsdirektiven. De finns i ett särskilt kapitel i respektive lag – i 19 kap. i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), samt i 15 kap. i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). I dessa kapitel finns också särskilda bestämmelser om annonsering av sådana upphandlingar.

Vissa sociala tjänster och andra särskilda tjänster räknas upp i bilagor till LOU-, LUF- och LUK-direktiven. För dessa tjänster gäller enligt direktiven en mindre omfattande och enklare reglering. Det finns också ett särskilt tröskelvärde för dessa tjänster, som är högre än för andra tjänster. I svensk rätt gäller att dessa tjänster ska upphandlas med tillämpning av de nyss nämnda nationella bestämmelserna. De ska också annonseras enligt dessa. Om upphandlingens beräknade värde uppgår till eller överstiger tröskelvärdet ska den emellertid annonseras i TED med tillämpning av de direktivstyrda annonseringsbestämmelserna i respektive lag.

Huvuddragen i de nationella annonseringsbestämmelserna

De nationella annonseringsbestämmelserna innehåller grundläggande krav på vad en annons ska innehålla. Av 19 kap. 11 och 12 §§ LOU framgår att en annons ska innehålla:

- föremålet för upphandlingen, dvs. en beskrivning av vad som upphandlas,
- kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten,
- uppgift om hur anbud eller anbudsansökan ska lämnas,

- uppgift om när anbud eller anbudsansökan senast ska ha kommit in, och
- uppgift om hur länge anbud ska vara bindande.

Motsvarande bestämmelser finns i LUF och LUF5. Bestämmelserna i LUK är än mindre långtgående. Till skillnad från vad som gäller för upphandlingar som ska annonseras i TED finns för nationellt annonserade upphandlingar inte något krav på s.k. efterannonsering. Med en efterannons avses en annons där den upphandlande myndigheten eller enheten informerar om resultatet av upphandlingen. Att det är så få obligatoriska uppgifter i de nationella upphandlingsannonserna påverkar möjligheterna att ta fram relevant statistik med dessa som underlag.

Statistikuppgifter tillhandahålls av kommersiella aktörer på annonsmarknaden

Till skillnad från flera andra medlemsstater i EU har Sverige inte någon statlig annonsdatabas för offentliga upphandlingar. Det är i stället privata annonsdatabasföretag som erbjuder olika verktyg och kringtjänster kopplade till utformning och publicering av annonser och upphandlingsdokument. Varken utformningen av eller det närmare innehållet i annonserna är reglerad. Det sker heller ingen systematisk insamling av uppgifter i offentlig regi. Det är vidare svårt att få en samlad bild av hur stor täckning respektive annonsdatabas har av annonsmarknaden. Visst informationsutbyte sker på affärsmässig basis mellan annonsdatabaserna. Myndigheter eller privata aktörer som efterfrågar statistik om offentliga upphandlingar, utöver sådan statistik om direktivstyrda upphandlingar som kan erhållas genom de uppgifter som kommissionen samlar in, är hänvisade till att köpa uppgifterna från kommersiella aktörer.

3.3 Problem med dagens statistikinsamling

Vissa uppgifter samlas inte in eller tillgängliggörs inte

En brist med nuvarande statistik och statistikinsamling är att de uppgifter som samlas in inte helt täcker de behov som finns av

exempelvis underlag för resultatindikatorer för måluppföljning. Vissa uppgifter finns visserligen i de privata annonsdatabaserna, men säljs i nuläget inte för statistikändamål. Det gäller bl.a. uppgifter om upphandlingens titel och den sammanfattande beskrivningen av upphandlingen.

Vissa uppgifter saknas ofta i annonserna

Upphandlande myndigheters och enheters rapportering av uppgifter i samband med annonsering av offentliga upphandlingar är bristfällig. Uppgifter kan saknas på grund av att upphandlande myndigheter eller enheter missat att fylla i fält eller valt att inte göra det. Vissa systemleverantörer gör vidare obligatoriska fält valfria att fylla i för att säkerställa att annonseringen kan ske så enkelt som möjligt. Detta medför att det är vanligt att upphandlande myndigheter låter bli att lämna uppgifter om upphandlingens värde i annonser om upphandling.

Det finns en uppenbar risk att kommissionen kan komma att begära kompletteringar av uppgifterna i TED i enlighet med artikel 85.1 i LOU-direktivet och artikel 101.1 i LUF-direktivet (se avsnitt 3.2.1). I nuläget skulle enkätundersökningar behöva genomföras för att tillmötesgå en sådan begäran. Att genomföra enkätundersökningar brukar dock vara svårt och resurskrävande.

Bristande efterannonsering i TED

Ett fall av ofullständig annonsering som bör uppmärksammas särskilt är att svenska upphandlande myndigheter och enheter generellt brister när det gäller att efterannonsera i TED, dvs. annonsera om resultatet av en genomförd upphandling. Framför allt saknas i flertalet fall uppgift i efterannonseren om värdet av det ingångna kontraktet. Konkurrensverket har flera gånger iakttagit detta inom ramen för sin tillsynsverksamhet. Kommissionen har också noterat att svenska upphandlande myndigheter är klart sämst i EU när det gäller att uppges kontraktsvärden vid efterannonsering.

År 2016 initierade Konkurrensverket 19 tillsynsärenden avseende hur upphandlande myndigheter och enheter fullgjorde skyldigheten att i tillämpliga fall efterannonsera och att lämna

korrekta och fullständiga uppgifter vid efterannonsering.² Granskningen visade bl.a. att kännedomen om skyldigheten att lämna uppgifter var låg hos de upphandlande myndigheterna och enheterna samt att rutinerna för att efterannonsera brast. Vidare framgick att kopplingen mellan e-verktygen för annonsering och TED ibland brister, vilket innebär att uppgiften kan ha angivits korrekt men inte förts över till TED. Det förekommer även att efterannonser publiceras, men inte kopplas till den ursprungliga annonsen. Konkurrensverket har också noterat att fältet för kontraktsvärdet inte är obligatoriskt att fylla i när de upphandlande myndigheterna och enheterna efterannonserar med hjälp av e-verktyg, vilket kan vara en förklaring till att uppgifter av detta slag inte lämnas.

Felaktigt ifyllda uppgifter i annonser

Det är relativt vanligt att den uppgiftslämnande upphandlande myndigheten eller enheten fyller i uppgiftsfält på ett felaktigt sätt. Detta kan bero på slarv, missförstånd eller skillnader i tolkning av hur fälten ska fyllas i. Upphandlingssystemen och annonsverktygen ser olika ut, använder olika termer och har olika svarsalternativ. Det finns sällan någon mer uttömmande förklaring till vilka uppgifter som förväntas lämnas i respektive fält. Nedan redovisas exempel på vanligt förekommande fel:

- Upphandlande myndighets namn och anbudsgivarnas namn lämnas inte på ett enhetligt sätt. Eftersom dessa fylls i med fritext kan det förekomma felskrivningar, förkortningar eller att dotterbolag eller avdelningar anges.
- Kontraktsvärden anges på skilda sätt (exempel: 1 mkr, 1 000 000 kr eller 1 miljon kr).
- Det förekommer att upphandlande myndigheter anger även närliggande CPV-koder, och på så sätt garderar sig för att inte missa någon potentiell anbudsgivare.

² Se Konkurrensverkets rapport Tillsyn av efterannonsering (2017:6). Tillsynsbesluten finns också tillgängliga på Konkurrensverkets hemsida.

- Ibland anges Sverige som leveransort, trots att detta ska vara förbehållet upphandlingar där leveransort saknar betydelse eller avser hela landet.
- Ibland missförstår upphandlande myndigheter eller enheter koder, vilket kan få till följd av de t.ex. förväxlar vägsalt med koksalt.

Otydligt ansvar för att uppgifter är fullständiga

Upphandlande myndigheter och enheter bär ansvaret för att uppgifterna om upphandlingen i annonsen är riktiga. I praktiken kan dock den upphandlande myndigheten eller enheten välja att inte fylla i vissa fält eller att lägga över ansvaret på annonsdatabasföretaget.

Ansvaret för att fylla i tomma fält och för att korrigera felaktiga fält är ofta otydligt. Rutinerna för att upptäcka felaktigheter varierar. Annonsdatabasföretagen gör i vissa fall manuella korrigeringar av uppgifterna, som myndigheterna inte har full kontroll över.

Annonsdatabasföretagen strävar efter att erbjuda enkel och problemfri annonsering. Den som driver en annonsdatabas som ställer högre krav på innehållet i annonserna och uppgiftslämningen riskerar att den annonserande upphandlande myndigheten eller enheten vänder sig till ett annat företag som ställer lägre krav. Samtidigt behöver företagen få in uppgifter till sina söktjänster om framför allt CPV-koder. Åtminstone ett företag erbjuder sig därför att komplettera myndigheternas och enheternas uppgifter om sådana koder.

Vid insamling av uppgifter om utbetalningar ur reskontror finns liknande problem. Ett stort antal ekonomisystem och rutiner används för att göra utdrag, vilket innebär att tolkningar och manuellt arbete krävs för att sammanställa statistik om offentliga utbetalningar.

Flera förekomster av samma annons i TED

Samma annons förekommer ibland i flera versioner i TED. Det är okänt vad detta beror på. Tänkbara orsaker kan dock vara att upphandlande myndigheter och enheter publicerar samma annons i flera annonsdatabaser utan att meddela detta till annonsdatabasföretagen, eller att informationsutbytet mellan annonsdatabaserna leder till att olika databaser rapporterar samma annons flera gånger till TED.

Uppgifterna ägs inte av det offentliga

Den som i dagsläget vill ha statistik om offentliga upphandlingar måste köpa uppgifter från de privata annonsdatabasföretagen. Detta innebär flera problem. Uppgifterna som samlas in är av bristande kvalitet och omfattning. Dessutom har ingen myndighet kontroll över insamlingen och möjligheterna att sprida uppgifterna är begränsade. Alla företag samlar inte heller in uppgifter för statistikändamål ur annonserna, och för de som gör det utgör insamlingen en begränsad sidoverksamhet.

Kostnaden för de uppgifter som Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten 2015 köpte från privata aktörer uppgick till ca 800 000 kronor. Beloppet omfattar kostnader för både uppgifter om annonserade upphandlingar och om offentliga utbetalningar, men inte för uppgifter som samlats in via enkätundersökningar.

De privata aktörerna säljer inte äganderätten till uppgifterna, utan endast en nyttjanderätt som ger begränsad rätt att sprida uppgifterna vidare. Oftast kan statistiken endast offentliggöras i bearbetad form, t.ex. som sammanställningar i tabeller och grafer, medeltal och liknande. Detta försvårar användningen av uppgifterna och begränsar nyttan med insamlingen, då spridning mellan myndigheter eller till andra intressenter inte alltid är möjlig. Hittills har företagen varit villiga att tillhandahålla uppgifterna för forskningsändamål, men detta sker helt på företagets villkor.

För att behålla jämförbarhet i uppgifterna över tid måste definitioner och metoder vara konsekventa. Att byta leverantör av statistikuppgifter kan innebära avbrott i tidsserierna, om uppgifterna produceras på annat sätt eller mäter något annat än

tidigare. Det kan därför vara svårt att konkurrensutsätta inköp av uppgifterna.

3.4 Ett ändrat regelverk behövs

Bedömning: Såväl de upphandlande myndigheterna och enheterna som annonsdatabasföretagen bör, genom ett ändrat regelverk, styras mot att lämna de uppgifter som behövs för framtagande av statistik.

Skälen för bedömningen: De problem med dagens statistikinsamling som har beskrivits ovan behöver åtgärdas, för att möjliggöra förbättrad statistik, men också för att underlätta för Sverige att uppfylla sina åtaganden i förhållande till EU. Såväl upphandlande myndigheter och enheter som annonsdatabasföretag på marknaden behöver styras mot att fullständiga uppgifter lämnas i annonser. Som framgått ovan stimulerar den nuvarande ordningen snarare motsatt utveckling.

Det mest ändamålsenliga sättet att uppnå de angivna målen är att ändra regelverket om dels annonsering (annonsinnehåll samt formerna för annonsering), dels uppgiftsinsamling (vilka uppgifter som ska samlas in för statistikändamål och hur). Detta kan gynna en utveckling där såväl de upphandlande myndigheterna och enheterna som annonsdatabasföretagen i högre utsträckning än i dag säkerställer att de uppgifter som lämnas för annonsering och statistikändamål är fullständiga och korrekta.

4 Tidigare överväganden om statistik på upphandlingsområdet

4.1 Upphandlingsutredningens slutbetänkande Goda affärer

Upphandlingsutredningen analyserade i sitt slutbetänkande (SOU 2013:12) tillgängliga källor för statistik. Utredningen lyfte särskilt fram ett pilotprojekt som Konkurrensverket genomförde hösten 2010, där myndigheten köpte in uppgifter via kommersiella annonsdatabaser. Slutsatsen som drogs i pilotprojektet var att uppgifterna från de kommersiella annonsdatabaserna kunde användas för statistik som gav en avsevärt bättre och mer mångdimensionell bild av den offentliga upphandlingen än tidigare statistik. Utifrån pilotprojektet utformade Konkurrensverket ett förslag till förbättrad statistik baserat på uppgifter från kommersiella databaser (Konkurrensverkets rapport 2011:15).

Upphandlingsutredningen redovisade i sitt betänkande varför den nuvarande statistiken är bristfällig och vilken statistik som behövs, samt sina överväganden om hur den bör samlas in och av vem. Utredningen föreslog ett system baserat på Konkurrensverkets förslag som sammanfattningsvis innebar följande.

- Den nationella upphandlingsstatistiken ska i huvudsak baseras på uppgifter som finns i annonser om upphandlingar.
- För upphandlingar enligt LOU och LUF som inte omfattas av direktiven ska kraven på vilka uppgifter som annonser ska innehålla utvidgas. Sådana upphandlingar ska också efterannonseras.

- Godkända annonsdatabaser ska en gång per år leverera efterfrågade uppgifter till den myndighet som ska vara statistikansvarig.
- Upphandlande myndigheter ska till upphandlingsstödet på Kammarkollegiet löpande skicka organisationsnummer på de leverantörer som anslutits eller utträtt ur valfrihetssystem enligt LOV.
- En kompletterande statistikinsamling rörande upphandlande myndigheters totala årliga inköpsvolym införs.
- Den statistikansvariga myndigheten ska ansvara för att en stickprovsbaserad undersökning om miljökrav och sociala krav i offentliga upphandlingar genomförs vart tredje år.
- Den statistikansvariga myndigheten ska ansvara för att tillsätta en permanent arbetsgrupp, bestående av representanter från myndigheter och intresseorganisationer, som ska följa den tekniska utvecklingen, besluta om detaljer kring den statistik som ska samlas in och hur insamlingen tekniskt ska gå till.
- Den statistikansvariga myndigheten ska ansvara för att sammanställa de insamlade uppgifterna i en statistikdatabas som möjliggör allmän tillgång till uppgifter om alla genomförda upphandlingar.

Utredningen övervägde även om en nationell annonsdatabas borde införas, men ansåg att den nuvarande decentraliserade lösningen med privatägda annonsdatabaser borde behållas.

4.2 Departementspromemorian Nya regler om upphandling

I departementspromemorian Nya regler om upphandling (Ds 2014:25) lämnades förslag om att insamling av uppgifter skulle ske för att kunna beräkna det totala årliga värdet av den offentliga upphandlingen. Detta skulle ske genom införandet av en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att lämna uppgift om den totala summan av de utbetalningar som under ett år gjorts enligt upphandlingsreglerna. Uppgifterna skulle lämnas till den

myndighet som regeringen utsåg, som också skulle kunna meddela närmare föreskrifter om uppgiftslämnandet.

