

Nr 77.

Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående anslag till vissa oförutsedda utgifter å kapitalbudgeten m. m.; given Stockholms slott den 3 november 1939.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över kommunikationsärenden för denna dag, föreslå riksdagen att bifalla det förslag, om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

GUSTAF.

Gerh. Strindlund.

Utdrag av protokollet över kommunikationsärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet å Stockholms slott den 3 november 1939.

Närvarande:

Statsministern HANSSON, ministern för utrikes ärendena SANDLER, statsråden PEHRSSON-BRAMSTORP, WESTMAN, WIGFORSS, ENGBERG, SKÖLD, QUENSEL, FORSLUND, ERIKSSON, STRINDLUND, HÄGGLÖF.

Efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter anför chefen för kommunikationsdepartementet, statsrådet Strindlund:

I skrivelse den 20 september 1939 till chefen för kommunikationsdepartementet har *svenska byggnadsentreprenörföreningen* meddelat, att föreningen redan hösten 1938 tillrådde sina medlemmar att vid avgivandet av anbud bifoga reservation för prisstegringar på grund av internationella förvecklingar. Samtidigt underrättades olika statliga myndigheter om denna åtgärd. Såsom motivering för åtgärder har föreningen anfört följande.

All sund byggnadsentreprenadverksamhet måste vid sin prissättning bygga på noggrant genomförda kostnadsberäkningar, i vilka entreprenören med

stöd av sina erfarenheter från tidigare utförda arbeten rörande åtgång av material, drivmedel, arbetstimmar m. m. och på grundval av eventuellt föreliggande offerter å materialier, kollektivavtal eller, där dylikt underlag saknas, efter egen uppskattning av sannolika priser och kostnader söker på förhand bestämma kostnaderna för det byggnadsarbete, som skall utföras. En dylik kostnadsberäkning, som går framåt i tiden, måste nödvändigtvis alltid innehålla större eller mindre osäkerhetsmoment, beroende på arbetets art och tiden för dess utförande. Det är även enligt föreningens mening för entreprenadväsendet utmärkande, att entreprenören skall svara för sina beräkningar och icke kan erhålla ersättning för merkostnader beroende på att han underskattat svårigheterna eller felbedömt materialprisernas utveckling. Det har emellertid mer och mer blivit erkänt, att entreprenörens naturliga funktion i detta hänseende icke bör sträckas hur långt som helst. Sålunda stipuleras numera i de flesta entreprenadkontrakt, att merprestationer, som bliva erforderliga på grund av att t. ex. grundförhållandena visa sig annorlunda än som enligt entreprenadhandlingarna förutsatts vid kontraktets ingående, skola särskilt gottgöras. Till grund för denna och liknande bestämmelser ligger den tanken, att i fråga om väsentliga kostnadsfaktorer, som ligga utanför entreprenörens bedömande och där bedömandet i varje fall måste bliva mer eller mindre hasardartat, det ur båda parternas synpunkt är rimligare och tryggare att vederlaget bestämmas efter förut överenskomna regler, sedan de faktiska förhållandena blivit kända.

I särskild grad torde detta böra gälla även om kostnadsförändringar, som kunna uppkomma genom en så exceptionell händelse som ett krig mellan europeiska stormakter. Då man i varje fall måste räkna med att följderna av ett dylikt krig kunna komma att väsentligen påverka prisnivån och framför allt på för byggnadskostnaden viktiga områden, säger det sig självt, att i tider med risk för krig en riktig kostnadsberäkning icke kan göras och att därför ett anbud utan reservation för förändringar till följd av krig i ett dylikt läge måste innebära en ren spekulatio, där den ene måhända anser sig kunna räkna med att krigsriskan kan helt försummas, medan den andre söker gardera sig genom ett pålägg, för vars bestämmande varje som helst objektiv grund saknas.

Efter att hava erinrat om att det pågående kriget medfört djupt ingripande verkningar på näringslivet, vilka i sin tur lett till att entreprenörerna icke våga åtaga sig arbeten av längre varaktighet och större omfattning utan att tillförsäkras kompensation för under arbetets gång inträdda prisstegringar, har föreningen anfört följande.

