

Nr 2.

Ankom till riksdagens kansli den 18 mars 1935 kl. 3 e. m.

*Första kammarens andra tillfälliga utskotts utlåtande
nr 2, i anledning av väckt motion om viss ändring
i den s. k. upphandlingsförordningen.*

I en inom första kammaren väckt och till dess andra tillfälliga utskott hänvisad motion, nr 63, har herr *von Heland* hemställt, att riksdagen i skriftelse till Konungen ville anhålla, att Konungen måtte vidtaga den ändring i upphandlingsförordningen, som föranleddes av vissa i motionen närmare angivna uttalanden med huvudsaklig syftning att upphandling efter glidande pris måtte författningsenligt medgivas.

Motionären erinrar om att i gällande upphandlingsförordning (Kungl. förordningen den 16 januari 1920, nr 10, angående upphandling och arbeten för statens behov samt försäljning av staten tillhörig egendom) stadgas i § 28 moment 1 punkten b, att anbud icke må ifrågakomma vid den slutliga prövningen, om det innefattar obestämt underbud eller eljest uppgiver obestämt pris. Därest vid upphandling för successiv leverans priset av anbudsgivaren satts i relation till noteringen vid tiden för varans avlämnande, har det, uppgiver motionären, i anledning härav ansetts tveksamt, huruvida anbudet får ifrågakomma vid den slutliga prövningen. Vissa myndigheter tillämpade stadgandet så, att de helt avvisa sådana anbud, medan andra myndigheter ansågo sig kunna godtaga dem för vissa varor.

Motionen.

Det syntes ställt utom allt tvivel, att den omständigheten, att anbud icke kunde antagas, där priset bestämts i förhållande till noteringen, medförde olägenheter såväl för den upphandlande myndigheten som för anbudsgivaren. Ett eventuellt prisfall under leveransterrinerna komme sålunda icke statsverket tillgodo, medan anbudsgivaren finge bära risken för eventuella prisförhöjningar. Ett antagande av ett anbud med absolut bestämda priser innebure med andra ord en spekulation från båda parternas sida i den framtida prisutvecklingen. Det syntes av olika skäl mindre lyckligt och lämpligt, att staten på så sätt deltog i denna spekulation och föranledde säljaren att jämväl deltaga i spekulation.

Även ur andra synpunkter torde en ändring av bestämmelsen vara fördelaktig. Det vore känt, att vissa företag för närvarande icke ingåve anbud till statliga myndigheter, där varan skulle levereras successivt, på grund av att priset icke finge sättas i relation till noteringen. Härigenom hade den

upphandlande myndigheten undandragits att erhålla anbud från företag, om vilka det i flera fall kunnat antagas, att de skulle kunnat verkställa leverans på ett för staten mycket tillfredsställande sätt både vad priser och kvaliteter beträffar.

Av vad anförts ansåge motionären framgå, att upphandlingsförordningen borde ändras så att anbud skall ifrågakomma vid den slutliga prövningen, där priset är bestämt i förhållande till noteringen. Med hänsyn till omöjligheten att jämföra ett sådant anbud med ett anbud innefattande absolut bestämt pris syntes det ock böra föreskrivas, att förstnämnda anbud skola hava företrädesrätt framför de senare.

Såsom av ovanstående sammandrag av motionens innehåll framgår, vänder sig denna i första hand mot avfattningen eller åtminstone en gängse tolkning av § 28 momentet 1 punkten b av 1920 års ännu gällande upphandlingsförordning.

Historik och
författnings-
tolkning.