4.3 Genomförandeutredningens slutbetänkande En lag om upphandling av koncessioner

Genomförandeutredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 2014:69) en ny lag om upphandling av koncessioner. I detta sammanhang behandlades vissa statistikfrågor. Utredningen ansåg att uppgifter för statistikändamål borde hämtas ur annonser via befintliga kanaler, dvs. de annonsdatabaser som upphandlande myndigheter och enheter använder sig av. Utredningen lade fram ett förslag om insamling av uppgifter om totala utbetalningar för koncessioner som motsvarade förslaget i den ovan behandlande departementspromemorian. Förslaget innebar att upphandlande myndigheter och enheter skulle vara skyldiga att lämna uppgift om en totalsumma för utbetalningar enligt den föreslagna nya lagen. Utredningen framhöll dock att koncessioners särart t.ex. gör att en koncessions värde inte låter sig entydigt bestämmas. Det borde enligt utredningen utredas närmare vilka uppgifter som behövs för att kunna producera vederhäftig och relevant statistik inom upphandlingsområdet (SOU 2014:69 s. 196 f).

4.4 Konkurrensverkets rapport Public Procurement Thresholds and Data in Sweden

I Konkurrensverkets rapport Public Procurement Thresholds and Data in Sweden (2015:3) redovisades bl.a. data om huruvida det är mer sannolikt att upphandlingar värderas till belopp precis under tröskelvärdena än precis över. Sådana mönster skulle kunna tyda på att värderingarna manipuleras för att beloppen ska hamna under tröskelvärdena, vilket bl.a. innebär att den tillämpliga annonseringstiden blir kortare. Rapporten pekade på att det fanns vissa indikationer på sådana mönster, men att statistiska tester av detta omöjliggjordes på grund av bristande kvalitet i uppgifterna. En av slutsatserna i rapporten var att transparensen i och förståelsen av den svenska upphandlingsprocessen skulle kunna öka genom bättre

data. Vidare angavs att svenska staten borde överväga att investera i en förbättrad insamling av uppgifter om offentlig upphandling.

4.5 Europeiska kommissionens arbetsdokument A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence

I dokumentet A Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence (SWD(2015) 202) utvecklade Europeiska kommissionen tre förbättringsområden för offentlig upphandling. Ett av områdena var bättre data om offentlig upphandling som omfattar fakta, uppgifter och statistik.

Kommissionen konstaterade att dess huvudsakliga källa för information är de annonser som medlemsstaterna publicerar i TED och beskrev fyra brister i uppgifterna:

- otillräcklig tillgång på data,
- låg kvalitet på tillgängliga data,
- tillgängliga data kan inte kopplas samman, och
- data analyseras inte eller används inte i policysyften.

Kommissionen anförde att efterannonser i TED i över hälften av fallen saknar uppgifter om kontraktsvärdet. Öppenheten om upphandlingar under tröskelvärdena varierar mellan medlemsstaterna, vilket lyftes fram som ett problem för skattebetalarna. Uppgifter som inhämtats vid tillsyn används inte heller till sin fulla potential.

Kommissionen konstaterade vidare att korruption och bristande kompetens hos upphandlare bidrar till ökade kostnader för offentlig upphandling inom EU. Kommissionen menade att en ökad tillgång till uppgifter av god kvalitet skulle kunna bidra till att identifiera och reducera det slöseri av skattepengar som korruption och inkompetens medför.

Kommissionen anförde att den avsåg att ta ett antal initiativ för att adressera bristerna:

- Definiera en datastruktur för rapportering av upphandling.
- Uppmuntra till nationell insamling av data under tröskelvärdena. Detta avses ske genom policydialoger om öppna data med medlemsstaterna.
- Stödja användningen av kontraktsregister. Kommissionen vill sprida goda exempel från Slovakien och Portugal.
- Stödja databaser för avvikelser där tillsynsrapporter samlas.
- Ge vägledning om tillsynsrapporterna enligt artikel 83 i LOU-direktivet.
- Ge återkoppling till medlemsstater om deras upphandlingsystems robusthet, t.ex. genom styrkort för tillsyn och öppenhet.
- Förbättra datautbyte genom att koppla samman upphandlingsdata med befintliga it-system och genom att offentliggöra och standardisera uppgifter ur budgetar samt ur myndigheters bokslut och fakturor.
- Förbättra datastrukturen för Europeiska struktur- och investeringsfonder.

4.6 Propositionen Nytt regelverk om upphandling

Regeringen bedömde i propositionen Nytt regelverk om upphandling att upphandlingsdirektivens bestämmelser om nationell rapportering till kommissionen och om statistiska uppgifter vid upphandling inte krävde någon särskild lagreglering (prop. 2015/16:195 del 2 s. 863 f.). Bestämmelser om detta finns däremot i upphandlingsförordningen (2016:1162).

När det gäller statistikinsamling avseende inköpsvolymen bedömde regeringen att de lagförslag som lämnats i Upphandlingsutredningens slutbetänkande (SOU 2013:12) och i departementspromemorian (Ds 2014:25) varken var fullständiga eller tillräckliga för att nå målet om förbättrad statistik på upphandlingsområdet, varför regeringen angav att den avsåg att återkomma i frågan (a. prop. del 2 s. 867 f.).



5 Statistik baserad på annonser

5.1 Uppgifter från annonsering ska utgöra underlag för statistik

Förslag: De uppgifter som ska utgöra underlag för statistik ska samlas in från befintliga informationskällor, främst annonser.

Bedömning: Insamlingen av uppgifter bör i så liten utsträckning som möjligt påverka genomförandet av upphandlingarna, t.ex. när det gäller valet av förfarande.

Skälen för förslaget och bedömningen: En utgångspunkt för arbetet med att skapa bättre statistik på upphandlingsområdet är att insamlingen bör bygga på information som redan finns registrerad i elektroniska system. Nästan all information som behövs för upphandlingsstatistiken måste i dagsläget lämnas i samband med annonsering och efterannonsering av upphandlingar, och bör därmed relativt enkelt kunna samlas in från annonsdatabaserna. Som framgått ovan (se avsnitt 3.3) är de uppgifter som kan samlas in i dagsläget inte fullständiga eller av tillräcklig kvalitet. Fullständiga uppgifter av god kvalitet krävs för att generera statistik som ger en samlad bild av den offentliga upphandlingen.

Upphandlingsutredningen bedömde, som ovan anförts, att statistikinsamlingen så långt som möjligt borde baseras på befintliga informationskällor och rapporteringskanaler. Detta framstår som ändamålsenligt. Det är också främst på det sättet som den officiella statistiken tas fram. Inom EU används i första hand uppgifter från TED för framtagandet av statistik. Det framstår som rimligt att samma princip även bör gälla för statistik som tas fram på nationell nivå. Underlag för den nationellt producerade statistiken bör således främst hämtas från annonser som publicerats i någon annonsdatabas på den svenska marknaden.

Med annonser avses förhandsannonser, annonser, efterannonser och andra meddelanden i enlighet med de berörda bilagorna till LOU-direktivet, LUF-direktivet, LUK-direktivet och LUFSDirektivet. Vidare avses motsvarande annonser för upphandlingar som inte ska annonseras i TED. Ytterligare ett slags annons som avses är sådana annonser om upphandling av kollektivtrafik som enligt bestämmelser i 4 a kap. lagen (2010:1065) om upphandling av kollektivtrafik ska publiceras med tillämpning av annonseringsbestämmelserna i LUK och sådana annonser som regleras direkt i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1370/2007 av den 23 oktober 2007 om kollektivtrafik på järnväg och väg och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1191/69 och (EEG) nr 1107/70 (EU:s kollektivtrafikförordning).

Statistiken ska så långt som möjligt återspegla verkligheten. En målsättning bör därför vara att insamlingen av uppgifter i så liten utsträckning som möjligt ska påverka genomförandet av upphandlingar. Det vore olämpligt om t.ex. olika krav på innehåll i annonser blev styrande för upphandlande myndigheter och enheter i deras val av upphandlingsförfarande.

5.2 Den som driver en annonsdatabas ska lämna uppgifter för statistik

Förslag: Den som driver en annonsdatabas ska vara skyldig att för statistikändamål lämna obearbetade uppgifter ur annonser till den myndighet som ska ansvara för den nationella upphandlingsstatistiken.

Skälen för förslaget: De uppgifter från annonser som ska samlas in för den nationella upphandlingsstatistiken kan endera komma från upphandlande myndigheter och enheter eller genom de företag som annonserar upphandlingarna. Det som talar för att låta myndigheterna och enheterna ha ansvaret för inrapporteringen av statistikuppgifter är att ansvaret för att uppgifterna som utgör underlag för annonserna är fullständiga och korrekta ligger hos den som upphandlar.

Mot en sådan ordning talar att den skulle försämra förutsättningarna för att uppgifterna blir så fullständiga som möjligt.

Antalet upphandlande myndigheter och enheter är mycket stort och deras möjligheter att upprätthålla en hög kvalitet på en löpande rapportering av uppgifter från annonser för statistikändamål är i praktiken begränsade. Det skulle också innebära en extra arbetsbörda om de var tvungna att rapportera in uppgifter för statistik utöver de uppgifter som de ska lämna till annonsdatabasföretagen i samband med annonseringen.

Antalet annonsdatabasföretag är begränsat. Om de företagen skulle lämna ut uppgifter ur annonserna för statistikändamål skulle möjligheterna att framställa en komplett statistik förbättras. Det skulle även bli enklare att åtgärda brister i samt att förbättra och utveckla uppgiftslämnandet. Dessutom skulle en sådan lösning ge bättre möjligheter att utveckla en enhetlig terminologi och likformigt uppgiftslämnande genom t.ex. inmatningsfält i formulär för annonser. Sammantaget talar dessa faktorer för att den som driver en annonsdatabas bör ansvara för inrapportering av statistikuppgifter.

Den som driver en registerad annonsdatabas bör inte ha någon skyldighet att bearbeta uppgifterna innan de lämnas. Att bearbeta uppgifterna bör ankomma på statistikmyndigheten (se vidare avsnitt 7.2).

5.3 En nationell annonsplats bör för närvarande inte inrättas

Bedömning: En nationell annonsdatabas i offentlig regi bör för närvarande inte inrättas.

Skälen för bedömningen: Flera intressenter har under framtagandet av denna promemoria förespråkat att en nationell annonsplats för offentliga upphandlingar ska inrättas. Med detta avses en annonsdatabas i offentlig regi, där alla annonser skulle publiceras. En sådan annonsplats skulle dock vara svår att motivera enbart utifrån behovet av att skapa bättre statistik och skulle dessutom kraftigt påverka övriga aktörers möjligheter att bedriva verksamhet på området. Även om det säkerligen går att identifiera flera möjliga positiva effekter av en nationell annonsplats kan det konstateras att en sådan lösning skulle innebära en stor förändring

för annonsdatabasföretagen och den befintliga marknaden för upphandlingsannonser.

Flera intressenter har framfört att hela annonseringssystemet för offentliga upphandlingar i Sverige borde ses över eftersom annonsering och insamling av uppgifter är nära sammankopplade. Att utgå från Upphandlingsutredningens förslag om ett system med godkännande av annonsdatabaser innebär enligt detta perspektiv en inlåsning vid föråldrade lösningar. Vidare har framförts att de kommersiella och konkurrensmässiga förutsättningarna för att bedriva annonsdatabaser bör utredas. En sådan utredning går dock långt bortom syftet med denna promemoria.

Om samtliga annonser skulle publiceras på en nationell annonsplats för offentlig upphandling skulle det innebära förbättrade förutsättningar för att samla in uppgifter för statistikändamål. Alla annonsdatabaser skulle kunna hämta information från den nationella annonsplatsen. Detta skulle innebära stora fördelar för såväl upphandlande myndigheter och enheter som för anbudsgivare. Potentiella anbudsgivare skulle bara behöva söka i eller bevaka en annonsplats för intressanta affärer, eftersom de skulle kunna utgå från att samtliga annonser fanns där. På samma sätt skulle upphandlande myndigheter och enheter i högre grad kunna säkerställa att annonserna når alla intresserade. Utöver detta skulle de annonsdatabaser som nu måste köpa eller på annat sätt inhämta informationen gynnas. Däremot riskerar annonsdatabasföretag som hittills har haft ett informationsövertag att missgynnas.

Det finns en risk för att ett införande av en nationell annonsplats skulle påverka utvecklingen av upphandlingssystem och kringtjänster negativt. Om upphandlingssystem och kringtjänster inte omfattades av en nationell annonsplats skulle sannolikt riskerna för en sådan utveckling minska. I Norge finns en nationell annonsplats, Doffin, som är uppbyggd på detta sätt, dvs. utan något upphandlingssystem eller kringtjänster. Doffin drivs av en privat aktör och förvaltas av en myndighet. Den privata aktören har krav på sig att erbjuda stöd till användarna. Doffin upplevs inte påverka utvecklingen av kringtjänster negativt. Däremot finns ingen kartläggning av den upplevda nyttan med det norska systemet jämfört med det svenska.

Konsekvenserna av att införa en nationell annonsplats är i enlighet med vad som ovan anförts svåra att överblicka. En mer omfattande utredning bör göras innan ett sådant förslag eventuellt kan lämnas. Om insamlingen av uppgifter ur offentliga upphandlingar kan förbättras genom en mindre marknadsingripande lösning, talar mycket för att detta under alla förhållanden är att föredra. Statistik bör mot denna bakgrund i första hand hämtas in från de befintliga annonsdatabaserna. I den mån underlaget för statistiken behöver förbättras bör det ske inom ramen för det nuvarande annonseringssystemet.

Det bör framhållas att ett genomförande av de förslag som lämnas i denna promemoria inte hindrar att en nationell annonsplats etableras i framtiden.

5.4 Vissa ändringar av annonseringsreglerna

Förslag: Vissa uppgifter av formell karaktär, t.ex. CPV-koder, ska anges även i sådana annonser enligt LOU, LUF och LUFSS som inte ska publiceras i TED. I sådana annonser ska också anges om det ställs krav eller villkor som avser miljöhänsyn, sociala hänsyn, såsom arbetsrättsliga villkor, eller innovation. Vidare ska upphandlingens uppskattade värde anges.

Vid upphandling av koncessioner enligt 15 kap. LUK ska förhandsannonsen endast avse mer grundläggande uppgifter, såsom kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten, CPV-kod och en kortfattad beskrivning av den planerade upphandlingen.

Efterannonsering ska vara obligatorisk för alla upphandlingar som inte ska annonseras i TED.

Varje annons i en nationell annonsdatabas ska åtföljas av viss s.k. metadata, nämligen information om

1. vilken lag som upphandlingen genomförs enligt,
2. i vilken annonsdatabas annonsen först publicerades, och
3. identifikationsnummer för den upphandling som annonsen hör till.

Bestämmelserna om innehållet i sådana annonser som inte ska annonseras i TED lyfts ut från respektive upphandlingslag. Regeringen ska få meddela föreskrifter om innehållet i och offentliggörandet av sådana annonser.

Bedömning: Det bör inte införas bestämmelser om innehållet i annonser för sådana upphandlingar som regleras i lagen om kollektivtrafik.

Skälen för förslagen och bedömningen

Vilket utrymme finns att ändra annonseringsreglerna?

När det gäller upphandlingar som ska annonseras i TED framgår av bestämmelser i upphandlingsdirektiven, som har genomförts i svensk rätt genom 5 § upphandlingsförordningen, att en annons eller ett meddelande som ska skickas till Europeiska unionens publikationsbyrå ska utformas enligt Europeiska kommissionens

genomförandeförordning (EU) 2015/1986 av den 11 november 2015 om fastställande av standardformulär för offentliggörande av meddelanden om offentlig upphandling och om upphävande av genomförandeförordning (EU) nr 842/2011.

Av bestämmelser i upphandlingsdirektiven (t.ex. artikel 52.2 i LOU-direktivet) och 10 § upphandlingsförordningen framgår också att annonser som offentliggörs på nationell nivå, exempelvis i en nationell annonsdatabas, inte får innehålla andra upplysningar än sådana som finns i TED-annonsen. Skälet till detta är att en annan ordning skulle kunna få en diskriminerande effekt. Detta förbud innebär i praktiken att uppgifter som inte efterfrågas i kommissionens olika standardformulär inte heller får ingå i sådana annonser i en nationell databas som också ska publiceras i TED.

