

Nr 155

Utlåtande i anledning av väckta motioner om enhetliga normer för offentlig upphandling.

(5:e avd.)

I två likalydande motioner, väckta den ena inom första kammaren av herr *Ferdinand Nilsson m. fl.* (I: 453) och den andra inom andra kammaren av herr *Grebäck m. fl.* (II: 632), har hemställts, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla att sådana initiativ tages, att enhetliga normer skapas för all offentlig upphandling i enlighet med vad i motionerna anförts.

Beträffande motiveringen för ifrågakvarande förslag får utskottet hänvisa till motionen II: 632.

Över förevarande motioner har, efter därom i vederbörlig ordning gjord framställning, utlåtande avgivits av *statens sakrevision*, varjämte *Svenska stadsförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* beretts tillfälle att yttra sig över motionerna.

Statens sakrevision har anfört i huvudsak följande.

I de nu föreliggande motionerna yrkas, att enhetliga normer skola åstadkommas för all offentlig upphandling. Syftet anses böra förverkligas genom att överläggningar på Kungl. Maj:ts initiativ upptages mellan stat, primärkommuner och landstingskommuner.

För statens del föreligga redan enhetliga normer i form av upphandlingskungörelsens bestämmelser. Om därför motionärerna avse — och formuleringen tyder härpå — att samma regler skola gälla för statlig och kommunal upphandling, kommer ett förverkligande av motionens syfte att antingen medföra förändringar i nu gällande statliga upphandlingsformer eller också innebära, att upphandlingskungörelsen i oförändrat skick göres tillämplig även på det kommunala området.

Enligt vad motionerna ge vid handen, ha de problem, som på den statliga sidan lösts genom upphandlingskungörelsen, ännu icke erhållit en tillfredsställande reglering inom kommunerna. Det måste framstå som ett önskemål för såväl näringslivet som allmänheten att så sker. Enligt sakrevisionens mening torde emellertid skäl för närvarande icke föreligga att för uppnåendet härav överväga åtgärder, som medföra ändringar i upphandlingskungörelsen, vilken inom sitt tillämpningsområde väl fyller den funktion, för vilken den är avsedd. Inom ramen för motionsyrkandet skulle därför enligt denna uppfattning blott kvarstå alternativet, att upphandlingskungörelsen göres tillämplig jämväl inom kommunerna.

Då sakrevisionens erfarenhet nästan uteslutande rör den statliga verksamheten, utgör den icke tillräcklig grund för ett bedömande, huruvida sådan kongruens föreligger mellan statlig och kommunal upphandling, att identiska regler överhuvudtaget äro bäst lämpade att lösa den fråga det här gäller. De kommunala riksorganisationerna, vilka yttrat sig i hithörande spörsmål vid tidigare motionstillfällen, synes i varje fall vara av uppfattningen, att de regler, som erfordras för en rationell anordning av den kommunala upphandlingsverksamheten, böra framkomma som resultat av kommunernas egna åtgöranden. Revisionen finner det svårt att — emot kommunernas egen uppfattning — göra gällande, att upphandlingskungörelsens bestämmelser skulle vara att föredraga på det kommunala området framför de regler, som kunna förväntas tillkomma genom kommunernas egna initiativ. Man synes icke heller kunna bortse från de svårigheter av praktisk natur, som kunna möta ett genomförande av motionärernas syfte. Även om de i motionerna föreslagna överläggningarna skulle komma till stånd och resultera i en överenskommelse av innebörd, att upphandlingskungörelsen skall tillämpas även för kommunernas del, torde kommunförbunden — vilka få antagas komma att representera kommunerna vid överläggningarna — kunna verka för reformens förverkligande blott genom rekommendationer.

Sakrevisionen har från bl. a. kommunförbunden blivit upplyst om att upphandlingsverksamheten inom den kommunala förvaltningen sedan några år tillbaka tenderat att utveckla sig mot ett strängare iakttagande av föreskrifter än vad tidigare varit fallet. Det kan antagas, att denna utveckling — bl. a. under trycket av en växande ekonomisk verksamhet — kommer att fortsätta. Även ett förverkligande av den planerade nya kommunindelningen torde vara ägnat att verka i samma riktning. De tre kommunförbunden synas också, såvitt kunnat inhämtas, vara beredda till ytterligare initiativ i syfte att påskynda en sådan utveckling.

