

PM Rotel I (Dnr KS 2019/1654)

Konkurrensverkets promemoria med förslag till utvecklad reglering av upphandlingstillsynen

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 14 februari 2020

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

I promemorian föreslås att Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingsområdet regleras tydligare och att det införs utvidgade möjligheter till ingripande i de upphandlingsrelaterade lagarna. Som skäl anges bland annat att stärka rättsmedlets preventiva verkan samt att uppnå större effektivitet. Stockholms stad har fått remissen för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret tillstyrker förslaget gällande betydelsen av ringa fall respektive skäl för eftergift vid obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift, upphandlingsskadeavgift vid andra överträdelser av upphandlingslagarna, betydelsen av ringa fall respektive skäl för eftergift vid obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift, upphandlingsskadeavgift vid andra överträdelser av upphandlingslagarna samt vite, Stadsledningskontoret avstyrker i de delar som handlar om att öka tillsynsmyndighetens möjlighet till ingripande, förlängd tidsfrist för ansökan om upphandlingsskadeavgift, upphandlingsskadeavgiftens storlek och konkurrensverket ska få i uppgift att uppmärksamma och motverka korruption

Mina synpunkter

Jag delar bedömningen att det behövs att Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingsområdet tydligare än i dag regleras för att kunna vidta åtgärder mot upphandlingsrättsliga överträdelser, uppnå större effektivitet, enhetlighet och tydlighet samt att rättsmedlets preventiva verkan stärks.

Jag vill tillstyrka förslaget gällande:

- Att det inte finns några skäl att utvidga området för upphandlingsskadeavgift.

- Möjligheten att kunna avstå från att ansöka om upphandlingsskadeavgift av ringa fall respektive skäl för eftergift vid obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift.
- Möjligheten till vitesföreläggande kopplat till uppvisande eller överlämnande av handling.

Jag vill avstyrka förslaget i de delar som innebär:

- Öka tillsynsmyndighetens möjlighet till ingripande genom befogenhet att meddela om förelägganden och förbud med möjlighet till omedelbar verkan.
- Förlängd tidsfrist för ansökan om upphandlingsskadeavgift.
- En ökning av upphandlingsskadeavgiftens högsta belopp.
- Möjligheten att konkurrensverket kan förena ett föreläggande eller förbud riktat mot en upphandlande myndighet att upphöra med eller inte upprepa ett visst beteende med vite.
- Tillkommande uppgift för Konkurrensverket att uppmärksamma och motverka korruption och annat förtroendeskadligt agerande.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 29 januari 2020

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

Remiss av Konkurrensverkets promemoria med förslag till utvecklad reglering av upphandlingstillsynen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård, Emilia Bjuggren och Jan Valeskog (alla S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Att delvis godkänna föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Att därutöver anföras

Vi instämmer i föredragande borgarråds bedömning, förutom i den del som avstyrker att en ny uppgift ska anges i Konkurrensverkets instruktion med innebörd att Konkurrensverket inom ramen för sina tillsynsuppgifter ska uppmärksamma och motverka korruption och annat förtroendeskadligt agerande.

Vi delar uppfattningen i promemorian att samhällets motståndskraft mot korruption behöver stärkas. I och med att Stockholms stad är en stor upphandlare riskerar staden i hög grad att utsättas för korruption. De enda som tjänar på korruption är oseriösa företag, varför vi ser det som angeläget såväl för medborgare som för näringsliv och medarbetare att med kraft motverka korruption.

I en rapport från år 2015 framhåller Statskontoret upphandling och inköp som det främsta riskområdet för korruption och Sverige tycks skilja sig från jämförbara länder genom att våra

medborgare i större utsträckning anser att vi har problem med korruption i offentlig upphandling. Att offentlig upphandling anses vara mer riskutsatt för korruption handlar även om att den decentraliserade välfärden med omfattande och komplexa upphandlingar kan bidra till en ökning av korruptionsfall, på grund av en större sammanblandning mellan det offentliga och privata företag. Andelen upphandlingsärenden med tecken på korruption uppskattas till mellan 5 och 10 procent och i och med att vi nationellt upphandlar för cirka 700 miljarder kronor per år rör det sig om stora summor. Oavsett om problemet är faktiskt eller endast upplevt, så är det viktigt att de offentliga institutionerna åtnjuter ett högt förtroende.