Det finns till synes omotiverade skillnader mellan de olika upphandlingsdirektivens bestämmelser om vilka uppgifter som ska ingå i annonser. I enlighet med vad som ovan anförts är det dock inte möjligt att ha kompletterande bestämmelser på nationell nivå om sådana annonsers innehåll, även om syftet endast skulle vara att åstadkomma en större enhetlighet genom att utjämna dessa skillnader.

Vissa kompletterande upplysningar torde dock kunna åtfölja samtliga annonser i nationella annonsdatabaser som s.k. metadata, dvs. utan att de nödvändigtvis publiceras i annonsen. På så sätt kan uppgifter anges om med stöd av vilken nationell reglering som upphandlingen genomförs, i vilken annonsdatabas som annonsen först publicerades och identifikationsnummer för den upphandling som annonsen hör till.

När det gäller upphandlingar som inte ska annonseras i TED finns inte den ovan angivna begränsningen för vilka uppgifter som får offentliggöras i den nationella annonsdatabasen. Enligt den nuvarande regleringen är det endast obligatoriskt att lämna ett fåtal uppgifter av mer grundläggande karaktär, som uppgifter om föremålet för upphandlingen, kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten och om vilken dag anbud senast ska ha kommit in (se avsnitt 3.2.2).

För att möjliggöra förbättrad statistik, men också för att öka transparensen, bör dessa annonser ha ett mer utförligt innehåll. Det innebär att innehållet i högre utsträckning bör motsvara innehållet i en TED-annons. Att informationen om upphandlingen blir mer

utförlig i annonsen kan även vara till gagn för sådana leverantörer som överväger att delta i upphandlingen.

En övergripande målsättning är emellertid att regleringen av upphandlingar som inte omfattas av direktiven ska vara enkel och flexibel. Intresset av att förbättra statistiken genom en mer utförlig reglering måste balanseras mot denna strävan, och mot den större administration som ett utökat uppgiftslämnande skulle innebära för de inblandade. Utökningen av annonsinnehållet bör därför ske med viss försiktighet.

Uppgift om upphandlingens titel och om tillämpliga CPV-koder

När det gäller upphandlingar enligt LOU, LUF och LUFSS som inte ska annonseras i TED, bör vissa uppgifter av mer formell karaktär som skulle ha angetts vid motsvarande slag av annonsering i TED göras obligatoriska. Det handlar t.ex. om uppgifter om upphandlingens titel och om tillämpliga CPV-koder. På så sätt möjliggörs förbättrad statistik. Kraven bedöms endast medföra en begränsad ökning av den administrativa bördan för annonserande upphandlande myndigheter och enheter.

Sociala krav, miljökrav eller innovation

Den annonserande myndigheten eller enheten bör, för ovan angivna upphandlingar, även i annonsen ange om det ställs krav eller villkor som avser miljöhänsyn, sociala hänsyn (såsom arbetsrättsliga villkor) eller innovation. Det är uppgifter som både är av stort intresse från ett statistiskt perspektiv och för leverantörer på marknaden. Vid annonsering i TED krävs i dagsläget inte att sådana uppgifter ska anges. Det kan dock noteras att kommissionen, i det pågående arbetet med att ta fram nya standardformulär för annonsering, har föreslagit att sådana uppgifter ska ingå.

Upphandlingens uppskattade värde

Sådana annonser om upphandling enligt LOU, LUF och LUFSS som ska publiceras i TED ska innehålla uppgift om upphandlingens

uppskattade värde. Ett motsvarande krav bör införas för upphandlingar som inte ska annonseras i TED, främst av det skälet att uppgiften är av värde från statistiksynpunkt.

Generellt är svenska upphandlande myndigheter och enheter ovilliga att uppge det uppskattade värdet i annonserna. Skälet torde vara en farhåga om att det angivna värdet blir prisdrivande, på så sätt att de anbud som kommer in anpassas efter det. För ramavtal har det också under framtagandet av denna promemoria framhållits att det uppskattade värdet kan bli en signal till leverantörerna om hur mycket myndigheten eller enheten förväntas avropa. Det finns dock andra medlemsstater som i sin nationella upphandlingsreglering kräver att värdet ska anges i annonserna. Detta upplevs, såvitt känt, inte som problematiskt. Utifrån ett leverantörs-perspektiv kan uppgiften om det förväntade värdet vara avgörande för bedömningen av om det är affärsmässigt intressant att lägga ned resurser på att ta fram och ge in ett anbud i upphandlingen eller inte. Samma transparens-skäl som motiverar att uppgiften ska lämnas vid annonsering på unionsnivå i TED kan därför göras gällande i detta sammanhang. Att upphandlingarnas värde kvantifieras gynnar också sök- och bevakningstjänster, vilket kan öka leverantörernas möjlighet att hitta intressanta affärer och därmed leda till ökad anbudskonkurrens.

Ett förslag som har förts fram vid framtagandet av denna promemoria är att det bör göras möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att kunna dölja vissa uppgifter i annonserna, bl.a. det uppskattade värdet av upphandlingen, fram till dess att upphandlingen är avslutad. På så sätt skulle uppskattningens signalverkan på anbudsgivarna kunna motverkas. Mot detta har inväntats att myndigheter ska vara transparenta och att fler uppgifter gynnar goda affärer. Vid en samlad bedömning får intresset av att redovisa de aktuella uppgifterna anses överväga riskerna med en sådan redovisning.

Ett krav på efterannonsering även för upphandlingar som inte ska annonseras i TED

Alla upphandlingar som ska annonseras i TED ska också efterannonseras där. För upphandlingar som inte ska annonseras i TED finns inte något krav på efterannonsering. För att statistiken

på nationell nivå ska bli meningsfull behövs emellertid en mer enhetlig insamling. Därför bör efterannonsering ske också i dessa fall.

Ytterligare ett skäl för att införa en skyldighet att efterannonsera är att transparensen ökar, vilket är till gagn för såväl leverantörerna på marknaden som för andra upphandlande myndigheter och enheter.

Det främsta skälet mot att utöka antalet upphandlingar som ska efterannonseras är den ökade administrativa börda det innebär för upphandlande myndigheter och enheter. De uppgifter som ska tas in i en efterannons är emellertid relativt lätta att ta fram för den berörda myndigheten eller enheten. Administrationen bedöms därför kunna bli mindre betungande, i vart fall på sikt.

De positiva effekterna av ett krav på efterannonsering bedöms överväga den ovan beskrivna negativa effekten. En skyldighet att efterannonsera upphandlingar som inte ska annonseras i TED bör därför införas i samtliga upphandlingslagar. Efterannonserna bör innehålla bl.a. uppgifter om den upphandlande myndigheten eller enheten, kontraktets uppskattade värde och om den vinnande leverantören.

Identifikationsnummer och andra metadata

I enlighet med vad som ovan anförts finns det ett utrymme att låta alla annonser i nationella databaser – såväl sådana annonser som också ska publiceras i TED, som sådana som inte ska det – åtföljas av vissa metadata. Den möjligheten bör tas till vara. Alla annonser bör därför åtföljas av uppgift om vilken nationell lag som upphandlingen genomförs enligt, i vilken annonsdatabas annonsen först publicerades och om upphandlingens identifikationsnummer.

Ett identifikationsnummer behövs bl.a. av det skälet att samma annons ibland förekommer i TED flera gånger (se avsnitt 3.3). Upphandlingsutredningen föreslog att det i en annons skulle anges huruvida den är en originalannons. En sådan lösning saknar dock mekanismer för att identifiera en annons som publiceras på två annonsplatser och på båda platserna angetts vara en originalannons. En annonsdatabas bör därför ha ett system för att kunna identifiera enskilda annonser.

Närmare hur identifikationen ska gå till bör fastställas av den myndighet som regeringen utser till ansvarig för statistiken om offentlig upphandling. En sådan identifikation skulle kunna generera att annonsdatabasen vid ursprunglig publicering av en annons tilldelar den en nyckel i form av en unik kombination av tecken. Detta identifikationsnummer återges sedan i annonsen vid återpublicering. Genom identifikationsnumret bör exempelvis annonsdatabasen som ursprungligen publicerade annonsen kunna identifieras.

Genom att införa ett system för identifiering av enskilda annonser minimeras risken för att uppgifter samlas in flera gånger från samma annons. Det blir också möjligt att utläsa hur många annonser som publiceras i respektive annonsdatabas och hur stor andel av alla annonser som kan nås via annonsdatabasernas söktjänster. Annonser som tillhör en och samma upphandling, t.ex. en förhandsannons, upphandlingsannons och efterannons, kan vidare på detta sätt kopplas samman.

Förhandsannonsering av koncessionsupphandlingar

I 15 kap. LUK finns bl.a. bestämmelser om annonsering av sådana upphandlingar av koncessioner som inte ska annonseras i TED. Bestämmelserna ålägger endast en upphandlande myndighet eller enhet en skyldighet att förhandsannonsera sin avsikt att tilldela en koncession. Någon reglering av det egentliga annonsinnehållet finns inte.

Utifrån ett statistikperspektiv vore det värdefullt att få in uppgifter om koncessioners uppskattade värde och löptid. Det är emellertid inte givet att de uppgifterna finns tillgängliga redan vid tiden för en förhandsannonsering. Att införa en skyldighet att lämna sådana uppgifter i förhandsannonsen i de fall förutsättningar för detta finns – dvs. när sådana uppgifter finns att tillgå – skulle resultera i en icke jämförbar statistik av begränsat värde. Ändamålet att förbättra statistiken motiverar heller inte att det införs en skyldighet att annonsera koncessioner enligt 15 kap. LUK, utöver den skyldighet att förhandsannonsera som redan gäller.

Det närmare innehållet i förhandsannonserna bör regleras. Bestämmelserna om innehållet i annonserna bör endast avse mer

grundläggande uppgifter, såsom kontaktuppgifter till den upphandlande myndigheten eller enheten, CPV-kod och en kortfattad beskrivning av den planerade upphandlingen.

Upphandling av kollektivtrafik

I 4 a kap. kollektivtrafiklagen (2010:1065) finns bestämmelser som gäller för upphandling av tjänstekontrakt för kollektivtrafik på järnväg, med tunnelbana och på vatten samt upphandling av koncessioner för alla slag av kollektivtrafik. I korthet innebär regleringen att vissa bestämmelser i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska tillämpas vid sådana upphandlingar. I förordningen (2011:1126) om kollektivtrafik finns ytterligare bestämmelser om bl.a. annonsering. Regleringen kompletterar EU:s kollektivtrafikförordning.

Annonsering ska ske vid upphandling, men även inför och efter en direkttilldelning i vissa fall (se artikel 7.2 och 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning). EU:s kollektivtrafikförordning och den kompletterande nationella regleringen anger emellertid bara att vissa grundläggande uppgifter ska publiceras. Av regleringen framgår emellertid att annonsering ska ske i TED. Kommissionen har utarbetat standardformulär för annonsering av upphandlingar som omfattas av EU:s kollektivtrafikförordning. Det bör därför finnas goda förutsättningar att även för dessa upphandlingar använda annonserna som källa för statistikuppgifter. Det bedöms därför inte lämpligt att i nuläget införa mer detaljerade nationella bestämmelser om annonsinnehållet.

Regeringen meddelar föreskrifter om det närmare annonsinnehållet

Skyldigheten för upphandlande myndigheter och enheter att efterannonsera även upphandlingar som inte ska annonseras i TED bör regleras i upphandlingslagarna.

Bestämmelserna om krav på sådana annonsers innehåll bör lyftas ut från respektive upphandlingslag och tas in i upphandlingsförordningen. Det gör det möjligt att ändra dessa detaljerade bestämmelser utan en tidskrävande lagstiftningsprocess. Innan

ändringar genomförs bör dock förslagen på sedvanligt sätt beredas med berörda aktörer.

I avsnitt 6.1 föreslås att all annonsering ska ske i registrerade annonsdatabaser. När det gäller annonser som ska publiceras i TED finns i upphandlingslagarna bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om såväl innehållet i som offentliggörandet av annonserna (se t.ex. 8 kap. 6 § LOU). Ett motsvarande bemyndigande bör tas in i upphandlingslagarna i fråga om annonser som inte ska publiceras i TED.

5.5 Annat underlag för statistik

Bedömning: Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket bör i sitt arbete även fortsättningsvis använda sådant underlag som kompletterar underlaget från annonserna, exempelvis uppgifter om överprövningar från Domstolsverket. Det finns därutöver ett behov av att samla in uppgifter om de faktiska utbetalningar som upphandlande myndigheter och enheter gör, kopplade till kontrakt som ingåtts efter upphandling. Det kan också finnas behov av att samla in andra kvalitativa uppgifter om upphandlingar. Dessa uppgifter kan inte inhämtas från annonser och måste därför samlas in på annat sätt.

Skälen för bedömningen

Uppgifter om inköpsvärde (faktiska utbetalningar)

Det är i dagsläget inte möjligt att samla in detaljerade uppgifter om inköp och faktiska utbetalningar kopplade till enskilda avtal utan att det innebär en betydligt ökad administrativ börda för de upphandlande myndigheterna och enheterna. I denna promemoria föreslås i stället att ett pilotprojekt genomförs för att undersöka vilka uppgifter om inköp som är rimliga att samla in (se avsnitt 5.6).

De uppskattningar av den offentliga upphandlingens samlade årliga värde som Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten brukar göra utgår huvudsakligen från nationalräkenskaperna. Värden baserade på nationalräkenskaperna har flera nackdelar, bl.a.

flera års eftersläpning och att delar av värdet baseras på schablonmässiga beräkningar och antaganden.

I enlighet med vad som ovan anförts bör uppgifter om enskilda upphandlingars uppskattade värden i huvudsak samlas in i samband med att upphandlingen annonseras. Upphandlande myndigheter och enheter måste då i princip alltid uppskatta upphandlingens värde för att avgöra om direktupphandling är möjlig eller vilket annat förfarande som är tillämpligt. Även om denna uppskattning ger information om affärens bedömda värde vid upphandlingstillfället finns det flera faktorer som gör uppskattningen osäker. Options- och förlängningsklausuler i ett kontrakt ska exempelvis beaktas vid beräkningen, även om det inte är säkert att dessa klausuler kommer användas. De volymer som faktiskt avropas från ett ramavtal kan vidare avvika från uppskattningen vid upphandlingstillfället. Priser ändras dessutom ofta under ett avtals löptid. Avtal kan också i vissa fall avbrytas i förväg. Kontraktsvärden anges dessutom som klumpsummor, men det faktiska värdet kan variera från år till år under ett flerårigt kontrakts löptid.

Anbudsvärden kan beräknas på liknande sätt efter att vinnande anbud har utsetts och kan t.ex. samlas in från tilldelningsbeslut eller efterannonser. Ett anbudsvärde kan vara något mer precist än det uppskattade värdet av upphandlingen, eftersom man i dessa fall kan utgå från prissättningen i det vinnande anbudet. Men i övrigt kvarstår de osäkerhetsfaktorer som nämnts ovan.

Såväl upphandlingens uppskattade värde som anbudsvärdet är alltså osäkra indikatorer för inköpsvärdet, dvs. värdet av de faktiska utbetalningar som görs kopplade till ett upphandlat avtal. Det krävs därför andra metoder för att få fram det värdet. Valet av lämplig metod bör övervägas inom ramen för det ovan nämnda pilotprojektet.

Andra uppgifter av kvalitativt slag som kan samlas in

En upphandlande myndighet eller enhet som vill ställa miljökrav eller sociala krav i en upphandling kan göra det genom att bl.a. ställa upp villkor för fullgörande av kontrakt eller använda sig av tilldelningskriterier.

