

Ärende: VN/2215/2025

Utkast till regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om informationsresursen för upphandling och till lagar som har samband med den

Lausunnonantajan lausunto

1. Era kommentarer om konsekvensbedömningen?

Konsekvensbedömningen i propositionen är i huvudsak ambitiös och omfattande, särskilt när det gäller de övergripande samhällsekonomiska målsättningarna om ökad transparens, bättre jämförbarhet och stärkt informationsbaserat beslutsfattande. Det är positivt att konsekvenserna har bedömts ur flera perspektiv, inklusive statsfinansiella effekter, myndigheternas verksamhet, marknadens funktion samt öppenhet i den offentliga förvaltningen.

Samtidigt bedöms konsekvensanalysen i flera avseenden vara otillräckligt konkretiserad, framför allt ur de upphandlande enheternas perspektiv.

För det första framstår bedömningen av den administrativa och resursmässiga belastningen som alltför generell. Även om digitalisering och standardisering på sikt kan ge effektivitetsvinster, saknas en tillräckligt detaljerad analys av de kortsiktiga och medelfristiga kostnaderna för införande, anpassning av system, processutveckling, personalutbildning och löpande rapportering – särskilt för små och medelstora upphandlande enheter med begränsade resurser. Det vore önskvärt med en tydligare differentiering mellan olika typer av organisationer.

För det andra är bedömningen av praktisk nytta på organisationsnivå relativt abstrakt. Det är inte fullt klarlagt i vilken utsträckning den information som samlas in faktiskt kommer att vara direkt användbar för den enskilda upphandlande enhetens operativa styrning och utvecklingsarbete, eller om nyttan i huvudsak realiserar på nationell nivå för uppföljning, jämförelser och styrning.

Vidare hade konsekvensbedömningen med fördel kunnat fördjupas vad gäller risker för feltolkning och missvisande jämförelser. Upphandlande organisationer verkar under olika förutsättningar,

lagstadgade uppdrag och strukturer, vilket innebär att jämförbar statistik kan kräva omfattande kontextualisering för att inte leda till förenklade slutsatser.

Slutligen upplevs konsekvensbedömningen avseende självstyrelse, ansvarsfördelning och styrning som relativt begränsad. Den föreslagna informationsresursen kan i praktiken få styrande effekter genom hur data används i uppföljning och beslutsfattande, vilket hade motiverat en tydligare analys av balansen mellan nationell informationsstyrning och upphandlande enheters självständiga ansvar.

2. Era kommentarer om den föreslagna lagen om informationsresursen för upphandling och motiveringen till den?

Den föreslagna lagen om informationsresursen för upphandling vilar på tydliga och i huvudsak välmotiverade övergripande mål, särskilt vad gäller att stärka transparensen, förbättra tillgången till jämförbar upphandlingsinformation och utveckla ledning genom information inom offentlig upphandling. Motiveringarna knyter på ett ändamålsenligt sätt an till målsättningarna i regeringsprogrammet samt till den nationella strategin för offentlig upphandling och ambitionerna om öppen förvaltning.

Samtidigt finns det skäl att lämna flera kritiska och förtydligande synpunkter på lagförslagets innehåll och motivering.

För det första upplevs lagens tillämpningsområde och skyldigheternas omfattning i viss mån som öppet formulerade. Även om flexibilitet kan vara ändamålsenlig i ett tidigt skede, finns det en risk för att den praktiska tillämpningen i hög grad kommer att preciseras genom förordningar, föreskrifter och tekniska krav. Detta kan försvåra för upphandlande enheter att i förväg bedöma rättsliga konsekvenser, resursbehov och ansvar, och väcker frågor om förutsebarhet och rättssäkerhet.

För det andra hade motiveringarna med fördel kunnat tydliggöra principerna för proportionalitet och ändamålsenlighet. Det framgår inte tillräckligt klart hur rapporteringsskyldigheternas omfattning relaterar till upphandlingarnas värde, art och risknivå, eller hur lagen avser att ta hänsyn till skillnader mellan små och stora upphandlande enheter. Utan en sådan differentiering finns en risk att regleringen blir oproportionerligt betungande i förhållande till den nytta som uppnås.

