

Nr 17

Allmänna beredningsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om utredning angående enhetliga bestämmelser för kommunal anskaffning och upphandling.

I de likalydande, till allmänna beredningsutskottet hänvisade motionerna I: 396 av herr *Weiland m. fl.* och II: 472 av herr *Carlsson* i Stockholm *m. fl.* hemställes, att riksdagen anhåller hos Kungl. Maj:t om till sättande av en utredning under medverkan bl. a. av Svenska stadsförbundet, Landskommunernas förbund, Landstingsförbundet och företrädare för näringslivets organisationer i syfte att klarlägga hur enhetliga och ur rätts synpunkt tillfredsställande bestämmelser för kommunal anskaffning och upphandling bäst bör åstadkommas.

I motionerna framhålls bl. a., att den kommunala verksamheten under senare tid starkt ökats, vilket medfört, att den kommunala anskaffningen och upphandlingen av olika nyttigheter fått en allt större betydelse för näringslivet och den ekonomiska utvecklingen. Det råder enighet om att absolut oväld bör råda i upphandlingsverksamheten. Regler har också fastställts för den statliga upphandlingen men däremot icke för den kommunala. Det skulle emellertid vara en styrka ur rättssäkerhetssynpunkt, om det funnes klara och enhetliga regler även för den kommunala upphandlingen i vidaste mening. Man kan tänka sig lagbestämmelser, men också att de kommunala sammanslutningarna gemensamt utarbetar normer. Lagstiftning torde dock ge säkrare rättsgarantier, varför en sådan borde övervägas.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionerna från kommerskollegium, Svenska landskommunernas förbund, Svenska landstingsförbundet och Svenska stadsförbundet.

Kommerskollegium, som överlämnat yttrande jämväl från Stockholms handelskammare, erinrar om att bestämmelser redan finnes att kommunala sjukhus och sinnessjukhus samt av landsting drivna sjukhus skall tillämpa de statliga upphandlingsreglerna samt att det ofta, då statsbidrag utgår till kommunal byggnadsverksamhet, föreskrives skyldighet för vederbörande kommun att tillämpa de statliga upphandlingsbestämmelserna.

Kollegium anser, att endast starka skäl bör få föranleda avsteg från kommunernas rätt att inom ramen för kommunallagarna själva besluta om sina utgifter. Visserligen har missförhållanden undantagsvis förekom-

mit, men de utgör icke tillräckliga skäl för särskilda regleringsingripanden. Vissa grundläggande, enhetliga regler för kommunernas upphandling skulle dock vara önskvärda, men behovet härav bör kunna tillgodoses av kommunerna själva och deras organisationer. En utredning bör därför kunna verkställas av kommunernas egna organisationer.

Stockholms handelskammare anför bl. a. att lagregler erbjuder säkrare garantier för ett objektivt handlande än normer, vilkas tillämplighet förutsätter beslut därom inom respektive kommun. Handelskammaren upptager även frågan om de kommunala bolagen och anför härom:

Särskilt under det senaste årtiondet har kunnat iakttagas en tydlig tendens inom kommunerna att överlåta kommunala eller halvkommunala uppgifter åt kommunala bolag eller liknande juridiska personer, vilka helt eller delvis bedriva sin verksamhet med allmänna medel. Det har ofta, och säkerligen med rätta, ansetts möjligt att härigenom kunna bedriva en mera smidig och affärsmässig verksamhet än om hävdvunna kommunala former kommit till användning. Även i sin upphandling ha dessa juridiska personer ansett sig vara obundna av de av respektive kommun eventuellt antagna normerna för kommunala verks upphandling. Enligt Handelskammarens uppfattning måste dylika företag, även om de formellt äro att betrakta som privaträttsliga, i den mån de helt eller delvis arbeta med allmänna medel, underkasta sig för kommunen eljest gällande krav på objektivitet och följdriktighet i sitt handlande. Särskilt påkallat är detta i fråga om de kommunala eller därmed jämställda företag, vilka för bedrivande av bostadsbyggnadsverksamhet äro beroende av statliga subventioner eller statliga stödlån upp emot 100 % av sin produktion.

Handelskammaren tillstyrker den föreslagna utredningen och förordar att den utvidgas att omfatta bl. a. även de kommunala bolagen.

Landskommunernas förbund erinrar om att den i motionerna berörda frågan under senare år ett par gånger berörts i riksdagen och att förbundet i sitt yttrande över 1946 års upphandlingssakkunnigas betänkande bestämt avstyrkt, att den statliga upphandlingsförordningens regler skulle bli obligatoriskt gällande också för kommunerna. Även om frågan nu kommit i ett i viss mån ändrat läge, avråder förbundet fortfarande bestämt från ett statligt ingrepp. Den ur landskommunal synpunkt framkomliga vägen synes vara, att förbundet upprättar normalförslag till upphandlingsreglemente, vilket kan tjäna till ledning vid fastställande av kommunala regler för upphandlingen.