Med villkor för fullgörande av kontrakt förstås villkor som rör tillverkningen eller utförandet av det som upphandlas. En anbudslämnare måste acceptera villkoren för att anbudet inte ska förkastas. Villkoren kan t.ex. vara miljörelaterade eller socialt relaterade. I avsnitt 5.4 föreslås att det i annonser ska anges om det ställs miljökrav eller sociala krav i upphandlingen. På så sätt möjliggörs insamling av dessa uppgifter för statistikändamål. De uppgifterna ger dock inte svar på frågan om kravens relativa vikt, dvs. hur långtgående kraven är i förhållande till krav som ställs i andra upphandlingar. När det gäller miljökrav skulle en möjlig lösning kunna vara att begära in kompletterande uppgifter från sådana upphandlande myndigheter och enheter som angett att de ställt sådana krav. Detta skulle i vart fall kunna ge en uppfattning om hur långtgående krav som ställs och om kraven förändras över tid. Ett liknande system skulle kunna utvecklas för sociala krav.

Även andra uppgifter kan vara lämpliga att hämta in genom enkätundersökningar, intervjuer, fallstudier eller jämförande undersökningar mellan upphandlande myndigheter eller enheter. Detta gäller t.ex. uppgifter om:

- huruvida uppföljning av avtal har skett och i sådant fall hur uppföljningen skett och om några sanktioner har använts,
- i vilken grad organisationen använder ingångna avtal, om direktupphandlingar har skett utanför avtal,
- hur upphandlings- och inköpsprocessen ser ut i organisationen,
- hur upphandlings- och inköpsfunktionerna ser ut organisatoriskt, samt
- varför myndigheten eller enheten gjort på ett visst sätt eller hur den resonerat vid valet av ett visst alternativ.

5.6 Ett uppdrag till statistikmyndigheten om inköpsvärden och resultatindikatorer

Bedömning: Statistikmyndigheten bör ges i uppdrag att dels genomföra ett pilotprojekt om uppgiftsskyldighet avseende inköpsvärden för upphandlande myndigheter och enheter, dels utveckla resultatindikatorer för måluppfyllnad inom offentlig upphandling.

De upphandlande myndigheter och enheter som deltar i projektet bör årligen lämna uppgift om inköpsvolymen till statistikmyndigheten.

Skälen för bedömningarna

Uppdrag att genomföra ett pilotprojekt om inköpsvärden

Upphandlingsutredningen bedömde i sitt slutbetänkande att det var av stor vikt att veta till hur stort värde den offentliga upphandlingen årligen uppgår (SOU 2013:12 s. 587).

Det bedöms alltför finnas behov av att införa en skyldighet för upphandlande myndigheter och enheter att lämna uppgifter avseende inköpsvolymen. Det är också nödvändigt för att Sverige ska kunna uppfylla sina skyldigheter i fråga om statistikrapportering till kommissionen. Som ett första steg bör statistikmyndigheten ges i uppdrag att genomföra ett pilotprojekt med ett antal upphandlande myndigheter och enheter för att utreda vilka inköpsuppgifter som är möjliga och lämpliga att samla in. Hänsyn bör då tas till å ena sidan vilka uppgifter som behövs för statens analyser och beslutsunderlag och å andra sidan uppgiftslämnarnas olika förutsättningar när det gäller resurser, ekonomisystem, grad av digitalisering och inköpsvolymen. Möjligheten att ställa differentierade krav baserade på olika förutsättningar hos uppgiftslämnarna bör beaktas. Inom ramen för projektet bör bl.a. olika metoder för rapportering, vilka uppgifter som bör ingå och hur ofta rapportering bör ske övervägas. I pilotprojektet bör olika typer av myndigheter finnas representerade. Projektet bör resultera i ett förslag på hur insamlingen av inköpsuppgifter fortsättningsvis bör utformas.

De upphandlande myndigheter och enheter som deltar i projektet bör årligen lämna uppgift om inköpsvolymen till statistikmyndigheten.

Uppdrag att föreslå indikatorer för måluppfyllnad

Statistikmyndigheten bör också ges i uppdrag att föreslå indikatorer för att möjliggöra uppföljning av de mål för politiken på området för offentlig upphandling som regeringen lägger fast i budgetpropositionen. Med utgångspunkt från gällande mål (se avsnitt 3.1) bör indikatorer således tas fram för effektivitet, rättssäkerhet, konkurrens, sociala och miljömässiga hänsyn samt främjande av innovation. I uppdraget bör ingå att beskriva vilka uppgifter som ska ligga till grund för respektive indikator och hur uppgifterna ska samlas in, om detta inte redan sker i dag. Statistikmyndigheten bör dessutom överväga behovet av ytterligare indikatorer, t.ex. jämställdhet samt små och medelstora företags och det civila samhällets deltagande i offentliga upphandlingar.



6 Registrerade annonsdatabaser

6.1 Annonsering i registrerade annonsdatabaser

Förslag: All annonsering enligt upphandlingslagarna ska ske i registrerade annonsdatabaser. Även sådana upphandlingar av kollektivtrafik som regleras i lagen om kollektivtrafik ska annonseras i registrerade annonsdatabaser.

Skälen för förslaget

Annonsdatabaser ska registreras

För att kvaliteten i annonseringen ska kunna säkerställas, samt för att annonsering och uppgiftslämnande för statistik ska bli systematisk och för att garantera likabehandling av företagen, krävs att de företag som genom sina annonsdatabaser annonserar upphandlingar gör det i enlighet med vissa förutbestämda regler. Det bör vidare säkerställas att det levereras uppgifter från annonsdatabaserna till den myndighet som ska ansvara för statistiken. Ett sätt att åstadkomma detta är att uppställa ett krav på att annonsdatabaserna ska vara registrerade. Genom införandet av ett registreringsförfarande skulle den myndighet som ansvarar för att registrera annonsdatabaser kunna åläggas att kontrollera att den sökande uppfyller de krav som ställs. Registreringen skulle också ge goda förutsättningar för att utöva tillsyn över annonsdatabaserna.

All annonsering ska ske i registrerade annonsdatabaser

I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.1 avses med annonser bl.a. förhandsannonser, annonser, efterannonser och andra meddelanden i enlighet med de berörda bilagorna till LOU-direktivet, LUF-direktivet, LUK-direktivet och LUFSDirektivet, samt motsvarande annonslag för upphandlingar som inte ska annonseras i TED.

För sådana upphandlingar som ska annonseras i TED går annonseringen i praktiken oftast till så att den nationella annonsdatabas som den upphandlande myndigheten eller enheten använder sig av skickar annonsunderlaget till TED. När annonsen publicerats där, kan den även publiceras i annonsdatabasen. Något hinder mot nationell annonsering för sådana upphandlingar som ska publiceras i TED finns inte i upphandlingsdirektiven. (jfr exempelvis artikel 52 i LOU-direktivet). TED är alltså inte en exklusiv annonsplats för de upphandlingar som ska annonseras där. Någon skyldighet att publicera annonserna nationellt finns emellertid inte, även om detta sker regelmässigt.

De upphandlingar som inte ska annonseras i TED ska annonseras i en elektronisk databas som är allmänt tillgänglig (se bl.a. 19 kap. 9 § LOU). Även detta sker regelmässigt genom användning av någon av de privat drivna annonsdatabaserna.

För att statistiken på upphandlingsområdet ska vara sammanhängande och jämförbar bör uppgifter samlas in för samtliga annonserade upphandlingar, oberoende av om upphandlingen ska eller inte ska annonseras i TED. Det kan bäst åstadkommas genom att det införs en skyldighet att annonsera alla upphandlingar – såväl sådana som också ska annonseras i TED, som sådana som inte ska det – genom en registrerad annonsdatabas. Om en upphandlande myndighet eller enhet inte vill anlita en registrerad annonsdatabas bör den kunna ansöka om att själv registreras som en sådan databas (se avsnitt 6.2). Möjligheten för en upphandlande myndighet eller enhet att, utöver den obligatoriska publiceringen, annonsera på egen hand bör också finnas kvar.

En upphandlande myndighet eller enhet som vill anlita en registrerad annonsdatabas för sin annonsering, får i upphandlingen av tjänsten ställa kravet att databasen ska vara registrerad. Att det

kravet är uppfyllt bör exempelvis kunna visas genom ett registerutdrag.

Annonsering av upphandling av kollektivtrafik

Även för upphandlingar som regleras i lagen om kollektivtrafik bör statistiken förbättras. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 5.4 torde användningen av Europeiska kommissionens standardformulär innebära att annonserna kan användas som underlag för statistikinsamling. Därför bör även annonsering avseende dessa upphandlingar ske genom användning av en registrerad annonsdatabas.

6.2 Förutsättningar för registrering

Förslag: En ansökan om registrering av databas ska kunna göras av såväl ett företag som en upphandlande myndighet eller enhet.

För att en annonsdatabas ska registreras ska den som driver databasen vara lämplig att driva verksamheten. Det ska kunna antas att verksamheten kommer att drivas i enlighet med reglerna om annonsering och statistik.

För att registreras ska annonsdatabasen vidare uppfylla vissa grundläggande krav i fråga om funktioner. Det ska bl.a. finnas funktioner för att den upphandlande myndigheten eller enheten ska kunna uppfylla sina skyldigheter vid offentliggörande av sådana annonser som ska publiceras i TED.

Databasen ska också uppfylla vissa särskilda krav avseende teknisk prestanda, funktionalitet, servicenivå och tillgänglighet.

En ansökan om registrering ska vara förenad med en ansökningsavgift. En årlig registeravgift ska också tas ut av den som driver databasen.

Skälen för förslagen

Krav på den som driver en annonsdatabas

Möjligheten att ansöka om registrering av en databas bör vara öppen för alla som driver eller står i begrepp att starta en annonsdatabas, oberoende av juridisk form eller säte. Det bör vidare vara möjligt för en upphandlande myndighet eller enhet, som vill sköta sin annonsering på egen hand, att registrera en annonsdatabas.

Med hänsyn till det samhällsuppdrag som en annonsdatabas fullgör bör verksamheten präglas av långsiktighet och stabilitet. Den som driver en sådan databas bör därför exempelvis inte vara försatt i konkurs. Detta kan formuleras som att aktören ska vara lämplig att driva databasen. För juridiska personer bör det för registrering därför krävas ett utdrag ur bolags- eller föreningsregistret om verksamheten och för fysiska personer bevis om att de inte har näringsförbud.

Ytterligare ett krav för registrering bör vara att det genom sökandens uppgifter går att anta att verksamheten kommer att drivas i enlighet med befintlig reglering om annonsering och statistik.

Grundläggande krav på funktioner i annonsdatabasen

Det mest grundläggande kravet som bör kunna ställas på en registrerad annonsdatabas är att den ska kunna ta emot och publicera annonser enligt upphandlingslagarna. Det bör dock inte krävas att annonsdatabasen ska kunna hantera annonser enligt samtliga upphandlingslagar. Det bör t.ex. vara möjligt att få en annonsdatabas registrerad som enbart hanterar annonser från upphandlande enheter inom försörjningssektorerna.

Det är den annonserande upphandlande myndigheten eller enheten som ansvarar för att annonsering sker på rätt nivå och att annonsinnehållet är korrekt. Det bör emellertid finnas funktioner i databasen för att myndigheten eller enheten ska kunna uppfylla sina skyldigheter när det gäller offentliggörandet av annonser i TED. Det annonsunderlag som myndigheten eller enheten har gett in ska i tillämpliga fall vidarebefordras till Europeiska publikationsbyrån för publicering i TED. Vidare måste det finnas funktioner som säkerställer att annonsen inte publiceras för tidigt i den nationella databasen, i strid med de olika direktivstyrda reglerna om när publicering på nationell nivå tidigast får ske.

Det bör inte vara möjligt att publicera en annons utan att den annonserande upphandlande myndigheten eller enheten har lämnat de obligatoriska uppgifterna i annonsen. Därmed tydliggörs att det är den annonserande myndigheten eller enheten som har ansvaret för att annonsen är fullständig. Det ansvaret ska inte kunna lämnas över till den som driver annonsdatabasen. Det ligger dock i den senares intresse att utveckla stödjande funktioner, som t.ex. ”flaggning”, för att minska risken för uteblivna eller felaktiga inmatningar. Regleringen utesluter inte heller att den som driver databasen granskar annonser manuellt före publicering.

Särskilda krav på annonsdatabasen

Annonsdatabasen bör uppfylla vissa särskilda krav avseende teknisk prestanda, funktionalitet, servicenivå och tillgänglighet. Kraven bör bl.a. innebära att det går att identifiera och särskilja publicerade annonser och att det finns rutiner för att upptäcka brister i underlaget för annonserna. Vidare bör det vara möjligt för fysiska personer att söka i databasen utan kostnad. Avgränsningen till fysiska personer exkluderar robotsökning genom s.k. web crawlers.

Den myndighet som ska ansvara för den nationella statistiken bör ges befogenhet att, efter samråd med den myndighet som beslutar om registrering av annonsdatabaserna, bestämma vilka krav som, utöver de som ovan angetts, bör gälla för annonsdatabaserna i fråga om teknisk prestanda, funktionalitet, tillgänglighet och servicenivå. Sådana mer detaljerade krav kan exempelvis kunna avse

- registrerade annonsdatabasers sökfunktioner,
- inmatningen av uppgifterna i registrerade annonsdatabasers annonsformulär, t.ex. en definiering och beskrivning av hur fälten ska rubriceras, vilka tecken och antal tecken som ska accepteras,
- flaggning av fel och utformning av hjälptexter, samt
- hur annonser ska identifieras vid publicering.

Avgifter

Ansökan om registrering bör förenas med en avgift för att täcka registermyndighetens kostnader för handläggningen. Vidare bör en årlig registeravgift tas ut från den som driver en registrerad annonsdatabas för att täcka myndighetens kostnader för dels registerhållningen, dels kostnaderna för den tillsyn som myndigheten föreslås utöva över de registrerade annonsdatabaserna (se avsnitt 6.4). Avgifterna bör tas ut i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191). För att täcka verksamhetens kostnader bedöms att ansökningsavgifter bör tas ut med tillämpning av avgiftsklass 7 (8 500 kr) och att registeravgiften bör uppgå till 8 500 kr.

6.3 Registermyndighet

Förslag: Konkurrensverket ska besluta om registrering av annonsdatabaser.

Bedömning: Konkurrensverket bör på sin webbplats publicera listor över registrerade annonsdatabaser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Konkurrensverket är enligt 1 § förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. I egenskap av sådan myndighet är det lämpligt att Konkurrensverket också prövar ansökningar om registrering av annonsdatabaser och ansvarar för det register över databaserna som inrättas. Beslut om registrering ska föregås av en prövning av om den som driver annonsdatabasen, och databasen som sådan, uppfyller förutsättningarna för registrering (se avsnitt 6.2). Om så är fallet ska verket registrera annonsdatabasen.

Konkurrensverket bör på sin webbplats publicera en lista över registrerade annonsdatabaser med länkar till respektive annonsplats. En sådan service är värdefull för såväl upphandlande myndigheter och enheter som leverantörer.

6.4 Tillsyn och återkallelse av registrering

Förslag: Konkurrensverket ska ansvara för tillsyn av att de registrerade annonsdatabaserna uppfyller sina skyldigheter.

Myndigheten ska få hämta in sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten från den som driver en registrerad annonsdatabas. Vid behov ska myndigheten kunna förelägga den som driver en annonsdatabas att lämna dessa uppgifter.

Myndigheten ska återkalla en registrering av en annonsdatabas om det inte längre finns förutsättningar för registrering, om registeravgift inte har betalats eller om det finns brister i fullgörandet av de löpande skyldigheterna i fråga om annonsering och statistik. Återkallelse ska också ske på begäran av den som driver en databas.

Bedömning: Konkurrensverket bör inte ges rätt att förena ett föreläggande att lämna uppgifter med vite.