Vidare konstateras att lagförslaget i begränsad utsträckning behandlar hur informationsresursen ska stödja den operativa upphandlingsverksamheten hos de upphandlande enheterna. Motiveringarna fokuserar huvudsakligen på nationell uppföljning, analys och styrning, medan det är mindre tydligt hur lagen säkerställer att återkoppling, analysverktyg och användarstöd faktiskt kommer de uppgiftsskyldiga till del. Detta är centralt för lagens legitimitet och acceptans.

När det gäller sekretess, dataskydd och skydd av företagshemligheter är det positivt att dessa frågor uppmärksammas i lagförslaget och i motiveringarna. Samtidigt kvarstår osäkerhet kring den praktiska gränsdragningen mellan öppna uppgifter och skyddsvärd information, särskilt vad gäller inköpsfakturer och detaljerade avtalsuppgifter. Det vore önskvärt med tydligare rättsliga ramar och exempel för att minska risken för osäkerhet och varierande tillämpning.

Slutligen kan konstateras att lagförslaget, såsom det nu är utformat, innebär ett tydligt steg mot ökad centralisering av upphandlingsinformation. Även om detta kan vara motiverat ur ett statligt styrnings- och utvecklingsperspektiv, hade motiveringarna behövt innehålla en mer utförlig analys av hur detta förhåller sig till upphandlande enheters självständiga ansvar och till principerna om lokal och regional självstyrelse.

3. Era kommentarer om de föreslagna ändringarna i lagen om offentlig upphandling och koncession och lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster samt om motiveringarna till ovannämnda lagar?

De föreslagna ändringarna i upphandlingslagstiftningen framstår i huvudsak som följdändringar till den föreslagna lagen om informationsresursen för upphandling och har ett tydligt syfte att skapa en rättslig grund för insamling och överföring av upphandlings- och inköpsuppgifter. Det är i grunden ändamålsenligt att dessa skyldigheter regleras direkt i upphandlingslagstiftningen för att säkerställa systematisk och enhetlig tillämpning.

Samtidigt finns det anledning att framföra vissa principiella och praktiska synpunkter på ändringarnas omfattning och motivering.

För det första innebär de föreslagna ändringarna att upphandlingslagarna i ökad utsträckning används som ett instrument för informationsinsamling och uppföljning, utöver deras traditionella funktion att reglera hur upphandlingar ska genomföras rättssäkert och konkurrensneutralt. Detta skifte i tyngdpunkt hade med fördel kunnat analyseras tydligare i motiveringarna, särskilt i fråga om hur nya rapporteringsskyldigheter förhåller sig till upphandlingslagarnas grundläggande syften och principer.

För det andra behandlar motiveringarna i begränsad utsträckning de praktiska konsekvenserna för upphandlande enheter av att uppgiftslämnande knyts direkt till upphandlingsförfarandet. Det saknas en fördjupad analys av hur detta påverkar planering, tidsåtgång och resursanvändning i upphandlingsprocessen, särskilt i komplexa upphandlingar eller inom sektorer där upphandlingsverksamheten präglas av teknisk specialisering och långsiktiga avtal.

Vidare kan konstateras att ändringarna riskerar att bidra till en ökad regleringskomplexitet, eftersom upphandlande enheter behöver förhålla sig parallellt till upphandlingslagarnas materiella regler, till skyldigheter enligt lagen om informationsresursen samt till tekniska och administrativa anvisningar.

Motiveringarna hade här kunnat tydligare belysa hur samordning, vägledning och stöd ska säkerställas för att undvika överlappningar och rättsosäkerhet.

När det gäller sektorslagen (vatten, energi, transporter och posttjänster) är det särskilt viktigt att beakta att upphandlingarna ofta har andra marknadsförutsättningar och affärslogik än klassiska upphandlingar. Motiveringarna behandlar dock i relativt begränsad omfattning hur de nya uppgiftsskyldigheterna ska anpassas till dessa särdrag och hur proportionalitet ska säkerställas i praktiken.

4. Era kommentarer om de föreslagna ändringarna i lagen om Statskontoret och motiveringarna till dem?

De föreslagna ändringarna i lagen om Statskontoret syftar till att ge myndigheten ett tydligt lagstadgat ansvar för det tekniska genomförandet, förvaltningen och utvecklingen av informationsresursen för offentlig upphandling. Det är i grunden ändamålsenligt att dessa uppgifter förankras i lag och att ansvarsfördelningen mellan Finansministeriet som normgivande och styrande aktör och Statskontoret som operativ förvaltare klargörs.