Innehållet i denna punkt har upptagits i upphandlingsförordningen i oförändrat skick från den tidigare förordningen av den 17 november 1893 angående statens upphandlings- och entreprenadväsende med mera, vilken avlöstes av 1920 års förordning. Vid tolkningen av denna punkt må till en början anmärkas, att i motionen ifrågakomna spörsmål knappast synes ha tilldragit sig någon uppmärksamhet vid utarbetandet av de författningar, som alltsedan år 1825 tillkommit i syfte att ordna de leveranser och arbeten, som skulle för statens räkning av myndigheterna ombesörjas. Även efter det nämnda bestämmelse influtit i 1893 års förordning, synes dess tillämpning på det i föreliggande motion angivna området icke ha varit aktuell. Endast i fjärrare sammanhang berördes ifrågakomna stadgande. Exempelvis överlämnade styrelsen för *svenska teknologföreningen* i skrivelse till Kungl. Maj:t den 1 juni 1909 bland annat ett av en inom föreningen tillsatt kommitté avgivet förslag att vid den då tillämnade revisionen av förordningen måtte övervägas, huruvida icke avgivandet av anbud genom att bjuda vissa hela eller tiondels procent över eller under prisen i en av vederbörande myndighet uppsatt prislista borde under vissa villkor medgivas för mindre omfattande arbeten och leveranser. De sakkunniga, som sedermera år 1913 tillkallades inom finansdepartementet för revision av 1893 års förordning (»centralupphandlingssakkunniga») uttalade ock i sitt den 15 augusti 1916 avgivna betänkande om denna teknologföreningens hemställan, att ett dylikt förfarande icke mötte något hinder vare sig i då gällande förordning eller i det av de sakkunniga själva avgivna förslaget till nya bestämmelser. Ett på dylikt sätt avfattat anbud innefattade, anförde de sakkunniga, icke något obestämt vare sig över- eller underbud, utan tvärtom ett mycket bestämt bud, ehuru avgivet i relation till ett av myndigheten upprättat förslag.

Som redan nämnts, kom även ifrågavarande bestämmelse att som § 28 mom. 1 punkt b oförändrad inflyta i 1920 års upphandlingsförordning.

Ett förbud av samma art som det i sistnämnda lagrum meddelade mot obestämda priser vid upphandling för statens behov återfinnes även i förordningens § 71, som i avseende å försäljning av staten tillhörig lös egendom stadgar, att dylikt anbud icke må antagas, om det innefattar obestämt överbud eller eljest uppgiver obestämt pris. Det ligger i sakens natur, att denna bestämmelse ännu mindre kan äga samband med varunoteringar och dithörande i motionen berörda frågor. Det kan även förtjäna anmärkas, att författarna till den år 1920 utgivna kommentaren till ifrågavarande förordning, dåvarande sekreteraren Åke Eliäson och expeditionschefen Karl Levinson, i avseende å såväl § 28 som § 71 ansluta sig till de sakkunnigas uppfattning, att under-, respektive överbud av nyssnämnda slag icke finge anses innefatta obestämt vare sig under- eller överbud.

Sistnämnda fråga har jämväl upptagits till behandling i det betänkande, som 1933 års upphandlingssakkunniga avgivit den 16 april 1934. Dessa sakkunniga, som under gången av sitt arbete inhämtat yttranden från ett större antal myndigheter och sammanslutningar, meddela sålunda bland annat, att vissa myndigheter till diskussion upptagit spörsmålet, huruvida icke noteringarna kunde användas som utgångspunkt för prisbedömningen. I avseende å innehållet av sistberörda yttranden och ifråga om upphandlingssakkunnigas i samband därmed gjorda uttalanden får utskottet hänvisa till de sakkunnigas betänkande. Här må allenast erinras om att de sakkunniga funnit det vara en nära nog enhällig uppfattning inom såväl producent- som köpmannakretsar, att det nuvarande upphandlingssystemet med fixa priser vid successiv leverans under *längre* tidsperioder ofta vållat leverantörerna svåra olägenheter, då några tillförlitliga priskalkyler icke kunnat läggas till grund vid anbudsgivningen. Med anledning av de stora risker, som leverantörerna sålunda måst ikläda sig, hade dessa icke sällan ansett sig nödsakade hålla priserna i överkant, varigenom statens kostnader för varans anskaffande onödigt ökats.

Yttranden.

Huruvida upphandling efter glidande prisskala för närvarande överhuvudtaget är medgiven, syntes även upphandlingssakkunniga tveksamt. I 28 § upphandlingsförordningen stadgas ju nämligen, att anbud icke må ifrågakomma vid den slutliga prövningen, om det innefattar obestämt underbud eller eljest uppgiver obestämt pris. Därest vid upphandling för successiv leverans priset av anbudsgivare satts i relation till noteringen vid tiden för varans avlämnande, kunde det ifrågasättas, huruvida bestämt pris begärts. Såsom förut framhållits ansåge upphandlingssakkunniga det emellertid vara synnerligen önskvärt, att där så vore möjligt upphandling i betydligt större utsträckning än hittills kunde ske efter noteringspriset vid leveranstillfället. De hade därför övervägt, huruvida icke i deras samtidigt avlämnade författningsförslag borde intagas en bestämmelse, som uteslöte varje tvivel om myndigheternas befogenhet härutinnan. Då även andra varor än de, som avses i förslaget, med fördel torde kunna upphandlas efter glidande prisskala, syntes det emellertid vara lämpligare, att ifrågavarande bestämmelse i § 28 upp-

handlingsförrordningen förtydligas. Som stöd för detta ståndpunktstagande kunde vidare åberopas, att en dylik bestämmelse torde böra erhålla permanent giltighet. Frågan syntes följaktligen böra upptagas till fortsatt behandling i samband med övriga förslag till ändringar i nyssnämnda förrordning.