Skälen för förslagen och bedömningen

Konkurrensverket ska utöva tillsyn över de registrerade databaserna

Det är väsentligt att så långt som möjligt skilja tillsynsverksamhet från verksamhet som avser stöd och vägledning. Av det skälet bör Upphandlingsmyndigheten inte ansvara för tillsynen över de registrerade annonsdatabaserna. Konkurrensverket föreslås vara den myndighet som registrerar annonsdatabaser. Det är lämpligt att samma myndighet utövar tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Konkurrensverket är tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. Av nu angivna skäl bör Konkurrensverket ansvara för kontroll av att registrerade annonsdatabaser uppfyller sina åtaganden. Myndigheten bör avgöra hur tillsynsverksamheten närmare bör organiseras, t.ex. om tillsyn bör utföras löpande eller riskbaserat.

Konkurrensverket bör få hämta in sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten från den som driver en registrerad annonsdatabas. Vid behov ska myndigheten också kunna förelägga den som driver databasen att lämna uppgifter. Den

möjligheten bedöms sällan böra komma till användning. Det bedöms inte nödvändigt att ge myndigheten rätt att förena det föreläggandet med vite.

Konkurrensverket bör ha möjlighet att som en yttersta åtgärd återkalla registreringen för en annonsdatabas, om den som driver annonsdatabasen inte längre är lämplig att utöva verksamheten eller om någon annan av förutsättningarna för registrering inte längre är uppfylld. Återkallelse bör också ske om föreskriven avgift inte betalas eller om det kan konstateras att det finns allvarliga brister av systematisk karaktär i fullgörandet av de löpande skyldigheterna i fråga om annonsering och statistik. En återkallelse bör även kunna ske på begäran av den som driver annonsdatabasen.

En åtgärd som torde bli vanligt förekommande i återkallelseärenden är förelägganden om att åtgärda sådana brister som angivits ovan. Det bedöms inte nödvändigt att ha en uttrycklig bestämmelse om detta, eller ge Konkurrensverket möjlighet att förena ett sådant föreläggande med vite. Verket bör dock ges rätt att besluta att ett beslut om återkallelse ska gälla omedelbart.

Det bör i sammanhanget framhållas att annonser som redan har skickats till en registrerad annonsdatabas, och som annonserats före en återkallelse, får anses uppfylla kraven på annonsering, även om registreringen sedan återkallas. Några nya annonser får dock inte publiceras efter att registreringen återkallats.

Tillsyn över annonsinnehåll

Ett centralt moment i det konkurrensuppsökande skedet i en upphandling är annonseringen. Att upphandlande myndigheter och enheter anger korrekta uppgifter i sina upphandlingsannonser omfattas av Konkurrensverkets tillsyn över den offentliga upphandlingen enligt upphandlingslagarna.

Det ansvar för tillsyn över de registrerade databaserna som nu tillkommer innebär att Konkurrensverket också ges befogenhet att granska de system som används vid annonseringen. Om de dataprogram som används är utformade så att de säkerställer att uppgifter lämnas, bör denna tillsyn huvudsakligen kunna inriktas mot att programmen också är utformade på ett sådant sätt att de så långt som möjligt hindrar att felaktiga uppgifter förs in i systemen.



7 En samlad upphandlingsstatistik

7.1 Statistikmyndighet

Förslag: Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet.

Bedömning: Upphandlingsmyndigheten bör inom ramen för sin ordinarie stödverksamhet ge råd om hur uppgifter ska anges i annonser.

Upphandlingsmyndigheten bör, i samarbete med Konkurrensverket, bl.a. identifiera och föreslå för regeringen vilka uppgifter om offentlig upphandling som bör finnas i annonser om upphandling för att de ska kunna samlas in.

Skälen för förslaget och bedömningarna

Konkurrensverkets arbete med statistik om offentlig upphandling

Enligt 4 § förordningen med instruktion för Konkurrensverket ska verket bl.a. samla in uppgifter för statistikändamål. Någon närmare precisering av vilka uppgifter som avses har inte gjorts. Utgångspunkten är därför att det handlar om uppgifter inom verkets ansvarsområde, vilket bl.a. omfattar tillsynen på upphandlingsområdet. Konkurrensverket presenterar sedan ett antal år tillbaka statistik på upphandlingsområdet i en årlig rapport, som sedan 2015 getts ut av verket tillsammans med Upphandlingsmyndigheten.

Upphandlingsmyndighetens arbete med statistik om offentlig upphandling

Av förordningen (2015:527) med instruktion för Upphandlingsmyndigheten framgår bl.a. att myndigheten ska:

- ha det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter (1 §),
- bistå regeringen med underlag för utvecklingen av upphandling (3 §), samt
- utveckla, förvalta och sprida statistik om upphandling (6 §).

Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet

Ett av syftena med förslagen i denna promemoria är att förbättra möjligheterna till styrning, stöd och uppföljning av den offentliga upphandlingen på nationell nivå. Detta syfte återspeglas i Upphandlingsmyndighetens uppgifter enligt myndighetens instruktion. Det talar för att Upphandlingsmyndigheten ska utses till statistikmyndighet.

Ett alternativ är att utse Konkurrensverket till statistikmyndighet. Uppgifter som samlas in ur annonser används dock inom Konkurrensverkets tillsynsverksamhet. Om Konkurrensverket skulle utses till statistikmyndighet skulle verket få dubbla roller såsom tillsynsmyndighet och statistikmyndighet. Dessa verksamheter bör av bl.a. integritetsskäl vara åtskilda.

Sammantaget bedöms det som mest lämpligt att Upphandlingsmyndigheten ges uppgiften att ansvara för upphandlingsstatistiken.

Upphandlingsmyndigheten kommer att kunna använda den statistik som produceras i arbetet med att följa utvecklingen av den offentliga upphandlingen. Konkurrensverket kommer att kunna använda statistiken som ett underlag i sin tillsynsverksamhet. Inom ramen för sin ordinarie stödverksamhet bör Upphandlingsmyndigheten ge upphandlande myndigheter och enheter råd om hur uppgifter anges i annonser. Upphandlingsmyndigheten bör också bevaka att rätt statistikuppgifter samlas in för myndighetens, Konkurrensverkets och regeringens behov. Vidare bör myndigheten, i samarbete med Konkurrensverket, identifiera och till

regeringen lämna förslag om sådana ändringar av reglerna om annonsernas innehåll som de bedömer är nödvändiga för statistikändamål.

Upphandlingsmyndigheten bör också främja utvecklingen av statistiken. Detta är särskilt viktigt i samband med att inköpsprocessen blir allt mer elektronisk, vilket kan öppna möjligheter för att samla in nya uppgifter och minska den administrativa bördan för uppgiftslämnarna.

7.2 En nationell statistikdatabas

Förslag: Upphandlingsmyndigheten ska som statistikmyndighet ha huvudansvaret för en nationell databas för statistiken på upphandlingsområdet.

Statistikdatabasen ska innehålla uppgifter från och om annonser om upphandling. Den får även innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för framtagande av statistik.

Innehållet i statistikdatabasen ska via internet kostnadsfritt hållas tillgängligt som öppna data.

Upphandlingsmyndigheten ska, efter inhämtande av yttrande från Konkurrensverket, få meddela föreskrifter om innehållet i statistikdatabasen, vilka uppgifter som för statistikändamål får begäras från den som driver en registrerad annonsdatabas och om driften av statistikdatabasen, t.ex. om formerna för lämnande av och inmatning av uppgifter.

Upphandlingsmyndigheten ska vidare, efter inhämtande av yttrande från Konkurrensverket, få meddela föreskrifter om vilka krav som ska gälla för registrerade annonsdatabaser rörande exempelvis teknisk prestanda och funktionalitet.

Skälen för förslagen: De uppgifter från och om annonser om upphandling som den som driver en registrerad annonsdatabas lämnar till Upphandlingsmyndigheten (se avsnitt 5.2) bör samlas i en nationell statistikdatabas, som samma myndighet bör ha huvudansvaret för.

Utöver uppgifter från och om annonser bör statistikdatabasen få innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för framtagande av statistik, exempelvis uppgifter om överprövningar

från Domstolsverket och uppgifter om bl.a. inköpsvärden som inhämtas från det pilotprojekt som föreslås (se avsnitt 5.5 och 5.6).

Upphandlingsmyndigheten bör efter bearbetning av de lämnade och inhämtade uppgifterna kostnadsfritt tillgängliggöra statistikuppgifter ur databasen som öppna data på sin webbplats.

Det löpande arbetet med att driva och utveckla statistikdatabasen förutsätter ett nära samarbete mellan Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket. Det framstår som lämpligt att Upphandlingsmyndigheten ges befogenhet att, efter att ha inhämtat yttrande från Konkurrensverket, meddela föreskrifter om vilka uppgifter statistikdatabasen ska innehålla, vilka uppgifter ur annonser om upphandling som får begäras från den som driver en registrerad annonsdatabas och driften av databasen. Det sistnämnda tar exempelvis sikte på formerna för lämnande av och inmatning av uppgifter, dvs. vilken webbtjänst som ska användas och när uppgifter ska lämnas.

Även de föreskrifter som Upphandlingsmyndigheten bör ges befogenhet att meddela i fråga om registrerade annonsdatabaser ska tas fram efter inhämtande av yttrande från Konkurrensverket (se avsnitt 6.2).

7.3 Krav på statistiken

Förslag: Statistiken på upphandlingsområdet ska vara objektiv och allmänt tillgänglig samt relevant, noggrann och jämförbar.

Bedömning: Statistiken om offentlig upphandling bör för närvarande inte ingå i den officiella statistiken.

Skälen för förslaget och bedömningen

Den statliga statistiken består av officiell statistik och övrig statistik. Det grundläggande regelverket för den officiella statistiken finns i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Lagen kompletteras av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Regeringen beslutar om vilka områden som ska omfattas av officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för denna, s.k. statistikansvariga myndigheter. Enligt 1 § tredje stycket lagen

om den officiella statistiken ska de bestämmelser som reglerar behandling av personuppgifter tillämpas vid all framställning av statistik hos en statistikansvarig myndighet och inte enbart vid framställning av officiell statistik. Enligt 3 § ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistiken ska enligt 3 a § vara objektiv och allmänt tillgänglig. I paragrafen anges också de kvalitetskriterier som ska tillämpas när den officiella statistiken utvecklas, framställs och sprids. Dessa är relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet samt samstämmighet.

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 7–13 §§ lagen om officiell statistik. Där anges vilka som enligt lagen är uppgiftsskyldiga och för vilka uppgifter. Uppgiftsskyldigheten gäller näringsidkare (7–9 §§), olika organisationer, bl.a. vissa stiftelser (10 §), samt kommuner och landsting (11 §). Enskilda privatpersoner omfattas inte av lagens uppgiftsskyldighet. De uppgiftsskyldiga kan av den statistikansvariga myndigheten föreläggas att fullgöra sin skyldighet (20 §). Föreläggandet får förenas med vite.

I en bilaga till förordningen om den officiella statistiken framgår vilka som är de statistikansvariga myndigheterna och de områden som de ansvarar för. Uppgiftsinlämnandet ska vara så enkelt som möjligt, stå i proportion till användarnas behov och utgöra en rimlig arbetsbörda för uppgiftslämnarna. Vid framställningen av den officiella statistiken ska de statistikansvariga myndigheterna så långt som möjligt använda uppgifter ur befintliga register (4 §). Näringsidkarnas uppgiftsskyldighet omfattar en rad uppgifter, som antalet anställda, löner, priser etc. (5 §).

Statistikutredningen 2012 anförde i sitt slutbetänkande Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83) att den officiella statistikens roll är att ge en övergripande bild av samhället och öka medborgarnas möjlighet till insyn. Vidare ska statistiken ligga till grund för politiska beslut, den allmänna debatten, forskning, utvärdering m.m. Statistiken ska vara objektiv, saklig och av god kvalitet. Utredningen anförde vidare att EU-reglerad statistik som regel bör vara officiell statistik.

Bör statistiken om upphandling ingå i den officiella statistiken?

Den statistik om offentlig upphandling som Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten har publicerat har blivit bättre med tiden, men uppgifterna definieras, ägs och kvalitetssäkras inte av myndigheterna. På grund av dessa brister är statistiken för närvarande inte tillräckligt tillförlitlig för att ingå i den officiella statistiken. Om Upphandlingsmyndigheten får till uppgift att definiera och säkerställa uppgifternas kvalitet kan det emellertid på sikt finnas förutsättningar för detta. Det får då övervägas närmare om upphandlingsstatistiken har ett sådant allmänintresse, och är av sådan kvalitet, att den bör ingå i den officiella statistiken.

Kraven på upphandlingsstatistik

Trots att statistik om offentlig upphandling inte bör ingå i den officiella statistiken bör vissa kvalitetskrav gälla för den. De krav för den officiella statistiken som anges i 3 a § lagen om officiell statistik kan tjäna som utgångspunkt. De mest centrala av dessa krav bör gälla även för statistiken på upphandlingsområdet. Mot denna bakgrund föreslås att krav införs om att statistiken på upphandlingsområdet ska vara objektiv och allmänt tillgänglig samt relevant, noggrann och jämförbar.

8 En ny lag om upphandlingsstatistik

8.1 En ny lag med grundläggande bestämmelser

Förslag: De grundläggande bestämmelserna om nationell upphandlingsstatistik och om registrering av annonsdatabaser tas in i en ny lag om upphandlingsstatistik.

Mer detaljerade föreskrifter om vad som ska gälla för statistikdatabasen och för registrerade annonsdatabaser i fråga om bl.a. funktioner och teknisk prestanda ska få meddelas av regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer.

Skälen för förslagen: Regeringen bedömde i propositionen Nytt regelverk om upphandling att de nya upphandlingsdirektivens bestämmelser om nationell rapportering till Europeiska kommissionen och om statistiska uppgifter vid upphandling inte krävde något genomförande i lag (prop. 2015/16:195 del 2 s. 863 f.). Dessa frågor behandlas därför i upphandlingsförordningen (2016:1162).

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen (RF) ska föreskrifter meddelas genom lag bl.a. om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna om föreskriften gäller skyldigheter för enskilda eller övriga ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden. För enskilda betungande föreskrifter hör således till det primära lagområdet. De grundläggande bestämmelserna om registrering av annonsdatabaser bör därför meddelas genom lag. De bör tas in i en ny lag om upphandlingsstatistik.

Av 8 kap. 3 § RF följer att den ovan angivna föreskrifträtten kan delegeras. De närmare bestämmelserna om vad som ska gälla för registrerade annonsdatabaser i fråga om teknisk prestanda,

funktionalitet, tillgänglighet och servicenivå bör meddelas av regeringen i den tillhörande förordningen om upphandlingsstatistik. Mer detaljerade bestämmelser bör lämpligen meddelas i föreskriftsform av Upphandlingsmyndigheten efter samråd med Konkurrensverket (se avsnitt 6.2). Konkurrensverket bör vidare ges rätt att som registermyndighet meddela närmare föreskrifter om betalningen av ansökningsavgift och registeravgift.

Den nya lagen om upphandlingsstatistik bör också innehålla de grundläggande bestämmelserna om nationell upphandlingsstatistik. Det bör delegeras till Upphandlingsmyndigheten att, efter samråd med Konkurrensverket, meddela de närmare föreskrifterna om statistikdatabasen (se avsnitt 7.2).

8.2 Personuppgifter och sekretess

Förslag: Enligt den nya lagen om upphandlingsstatistik ska statistikmyndigheten få behandla personuppgifter för framställning av statistik och registermyndigheten få behandla personuppgifter för registerhållningen och för sin tillsyn.

Bedömning: Det bedöms inte finnas behov av någon särskild sekretessreglering för framtagandet av den aktuella statistiken.