Sammanfattningsvis anser sakrevisionen, att såväl näringslivets som allmänhetens berättigade intressen göra det önskvärt, att fasta normer tillämpas lika väl inom det kommunala som inom det statliga upphandlingsområdet. Med hänsyn till vad ovan anförts synes dock enligt revisionens mening starka skäl tala för att några överläggningar i av motionärerna angivet syfte ej böra upptagas. Sakrevisionen avstyrker därför bifall till motionerna.

Svenska stadsförbundet har anfört följande.

De i motionerna berörda upphandlingsfrågorna har under senare år vid flera tillfällen aktualiserats motionsvägen. Styrelsen hade senast att taga ställning till dessa spörsmål i samband med ett yttrande som den 7 mars 1960 avgavs till riksdagens allmänna beredningsutskott över motionen II: 290. Styrelsen framförde i detta yttrande såsom sin bestämda åsikt att det icke kunde vara motiverat att låta landsting och primärkommuner vara direkt underkastade den statliga upphandlingskungörelsens bestämmelser varför styrelsen avstyrkte bifall till den då föreliggande motionen i detta syfte.

De synpunkter som styrelsen anförde i sitt yttrande till allmänna beredningsutskottet vidhåller styrelsen alltjämt till alla delar. De nu föreliggande motionerna har visserligen endast angivits ha till syfte att få till stånd sådana initiativ i form av överläggningar mellan stat, primärkommuner och

landstingskommuner att enhetliga normer skapas för all offentlig upphandling. Emellertid torde detta, såvitt styrelsen kan finna, i realiteten innebära att till grund för överläggningarna skulle komma att ligga de normer som utbildats genom den statliga upphandlingskungörelsen. I vart fall synes det tveksamt om man från statligt håll skulle vara beredd att vid sådana tilltänkta överläggningar förutsättningslöst ompröva de riktlinjer som finns angivna i upphandlingskungörelsen.

I motionerna har föreslagits att överläggningar skulle upptagas mellan stat, primärkommuner och landstingskommuner. Motionärerna har icke närmare angivit i vilka former dessa överläggningar skulle ske men man torde utgå från att kommunerna därvid skulle representeras av sina organisationer och att således några överläggningar med enskilda kommuner icke skulle äga rum. Ej heller har lämnats några anvisningar för hur den fortsatta handläggningen av dessa upphandlingsfrågor skulle ske om överläggningarna icke ledde till något resultat. Vare sig något resultat vid överläggningarna uppnåddes eller ej skulle dock alltid i bakgrunden kunna skönjas utvägen med lagstiftningsåtgärder. Även om överläggningarna skulle resultera i en överenskommelse med kommunförbunden binder nämligen förbundens ställningstagande icke i och för sig de enskilda kommunerna.

Såsom anfördes i styrelsens yttrande den 7 mars 1960 följer förbundet frågorna om kommunal upphandling med uppmärksamhet. Förutom vad som i denna del meddelats i det nämnda yttrandet kan nämnas att en konferens på våren 1960 anordnats i upphandlings- och förrådsfrågor vid Kommunskolan i Sigtuna samt att förbundets rationaliseringsavdelning biträtt olika kommuner med utarbetandet av förslag till upphandlingsreglementen m. m. Rationaliseringsavdelningen har även utarbetat ett normalförslag till inköps- och förrådsredovisning med tillhörande anvisningar för upphandlingen.

Under åberopande av vad styrelsen nu och tidigare anført i dessa frågor vill styrelsen hävda att det icke synes föreligga någon anledning att upptaga de av motionärerna föreslagna överläggningarna rörande enhetliga normer för den offentliga upphandlingen.

Svenska landstingsförbundet har anført följande.

Förbundsstyrelsen avgav den 25 februari 1960 yttrande till riksdagens allmänna beredningsutskott över motionen II: 290 till 1960 års vårriksdag, vilken avsåg tillämpning av upphandlingskungörelsen på landsting och primärkommuner. Vad styrelsen därvid anförde torde i huvudsak äga giltighet även vid bedömningen av de här föreliggande motionerna.

Med hänsyn till vad motionärerna anført torde de med enhetliga normer för offentlig upphandling närmast avse, att primärkommuner och landstingskommuner skola tillämpa den för statens upphandling gällande upphandlingskungörelsen. Motionärerna synas antaga, att detta syfte skall kunna uppnås enbart genom överläggningar utan att lagstiftning skall tillgripas. De ha emellertid icke klargjort, huru de avse att man skall förfara, därest överläggningarna icke leda till resultat, ej heller synas de ha uppmärksammat de praktiska svårigheter, som i realiteten torde omöjliggöra att slutmålet med motionerna — d. v. s. enhetliga normer för offentlig upphandling — nås genom överläggningar.