Det framkommer i promemorian att Konkurrensverket i många sammanhang funnit tecken på korruption eller annat förtroendskadligt beteende i sin tillsynsverksamhet. Flera exempel ges på hur korruption kan användas på ett otillåtet sätt. Vi anser i likhet med promemorian att det är viktigt att öka kunskapen om sambandet mellan korruption och konkurrensbegränsningar. Om det finns behov av ytterligare klargörande av vad den nya uppgiften innebär för ansvarsfördelningen i förhållande till andra myndigheter utgår vi ifrån att det kan förtydligas i Konkurrensverkets instruktion.

Att Konkurrensverket inom ramen för sina tillsynsuppgifter ska uppmärksamma och motverka vad korruption och annat förtroendskadligt agerande kan leda till, inger inte enbart ett större förtroende för upphandlande myndigheter från allmänheten, utan även från leverantörer och marknaden, vilket är viktigt för att främja ett gott affärsklimat med sund konkurrens.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Karin Wanngård, Jan Valeskog och Emilia Bjuggren (alla S) och Rashid Mohammed (V) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Ersättaryttrande gjordes av Sissela Nordling Blanco (Fi) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Remissammanställning

Ärendet

I promemorian föreslås att Konkurrensverkets tillsynsverksamhet på upphandlingsområdet regleras tydligare och att det införs utvidgade möjligheter till ingripande i de upphandlingsrelaterade lagarna. Som skäl anges bland annat att stärka rättsmedlets preventiva verkan samt att uppnå större effektivitet.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 18 december 2019 har i huvudsak följande lydelse.

Öka tillsynsmyndighetens möjlighet till ingripande

Stadsledningskontoret avstyrker förändringsförslaget. Som skäl till förslaget nämns att Konkurrensverkets upphandlingstillsyn behöver kompletteras för att uppnå större effektivitet, enhetlighet och tydlighet och att utan kompletteringen finns risk för att den offentliga upphandlingen blir ineffektiv. Stadsledningskontoret menar att målsättningen kan nås utan en förändring av lagstiftningen. Istället kan målsättningen nås via de förslag som riksrevisionen lyfter fram i sin rapport, exempelvis se över myndighetens interna resursfördelning samt interna processer och ansvarsfördelning. Vidare vill stadsledningskontoret lyfta fram Upphandlingsmyndighetens vägledande arbete som det främsta verktyget för att främja effektivitet kopplat till offentlig upphandling.

Som skäl till att öka möjligheten till ingripande anges även att Konkurrensverkets tillsynsbeslut i avsaknad av lagreglering kan beskrivas som kritik mot tillsynsobjektets agerande. Konkurrensverket konstaterar dock att flertalet myndigheter och enheter rättar sig efter deras bedömning, vilket betyder att myndigheter och enheter tar till sig av kritiken. Frågan har tidigare utretts av regeringen som påtalade att det inte fanns något behov att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga en myndighet att upphöra eller inte upprepa visst beteende. Då även leverantörer har möjlighet att ingripa mot t.ex. vinklade upphandlingsdokument anser stadsledningskontoret att förutsättningarna inte har förändrats tillräckligt för att motivera en ändring av lagen.

Förlängd tidsfrist för ansökan om upphandlingsskadeavgift

Stadsledningskontoret avstyrker förändringsförslaget. En förlängning av tidsfristen från ett år till två år skulle innebära en förlängning av osäkerheten avseende ett avtals legitimitet för den upphandlande myndigheten. Stadsledningskontoret anser att Konkurrensverkets nuvarande tidsramar borde vara tillräckliga för att bedriva en effektiv tillsyn. Riksrevisionen granskningsrapport¹ gällande Konkurrensverkets tillsynsverksamhet pekar på en möjlighet att effektivisera myndighetens interna processer, vilket bör utredas innan tidsfristen förändras.