Landstingsförbundet framhåller, att olika garantier mot godtycke och obehörigt gynnande finnes i landstingslagen och i allmän lag, att den kommunala verksamheten försiggår i offentlighetens ljus och att särskilt vad landstingen beträffar den statliga upphandlingsordningen skall gälla vid anskaffning för sjukhusens behov. Dessa förhållanden onödiggör ett realiserande av motionärernas förslag.

Stadsförbundet motsätter sig att kommunerna genom lagstiftning skulle åläggas tillämpa den statliga upphandlingskungörelsen eller andra av stats-

makterna utformade bestämmelser. Därav följer icke att behov av regler för den kommunala upphandlingen skulle saknas. Åtskilliga städer har särskilda upphandlingsreglementen. Givetvis kan det ifrågasättas, om icke kommunerna skulle vara betjänta av enhetliga normer för upphandlingen. Förbundets styrelse är dock icke beredd att taga ställning till om överhuvudtaget några åtgärder i denna riktning kan anses påkallade. Det bör i varje fall vara en förbundets och dess medlemmars angelägenhet. Motionerna avstyrkes.

Utskottet. Regler för upphandling och arbeten för statens behov m. m. är givna i 1952 års upphandlingskungörelse (SFS nr 496). I fråga om formerna för kommunal upphandling finnes däremot i allmänhet icke några särskilda, i författningsväg utfärdade bestämmelser. I sjukhusstadgan, som gäller för av landsting och kommuner drivna sjukhus, har emellertid föreskrivits, att de för den statliga verksamheten gällande reglerna skall, i den mån det lämpligen kan ske, iakttagas vid upphandling av inventarier, matvaror och förbrukningsartiklar m. m. för sjukhusens räkning ävensom vid bl. a. ombesörjande av mera omfattande byggnadsarbete. Motsvarande föreskrifter gäller för de kommunala sinnessjukhusen. Vidare har vissa kommuner antagit särskilda upphandlingsreglementen eller inköpsinstruktioner, vilka ofta ansluter sig till de för statlig upphandling gällande bestämmelserna.

Stadsförbundet och Landskommunernas förbund ävensom kommerskollegium vitsordar, att vissa enhetliga normer för den kommunala upphandlingen är önskvärda men avvisar tanken på reglering av detta område genom lagstiftning. Problemet bör i stället lösas genom åtgärder av kommunerna själva och deras organisationer. Stockholms handelskammare däremot instämmer i motionärernas uttalande, att lagstiftning bör tillgripas, när man därigenom skulle erhålla säkrare rättsgarantier.

Enligt utskottets mening kan det starkt ifrågasättas om icke en reglering lagstiftningsvägen av den kommunala upphandlingen skulle innebära intrång i den kommunala självbestämmanderätten. Det må även beaktas, att en lagstiftning, även om den, såsom motionärerna förutsatt, skulle inskränkas till att endast fastställa riktlinjer, uppenbarligen finge genomföras i strid med uppfattningen hos de riksorganisationer, som representerar kommunerna. Utskottet kan icke finna, att de rådande förhållandena motiverar ett dylikt ingripande. Behovet av större fasthet och enhetlighet i upphandlingsförfarandet torde kunna i tillfredsställande utsträckning tillgodoses på det sätt organisationerna själva tänkt sig, d. v. s. genom att organisationerna utarbetar normalförslag, vilka kan tjäna kommunerna till ledning vid fastställandet av regler för upphandlingen. Motionärerna har ju även såsom en alternativ möjlighet antytt en lösning av frågan i denna riktning.

Det torde kunna förutsättas, att spørsmålet om de kommunala bolagens ställning kommer att ingå i den prövning av hithörande frågor som är att förvänta från de kommunala förbundens sida.

Av vad ovan anförts torde framgå, att det stått klart för utskottet att ett visst behov av större fasthet och enhetlighet i formerna för den kommunala upphandlingen förefinns. Utskottet har emellertid ansett det böra få ankomma på kommunerna själva och deras organisationer att vidtaga de åtgärder som i förevarande hänseende kan befinnas lämpliga. Utskottet finner sig därför icke böra tillstyrka den av motionärerna begärda utredningen, utan hemställer,

att de likalydande motionerna I: 396 och II: 472 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 20 mars 1956

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

PATRIK SVENSSON

Närvarande: se under utlåtande nr 16.

Reservation

av herr *Lundström*.