Av praktiska skäl torde dylika överläggningar, om de komma till stånd, få föras mellan företrädare för statsmakterna och för de tre kommunförbunden, icke med representanter för de enskilda kommunerna. Resultatet

därav skulle — om lagstiftningsvägen avsåges skola undvikas — för kommunförbundens del kunna bli utfästelser att utfärda rekommendationer till deras medlemmar rörande tillämpningen av vissa normer, vilket med hänsyn till vad ovan anförts näppeligen kunde innebära något annat än upphandlingskungörelsen. Kommunförbunden skulle dock av naturliga skäl icke kunna åtaga sig något som helst ansvar för att deras medlemmar följde dessa rekommendationer. Under sådana förutsättningar synes icke någon annan utväg återstå än lagreglering, om motionens huvudsyfte skall tillgodoses.

Såvitt förbundsstyrelsen kan bedöma, måste därför svaret på frågan om överläggningar rörande tillämpning av upphandlingskungörelsen eller andra för all offentlig upphandling enhetliga normer på den kommunala upphandlingen bero av huru man bedömer behovet av lagreglering av denna upphandling. Enligt förbundsstyrelsens mening föreligger icke bärande motiv för införande av en lagstiftning på området. Såsom framgår av utlåtandet nr 19/1960 från riksdagens allmänna beredningsutskott ha från stadsförbundets och landskommunernas förbunds sida vidtagits eller planerats åtgärder för att upphandlingsreglementen skola komma till stånd. Inom den ekonomiskt sett mest omfattande delen av landstingsverksamheten, nämligen sjukhusväsendet, ha tidigare föreskrifter funnits att upphandlingskungörelsen i vissa fall skolat tillämpas, men dessa föreskrifter ha numera utgått ur vederbörande författningar, vilket förbundsstyrelsen för sin del finner vara en utveckling i rätt riktning. Detta betyder dock icke att den landstingskommunala upphandlingen skulle försiggå i lösliga former. Tvärtom synes under senare år en tendens till strängare iakttagande av formföreskrifter vara märkbar, företrädesvis i form av tillämpning av upphandlingskungörelsens principer även inom andra områden av landstingsverksamheten än sjukhusväsendet. Förbundsstyrelsen finner denna utveckling vara från alla synpunkter lyckligare än en reglering lagstiftningsvägen av den landstingskommunala upphandlingen. En dylik skulle innebära en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten och — som förbundsstyrelsen påpekade redan i det yttrande som avgavs över fjolårets motion i ämnet — föga överensstämma med den strävan till minskande av detaljregleringen av landstingens verksamhet som kommit till synes under senare år.

Motionärerna ha själva erinrat om den garanti för oväld vid upphandling, som ligger i principen för den kommunala självstyrelsen och dess egna kontrollformer. Förbundsstyrelsen finner skäl understryka detta uttalande. För beslut i upphandlingsärenden gäller offentlighetsprincipen på samma sätt som för andra av landstingskommunal myndighet avgjorda ärenden. Möjligheterna till sekretessläggning av dylika ärenden äro förhållandevis begränsade. Upphandlingsärendena äro underkastade den kommunala revisionen, och den i 78 § landstingslagen stadgade besvärsrätten synes enligt förbundsstyrelsens uppfattning utgöra garanti mot godtycke och obehörigt gynnande såväl i fråga om sekretessläggning av upphandlingsärenden som i fråga om ärendenas handläggning.

Styrelsen finner sålunda att rådande förhållanden icke motivera att upphandlingskungörelsens giltighetsområde utsträcker till att gälla även den kommunala upphandlingen, eftersom gällande kommunalrättsliga regler och i praktiken tillämpade arbetsformer i huvudsak torde vara tillfredsställande. Från dessa utgångspunkter kan styrelsen följaktligen icke finna det erforderligt att överläggningar upptagas rörande införandet av enhetliga normer för all offentlig upphandling.