Det torde heller icke från åtmistone offentliga beställares sida vara rationellt att, även om därtill beredda entreprenörer skulle kunna finnas, söka få fasta anbud. Ett dylikt anbud måste nämligen grundas på en ren spekulatio angående prisutvecklingen, enär det under nuvarande förhållanden endast i sällsynta undantagsfall är möjligt för en entreprenör att säkra sig genom bindande anbud å materialleveranser. Det synes emellertid föreningen önskvärt, att redan i de av myndigheterna tillhandahållna anbudsformulären och kontraktformulären införas bestämmelser, som taga hänsyn till de nu rådande förhållandena. Genom dylika på förhand utarbetade bestämmelser, som toge rimlig hänsyn till såväl beställarens som entreprenörens intressen i kontraktförhållandet, skulle dessutom till underlättande av anbudsprövningen uppnås en enhetlighet i anbudsförfarandet, som saknas för närvarande, då varje entreprenör för sig skall formulera sina reservationer och icke vet på vilka grunder han skall basera sin kostnadsberäkning. En

dylik enhetlig reglering av kontraktsförhållanden med hänsyn till av kriget betingade faktorer skulle enligt föreningens mening verksamt bidra till entreprenadväsendets fortgång utan störningar, vilket med den betydelse som byggnadsindustrin intar torde vara även ett viktigt allmänt intresse. I samma mån som dylika bestämmelser för närvarande skulle giva entreprenörerna trygghet mot krigsförluster, skulle de i ett senare skede komma att lämna garanti för att det allmänna icke få betala sina arbeten med överpriser.

Med stöd av det anförda har föreningen hemställt, att chefen för kommunikationsdepartementet måtte medverka till att i anbuds- och kontraktsformulär för byggnadsentreprenader för statens räkning införas bestämmelser, avseende att giva enhetliga grunder för beräkning av tillägg och avdrag å entreprenadsumma på grund av prisfluktuationer under nuvarande krigstillstånd samt att eljest reglera kontraktsförhållandet med hänsyn till sådana oförutsedda situationer, som kunna uppkomma på grund av rådande eller ett ytterligare utvidgat krigstillstånd.

Över föreningens framställning ha utlåtanden avgivits av byggnadsstyrelsen samt väg- och vattenbyggnadsstyrelsen.

I sitt den 2 oktober 1939 dagtecknade utlåtande anför *byggnadsstyrelsen* i huvudsak följande.

Därest styrelsens byggnadsverksamhet även under nu rådande förhållanden skall i huvudsakligen oförändrad utsträckning kunna fortgå, torde styrelsen böra vara oförhindrad att efter prövning i varje särskilt fall alltjämt tillämpa entreprenadsystemet vid sidan av systemet med byggnaders utförande i egen regi. Med hänsyn härtill finner styrelsen det påkallat, att bestämmelser i av byggnadsentreprenörföreningen avsedda hänseenden utfärdas. Vid övervägande av de olika metoder, som för ifrågavarande syfte kunna användas, har styrelsen funnit det ändamålsenligast, att ett system med rörlig entreprenadsumma — d. v. s. en efter närmast före den inträdda kristidsperioden gällande priser beräknad summa, varå medgives tillägg eller avdrag alltefter som priserna å de mera väsentliga byggnadsmaterialierna variera — komme till användning, varigenom undvekes slumpartat uppskattade, fixa entreprenadbelopp.

Styrelsen hemställer, att åtgärder måtte vidtagas i syfte att beträffande byggnadsarbeten, som av styrelsen handhas och för vilka förordningen angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. eljest gäller, må tillämpas ett system med rörlig entreprenadsumma.

I det av *väg- och vattenbyggnadsstyrelsen* den 7 oktober 1939 avgivna utlåtandet anføres bland annat följande.

Enligt sin ordalydelse avser byggnadsentreprenörföreningens framställning endast byggnadsarbeten för statens räkning. Det torde emellertid få tagas för visst, att föreningen jämväl äsyftat byggnadsarbeten, som på entreprenad utföras för vägdistriktens räkning. Till sådana arbeten må statsbidrag utgå endast om vederbörande vägdistrikt i tillämpliga delar iakttagit gällande bestämmelser i den statliga upphandlingsförordningen. I varje fall böra enligt styrelsens mening sådana arbeten i förevarande avseende jämsättas med arbeten för statens räkning. Detsamma torde böra gälla jämväl för andra statsbidragsberättigade byggnadsarbeten — exempelvis väg- och gatuarbeten i städer samt arbeten avseende hamnar och vatten- och avloppsledningar —

som utföras på entreprenad och beträffande vilka styrelsen enligt gällande bestämmelser eller föreskrifter har att pröva anbudsförfarandet och godkänna entreprenör m. m. För sådana arbeten tillämpar styrelsen i huvudsak bestämmelserna i nämnda förordning.