Samtidigt finns det skäl att lämna vissa förtydligande och kritiska synpunkter på ändringarnas utformning och motivering.

För det första framstår Statskontorets uppdrag enligt lagförslaget som brett och i viss mån öppet formulerat. Även om flexibilitet kan vara nödvändig i ett utvecklingsskede, innebär detta en risk för att Statskontoret i praktiken ges ett betydande utrymme att genom tekniska lösningar, datamodeller och anvisningar påverka hur upphandlingsverksamheten indirekt styrs. Motiveringarna hade därför med fördel kunnat tydligare avgränsa Statskontorets roll till ett tekniskt och administrativt ansvar, i syfte att säkerställa rättssäkerhet och förutsebarhet för de uppgiftsskyldiga aktörerna.

För det andra behandlar motiveringarna i begränsad utsträckning Statskontorets ansvar gentemot de upphandlande enheterna. Det är inte tillräckligt tydligt hur myndigheten ska säkerställa användarstöd, dialog, återkoppling och praktisk vägledning, eller hur förändringar i informationskrav och tekniska specifikationer ska förankras innan de införs. Detta är särskilt viktigt för att undvika ökade administrativa bördor och tillämpningsproblem i upphandlingsorganisationerna.

Vidare hade konsekvenserna av Statskontorets utökade uppgifter kunnat analyseras mer utförligt i motiveringarna, särskilt i fråga om resursbehov, kompetenskrav och prioriteringar. Det är av betydelse att Statskontorets kapacitet att förvalta informationsresursen inte leder till flaskhalsar eller till att utvecklingen sker på ett sätt som inte är tillräckligt förankrat i upphandlingsverksamhetens praktiska realiteter.

Slutligen saknas till viss del en diskussion om ansvarsfördelning och rättsliga följder vid brister i informationsresursens funktion, till exempel vid tekniska fel, bristande datakvalitet eller otydliga anvisningar. Motiveringarna hade vunnit på att tydligare klargöra var ansvaret ligger i sådana situationer och hur detta förhåller sig till de upphandlande enheternas rapporteringsskyldigheter.

5. Eventuella övriga kommentarer om utkastet till regeringsproposition?

Utöver de synpunkter som framförts ovan vill vi framhålla att utkastet till regeringsproposition i sin helhet ger uttryck för höga ambitioner när det gäller transparens, informationsbaserad styrning och utveckling av den offentliga upphandlingen. Dessa målsättningar är i grunden ändamålsenliga och väl förenliga med strävandena att stärka förtroendet för den offentliga förvaltningen och effektivisera användningen av offentliga medel.

Samtidigt finns det anledning att betona vikten av ett successivt och pragmatiskt genomförande. En reform av denna omfattning förutsätter tydliga övergångsbestämmelser, realistiska tidsramar och tillräckliga resurser för såväl ansvariga myndigheter som upphandlande enheter. Det är angeläget att införandet inte sker på ett sätt som tränger undan kärnverksamhet eller leder till att upphandlingsprocesserna blir mer formella och resurskrävande utan motsvarande nytta.

Vidare vill vi understryka behovet av nära dialog och samverkan med upphandlande enheter under såväl utvecklings- som genomförandefasen. För att informationsresursen ska bli ett verkningsfullt verktyg krävs att datamodeller, rapporteringskrav och tekniska lösningar utformas med god förståelse för upphandlingsverksamhetens praktiska förutsättningar. Ett tydligt fokus på användarvänlighet, återkoppling och faktisk verksamhetsnytta är avgörande för reformens långsiktiga legitimitet.

Det finns även skäl att uppmärksamma behovet av återkommande uppföljning och utvärdering av reformens effekter. Det bör säkerställas att lagstiftningen och tillhörande tillämpning kan justeras om den faktiska nyttan inte motsvarar de förväntade effekterna eller om den administrativa belastningen visar sig vara oproportionerlig.

Slutligen vill vi framhålla vikten av att propositionen i tillräcklig utsträckning beaktar skillnader i organisatoriska, geografiska och strukturella förutsättningar inom den offentliga förvaltningen. En flexibel tillämpning och ett tydligt proportionalitetsperspektiv är centrala för att reformen ska kunna fungera ändamålsenligt för såväl stora som små upphandlande enheter.

Johansson Roger
Mariehamns stad - Upphandlingsenheten

