

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

En samordnad registerkontroll för upphandlande myndigheter och enheter (SOU 2023:43)

Fi2023/02414

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker att förslagen genomförs. Det är positivt att de praktiska problem som funnits med att få ut vissa uppgifter ur myndighetsregister vid offentlig upphandling åtgärdas för att möjliggöra en bättre kontroll av leverantörer som lämnar anbud. Skatteverket ser också positivt på att systemet förslås utformas på ett sådant sätt att det ska vara möjligt att utöka det med ytterligare uppgifter för att ytterligare förbättra dessa effekter. Sammanfattningsvis anser Skatteverket att förslaget kommer bidra till förbättrade möjligheter att motverka oseriösa eller olämpliga leverantörer och därigenom en sundare offentlig upphandling.

I det följande lämnar Skatteverket synpunkter på vissa av de bedömningar som utredningen har gjort och förslag på hur systemet för samordnad registerkontroll skulle kunna utökas för att ytterligare förbättra de positiva effekterna.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Bolagsverket ska tillhandahålla ett system för samordnad registerkontroll (avsnitt 5)

För att tillföra ännu bättre möjligheter att motverka oseriösa och olämpliga leverantörer skulle systemet i framtiden kunna utökas till att omfatta fler typer av kontroller som är relevanta för bedömningen av om det föreligger grund för uteslutning. Det skulle också kunna utökas till att omfatta de kvalificeringskrav där bevis kan hämtas från olika typer av myndighetsregister. Vid sådana överväganden har Skatteverket tillgång till flera typer av uppgifter om företag som skulle kunna vara relevant för att bedöma leverantörers lämplighet, såsom exempelvis uppgifter om senaste moms- och arbetsgivaredeklarationer eller uppgifter om uteblivna deklarationer.

För att ytterligare förbättra möjligheterna att motverka oseriösa och olämpliga leverantörer skulle ett system för leverantörskontroll även kunna omfatta att den inhämtade informationen blir föremål för viss bearbetning och analys. Det borde finnas fördelar med att en sådan analys sker centraliserat av en myndighet som är specialiserad på den sortens analyser.

Skatteverket ser också fördelar med att Bolagsverket ska göra en första bedömning av domarna. Det finns samhällsekonomiska vinster med att en första bedömning sker av handläggare som gör dessa bedömningar ofta och snabbt kan avgöra vad som är relevant att föra vidare till de upphandlande myndigheterna. Därutöver borde det öka rättssäkerheten eller i vart fall minska risken för att lika fall behandlas olika. Genom att den första bedömningen sker centraliserat kan också Bolagsverket återanvända tidigare bedömningar, förutsatt att det inte har framkommit andra domar i jämförelse med de som ingick i den tidigare bedömningen, vilket borde möjliggöra för ytterligare effektiviseringar.

2.2 Kontrollen ska endast omfatta uppgifter i befintliga svenska myndighetsuppgifter (avsnitt 6.1)

Skatteverket tillstyrker förslaget om att uppgifter från belastningsregister och skattekonto som upphandlande myndigheter idag inte kan få tillgång till kommer att inkluderas i systemet. Skatteverket noterar däremot att de uppgifter som kommer ingå i den samordnade registerkontrollen inte medför att det sker en heltäckande kontroll av samtliga utslutningsgrunder. För att kunna kontrollera att leverantörer har fullgjort sina skyldigheter att betala skatter och sociala avgifter kommer upphandlande myndigheter även fortsättningsvis behöva kontrollera uppgifter om att leverantörer är godkända för F-skatt, registrerade för moms, är registrerade som arbetsgivare samt uppgift om beslutade arbetsgivaravgifter för de tre senaste månaderna genom Skatteverkets tjänst Hämta företagsinformation eller genom en kreditupplysning.