Styrelsen är fullt ense med föreningen därom, att särskilda åtgärder under den nu påbörjade kristiden äro erforderliga för reglerande av förhållandet mellan beställare och entreprenör. Den statliga upphandlingsförordningen är icke avpassad för rådande extraordinära förhållanden. Ifrågavarande förordning utgår från att fasta anbud såsom regel skola avgivas. Såsom föreningen framhållit läser man icke vidare kunna påräkna sådana anbud. I varje fall torde fasta anbud komma att förutsätta en spekulatio, som icke kan vara till nytta vare sig för det allmänna eller för entreprenörerna. Det är därför ur båda kontrahenternas intresse av vikt, att deras mellanvarande förhållanden redan från början regleras å ena sidan så tydligt och klart och å andra sidan så rimligt och rättvist, som är möjligt. Detta kan enligt styrelsens mening icke ske på annat sätt än att upphandlingsförordningen i de delar varom här är fråga tillsvidare sättes ur kraft och att i dess ställe träda med hänsyn till nu rådande förhållanden avpassade särskilda bestämmelser. Det torde därvid ligga i sakens natur, att dessa bestämmelser böra hållas i relativt allmänna ordalag, då ett detaljerat reglerande i likhet med upphandlingsförordningens många föreskrifter icke läser var påkallat, om ens möjligt. En mera allmän avfattning synes jämväl erforderlig, därest — vilket för enhetlighetens skull torde vara lämpligt — de ifrågasatta bestämmelserna skola tillämpas av samtliga statliga myndigheter, vilka hava med byggnadsarbeten att göra. Vederbörande myndighet kan då själv meddela de ytterligare detaljföreskrifter, som för myndighetens ämbetsområde kunna visa sig behöfliga.

Då det sålunda gällt att taga ställning till vilka särskilda bestämmelser som erfordras, har styrelsen utgått från den enligt styrelsens mening självklara förutsättningen, att entreprenören alltjämt skall bära det ansvar och de risker, som normalt tillhöra entreprenadsystemet, men att han bör befrias från sådant ansvar och sådana risker, som, härrörande från av kristiden framskapade förhållanden, icke kunna nöjaktigt överblickas och beräknas vid anbuds avgivande. Ett tillgodoseende härutöver av entreprenörernas intresse torde vara oförenligt med entreprenadsystemet och synes ej heller av föreningen hava åsyftats.

Vad som närmast behöves regleras är de inverknings på ett entreprenadförhållande, som följa av prisförändringen å material och arbete, av leveransförseningar och av omöjlighet att skaffa visst material.

Vid öfvervägande av de olika metoder, som för här ifrågavarande ändamål kunna tänkas, har styrelsen, i likhet med byggnadsstyrelsen, funnit det mest lämpligt och ändamålsenligt, att ett system med rörlig entreprenadsumma — eller en efter närmast före krisperioden gällande priser beräknad summa, varå göres tillägg eller avdrag allt eftersom priserna å mera väsentliga byggnadsmaterialier m. m. variera — kommer till användning.

Vid styrelsernas utlåtanden finnes fogat ett av styrelserna i samråd uppgjort förslag till allmänna bestämmelser rörande entreprenadarbeten, avsedda att gälla tillsvidare under den rådande krisperioden. Förslaget är av följande lydelse:

1. *Prisförändringars inverkan på entreprenadsumma.*

Entreprenadsumma jämte i förekommande fall av entreprenören i enligt

het med anbudshandlingarna avlämnad prislista förutsattes vara grundad på den 1 augusti 1939 gällande priser å materialier samt arbetslöner.