På av utskottet gjord hemställan hava slutligen upphandlingssakkunniga avgivit yttrande över förevarande motion och därvid i huvudsak anfört följande.

»Såsom av motionen framgår, hava de sakkunniga i sitt den 16 april 1934 avgivna betänkande med förslag till bestämmelser angående upphandling av lantbruksprodukter m. m. för statens och kommunala inrättnings behov (statens offentliga utredningar 1934: 15) förklarat sig vilja vid avgivande av förslag till revision av upphandlingsförrordningen upptaga det i motionen berörda spörsmålet till närmare övervägande. De sakkunnigas arbete med revisionen har nu fortskridit så långt, att preliminär ståndpunkt intagits till framkomna förslag till ändringar i upphandlingsförrordningen. Därvid hava de sakkunniga icke funnit anledning att frånträda sin i betänkandet uttalade uppfattning beträffande önskvärldheten av en omarbetning av ifrågavarande bestämmelse. De sakkunniga torde inom någon av de närmaste månaderna komma att till Kungl. Maj:t avgiva sitt slutliga yttrande, varför frågan om ändring i nämnda bestämmelse — oavsett riksdagens behandling av motionen — kommer under Kungl. Maj:ts bedömande inom den närmaste tiden, varefter myndigheterna torde få tillfälle att uttala sig i frågan, varefter myndigheterna torde få tillfälle att uttala sig i frågan. Enligt de sakkunnigas uppfattning föreligger knappast något behov av mera forcerad handläggning av förevarande fråga, då de sakkunniga hava sig bekant, att 28 § upphandlingsförrordningen av åtskilliga myndigheter tolkas så, att upphandling efter glidande prisskala redan nu är medgiven, åtminstone i de fall, då notering av varan offentliggöres.

Med hänsyn till det anförda vilja de sakkunniga ifrågasätta, huruvida motionen lämpligen bör föranleda någon första kammarens vidare åtgärd.»

Utskottet.

Av vad härovan i utlåtandet anförts, torde å ena sidan framgå, att ifrågakomma författningsbestämmelse i § 28 mom. 1 punkten b av gällande upphandlingsförrordning icke vare sig med hänsyn till ordalagen eller förhållandena vid dess tillkomst nödvändiggör en sådan tolkning, att upphandling till glidande priser skulle vara utesluten. Särskilt gäller detta de fall, då genom förhandenvaron av en notering å vederbörande varuslag dess pris kan anses vara vid varje tidpunkt bestämt.

Detta utesluter å andra sidan icke, att avfattningen av ifrågavarande bestämmelse ej skulle vara i behov av förtydligande. Med hänsyn till den tveksamhet och växlande praxis, vartill stadgandet för närvarande givit anledning, finner utskottet fastmera en dylik omarbetning väl motiverad och i behov av snart upptagande. Även denna fråga har ju emellertid upptagits till behandling av 1933 års upphandlingssakkunniga och torde komma att underställas Kungl. Maj:ts prövning i en så nära framtid, att föga eller intet torde stå att vinna genom framställning från riksdagens sida i motionens syfte. Däremot torde motionärens uppfattning att en dylik omarbetning isolerad och alltså utan samband med översyn av övriga delar av upphandlingsförrordningen ej kunde möta olägenhet knappast vara stödd av

bärande skäl, särskilt som detta spörsmål ovedersägligen äger nära samband med ordnandet av ett allmännare noteringsväsen, standardisering av skilda varuslag m. fl. frågor.

På grund av vad sålunda anförts får utskottet, som alltså förväntar att förevarande spörsmål inom kort förelägges Kungl. Maj:t till prövning, hemställa,

att ifrågavarande motion icke måtte föranleda till någon första kammarens åtgärd.

Stockholm den 14 mars 1935.

Å utskottets vägnar:

EDWIN BERLING.

Närvarande: herrar *Berling, Rydberg**, *Hansson, Jacob**, *Holstenson, Heilman**, *von Mühlensfels, Andersson, Werner*, och *Karlsson, Gottfrid*, i *Gillberga*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.