

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
sara.rostamian@regeringskansliet.se

En effektivare upphandlingstillsyn

Fi2022/00967

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker ett flertal av förslagen men avstyrker förslagen gällande när tillsynsmyndigheten ska fatta beslut om upphandlingsskadeavgift som Skatteverket anser endast delvis bör införas samt frågorna om en ändrad beslutsordning, en utvidgning av tillämpningsområdet för upphandlingsskadeavgift, höjt tak på upphandlingsskadeavgift och förlängning av tidsfrist för upphandlingsskadeavgift som Skatteverket anser inte bör införas i sin nuvarande form.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Tillsynsmyndigheten får besluta om upphandlingsskadeavgift (4.1)

2.1.1 En ändrad beslutsordning för en effektivare tillsyn (4.1.1)

Skatteverket avstyrker att förslaget genomförs.

Skatteverket anser att rättssäkerheten på bästa sätt upprätthålls med nuvarande ordning där prövning av domstol är obligatoriskt. De skäl som anges i promemorian för att ändra denna ordning är att öka effektiviteten. Som stöd för att rättssäkerheten fortfarande kommer att upprätthållas anförs i förslaget att tillsynsmyndigheten med nuvarande lagstiftning har mycket hög bifallsfrekvens. Skatteverket anser dock att en sådan extrapolering av statistik ej låter sig göras då förutsättningarna helt förändras med föreslagen lagstiftning. Med nuvarande ordning finns ett naturligt filter för tillsynsmyndigheten då mål måste lyftas till domstol. Med den ordning som föreslås behövs denna filtrering inte längre göras. Det statistiken säger är endast att den nuvarande ordningen till synes fungerar mycket rättssäkert och är en ursprungligt väl gjord avvägning mellan olika intressen. Då den ordinarie verksamhet som bedrivs av upphandlande myndigheter är dessas främsta prioritet så ser Skatteverket även en risk att upphandlande myndigheter avstår från att överklaga till domstol. Detta då en domstolsprocess riskerar att ta för mycket resurser i anspråk. Skatteverket ser därför att det finns risk för negativ påverkan på rättssäkerheten.

Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att det bör genomföras på sådant sätt att tillsynsmyndigheten ges sådan beslutanderätt som anges i förslaget förutom i de fall som anges i förslagets 21 kap. 7 § 1 st. 1 p.¹ där nuvarande ordning föreslås behållas. Skatteverket

¹ Gällande samtliga upphandlingslagar.

anser även att den utökning² av fall som kan leda till upphandlingsskadeavgift bör förenas med riktlinjer i någon form gällande storlek på belopp gällande upphandlingsskadeavgift. Detta i syfte att minska risken för arbiträra inslag vid tillämpning och ge upphandlande myndigheter ökad förutsebarhet.

2.1.2 När ska tillsynsmyndigheten fatta beslut om upphandlingsskadeavgift (4.1.2)

Skatteverket tillstyrker förslaget gällande den del när det ska vara obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att agera. Skatteverket avstyrker dock den del som rör beslutsfattande vilket redogjorts för i punkt 2.1.1. ovan.

2.2 Dokumentationskyldigheten förenas med en tidsfrist (4.2)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.3 Tillämpningsområdet för upphandlingsskadeavgiften utvidgas (4.3)

Skatteverket avstyrker att förslaget genomförs.

Skatteverket anser att nuvarande lagstiftning i denna del är väl utformad. I skälen för förslaget anges bland annat att ”möjligheter till en effektiv tillsyn genom avskräckande sanktioner” saknas. Skatteverket anser inte att en effektiv tillsyn inom området är detsamma som en ökning av avskräckande sanktioner. De överträdelse som uppräknas i förslaget har en låg allvarlighetsgrad och riskerar till skillnad från i nuvarande lagstiftning att påverkas av exempelvis enskilda handläggares sjukdom i kombination med införande av föreslagna tidsfrister för dokumentation.³ Eventuella vinster i effektivitet vid tillsyn till följd av en utökning av tillämpningsområdet står därför inte i proportion med konsekvenserna för upphandlande myndigheter.

Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att transparensen gällande upphandlingsskadeavgiftens belopp ökas i enlighet med Skatteverkets synpunkter i punkt 2.1.1

2.4 Taket på upphandlingsskadeavgiften höjs (4.4)

Skatteverket avstyrker att förslaget genomförs.

Skatteverket anser att nuvarande nivå är väl avvägd och ser ingen självklar nytta med att ändra den. I förslaget läggs mycket stor vikt vid den avskräckande effekten med ett höjt tak. Skatteverket anser att redan nuvarande nivå ger en tillräckligt hög avskräckande effekt och att den avtagande marginalnytta kopplat till högre straffvärde som länge observerats inom straffrättens allmänpreventiva del rimligtvis bör gälla även här. Till skillnad från de andra mål som kan uppnås med högre straffvärde inom straffrätten, exempelvis inkapacitering, så finns det här inga.

Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att transparensen gällande kopplingar mellan typ av överträdelse och nivå på upphandlingsskadeavgift blir tydligare samt att de

² Se förslaget 21 kap. 7 § 1 st. 2 p.

³ Se avsnitt 4.2. i promemorian gällande Dokumentationskyldigheten förenas med en tidsfrist.

övre nivåerna tydligare reserveras till synnerligen grova överträdelser där exempelvis en koppling till intressekonflikter kunnat konstateras.

2.5 Tidsfristen för att besluta om upphandlingsskadeavgift förlängs (4.5)

Skatteverket avstyrker att förslaget genomförs.

Den utvidgning som föreslås i promemorian tjänar svårligen till mer än att i efterhand kunna påföra en sanktion. Regleringen får således en mer repressiv karaktär och står i motsats till den preventiva och rättande funktion som bör prioriteras. Vikten av att en upphandlande myndighet kan få eventuella felaktigheter prövade snabbt är av yttersta vikt för alla inblandade parter då skadan till följd av ett felaktigt agerande kan minimeras. Nyttan med att utöka tiden till 24 månader står därför inte i proportion till de olägenheter som kan uppkomma. Skatteverket anser att det resonemang som fördes av regeringen vid framtagningen av dagens reglering alltså är väl balanserat.⁴

Om förslaget ändå genomförs anser Skatteverket att de ytterligare 12 månader som föreslås reserveras till de fall som i omfattning och tid kräver extraordinära utredningsinsatser, och att ett krav införs gällande att tillsynsmyndigheten tydligt kan visa på sådan kausalitet för att kunna besluta/ansöka om upphandlingsskadeavgift.

2.6 Förelägganden (4.6)

2.6.1 En möjlighet att besluta om förelägganden rörande riktlinjer bör införas (4.6.1)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.6.2 Utredningsförelägganden bör kunna omfatta en vidare personkrets än i dag (4.6.2)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

2.6.3 Utredningsförelägganden bör kunna förenas med vite (4.6.3)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.6.4 Omedelbart verkställbara beslut (4.6.4)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.7 En möjlighet att meddela förelägganden för att lagen ska följas bör inte införas (4.7)

Skatteverket delar den bedömning som är gjord i promemorian.

2.8 Ett samlat tillsyns- och sanktionskapitel (4.8)

Skatteverket tillstyrker att förslaget genomförs.

⁴ Prop. 2009/10:180 del 1 s. 209.

2.9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (5)

Skatteverket har inga invändningar mot att förslaget genomförs.

2.10 Konsekvenser (6)

Skatteverket delar till större del den bedömning som är gjord i promemorian gällande konsekvenser. Skatteverket delar även bedömningen att förslagen kan bidra till en stärkt tillsyn av den offentliga upphandlingen, Skatteverket delar dock inte slutsatsen att alla förslag därmed bör införas. Skatteverket anser att flera förslag kommer att få för liten preventiv och korrigerande effekt för att anses vara proportionerliga att införa. Den repressiva effekten stärks dock och medför ökad osäkerhet, risk och administration för upphandlande myndigheter.

Det finns även risk för negativa effekter på rättssäkerheten om domstolsprövning uteblir. Vissa av de effekter som promemorian vill uppnå kan uppnås på ett mindre ingripande sätt.

3 Konsekvenser för Skatteverket

För Skatteverket innebär de ändringar som föreslås gällande upphandlingstillsyn i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling i försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet samt lagen (2010:1065) om kollektivtrafik främst ökad administration genom ett behov av utökad intern kontroll och planering. Detta för att säkerställa att den dokumentationsplikt som enligt promemorian föreslås omfattas av sanktioner dessutom förenas med förslag om en tidsfrist.

Skatteverkets kostnader för den utökning som föreslås ske av sanktionernas tillämpningsområde ska inte behöva påverkas. Däremot kan exempelvis utvecklingsarbete behöva justeras nedåt i omfattning och ambition. Förslagen i promemorian bedöms sammantaget öka mängden administration.

Skatteverket bedömer sammanfattningsvis att promemorians förslag delvis bidrar positivt till en effektivare upphandlingstillsyn, men att nackdelarna med ett antal förslag överväger de positiva effekter som eventuellt kan uppnås i de fall förslagen inte justeras. Skatteverkets önskar att de synpunkter som framförts gällande förslagen i denna remiss hörsammas.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Johan Arbnor. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, avdelningschefen Anette Backlund och enhetschefen Ingrid Nilsson.

Katrin Westling Palm