

Nr 30

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om viss reglering i kommunallag av kommunal upphandling.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 142 i första kammaren av herr *Enarsson* och nr 182 i andra kammaren av herr *Magnusson* i Tumhult *m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte uppdraga åt kommunalrättskommittén att utreda huruvida stadganden lämpligen kan intagas i kommunallagen av innebörd att kommunal upphandling skall ske opartiskt och på lika villkor för den som erbjuder varor eller tjänster, att ej annat anbud må antagas än det som i fråga om pris och kvalitet bäst tillgodoser kommunens behov, samt att för upphandlingsverksamheten skall finnas ett av kommunens fullmäktige antaget reglemente».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Om upphandling och arbeten för statens behov ävensom försäljning av staten tillhörig lös egendom stadgas i kungörelse den 6 juni 1952 (upphandlingskungörelsen SFS nr 496 med senare ändringar; jfr SFS nr 455/1959 och nr 493/1960).

Någon liknande författning gäller icke för den kommunala verksamheten. Före ikraftträdandet av 1959 års sjukhusstadga skulle visserligen sjukhusdirektionen i den mån det lämpligen kunde ske iakttaga vad i upphandlingskungörelsen vore stadgat i upphandling för lasarett och vid mera omfattande byggnadsarbeten. Men motsvarigheter till dessa stadganden medtogs inte i 1959 och 1963 års stadgor. Vid tillkomsten av upphandlingskungörelsen övervägdes huruvida inte skyldighet att iakttaga dess bestämmelser borde föreskrivas, då statsbidrag lämnades kommuner till byggnadsverksamhet. De sakkunniga fann fog härför men menade att det borde ankomma på Kungl. Maj:t att från fall till fall pröva behovet därav. Denna tanke mötte under förslaget remissbehandling kritik från kommunförbunden. Några generella bestämmelser i detta syfte har inte utfärdats. Möjligheten att förbinda statsbidrag till kommuner med skyldighet att följa upphandlingskungörelsens bestämmelser synes sällan ha utnyttjats.

Tanken på en *reglering i kommunallag* av förfarandet i kommunala upphandlingsärenden har tidigare framförts i en interpellation vid 1945 års riksdag (II kam. prot. 39 s. 8, 43 s. 103) och i framställning från Sveriges

köpmannaförbund den 14 okt. 1948 till kommunallagskommittén. Till stöd härför återopades vid dessa tillfällen att den kommunala friheten i fråga om upphandlingen — särskilt de kommunala organens möjlighet att efter hand som anbud inkomma formlost taga del av dessa och inleda underhandsförhandlingar med anbudsgivarna — stundom missbrukats och lett till beslut, vilkas objektivitet kunnat ifrågasättas.

Kommunallagskommittén (SOU 1952: 14 s. 252) ansåg sådant missbruk utgöra undantagsföreteelser, som ingalunda kunde motivera, att kommunerna i gemen i författningsväg bundes vid iakttagandet av mer eller mindre detaljerade former i sin upphandling. Detta skulle byråkratisera och tynga upphandlingsväsendet utan att medföra någon häremot svarande nytta för kommunerna. Den av den kommunala representationen utövade kontrollen och den offentliga kritik som kommunalförvaltningen vore underkastad utgjorde enligt kommitténs åsikt tillräckliga garantier mot avvikelser från sunda och riktiga principer i upphandlingsärenden.

Senare har vid flera tillfällen — åren 1956, 1960, 1961 och 1963 — motioner väckts om införande av enhetliga regler för kommunal upphandling men hittills alltid avslagits. Samtliga gånger har vederbörande riksdagsutskott — allmänna beredningsutskottet samt år 1961 statsutskottet berett kommunförbunden, ävensom kommerskollegium eller (1961) dåvarande statens sakrevision tillfälle att yttra sig i ämnet. 1960 hördes även Kooperativa förbundet, Sveriges köpmannaförbund och Svenska byggnadsentreprenörföreningen. Kommunförbunden har härvid alltid avstyrkt motionerna. En mot motionsyrkandena avvisande hållning intog också statens sakrevision, Kooperativa förbundet samt före 1963 kommerskollegium. Övriga remissinstanser däribland av kommerskollegium hörda handelskammare har tillstyrkt förslagen.