2.3 Kontroll av brott (avsnitt 6.2)

Skatteverket tillstyrker den bedömning som utredningen har gjort av vilka svenska brottsrubriceringar som motsvarar de som anges som utslutningsgrunder i lagstiftningen. Skatteverket anser dock att trolöshet mot huvudman bör läggas till i katalogen av brott under rubriken bedrägeri. Det skulle fånga situationer där ett förskingringsliknande förfarande har genomförts, men där vinsten inte har kunnat styrkas och rubriceringen därmed ändrats till trolöshet mot huvudman. Dessa situationer torde inte gå bortom de EU-rättsliga begränsningarna.

2.4 Kontroll av obetalda skatter och socialförsäkringsavgifter (avsnitt 6.3)

Skatteverket tillstyrker att upphandlande myndigheter kommer ges tillgång till uppgift om skuld på skattekontot genom det system som föreslås av utredningen. Skatteverket vill däremot framhålla att uppgiften om saldot ger en ögonblicksbild och att det förslagsvis även är relevant att få tillgång till vissa typer av debiterings- och krediteringstransaktioner.

2.5 Sekretessbrytande bestämmelse för uttag av uppgift från belastningsregistret (avsnitt 7.1.1)

Skatteverket tillstyrker förslaget men anser att de sekretessbrytande bestämmelserna därutöver bör medge att uppgifterna från registerkontrollen lämnas till rättsvårdande myndigheters underrättelseverksamheter (Skatteverket, Polismyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten). Detta kommer att förbättra möjligheten att skapa en bild av nätverk och bygga relevanta lägesbilder för dessa rättsvårdande myndigheter.

Vidare bör Skatteverkets beskattningsverksamhet kunna få tillgång till uppgifterna och resultatet av registerkontrollen. Om Skatteverket delges information om att en aktör med oseriösa avsikter lämnar anbud i ett upphandlingsförfarande, kan det ytterligare förbättra förutsättningarna att bidra till minskad arbetslivskriminalitet och osund konkurrens.

2.6 Sekretessbrytande bestämmelse för uttag av uppgift från skattedatabasen (avsnitt 7.2.1)

Skatteverket kan inte utläsa i vilken utsträckning utredningen har beaktat den regelmodell som gäller för olika former vid utlämnande från beskattningsdatabasen. Skatteverkets uppfattning är att utredningens förslag medger utlämnande på medium för automatiserad behandling från beskattningsdatabasen, men inte utlämnade genom direktåtkomst. Enligt Skatteverket bör utlämnande på medium genom automatiserad åtkomst vara tillräckligt för att uppgifterna ska kunna lämnas till Bolagsverket på ett ändamålsenligt sätt. Ifall det ändå skulle bli fråga om direktåtkomst behövs däremot ett regelverk som är anpassat för det.

2.7 En ny förordning om samordnad registerkontroll i samband med upphandling, tillämpningsområde (avsnitt 8.2.2)

Skatteverket tillstyrker förslaget men noterar att tillämpningsområdet för den samordnade registerkontrollen utgår ifrån upphandlingslagarna¹, lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), och ersättningslagarna². Skatteverket konstaterar därför att om ett kontrakt faller utanför dessa lagars tillämpningsområde kommer en samordnad registerkontroll inte vara möjlig, såsom exempelvis vid tillämpning av undantag enligt 3 kap. LOU, LUF eller LUK, 1 kap. LUF, eller när det upprättas ett auktorisationssystem. Detta blir särskilt aktuellt eftersom valfrihetssystemet för e-legitimering kommer ersättas av ett auktorisationssystem enligt lagen (2023:704) om auktorisationssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering och för digital post. Annars blir innebörden att övergången från valfrihetssystem till auktorisationssystem medför sämre möjligheter att kontrollera leverantörerna. Skatteverket anser därför att det bör övervägas om möjligheterna att göra kontroller ska utökas till flera sammanhang för att möjligheterna till kontroll ska vara desamma oavsett typen av kontrakt som en myndighet ingår.

¹ Med ”upphandlingslagarna” avses lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) och lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUF).

² I betänkandet används ”ersättningslagarna” som ett samlingsbegrepp för lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för fysioterapi.