¹ Riksrevisionen (2019). *Konkurrensverkets tillsyn – Förutsättningar för effektivt resursutnyttjande*. https://www.riksrevisionen.se/download/18.7caa7f2416d85e44a57a1f21/1570446052404/RiR%202019_26%20Anpassad.pdf

Att tidsfristen är tillräcklig konstaterades även i överprövningsutredningen² och stadsledningskontoret ser inte att förhållandet har förändrats.

Upphandlingsskadeavgiftens storlek

Stadsledningskontoret avstyrker förändringsförslaget. Stadsledningskontorets menar att nuvarande upphandlingsskadeavgift som uppgår till lägst 10 000 kronor och högst 10 000 000 kronor ger ett tillräckligt ramverk för ett uttagande av upphandlingsskadeavgift. Vidare menar Stadsledningskontoret att en ökning av upphandlingsskadeavgiften inte kommer stärka rättsmedlets preventiva verkan och effekt, då beloppet inte är av överordnad betydelse. Stadsledningskontoret vill lyfta fram att den offentliga kritiken från Konkurrensverket i sig har en avskräckande effekt med kraftfull verkan. Konkurrensverket konstaterar själva att kritiken oftast medför rättning³. En ökning av taket från 10 000 000 kronor till 20 000 000 kronor medför heller inte att upphandlingsskadeavgiften blir proportionerlig i större upphandlingar vilket lyfts fram som skäl i förslaget till förändringar av lagen.

Betydelsen av ringa fall respektive skäl för eftergift vid obligatorisk ansökan om upphandlingsskadeavgift

Stadsledningskontoret instämmer i förslaget. Konkurrensverkets bör få möjlighet att besluta om att avstå från att ansöka om upphandlingsskadeavgift om myndigheten bedömer att det är en fråga om ringa fall eller om det finns omständigheter som medger eftergift. Stadsledningskontoret instämmer med skälen gällande en effektiv resursanvändning.

Upphandlingsskadeavgift vid andra överträdelser av upphandlingslagarna?

Stadsledningskontoret instämmer i bedömningen att det för närvarande inte finns några skäl att utvidga området för upphandlingsskadeavgift.

Vite

Stadsledningskontoret instämmer i förslaget och att det är skäligt att förena ett vitesföreläggande med utlämnade av handlingar för att Konkurrensverket ska ha en möjlighet att utreda ärenden.

Stadsledningskontoret avstyrker förändringsförslaget att Konkurrensverket ska kunna förena ett föreläggande eller förbud riktat mot en upphandlande myndighet eller enhet att upphöra eller upprepa ett visst beteende med vite. Då stadsledningskontoret avstyrker förslaget till att öka tillsynsmyndighetens möjlighet till ingripande, så följer även att förslaget om vite kopplat till detta avstyrks.

Konkurrensverket ska få i uppgift att uppmärksamma och motverka korruption

Stadsledningskontoret avstyrker förändringsförslaget. Stadsledningskontoret menar att inbörden i den föreslagna skrivelsen kring att Konkurrensverket ska uppmärksamma och motverka korruption är otydlig. Stadsledningskontoret tycker det är fullt tillräckligt att konkurrensverket bistår andra myndigheter med tips vid misstanke om brott och anser att det finns risk för otydlighet kopplat till ansvarsområden vid ändring av detta.

² Överprövningsutredningens Betänkande (2015). *Överprövning av upphandlingsmål m.m.* <https://www.regeringen.se/49bb10/contentassets/51e85b0165d844e2b2c47f934a22a1d5/overprovning-av-upphandlingsmal-m.m>

³ Konkurrensverkets rapportserie (2016). *Tillsyn har effekt – uppföljning av Konkurrensverkets upphandlingstillsyn.* http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/rapporter/rapport_2016-1.pdf