Sista gången ämnet behandlades av riksdagen (1963) motiverade kommerskollegium sitt tillstyrkande av utredningsyrkandet med att kollegium under hand från olika handelskammare erfarit, att klagomål från enskilda företag inte sällan anförts beträffande kommunernas handläggning av upphandlingsärenden. Som ett ytterligare skäl för utredning erinrade kollegium om konventionen angående upprättande av Europeiska frihandelsammanslutningen (EFTA). Denna konvention innehåller nämligen en bestämmelse om att medlemsstaterna skall verka för att regionala och lokala myndigheter eller företag, som står under deras kontroll, iakttaga bestämmelserna i konventionen om en gradvis avveckling av diskriminering i handeln med hänsyn till nationalitet.

Av kommunförbunden hänvisade landstingsförbundet och stadsförbundet till tidigare avgivna avstyrkande yttranden över motioner med enahanda syfte. Landstingsförbundet hade därvid uttalat att inga bärande motiv funnes för en lagstiftning. Utmönstringen ur sjukhusstadgan av föreskrifterna om upphandlingskungörelsens tillämpning hade varit ett steg i rätt rikt-

ning. Den landstingskommunala upphandlingen försiggick inte i lösliga former. Tvärtom kunde ett strängare iakttagande av formföreskrifter iakttagas. En sådan utveckling på frivillighetens grund vore ur alla synpunkter att föredraga framför en lagstiftning, som skulle beskära den kommunala självbestämmanderätten och föga överensstämma med önskemålen om minskning av detaljregleringen av landstingens verksamhet. I sista hand hänvisades också till att offentlighetsprincipen gällde för landstingskommunala beslut i upphandlingsärenden.

I sina tidigare yttranden hade stadsförbundet erinrat om att åtskilliga städer hade särskilda upphandlingsreglementen, att en inom Stadskamerala föreningen i samråd med förbundskansliet tillsatt rationaliseringskommitté framlagt förslag till uniformering av reglerna för upphandling m. m. och att förbundets styrelse med uppmärksamhet följde frågans vidare utveckling. Intet hade därefter inträffat som kunde föranleda förbundet att avvika från sin vid dessa tillfällen intagna ståndpunkt att bärande motiv saknades för att underkasta landstingskommuner och primärkommuner den statliga upphandlingskungörelsens bestämmelser.

Landskommunernas förbund — numera Kommunförbundet — fann det av praktiska skäl ogörligt för kommunerna att generellt tillämpa upphandlingskungörelsen. Därtill kom att en lagstiftning i sådant syfte skulle uppfattas som ett intrång i den kommunala självstyrelsen. Vid den kommunala upphandlingen hade en praxis utvecklats som i stora drag överensstämde med upphandlingskungörelsens principer. Konferenser och kurser hade under senare år hållits för kommunala förtroendemän och tjänstemän, varvid upphandlingsfrågorna ägnats ingående uppmärksamhet. Överläggningar påginge mellan förbundet och Svenska byggnadsentreprenörföreningen om lämplig utformning av en rekommendation till kommunerna angående anbudsförfarandet.

Vid intet tidigare tillfälle har inträffat att vederbörande riksdagsutskott tillstyrkt motioner i förevarande syfte. I sina av riksdagen godkända utlåtanden (jfr ABU nr 17/1956, nr 19/1960, nr 12/1963, SU nr 155/1961) har utskotten emellertid framhållit önskvärdheten av möjligast fasta normer för den kommunala upphandlingen och med tillfredsställelse konstaterat att spørsmålet uppmärksammats av kommunförbunden samt att åtgärder i detta syfte vidtagits genom deras försorg.

Under hand har konstitutionsutskottet inhämtat att kommunförbundens strävanden att på egen hand lösa frågan om en fastare reglering av den kommunala upphandlingsverksamheten fortsatt och att positiva resultat nu ligger inom räckhåll. Utskottet har fått taga del av ett inom stadsförbundet och kommunförbundet gemensamt utarbetat förslag till Allmänna bestämmelser om upphandling och arbeten för kommuns behov. Över detta förslag har en rad städer och landskommuner beretts tillfälle att yttra sig. För landskommunernas del är remissförfarandet redan avslutat. Beträffande

städerna torde det ännu dröja någon tid innan alla remissvar inkommit. Meningen är att förbunden under det fortsatta arbetet skall tillgodogöra sig den kritik som på detta sätt framkommer samt därefter framlägga ett av förbundsstyrelserna godkänt normalförslag. Detta skall sedermera rekommenderas förbundsmedlemmarna till antagande.