Bestämmelsen som framgår av 13 kap. 2 § LOU tar sikte på om leverantören har fullgjort sina skyldigheter att betala skatter och sociala avgifter i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker. I exempelvis byggbranschen är det en vanligt förekommande uppfattning att de utländska företagen bidrar till att skapa osund konkurrens genom att de sätter i system att inte betala skatt i Sverige. Samtidigt finns det ofta uppgifter hos svenska myndigheter om de utländska företag som utför arbeten här. Skatteverket skulle därför gärna se att systemet utökades till att omfatta kontroll av att även utländska leverantörer har fullgjort sina skyldigheter att betala skatt och sociala avgifter i Sverige.

2.8 Särskilt om kontroll av utländska medborgare (avsnitt 8.5.2)

Utredningen föreslår att det inte ska samlas in uppgifter från systemet Ecris vid registerkontrollen. Ecris är ett informationssystem som möjliggör för Polisen att få utdrag ur kriminalregistret i utländska EU-medborgares hemländer. Att Ecris inte används för att inhämta information om EU-medborgares belastningsregister i samtliga upphandlingsfall är rimligt sett till de svårigheter som utländska brottsrubriceringar vållar, men det bör finnas undantag från denna huvudregel. Vid upphandling som gäller kritisk infrastruktur bör det alltid göras. Vid upphandling över en viss beloppsgräns eller när det föreligger särskilda skäl bör det också alltid göras.

2.9 Slopande av sanningsförsäkran (avsnitt 9)

Skatteverket tillstyrker att dagens ordning med sanningsförsäkran ersätts av den samordnade registerkontrollen. En sanningsförsäkran innebär att leverantören själv intygar att denne eller dennes företrädare inte har dömts för vissa typer av brott. I Skatteverkets förebyggande arbete har det visat sig att sanningsförsäkran inte alltid går att lita på. Det finns risk för förfalskade underlag när bolag används som brottsverktyg. Detta är kanske särskilt vanligt vid vetskap om att uppgifterna sällan följs upp.

Utredningen bedömer att förslagen, om de genomförs, kommer att leda till förenklingar och kostnadsbesparingar för upphandlande myndigheter och enheter. Skatteverket anser att till detta kommer stora samhällsvinster i form av besparingar och ökat förtroende för välfärdsstaten när risken för missbruk, kriminalitet och korruption minskar.

Skatteverket anser dock att tidsaspekten är mycket viktig för frågan om huruvida sanningsförsäkran ska slopas. Detta gäller särskilt vid exempelvis förnyade konkurrensutsättningar eller när direktupphandling sker på grund av synnerlig brådskande enligt 6 kap. 15 § LOU. I dessa fall är det särskilt viktigt att upphandlande myndigheter snabbt ska kunna få ett resultat från den samordnade registerkontrollen för att det ska fungera att ersätta systemet med sanningsförsäkran. Eftersom den samordnade registerkontrollen även ska kunna användas vid avtalsuppföljning anser Skatteverket att det finns skäl att överväga att en samordnad registerkontroll inte ska behöva göras vid förnyad konkurrensutsättning om det sker kontinuerliga kontroller av ramavtalsleverantörerna under avtalstiden.

2.10 Skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor bör inte utvidgas till det icke direktivstyrda området (avsnitt 13.2.7)

Skatteverket har ingen invändning mot utredningens bedömning att skyldigheten att ställa arbetsrättsliga villkor inte bör utvidgas till det icke direktivstyrda området. Skatteverket tillstyrker dock att effekten av det nuvarande kravet över tröskelvärdet bör utvärderas. Vid den här tidpunkten borde det finnas tillräckligt med upphandlingar som har omfattat arbetsrättsliga kontraktsvillkor för att en utvärdering ska kunna ske.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Kostnader att ansluta Bolagsverket till tjänsten skattekonto bedöms uppgå till cirka 350 tusen kronor.

Detta remissvar har beslutats av överdirektören Fredrik Holmberg och föredragits av upphandlingsjuristen Emelie Edlund. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: avdelningschefen Anette Backlund och enhetschefen Ingrid Nilsson.

Fredrik Holmberg