För efter den 1 september 1939 inträdda prisförändringar å för vederbörande byggnadsföretag mera väsentliga materialier samt å arbetslöner skall entreprenör vara berättigad erhålla förhöjning, respektive vara skyldig vidkännas avdrag å entreprenadsumman på sätt nedan sägs. För byggnadsföretaget mindre väsentliga materialier, liksom ock provisoriska anordningar, ställningar, maskiner och redskap m. m., arbetsledningskostnader, övriga allmänna omkostnader eller affärsvinst beröras icke av dessa bestämmelser i den mån ej annorlunda i anbudshandlingarna särskilt angivits.

Vid infordran av anbud bilägges entreprenadhandlingarna en av byggherren uppgjord materialprislista, upptagande den 1 augusti 1939 gällande enhetspriser vid leverans fritt byggnadsplatsen av sådana byggnadsmaterialier, som ovan sagts. Denna prislista fogas sedermera till entreprenadkontraktet.

Tillägg eller avdrag å entreprenadsumma vid prisförändringar å *materialier* sker endast för de i materialprislistan upptagna materialier och under förutsättning att det pris, enligt vilket inköp skett, av byggherren godkänts före inköpet.

Där så erfordras skall entreprenadanbud vara åtföljt av massberäkningar i den omfattning, som vid anbudens infordrande angivits.

Tillägg eller avdrag beräknas efter omständigheterna antingen i enlighet med anbudet bifogad massberäkning eller, för levererade materialier, efter uppmätning enligt kontraktet tillhörande ritningar, beskrivningar m. m.

För det fall bestämda leveranspriser för materialier icke kunna erhållas före inköpet, må inköp ske allenast efter byggherrens medgivande.

Om viss material kan av byggherren tillhandahållas till förmånligare pris än det, som entreprenören kan erhålla, är denne skyldig att av byggherren inköpa sådan material till byggherrens självkostnadspris.

Tillägg eller avdrag vid ändrade *arbetslöner* utgår för på arbetsplatsen verkställt arbete och skall beräknas efter de tim- och ackordspriser, jämförda med priserna per den 1 augusti 1939, som ingå i de under olika delar av entreprenadtiden gällande kollektivavtal.

2. *Försening vid entreprenadarbetes färdigställande.*

Entreprenören är berättigad erhålla anstånd med arbetets kontraktssentliga fullgörande med tid, motsvarande den verkliga tidsförlust, som utan hans eget vållande förorsakats av genom kristidsförhållanden bevisligen uppkommen försening av leverans av i ovannämnda materialprislista upptagna materialier.

Ersättning för genom försening uppkommen merkostnad beträffande arbetets bedrivande äger entreprenören icke påfordra.

3. *Hinder för anskaffande av materialier.*

Om viss i entreprenadhandlingar eller entreprenadritningar föreskriven material icke kan anskaffas, äger byggherren föreskriva materialets er-

sättande med annat material. Skillnaden i kostnader på grund av materialutbytet skall beräknas i vanlig ordning enligt entreprenadkontraktet. Tilllägg respektive avdrag enligt ovan angivna grunder beräknas därefter för ersättningsmaterialet.

Materialutbyte varom ovan sagts befriar icke entreprenören från det kontraktensliga ansvaret för arbetets beskaffenhet under föreskriven garanti-tid, så vida icke byggherren annorlunda medgivit.

Departement-
chefen.

De föreskrifter, som meddelats i förordningen den 16 januari 1920 (nr 10) angående upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig lös egendom, medgiva icke, att statliga myndigheter vid slutandet av avtal göra entreprenadsumman beroende av konjunkturbetonade förändringar av priserna å material och arbetskraft. Under normala förhållanden föreligger ej heller något behov av dylik rörlighet, då de prisförändringar, som därvid kunna inträffa, ingå såsom naturliga riskmoment i entreprenadförfarandet såsom sådant. De extraordinära förhållanden, som alltsedan krigsutbrottet äro rådande, ha däremot föranlett flertalet anbudsgivare att reservera sig för prisförändringar. Då sannolikheten talar för att så torde bliva fallet under den tid krisen varar, skulle ett vidhållande av kravet på fast entreprenadsumma leda till att några avtal mellan statliga myndigheter och enskilda entreprenörer praktiskt taget icke skulle kunna träffas, såvida entreprenadsumman skall hållas inom rimliga gränser. Prövningen av åtskilliga anbud är också, enligt vad jag inhämtat, vilande i avvaktan på statsmakternas ställningstagande icke endast till frågan om förefintliga besparingsmöjligheter utan även till här berörda spörsmål.