Utskottet. I anledning av motioner i liknande syfte har riksdagen år 1963 framhållit önskvärdheten av att den kommunala upphandlingen normeras på frivillighetens väg. Kommunförbundens redan då begynta arbete på att åstadkomma ett normalreglemente för kommunal upphandling har nu framskridit så långt att positiva resultat ligger inom räckhåll. Det vill alltså synas som om någon ytterligare åtgärd i detta hänseende inte vore erforderlig.

Oavsett detta kan ur lagteknisk synpunkt vägande invändningar resas mot motionärernas förslag. Införandet av bestämmelser i kommunallagen om att ett visst slags ärenden skall behandlas objektivt och på sätt som bäst tillgodoser kommunens intressen skulle skapa ett missvisande intryck av att dessa principer inte vore allmängiltiga inom kommunförvaltningen. Sådana särbestämmelser skulle kunna fresta besvärmyndigheterna till avgöranden som mindre väl överensstämmer med grunderna för kommunalbesvärsinstitutet.

I likhet med på sin tid kommunallagskommittén finner utskottet den kommunala revisionen, det kommunala interpellationsinstitutet och den offentliga kritik som kommunalförvaltningen eljest är underkastad utgöra tillräckliga garantier mot missbruk på förevarande område. Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 142 och II: 182 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 11 november 1964

På konstitutionsutskottets vägnar:

BENGT ELMGREN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Torsten Andersson*, Damström, Sveinsson*, Georg Pettersson, Olsén*, Erik Olsson, Dahl, Källqvist*, Hilting* och Hübinette; samt

från andra kammaren: herrar von Friesen, Magnusson i Tumhult, Adamsson, Bengtsson i Halmstad, Nilsson i Östersund, Braconier*, Henningsson, Westberg*, fru Thunvall och herr Boo.

* Ej närvarande vid justeringen.

Reservation

av herrar Sveningsson, Hübinette, Magnusson i Tumhult och Braconier, vilka ansett att utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Den kommunala expansionen, med dess omfattande verkningar inom alla kommuntyper, gör en utredning av det slag som föreslås i motionerna I: 142 och II: 182 berättigad. Det är av stor vikt för den kommunala självstyrelsens framtid och för den kommunala demokratiens utveckling att alla anledningar till misstro mot den kommunala förvaltningen undanröjes. Det förhållandet att bestämmelser för den kommunala upphandlingen saknas utgör, och vill det synas icke utan orsaker, en anledning till sådan misstro.

Att bestämmelser angående den kommunala upphandlingens oväld och opartiskhet skulle tynga det kommunala arbetet har icke övertygande kunnat visas, och även om så i någon mån skulle vara fallet, är det icke något godtagbart skäl för att lämna kommunerna en större frihet i deras upphandlingsverksamhet, än vad man ansett sig böra lämna staten vid dess upphandlingar.

Kommuninnevånarnas berättigade krav på att skattemedel användes på bästa sätt och under betryggande kontroll väger här tyngre än de kommunala myndigheternas intresse av att vara obundna av bestämmelser i sitt handlande.

Utskottet finner det angeläget att en utredning omfattande bestämmelser för såväl sekundärkommunernas som primärkommunernas upphandlingsverksamhet företoges.

På grund av det anförda hemställer utskottet,

att riksdagen med anledning av motionerna I: 142 och II: 182 måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att Kungl. Maj:t måtte uppdraga åt Kommunalrättskommittén att utreda huruvida stadganden lämpligen kan intagas i kommunallagen av innebörd att kommunal upphandling skall ske opartiskt och på lika villkor för den som erbjuder varor eller tjänster, att ej annat anbud må antagas än det som i fråga om pris och kvalitet bäst tillgodoser kommunens behov samt att för upphandlingsverksamheten skall finnas ett av kommunens fullmäktige antaget reglemente.