Utskottet. De i motionerna berörda upphandlingsfrågorna har under senare år aktualiserats motionsvägen. I två vid 1956 års riksdag väckta likalydande motioner hemställdes sålunda, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning under medverkan av bl. a. kommunförbunden i syfte att klarlägga, hur enhetliga bestämmelser för kommunal upphandling bäst borde åstadkommas. I valet mellan lagstiftning respektive av de kommunala sammanslutningarna gemensamt utarbetade normer förordade motionärerna närmast det förra alternativet såsom ägnat att ge säkrare rättsgarantier. Stockholms handelskammare tillstyrkte den föreslagna utredningen. Kommerskollegium, Stadsförbundet och Landskommunernas förbund vitsordade visserligen att vissa enhetliga normer vore önskvärda men avvisade bestämt tanken på en reglering lagstiftningsvägen; problemet borde i stället lösas genom åtgärder av kommunerna själva och deras organisationer. Allmänna beredningsutskottet fann väl att ett visst behov av större fasthet och enhetlighet i formerna för den kommunala upphandlingen förelåg men ansåg att det borde få ankomma på kommunerna själva att vidtaga lämpliga åtgärder, varför motionerna avstyrktes (utl. nr 17). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan. Frågan väcktes på nytt i en motion vid 1960 års riksdag, vari hemställdes att riksdagen måtte besluta, att landsting och kommuner skulle vara underkastade upphandlingskungörelsens bestämmelser. Allmänna beredningsutskottet vidhöll sin år 1956 intagna ståndpunkt under framhållande bl. a., att utskottet tagit fasta på att Stadsförbundet förklarat sig följa den väckta frågan med uppmärksamhet. Utskottet avstyrkte därför motionen (utl. nr 19). Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets hemställan.

När nu förevarande fråga ånyo motionsvägen bragts inför riksdagen, finner statsutskottet sig böra ge uttryck åt den principiella uppfattningen, att såväl näringslivets som allmänhetens berättigade intressen i och för sig motiverar att så fasta normer som möjligt tillämpas inte blott vid den statliga utan även vid den kommunala upphandlingen. Med hänsyn till den ståndpunkt, som kommunernas riksorganisationer tillkännagivit i förevarande fråga, synes emellertid något initiativ till överläggningar i ämnet icke böra utgå från statsmakterna. De regler som kan erfordras för en rationell anordning av den kommunala upphandlingsverksamheten torde i stället böra få bli beroende av kommunernas egna åtgöranden. Såsom statens sakkrevision framhållit torde det emot kommunernas egen uppfattning svårigen kunna göras gällande, att — såsom motionärerna synes vilja hävda — upphandlingskungörelsens bestämmelser skulle vara att föredraga på det kommunala området framför de normer som kan framkomma som resultat av kommunernas egna initiativ. Härtill kommer att — även om de i motionerna förordade överläggningarna skulle leda till en överenskommelse om tillämpning av upphandlingskungörelsen inom den kommunala sektorn — kommunförbunden torde kunna verka för reformens genomförande enbart

genom rekommendationer, eftersom en dylik överenskommelse inte blir bindande för den enskilda kommunen.

Utskottet vill i detta sammanhang erinra om att — enligt vad som blivit upplyst — upphandlingsverksamheten inom den kommunala förvaltningen på senare tid tenderat att utveckla sig under strängare iakttagande av föreskrifter än tidigare. Det synes icke oberättigat att utgå från antagandet att denna tendens kommer att ytterligare utvecklas. Såvitt kunnat inhämtas torde de tre kommunförbunden vara beredda att medverka till en dylik utveckling.

Mot bakgrunden av det anförda finner sig utskottet inte kunna tillstyrka, att statsmakterna skulle ta initiativ till överläggningar i det syfte som avses i de föreliggande motionerna. Utskottet hemställer förty,

att motionerna I:453 och II:632 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 7 november 1961

På statsutskottets vägnar:

ERNST V. STAXÄNG

Vid förestående ärendes slutbehandling inom utskottet har närvarit

från första kammaren: herrar Näsström, Gillström, Birger Andersson, fröken Andersson, herrar Axel Johannes Andersson, Thun, Bergman, Holmqvist, Per Jacobsson, Fritz Persson, Ragnar Bergh, fru Wallentheim, herrar Nils Theodor Larsson, Edström och Sundin; samt

från andra kammaren: herrar Staxäng, Petterson i Degerfors, Gustafsson i Stockholm, Malmborg, Blidfors, Almgren, Ståhl, Andreasson, Eliasson i Sundborn, Mellqvist, fru Lewén-Eliasson, fröken Elmén, herrar Larsson i Hedenäset, Gustafsson i Uddevalla och Bohman.