I det läge, som sålunda inträffat, ser jag mig nödsakad föreslå, att utrymme för avtal med rörlig entreprenadsumma — d. v. s. en efter närmast före krisperioden gällande priser beräknad summa, varå medgives tilllägg eller avdrag, allteftersom priserna å mera väsentliga materialier variera — temporärt beredes inom det statliga upphandlingsförfarandet. Samtidigt därmed böra de synpunkter vinna beaktande, som de i ärendet hörda myndigheterna anfört rörande försening vid entreprenadarbetes färdigställande och hinder för anskaffande av materialier. Å Kungl. Maj:t torde få ankomma att närmare överväga och utforma de föreskrifter, som i förevarande hänseenden må finnas erforderliga. Det av myndigheterna uppgjorda förslaget bör därvid tjäna till ledning.

Vad jag här anfört gäller icke redan ingångna avtal. Emellertid bör Kungl. Maj:t kunna medgiva, att staten i speciella undantagsfall, då särskilda omständigheter så påkalla, påtager sig skälig andel av merkostnaderna i anledning av inträffad prisstegring.

De förändringar, som prisutvecklingen hittills medfört och som ytterligare kunna vara att vänta, återverka framför allt å medelsanvisningen under kapitalbudgeten till statens affärsverksfonder och statens allmänna fastighetsfond samt till vissa å fonden för förslag till statsverket upptagna byggnadsföretag för försvarsväsendet. Jag anser mig därför böra förorda, att den

för mötande av merkostnader i anledning av prisstegringen påkallade medelsanvisningen för närvarande begränsas till ändamål, som trots den inträffade krissituationen komma att, efter därom verkställd prövning, tillgodoses från anslag under nämnda fonder. Till frågan om denna medelsanvisnings budgettekniska ordnande återkommer jag strax. Jag vill endast dessförinnan i anslutning till väg- och vattenbyggnadsstyrelsens uttalande rörande byggnadsarbeten för vägdistriktens räkning samt rörande väg- och gatuarbeten i städer m. m. framhålla, att någon förstärkning av anslag, från vilka ett flertal olika företag antingen helt bekostas eller erhåller bidrag, överhuvud taget icke bör ifrågakomma. Den närmast till hands liggande utvägen att bereda medel för täckande av ökade kostnader i anledning av prisstegringen synes i dylika fall vara en begränsning av verksamhetens omfattning.

Efter samråd med chefen för finansdepartementet förordar jag, att för bestridande av här berörda merkostnader beträffande företag, till vilka medel upptagits under statens affärsverksfonder, statens allmänna fastighetsfond och fonden för förslag till statsverket anvisas ett gemensamt anslag av reservationsanslags natur å kapitalbudgeten under särskild rubrik, benämnd oförutsedda utgifter. Jag vill understryka, att dispositionen av anslaget alltså är begränsad till utgiftsökningar i anledning av prisstegringen. Enligt vad jag inhämtat kommer chefen för finansdepartementet att framlägga förslag rörande avskrivning av den genom anlitande av nämnda anslag uppkommande kapitalinvesteringen.

Några fasta hållpunkter för bedömande av storleken av ifrågavarande medelsbehov finnas icke. Under förutsättning att riksdagen i huvudsak kommer att godtaga de förslag till begränsningar under innevarande budgetår av den statliga verksamheten inom här berörda förvaltningsområden, som för närvarande äro under utarbetande, anser jag mig dock kunna utgå ifrån, att ett belopp av 5,000,000 kronor bör vara tillfyllest.

Under åberopande av det anförda hemställer jag, att Kungl. Maj:t måtte föreslå riksdagen

att å tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1939/40 å kapitalbudgeten under rubrik VIII. *Oförutsedda utgifter till Statens affärsverksfonder, statens allmänna fastighetsfond och fonden för förslag till statsverket* anvisa ett *reservationsanslag* av kronor 5,000,000.

Till denna av statsrådets övriga ledamöter biträdda hemställan behagar Hans Maj:t Konungen lämna bifall samt förordnar, att proposition av den lydelse bilaga vid detta protokoll utvisar skall avlåtas till riksdagen.

Ur protokollet:

Sigurd Lang.