Skälen för förslaget och bedömningen: Både statistikmyndigheten och den myndighet som ansvarar för registrering och tillsyn, dvs. Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket, kommer med anledning av förslagen i denna promemoria att föra register. I den mån registren kommer att innehålla personuppgifter måste regleringen av behandlingen av sådana uppgifter beaktas. Denna reglering finns för närvarande i personuppgiftslagen (1998:204). Den 25 maj 2018 kommer denna lag att ersättas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 26 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG, som kommer att vara direkt tillämplig i Sverige. Dataskyddsutredningen har föreslagit nationella bestämmelser som kompletterar förordningen (SOU 2017:39). Med hänsyn till att förslagen i denna promemoria föreslås träda i kraft den 1 januari 2019, bör de kommande reglerna om

dataskydd beaktas. De reglerna innebär skydd för fysiska personer vid behandling av personuppgifter. Regleringen ställer bl.a. strängare krav på att företag och andra organisationer ska informera om hur de hanterar enskildas personuppgifter. Enskilda ska i vissa situationer även kunna säga nej till att en myndighet eller ett bolag använder ens personuppgifter. Förordningen innehåller därutöver bl.a. regler om när man har rätt att få uppgifter raderade. För behandling av personuppgifter krävs som utgångspunkt enligt artikel 6 i förordningen t.ex. att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål, att behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås, att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

För Upphandlingsmyndighetens del innebär förslagen i denna promemoria att myndigheten i sin statistikdatabas ska behandla uppgifter som behövs för framställning av statistik. Uppgifterna bedöms i normalfallet inte innehålla några personuppgifter. En leverantör kan dock vara en fysisk person och det kan därför föras över personuppgifter, främst identitetsuppgifter som namn, från annonsdatabaserna till Upphandlingsmyndigheten. I vilken utsträckning det sker är dock en uppgift för myndigheten att bestämma eftersom den beslutar om vilka uppgifter som ska hämtas in och vilka uppgifter som statistikdatabasen ska innehålla, se avsnitt 6.1. I det arbetet behöver myndigheten ta hänsyn till reglerna om dataskydd och bl.a. göra en integritetsanalys. Till stöd för detta finns vägledningar från Datainspektionen.

För Konkurrensverkets del kommer registerhållningen över annonsdatabaserna att innebära att personuppgifter behandlas. Behandlingen kan dock begränsas till uppgifter om vilka som är företrädare för annonsdatabaserna. Sådana uppgifter är normalt sett allmänna och offentliga i bolagsregister. Den personal som arbetar med registret bedöms också att vara begränsad till sannolikt en eller ett fåtal personer. Mot denna bakgrund bedöms integritetsriskerna vara mycket små.

Trots att personuppgifter således kommer att behandlas i väldigt liten omfattning hos de båda myndigheterna, är det viktigt att det finns ett rättsligt stöd för det fall de kommer att behöva göra det. Det rättsliga stödet ska finnas i lagen om upphandlingsstatistik och begränsas till det ändamål som uppgifterna behöver behandlas för. Statistikmyndigheten ska således få behandla personuppgifter för framställning av statistik och Konkurrensverket ska få behandla personuppgifter för registerhållningen och för sin tillsyn. Uppgifterna kan förutom namn och adresser avse personnummer. Något behov av att behandla känsliga personuppgifter bedöms inte finnas i någon av myndigheternas verksamheter. Antalet registrerade kommer dessutom att vara så få att inte den samlade informationsmängden gör uppgifterna känsliga.

Det stora flertalet av de uppgifter som ska samlas in med stöd av den föreslagna regleringen kommer inte att vara av känsligt slag. Något behov av sekretess efter det att anbudssekretessen enligt 19 kap. 3 § andra stycket OSL upphör för en upphandling torde sällan finnas. Uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden kommer dock att omfattas av sekretess enligt den s.k. statistiksekretessen i 24 kap. 8 § OSL. Den sekretessen är absolut. Det bedöms därför inte finnas behov av någon ytterligare sekretessreglering.

8.3 Överklagande

Förslag: Beslut enligt den föreslagna lagen om upphandlingsstatistik ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Skälen för förslaget: Beslut i fråga om registrering av en annonsdatabas och om att återkalla en registrering bör kunna överklagas av den som beslutet angår. Det går inte att utesluta att det även kan förekomma andra beslut enligt lagen som t.ex. fattas inom ramen för Konkurrensverkets tillsynsarbete som bör kunna överklagas. Möjligheten att överklaga bör därför avse alla beslut enligt den föreslagna lagen om upphandlingsstatistik. Beslut enligt lagen är av sådan karaktär att målen bör handläggas i allmän

förvaltningsdomstol. Målen bör omfattas av prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.



9 Konsekvenser av förslagen

9.1 Statlig styrning och tillsyn

Bedömning: För staten som helhet skapar förslagen bättre beslutsunderlag samt ger ökad möjlighet till styrning och uppföljning. Transparensen ökar och Sverige kan bättre uppfylla sina skyldigheter gentemot EU. Sveriges internationella arbete vid exempelvis frihandelsavtalsförhandlingar kan vidare stärkas.

För Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket kan bättre statistik leda till bättre beslutsunderlag och allokering av resurser för stöd och tillsyn.

Vissa kostnader kan väntas för Upphandlingsmyndighetens arbete med främst statistikdatabasen samt för Konkurrensverkets arbete med registrering av och tillsyn över annonsdatabaser. Konkurrensverkets kostnader kommer att kunna finansieras med avgiftsintäkter.

Skälen för bedömningarna

Konsekvenser av att innehållet i annonser om offentliga upphandlingar utökas

För regeringen innebär förslagen förbättrade möjligheter till strategisk styrning och uppföljning. Kvaliteten på de insamlade uppgifterna och tillgången till nya uppgifter säkerställs.

Sverige kan genom förslagen uppfylla sina skyldigheter gentemot EU enligt upphandlingsdirektiven. Det blir bl.a. lättare att uppfylla kraven i artikel 84 i LOU-direktivet och artikel 100 i LUF-direktivet att tillhandahålla individuella rapporter genom att de uppgifter som ska ingå i rapporterna samlas in av statistik-

myndigheten i samband med efterannonseringen. Sådana rapporter kan därefter på begäran enkelt tas fram.

Sveriges internationella arbete kan stärkas genom en förbättrad statistik om gränsöverskridande handel, såväl vid förhandlingar på EU-nivå som vid frihandelsavtalsförhandlingar och anslutningsförhandlingar till WTO:s avtal om offentlig upphandling.

Kvaliteten på annonsuppgifterna i TED kan genom förslagen säkerställas. Det innebär en utebliven risk för att Sverige, efter en begäran från Europeiska kommissionen, skulle behöva ta fram och ge in kompletterande uppgifter på grund av bristande kvalitet och fullständighet hos de uppgifterna (artikel 85.1 andra stycket i LOU-direktivet och artikel 101.1 andra stycket i LUF-direktivet).

För Upphandlingsmyndigheten och Konkurrensverket kommer uppgifterna som samlas in utgöra en grund för bättre statistik om offentlig upphandling. Detta kan i sin tur leda till bl.a. mer välgrundade beslut, bättre allokering av resurser för stöd och tillsyn samt ökad kunskap. Även andra statliga myndigheter, som t.ex. Kammarkollegiet, Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionen, kan ha nytta av bättre statistik om offentlig upphandling.

Kravet på att Sverige vart tredje år ska lämna en statistikrapport till kommissionen med det totala uppskattade värdet på offentliga upphandlingar kommer genom den föreslagna regleringen att kunna uppfyllas. Vidare tillgodoses behovet av att få fram uppgifter till de övervakningsrapporter som Sverige ska skicka till kommissionen. Trots att det inte anges som något krav i direktiven har kommissionen föreslagit att medlemsstaterna bl.a. ska rapportera andelen upphandlingar där miljömässiga eller sociala krav ställs, andelen upphandlingar som främjar innovation samt små och medelstora företags deltagande i offentlig upphandling.

Kostnader

Konkurrensverkets och Upphandlingsmyndighetens sammantagna inköpskostnad för statistiken om offentlig upphandling uppgick 2015 till ca 800 000 kronor. Utöver detta tillkom kostnader om cirka en årsarbetskraft för bearbetning och presentation av statistiken. Kostnaden för framtagande av statistiken väntas inte

minska om myndigheterna får ett ökat ansvar för insamling och förvaltning av samt tillsyn över statistiken.

Som exempel på nya kostnader som uppstår för staten kan nämnas kostnader för driften av statistikdatabasen som förläggs till Upphandlingsmyndigheten. Utöver detta innebär själva framtagandet av databasen en engångskostnad. Kostnaden för myndighetens arbete med att upprätta den nationella statistikdatabasen kan uppskattas till ca 5 miljoner kronor. Den kostnaden bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar för myndigheten eller genom omfördelning av medel inom utgiftsområdet.

Upphandlingsmyndigheten får också ett tillkommande ansvar att ge stöd till användarna av statistikdatabasen, t.ex. genom vägledning, föreläsningar, nyhetsbrev, information på webbplatsen eller helpdeskfunktionen. Även skyldigheten för upphandlande myndigheter och enheter att i annonserna ange upphandlingens uppskattade värde samt att enhetligt och korrekt ange CPV-koder kan medföra ett särskilt behov av stöd. Denna verksamhet bedöms dock kunna utföras inom ramarna för myndighetens befintliga anslag.

Konkurrensverket har redan i dag ansvaret för tillsyn över de uppgifter som upphandlande myndigheter och enheter anger i samband med annonsering. En engångskostnad kommer att uppstå för upprättandet av ett register över databaserna. Verket får sedan löpande kostnader för att förvalta registret och för att registrera, utöva tillsyn och i förekommande fall återkalla registreringar av annonsdatabaser. Den senare delen av verksamheten ska vara avgiftsfinansierad. Eftersom endast ett mindre antal aktörer bör vara aktuella för registrering bedöms denna tillkommande verksamhet emellertid bli av mindre omfattning. Kostnaderna för ansökningsförfarandet bör kunna täckas av den föreslagna ansökningsavgiften i avgiftsklass 7 enligt avgiftsförordningen. Kostnaderna för löpande registerhållning och tillsyn över databaserna kan bedömas motsvara kostnaderna för en kvarts årsarbetskraft, ca 225 000 kr³. Denna kostnad beräknas täckas av den föreslagna registeravgiften.

³ Baserat på Statistiska centralbyråns uppgifter om medianlön för anställda i staten med minst tre års eftergymnasial utbildning inom samhällsvetenskap, juridik, handel eller administration 2015. Uppgiften är beräknad genom Arbetsgivarverkets uppgifter om

Förslagen innebär samtidigt att de upphandlande myndigheternas och enheternas efterlevnad av annonseringsbestämmelserna kommer att öka till följd av att annonsdatabaserna genom sina system kommer att säkerställa att annonserna innehåller de uppgifter som krävs. Detta bedöms minska behovet av Konkurrensverkets tillsyn. Verkets totala kostnader med anledning av förslagen bedöms därför inte öka mätbart.

Överklagande av beslut enligt lagen om upphandlingsstatistik torde inte bli vanligt förekommande. Antalet registrerade annonsdatabaser kommer att vara få och beslut som går dem emot torde bli sällsynta. Några beräkningsbara kostnader för domstolarna bedöms därför inte uppkomma.

9.2 Upphandlande myndigheter och enheter

Bedömning: Förslagen förbättrar förutsättningarna för upphandlande myndigheter och enheter att lämna fullständiga och korrekta uppgifter i sina annonser. Förslagen skapar bättre beslutsunderlag och ökar möjligheterna att följa upp upphandlingarna. Den administrativa bördan bedöms dock inledningsvis i viss utsträckning kunna öka.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser av förslagen om att annonser om upphandlingar ska innehålla fler uppgifter och utökad skyldighet att efterannonsera

Ungefär 4 100 organisationer omfattades av upphandlingslagstiftningen 2015. Små organisationer kan dock ofta klara sina anskaffningar genom direktupphandlingar, samordnade upphandlingar, gemensamma ramavtal eller genom att mer sällan annonsera upphandlingar. I praktiken genomförde drygt 1 100 upphandlande myndigheter och enheter en eller flera annonserade upphandlingar

kostnader för statsanställda och inkluderar sociala och andra avgifter, men inte kostnader för utbildning och lokalkostnader.

2015 och totalt annonserades 18 345 upphandlingar.⁴ På grund av det stora antalet annonserade upphandlingar, och det betydande antalet organisationer som berörs, kan även små förändringar i regelverken få en stor sammantagen effekt.

Förslagen tydliggör hur annonsering ska ske och, såvitt avser upphandlingar som inte ska annonseras i TED, vilka uppgifter som ska finnas i annonsen. Ansvarsfördelningen mellan å ena sidan den upphandlande myndigheten eller enheten och å andra sidan annonsdatabasföretagen tydliggörs. Genom att de uppgifter som myndigheter och regeringen efterfrågar samlas in genom annonser minskar också behovet av enkätundersökningar riktade mot upphandlande myndigheter och enheter.

På nationell nivå innebär en bättre statistik förbättrade möjligheter till nationell styrning och uppföljning av den offentliga upphandlingen. För upphandlande myndigheter och enheter kan detta på längre sikt leda till en effektivare reglering, bättre stöd och ökade möjligheter till samordning. Detta kan möjliggöra besparingar och effektiviseringar.

Även om de insamlade uppgifterna från upphandlande myndigheters och enheters perspektiv är väldigt övergripande, kan det förhållandet att uppgifterna blir mer tillgängliga och fullständiga göra det intressant för upphandlande myndigheter och enheter att jämföra sina genomförda upphandlingar. Den statistik som tas fram kan upphandlande myndigheter och enheter använda som beslutsunderlag samt för uppföljning och planering av upphandlingar. Möjligheterna förbättras att göra jämförelser inom och mellan myndigheter och enheter, både inför, under och efter upphandlingar.

För de upphandlande myndigheterna och enheterna kan dock förslagen innebära en ökad administrativ börda. Bördan kan öka dels genom att fler uppgifter ska anges i annonserna, dels genom den utökade skyldigheten att efterannonsera upphandlingar.

Det är emellertid endast ett fåtal krav på annonsuppgifter som kan sägas vara helt nya. En stor del av de uppgifter som ska anges i annonserna är redan i dag obligatoriska att ange i sådana annonser för upphandlingar som ska annonseras i TED.

⁴ Statistik om offentlig upphandling (Upphandlingsmyndighetens rapport 2016:2 och Konkurrensverkets rapport 2016:10).

Den föreslagna skyldigheten att efterannonsera även sådana upphandlingar som inte ska annonseras i TED innebär tillkommande administration. Till stor del är emellertid de uppgifter som enligt förslaget ska ingå i efterannonserna obligatoriska att ange i antingen kontraktet, tilldelningsbeslutet, en individuell rapport eller i något annat upphandlingsdokument. Det rör sig således om konkreta uppgifter som redan finns tillgängliga.

De nya skyldigheterna kommer sannolikt till en början innebära en ökad arbetsbörda, som dock kommer att minska med tiden, i takt med att upphandlande myndigheter och enheter bygger upp sin kompetens. Upphandlingsmyndigheten bör dessutom kunna bidra med stöd, särskilt beträffande sådana uppgifter där störst brister finns i dag, t.ex. avseende det beräknade värdet av upphandlingar och CPV-koder för det som ska upphandlas.

De upphandlande myndigheter och enheter som i dag rutinmässigt brister i sin annonsering eller rapportering kan givetvis få en betydligt ökad arbetsbörda. Detsamma gäller för sådana myndigheter eller enheter som överlåter åt annonsdatabasföretagen att ange vissa uppgifter.

Konsekvenser av förslaget att annonsering ska ske i registrerade annonsdatabaser

Eftersom de registrerade annonsdatabaserna ska ha ett system för identifiering av annonser vid publicering och återpublicering blir det möjligt för upphandlande myndigheter och enheter att avgöra ungefär hur stor andel av alla annonser respektive söktjänst når. Detta tydliggör för en annonserande myndighet eller enhet hur den bäst når sina presumtiva anbudsgivare.

De företag som i dag driver annonsdatabaser på den svenska marknaden bedöms ha förmåga att uppfylla de nya kraven och därmed bli registrerade. Störst skillnad innebär kraven för små upphandlande myndigheter och enheter som inte annonserar i annonsdatabaser. Dessa saknar sannolikt resurser för att själva bli registrerade annonsdatabaser och måste således anlita en sådan. Det kan innebära ökade kostnader, främst för anskaffning av upphandlingssystem, utbildning av personal och framtagande av nya rutiner.

För att minska dessa problem bör information om ändringen delges upphandlande myndigheter och enheter i god tid före ikraftträdandet så att de kan säkerställa att annonsering kan ske i registrerade annonsdatabaser efter ikraftträdandet. Även registreringen av annonsdatabaser bör påbörjas i god tid före ikraftträdandet.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Denna bestämmelse innebär att ny lagstiftning som kan påverka den kommunala självstyrelsen ska prövas med tillämpning av en proportionalitetsprincip.

Kommuner och landsting berörs av förslagen i egenskap av upphandlande myndigheter och enheter. Kommuner och landsting samt kommunala och landstingsägda bolag står för en mycket stor andel av de annonserade upphandlingarna. År 2015 uppgick andelen till 78 procent.

Förslaget om en utökad skyldighet att efterannonsera upphandlingar innebär en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Som framgått ovan finns de uppgifter som ska publiceras i efterannonseren redan tillgängliga. Förslaget innebär därmed endast en mindre administrativ pålaga. En inte obetydlig del av upphandlingarna torde också avse sådana sociala tjänster och andra särskilda tjänster för vilka efterannonsering föreslås kunna ske kvartalsvis.

Även förslaget att upphandlande myndigheter och enheter ska vara skyldiga att vid all annonsering använda sig av en registrerad annonsdatabas kan sägas utgöra ett visst ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De grundläggande skyldigheterna för upphandlande myndigheter och enheter att annonsera sina upphandlingar och att göra det i en allmänt tillgänglig databas, är dock inte nya. Den kommunala upphandlande myndighet eller enhet, som även fortsatt vill annonsera sina upphandlingar på egen hand, kommer vidare att ha möjlighet att själv registrera sin annonsdatabas.

Syftet med de lämnade förslagen är att möjliggöra en förbättrad statistik på upphandlingsområdet, för att öka kunskaperna om den offentliga upphandlingen. Den metod som har identifierats som den bästa för att uppnå det angivna syftet innebär att underlaget för statistiken ska hämtas från upphandlingsannonser. Som framgått står kommuner och landsting för en klar majoritet av de annonserade upphandlingarna. Om de kommunala upphandlande myndigheterna inte omfattades av de föreslagna skyldigheterna skulle den statistik som producerades bli ofullständig och i praktiken oanvändbar. De fördelar som förslaget kan föra med sig i form av exempelvis bättre beslutsunderlag kommer kommuner och landsting till del. Inskränkningarna i den kommunala självstyrelsen bedöms därför som nödvändiga och godtagbara i förhållande till de fördelar förslagen förväntas medföra. Något för det kommunala självstyret mindre inskränkande alternativ bedöms inte finnas.

Kostnader

De upphandlande myndigheter eller enheter som saknar upphandlingssystem måste anskaffa ett sådant eller registrera sig som en annonsdatabas. Oavsett lösning kommer detta att innebära en kostnad. De upphandlande myndigheternas och enheternas kostnader för annonsering kan vidare öka något om annonsdatabasföretagen vältrar över de kostnader som kan uppstå till följd av företagets ansvar för att kontrollera innehållet i annonserna samt för att samla in och skicka uppgifter ur annonserna.

I bästa fall kan förslagen innebära en ökad arbetsbörda för de upphandlande myndigheterna och enheterna om i genomsnitt endast fem minuter per upphandling. Detta skulle medföra en totalt ökad arbetsbörda om ca 38 arbetsveckor per år baserat på antalet upphandlingar 2015. Detta skulle motsvara en sammanlagd kostnad om ca 482 000 kronor per år.⁵

I värsta fall kan den ökade arbetsbördan uppgå till i genomsnitt 30 minuter per upphandling. I detta fall skulle den samlade ökningen av arbetsbördan uppgå till ca 229 arbetsveckor för den

⁵ Baserat på Statistiska centralbyråns uppgifter om medianlön för anställda i kommuner som arbetade som inköpare eller upphandlare 2015. Uppgiften inkluderar sociala och andra avgifter, men inte kostnader för utbildning och lokalkostnader.

offentliga sektorn. Detta motsvarar knappt 2,9 miljoner kronor per år.

Skillnaderna kommer dock vara stora mellan olika upphandlingar. För vissa större ramavtal, samordnade upphandlingar och upphandlingar som omfattar många kontrakt, kan arbetsinsatsen öka betydligt. Dessa upphandlingar bedöms dock vara relativt få och främst beröra inköpscentraler och större myndigheter. För upphandlingar som inte omfattas av direktiven kommer regleringen att innebära många nya krav på uppgifter i annonserna, men huvuddelen av dessa uppgifter anges redan frivilligt eller är nödvändiga att ange av praktiska skäl.

Upphandlande myndigheter och enheter kommer inledningsvis också att behöva avsätta arbetstid för utbildning i de nya reglerna om hur annonsering av offentliga upphandlingar ska ske.

9.3 Annonss databasföretagen

Bedömning: Kraven på registrering påverkar möjligheterna för annonsdatabasföretag att bedriva sin verksamhet. De företag som registrerar sina databaser kommer att behöva anpassa systemen till de krav som ska gälla. Annonss databaser som helt saknar rutiner för att kontrollera innehållet i annonser kommer att påverkas mest.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser av förslaget om att annonser om upphandlingar ska innehålla fler uppgifter

Endast ett fåtal leverantörer av annonsdatabaser är aktiva på den svenska marknaden. För dessa aktörer kan mer kompletta och enhetligt utformade annonser öka möjligheten att erbjuda sök- och bevakningstjänster.

Vissa leverantörer, som erbjuder en enklare annonseringstjänst, kan förlora konkurrenskraft. Även leverantörer som erbjuder sig att ange uppgifter åt upphandlande myndigheter och enheter kan förlora konkurrensfördelar. I övrigt torde konkurrensen mellan leverantörerna inte påverkas i någon större utsträckning.

Konsekvenser av förslaget om att annonsdatabaser ska registreras

För leverantörer av annonsdatabaser innebär kravet på registrering en inskränkning av deras möjligheter att bedriva affärsverksamhet. Det kommer sannolikt att saknas kundunderlag för sådana annonsdatabaser som inte är registrerade. När en annonsdatabas väl har registrerats, kan dock registreringen ses som en kvalitetsstämpel som säkerställer att annonseringen sker på rätt sätt och att annonsdatabasen står under myndighetstillsyn.

Regleringen bör inte utgöra något större hinder för aktörer som vill ta sig in på den svenska marknaden för annonseringstjänster, trots de nya krav som införs. I flera andra medlemsstater i EU finns krav på olika typer av certifieringar av annonser och formkrav för formulär. Möjligheten att ansöka om registrering är öppen för alla, oberoende av juridisk form eller säte. Kravet på registrering bedöms därför inte påverka marknaden på längre sikt.

Kostnader

Förslagen i denna promemoria innebär kostnader för annonsdatabasföretagen. En engångskostnad uppstår för att anpassa systemen för att samla in uppgifter på rätt sätt och för att löpande kunna lämna dem till Upphandlingsmyndigheten. Till detta kommer löpande kostnader för att säkerställa att uppgifterna är kompletta och för att överföra dem.

En ansökan om registrering av annonsdatabas ska enligt förslagen också förenas med en ansökningsavgift om 8 500 kr (avgiftsklass 7) och en årlig registeravgift om 22 500 kr. Detta är något som annonsdatabasföretagen kan komma att kompensera sig för genom prissättningen på de annonseringstjänster de tillhandahåller de upphandlande myndigheterna och enheterna.

9.4 Leverantörerna

Bedömning: Något fler uppgifter kan komma att krävas i anbuden. Förslagen medför dock inte några större kostnader för leverantörerna.

Skälen för bedömningen

Konsekvenser av förslaget om att annonser om upphandlingar ska innehålla fler uppgifter

Förslaget innebär att sök- och bevakningstjänster kommer att fungera bättre. Därmed ökar möjligheterna för leverantörer att hitta intressanta affärer.

De leverantörer som för närvarande lämnar manuella anbud (elektroniska anbud i filer i stället för direkt i strukturerade dokument) får en ökad arbetsbörda. Om databasföretagen kopplar sina formulär för registrering av anbudsgivare till bolagsregistret, kan arbetsbördan emellertid minska för leverantörer som är registrerade där. Förslagen bedöms inte medföra några större kostnader för det stora flertalet av leverantörerna.

Konsekvenser av förslaget om att annonsdatabaser ska registreras

Att annonsdatabaserna ska registreras kommer att underlätta för leverantörerna att hitta relevanta annonser om upphandlingar, eftersom det blir tydligare i vilka annonsdatabaser annonserna finns. Förslaget bedöms inte innebära några uppenbara nackdelar för leverantörer.

9.5 Övriga

Bedömning: För övriga intressenter innebär förslagen flera fördelar. De insamlade uppgifterna kan främja såväl forskning och utveckling som debatten om offentlig upphandling. Kommissionen får tillgång till de statistikuppgifter som samlas in från annonser i TED.

Skälen för bedömningen: Den statistik som tillgängliggörs genom förslagen kan vara till gagn för bl.a. forskare, journalister, studenter, myndigheter och företag samt komma till nytta i den allmänna debatten. Dessutom ökar allmänhetens möjlighet till insyn i den offentliga sektorn. Att uppgifternas kvalitet förbättras, och att statistiken kan användas fritt, kan bidra till förbättringar på upphandlingsområdet. Möjligheterna kommer att öka att studera hur anbudspriser, antal anbud, överprövningar m.m. varierar över tid, till följd av ändrade regler och vid olika typer av upphandlingar.

Genom förslagen säkerställs även att kommissionen får de statistikuppgifter som kommissionen samlar in från annonser i TED.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om upphandlingsstatistik

1 §

Paragrafen upplyser om lagens innehåll. Förslaget behandlas i avsnitt 7.4.

Lagen innehåller både bestämmelser om statistik på upphandlingsområdet och bestämmelser om registrering av annonsdatabaser. Bestämmelser om statistik finns i 2–5 §§ och bestämmelser om registrering i 6–13 §§. Gemensamma bestämmelser finns i 14 och 15 §§.

Lagen ska tillämpas vid sådana upphandlingar som omfattas av tillämpningsområdet för upphandlingslagarna, dvs. lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Lagen ska även tillämpas vid sådana upphandlingar av kollektivtrafik som regleras i 4 a kap. lagen (2010:1065) om kollektivtrafik och EU:s kollektivtrafikförordning.

2 §

I paragrafen anges de kvalitetskrav som statistiken ska uppfylla. Förslaget behandlas i avsnitt 7.3. Kraven motsvarar delvis 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

Enligt bestämmelsen ska statistiken på upphandlingsområdet vara allmänt tillgänglig samt objektiv, relevant, noggrann och jämförbar.

3 §

I paragrafen anges att en myndighet ska ha huvudansvaret för statistiken på upphandlingsområdet. Förslaget behandlas i avsnitt 7.1.

Regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara statistikmyndighet. Det hindrar inte att det finns andra myndigheter som också ansvarar för viss statistik som avser upphandling. I promemorian föreslås att Upphandlingsmyndigheten ska vara statistikmyndighet.

4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om den nya nationella statistikdatabasen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2.

I paragrafens *första stycke* anges statistikmyndighetens huvuduppgift, att föra en nationell databas för statistik på upphandlingsområdet.

Av *andra stycket* framgår att statistikdatabasen ska innehålla uppgifter från och om annonser. Uppgifterna behöver inte ha publicerats i annonsen utan kan i stället ha åtföljt den. Bestämmelsen omfattar såväl sådana annonser som publicerats i TED som annonser som endast publicerats genom en registrerad annonsdatabas. Utöver uppgifter från annonser får databasen innehålla andra uppgifter om upphandling som behövs för framtagande av statistik. Det kan t.ex. gälla uppgifter om överprövningar eller inköpsvärden. I promemorian föreslås att Upphandlingsmyndigheten, som statistikmyndighet, ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter som statistikdatabasen ska innehålla. I den mån de uppgifter som avses utgör personuppgifter måste regleringen av behandlingen av sådana uppgifter beaktas.

5 §

I paragrafen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om statistikdatabasen. Förslaget behandlas i avsnitt 7.2 och 8.1. Föreskrifterna får avse innehållet i databasen, vilka uppgifter som

får begäras från den som driver en registrerad annonsdatabas och uppgifter om driften av statistikdatabasen. I promemorian föreslås att föreskriftsrätten ska tillkomma Upphandlingsmyndigheten, som ska meddela sina föreskrifter efter samråd med Konkurrensverket.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om registermyndigheten och om de avgifter som den får ta ut. Förslaget behandlas i avsnitt 6.3.

I *första stycket* anges att det ska finnas en myndighet som ansvarar för registrering av annonsdatabaser. I promemorian föreslås att denna myndighet ska vara Konkurrensverket.

Enligt *andra stycket* får registermyndigheten ta ut en avgift för registreringen och registerhållningen. Det föreslås att närmare bestämmelser om avgifterna införs i förordningen om upphandlingsstatistik.

7 §

I paragrafen anges vem som får ansöka om registrering av en annonsdatabas och vad som krävs för att en annonsdatabas ska registreras. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

Av *första stycket* följer att en ansökan om registrering får göras av antingen ett företag eller en upphandlande myndighet eller enhet. Något krav på juridisk form eller säte uppställs inte. Upphandlande myndighet och upphandlande enhet har samma betydelse som i upphandlingslagarna (se kommentaren till 1 §).

I *andra stycket första punkten* anges att den verksamhet som sökanden bedriver ska vara stabil. Sökanden får t.ex. inte vara försatt i konkurs. Av *andra punkten* följer att en bedömning också ska göras om sökanden framöver kommer att driva verksamheten på ett stabilt sätt och uppfylla skyldigheten enligt 10 § att lämna uppgifter till statistikmyndigheten samt andra tillämpliga krav. Det är sökanden som ska visa att förutsättningarna för registrering är uppfyllda.

8 §

I paragrafen anges vissa grundläggande krav på funktioner i en registrerad databas. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2.

I paragrafens inledande del anges det centrala kravet att annonsdatabasen ska vara elektronisk. Enligt *punkten 1* ska databasen vidare kunna ta emot och publicera annonser enligt en eller flera av upphandlingslagarna eller EU:s kollektivtrafikförordning. Kravet omfattar även sådan annonsering av sådana upphandlingar av kollektivtrafik som enligt 4 a kap. 6 § lagen (2010:1065) om kollektivtrafik ska göras med tillämpning av bl.a. annonseringsbestämmelserna i lagen (2016:1147) om koncessioner. Vidare omfattar kravet sådan annonsering i samband med direkttilldelning som avses i artikel 7.2 och 7.3 i EU:s kollektivtrafikförordning.

I *punkten 2* finns ett krav på annonsdatabasen att ha rutiner för att en upphandlande myndighet eller enhet ska kunna fullgöra sina skyldigheter när det gäller offentliggörande av sådana annonser som ska publiceras i TED. Exempel på sådana skyldigheter är kraven att en annons, som publiceras i TED, inte får offentliggöras för tidigt på nationell nivå och att annonsen på nationell nivå inte får innehålla andra uppgifter än TED-annonsen. Bestämmelsen klargör skillnaden i ansvar mellan den som driver annonsdatabasen och den annonserande upphandlande myndigheten eller enheten. Ansvaret för den som driver databasen stannar som regel vid att den ska ha rutiner som ska understödja att den som upphandlar tillämpar reglerna om offentliggörande genom annonsering korrekt. Rutinerna bör vara dokumenterade. Kravet bör kunna uppfyllas genom utformningen av annonsdatabasen.

Av *punkten 3* framgår att det inte ska vara möjligt för en upphandlande myndighet eller enhet att publicera en annons utan att samtliga obligatoriska uppgifter har lämnats i underlaget för annonseringen. I praktiken bör detta kunna säkerställas genom att databasen utformas så att obligatoriska uppgifter måste vara ifyllda för att annonsering ska kunna ske.

9 §

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om vad som krävs för att en annonsdatabas ska registreras. Förslaget behandlas i avsnitt 6.2 och 8.1.

Föreskrifterna får avse teknisk prestanda, funktionalitet, tillgänglighet och servicenivå. Med teknisk prestanda avses främst kraven på de programvaror som annonsdatabasen ska använda sig av för att programmen ska kunna vara kompatibla med statistikmyndighetens och statistikdatabasens. Funktionalitet kan avse vilka funktioner programmen ska ha för att uppgifter som behövs för statistiken ska kunna samlas in och automatiskt föras över till statistikmyndigheten. Kraven på tillgänglighet och servicenivå syftar till att säkerställa en viss nivå av användarvänlighet för de som annonserna riktar sig emot.

I promemorian föreslås att vissa bestämmelser i detta ämne meddelas i förordningsform. Mer detaljerade föreskrifter föreslås Upphandlingsmyndigheten få meddela, efter samråd med Konkurrensverket.

10 §

I paragrafen regleras skyldigheten för den som driver en registrerad annonsdatabas att till statistikmyndigheten löpande lämna uppgifter som avser annonser. Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

Skyldigheten ska fullgöras enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 5 §.

11 §

I paragrafen fastställs att den myndighet som är registermyndighet enligt 6 § ska utöva tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om registermyndighetens befogenheter när den utövar tillsyn över de registrerade annonsdatabaserna. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Av *första stycket* framgår att registermyndigheten får hämta in sådana uppgifter som är nödvändiga för tillsynsverksamheten från den som driver en registrerad annonsdatabas. Myndigheten får även förelägga den som driver databasen att lämna nödvändiga uppgifter. Ett sådant föreläggande får dock inte förenas med vite.

Av *andra stycket* framgår att den som driver en registrerad annonsdatabas är skyldig att tillhandahålla de uppgifter som tillsynsmyndigheten begär för sin tillsyn.

13 §

Paragrafen reglerar de situationer då återkallelse av registrering ska ske. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.

Första stycket innehåller de situationer då registermyndigheten ska återkalla en registrering på eget initiativ.

Återkallelse ska enligt *första punkten* ske om annonsdatabasen inte längre uppfyller de krav som gäller för registrering. Enligt *andra punkten* ska återkallelse ske om föreskriven registeravgift inte betalas. För återkallelse i dessa fall bör krävas att avgiften inte har betalats i tid och att det står klart att någon inbetalning heller inte är att vänta, t.ex. genom att en betalningspåminnelse inte har efterkommit. Enligt *tredje punkten* ska återkallelse ske om annonsdatabasen inte uppfyller sina skyldigheter enligt denna lag, upphandlingslagarna eller upphandlingsförordningen.

Som ett led i handläggningen av ett ärende om återkallelse kan myndigheten förelägga den som driver den registrerade annonsdatabasen att åtgärda sådana återkallelsegrundande brister som har identifierats. Att myndigheten har denna möjlighet följer av allmän förvaltningsrätt och anges inte särskilt i lagtexten.

Enligt *andra stycket* ska återkallelse också ske om den som driver databasen begär det.

Som huvudregel gäller en återkallelse först efter att den har fått laga kraft, men enligt *tredje stycket* får registermyndigheten besluta att en återkallelse ska gälla omedelbart. En registrerad annons-

databas fullgör ett samhällsuppdrag. Intresset av stabilitet och de upphandlande myndigheter och enheternas behov av att ha tillgång till en väl fungerande och pålitlig annonseringstjänst kan därför påkalla ett sådant beslut.

14 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter. Förslaget behandlas i avsnitt 8.2.

Enligt *första stycket* får statistikmyndigheten behandla personuppgifter. Behandlingen får avse myndighetens framställning av statistik.

Bestämmelsen i *andra stycket* avser behandlingen av personuppgifter hos registermyndigheten. Behandlingen hos denna myndighet får avse både registret och tillsynen.

I *tredje stycket* finns bestämmelser som gäller för båda myndigheternas behandling av personuppgifter. Av dessa framgår att myndigheterna är personuppgiftsansvariga och att personnummer får behandlas.

15 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Förslaget behandlas i avsnitt 8.3.

Av paragrafen framgår att beslut enligt lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Vid överklagande gäller i övrigt de generella bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Detta innebär bl.a. att ett överklagande ska ges in till tillsynsmyndigheten och prövas av förvaltningsrätten.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Punkten 1 anger att lagen ska träda i kraft den 1 januari 2019. All annonsering ska ske med iakttagande av lagens bestämmelser, således även annonsering i upphandlingar som har påbörjats före ikraftträdandet.

Punkten 2 innehåller en övergångsbestämmelse som innebär att lagen även gäller vid upphandlingar enligt de tidigare gällande lagarna om offentlig upphandling och upphandling inom områden vatten, energi, transporter och posttjänster i den utsträckning som dessa lagar övergångsvis ska tillämpas.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

19 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om annonsering av sådana upphandlingar som inte ska annonseras i TED. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4. Bestämmelserna har renodlats på så sätt att de endast reglerar när annonsering ska ske. Bestämmelserna i tredje stycket har utgått.

I *första stycket* har skyldigheterna att annonsera och formen för det samlats. I *andra och tredje styckena* har bestämmelserna om var annonsering ska ske lyfts ut. Bestämmelserna föreslås flyttas till upphandlingsförordningen.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om annonsering vid reserverad upphandling. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4. Det tidigare första stycket och rubriken före paragrafen om innehållet i en annons har utgått. Regleringen föreslås tas in i upphandlingsförordningen.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om efterannonsering av upphandlingar och ingångna ramavtal. Bestämmelserna är nya och behandlas i avsnitt 5.4.

Tidsgränsen för kontrakt och ramavtal i *första stycket* motsvarar den som gäller för sådana upphandlingar som ska efterannonseras i TED (10 kap. 4 § första stycket).

Möjligheten i *andra stycket* att kvartalsvis efterannonsera tilldelningar enligt ett dynamiskt inköpssystem motsvarar även den vad som gäller för annonser i TED (10 kap. 4 § andra stycket).

I *tredje stycket* anges att efterannonsering inte behöver ske när kontrakt tilldelas med stöd av ett ramavtal.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om frivillig förhandsannonsering av direktupphandlingar. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4. Bestämmelsen om var annonsering ska ske föreslås flyttas till upphandlingsförordningen.

13 a §

Paragrafen är ny och bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter om innehållet i en annons samt var och hur annonsering av upphandlingar som inte ska annonseras i TED ska ske. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

Ikraftträdandebestämmelse

Av ikraftträdandebestämmelsen framgår att lagen träder ikraft den 1 januari 2019. För upphandlingar som har påbörjats före detta datum ska återstående annonsering ske med tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

19 kap.

9 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om annonsering av sådana upphandlingar som inte ska annonseras i unionens annonsdatabas

Tenders Electronic Daily (TED). Paragrafen motsvarar 19 kap. 9 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om annonsering vid reserverad upphandling och motsvarar 19 kap. 11 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om efterannonsering av upphandlingar och ingångna ramavtal. Paragrafen motsvarar 19 kap. 12 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

13 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om frivillig förhandsannonsering av direktupphandlingar och motsvarar 19 kap. 13 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

13 a §

Paragrafen är ny och motsvarar 19 kap. 13 a § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

Ikraftträdandebestämmelse

Av ikraftträdandebestämmelsen framgår att lagen träder ikraft den 1 januari 2019. För upphandlingar som har påbörjats före detta datum ska återstående annonsering ske med tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

15 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förhandsannonsering och om efterannonsering av sådana upphandlingar av koncessioner som inte ska annonseras i TED. Förslaget behandlas i avsnitt 5.4.

I *första stycket* har bestämmelsen om var annonsering ska ske flyfts ut. Regleringen föreslås flyttas till upphandlingsförordningen.

Ändringen av *andra stycket* är av redaktionell art och görs med anledning av den skyldighet att efterannonsera som föreslås i det nya tredje stycket.

Den föreslagna nya bestämmelsen i *tredje stycket* innebär en skyldighet att efterannonsera samtliga tilldelningar av koncessioner enligt detta kapitel. Den skyldigheten har tidigare enbart gällt vid tilldelning av sådana koncessioner avseende sociala eller andra särskilda tjänster vars beräknade värde minst uppgått till tröskelvärdet enligt 5 kap. 1 §.

12 §

Paragrafen är ny och motsvarar 19 kap. 13 a § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

Ikraftträdandebestämmelse

Av ikraftträdandebestämmelsen framgår att lagen träder ikraft den 1 januari 2019. För upphandlingar som har påbörjats före detta datum ska återstående annonsering ske med tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna.

10.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

15 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om annonsering av sådana upphandlingar som inte ska annonseras i TED. Bestämmelserna motsvarar i stora delar regleringen i 19 kap. 9 § LOU, se kommentaren till den paragrafen. Till skillnad från LOU innehåller denna lag dock inte några bestämmelser om dynamiska inköps-system.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om frivillig förhandsannonsering av direktupphandlingar som motsvarar regleringen i 19 kap. 13 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om efterannonsering av upphandlingar och ingångna ramavtal som motsvarar regleringen i 19 kap. 12 § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

7 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om bemyndiganden som motsvarar regleringen i 19 kap. 13 a § LOU, se kommentaren till den paragrafen.

Ikraftträdandebestämmelse

Av ikraftträdandebestämmelsen framgår att lagen träder ikraft den 1 januari 2019. För upphandlingar som har påbörjats före detta

datum ska återstående annonsering ska ske med tillämpning av de nu föreslagna bestämmelserna.



Departementsserien 2017

Kronologisk förteckning

1. Elektronisk övervakning av kontaktförbud. Ju.
2. Åldersdifferentierat underhållsstöd och höjt grundavdrag för bidragsskyldiga föräldrar. S.
3. Genomförande av ICT-direktivet. Ju.
4. Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. S.
5. Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan m.m. N.
6. Förslag till lag om ersättning till personer som har fått ändrad könstillhörighet fastställd i vissa fall. S.
7. Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. Ju.
8. Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. Ku.
9. Förstärkt rehabilitering för återgång i arbete. S.
10. ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. A.
11. Ändrade regler om retroaktivitet avseende efterlevandestöd. S.
12. Om förenklat beslutsfattande och särskilda boendeformer för äldre. S.
13. Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. Fi.
14. Vissa ändringar i läkemedelslagen. S.
15. Ökat konsulärt skydd för unionsmedborgare och deras familjemedlemmar. Genomförande av direktiv (EU) 2015/637. UD.
16. Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. Ju.
17. En ny lag om försäkringsdistribution. Fi.
18. Karensavdrag – en mer rättvis självrisk. S.
19. Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. Ju.
20. Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. Fi.
21. Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. Fi.
22. Utstationering och vägtransporter. A.
23. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. Fi.
24. Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. Ju.
25. Nya ungdomspåföljder. Ju.
26. En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. Ju.
27. Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. Ju.
28. En anpassning till dataskyddsförordningen av dataskyddsbestämmelser inom Näringsdepartementets verksamhetsområde. N.
29. Utökade möjligheter till utbyte av läkemedel. S.
30. Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. A.
31. Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. Fi.
32. Biologiskt mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. M.
33. Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. A.
34. Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. K.
35. Körkortslån. A.
36. En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. Ju.

37. Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. Ju.
38. Livstidsstraff för mord. Ju.
39. Legitimation för hälso- och sjukvårdskuratorer. S.
40. Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. Fi.
41. En omarbetad domstolsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
42. Följdändringar till ny förvaltningslag. Ju.
43. Konsultation i frågor som rör det samiska folket. Ku.
44. Elmarknadslag. M.
45. En omarbetad utlänningsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
46. Kriminalvårdens datalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
47. Utredningar avseende vissa skador och dödsfall. S.
48. Statistik på upphandlingsområdet. Fi.

Departementsserien 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om anständiga arbetsvillkor för hushållsarbetare. [10]
- Utstationering och vägtransporter. [22]
- Ett entreprenörsansvar i bygg- och anläggningsbranschen. [30]
- Anpassningar till dataskyddsförordningen av registerförfattningar inom Arbetsmarknadsdepartementets ansvarsområde. [33]
- Körkortslån. [35]

Finansdepartementet

- Skadeståndets bestämmande vid finansiell rådgivning. [13]
- En ny lag om försäkringsdistribution. [17]
- Regionalt utvecklingsansvar i Stockholms, Kalmar och Blekinge län. [20]
- Skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument. [21]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om personlig skyddsutrustning. [23]
- Elektroniska fakturor vid offentlig upphandling. [31]
- Ändringar i vissa författningar inom Finansdepartementets ansvarsområde med anledning av EU:s dataskyddsreform. [40]
- Statistik på upphandlingsområdet. [48]

Justitiedepartementet

- Elektronisk övervakning av kontaktförbud. [1]
- Genomförande av ICT-direktivet. [3]
- Kommunikation för vår gemensamma säkerhet. Uppdrag om en utvecklad och säker kommunikationslösning för aktörer inom allmän ordning, säkerhet, hälsa och försvar. [7]

- Arbetsplatsinspektioner och höjd särskild avgift. [16]
- Anpassningar av de fastighetsrättsliga, associationsrättsliga, transporträttsliga och immaterialrättsliga författningarna till dataskyddsförordningen. [19]
- Skjutvapen och explosiva varor – Skärpta straff för de grova brotten. [24]
- Nya ungdomspåföljder. [25]
- En anpassning till dataskyddsförordningen – kreditupplysningslagen och några andra författningar. [26]
- Genomförande av säsongsanställningsdirektivet. [27]
- En snabbare lagföring. Försöksprojekt med ett snabbförfarande i brottmål. [36]
- Frekventa och omfattande ärenden om utlämnande av allmän handling. [37]
- Livstidsstraff för mord. [38]
- En omarbetad domstolsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [41]
- Följdändringar till ny förvaltningslag. [42]
- En omarbetad utlänningsdatalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [45]
- Kriminalvårdens datalag. Anpassning till EU:s dataskyddsförordning. [46]

Kulturdepartementet

- Kultursamverkan för ett Sverige som håller ihop. Framtida inriktning och utvecklingsmöjligheter för kultursamverkansmodellen. [8]
- Ändringar i bestämmelser om val till Sametinget. [34]
- Konsultation i frågor som rör det samiska folket. [43]

Miljö- och energidepartementet

- Biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Kontrollstation 2016. [32]

Elmarknadslag. [44]

Näringsdepartementet

Effektivare sanktioner i livsmedelskedjan
m.m. [5]

En anpassning till dataskyddsförordningen
av dataskyddsbestämmelser inom
Näringsdepartementets verksamhets-
område. [28]

Socialdepartementet

Åldersdifferentierat underhållsstöd och
höjt grundavdrag för bidragsskyldiga
föräldrar. [2]

Sjukpenning i avvaktan på slutligt beslut. [4]

Förslag till lag om ersättning till personer
som har fått ändrad könstillhörighet
fastställd i vissa fall. [6]

Förstärkt rehabilitering för återgång
i arbete. [9]

Ändrade regler om retroaktivitet avseende
efterlevandestöd. [11]

Om förenklat beslutsfattande och särskilda
boendeformer för äldre. [12]

Vissa ändringar i läkemedelslagen. [14]

Karensavdrag – en mer rättvis
självrisk. [18]

Utökade möjligheter till utbyte av
läkemedel. [29]

Legitimation för hälso- och
sjukvårdskuratorer. [39]

Utredningar avseende vissa skador
och dödsfall. [47]

Utrikesdepartementet

Ökat konsulärt skydd för
unionsmedborgare och deras
familjemedlemmar. Genomförande av
direktiv (EU) 2015/637. [15]