

Nr 7.

Andra kammarens allmänna beredningsutskotts utlåtande över motion angående omprövning i visst avseende av 1952 års upphandlingskungörelse.

I en inom andra kammaren väckt motion, nr 430, har herrar *Stenberg* och *Åqvist* anhållit, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa, att 1952 års upphandlingskungörelse av den 1 juli 1952 måtte omprövas i det avseende som anges i motionen.

Motionärerna framhåller, att det särskilt för småindustrien med dess hemmamarknadsbetonade struktur är av intresse att granska förhållandena kring den statliga upphandlingen. Även om huvudprincipen bör vara, att upphandlingen verkställas på för staten mest kostnadsbesparande sätt oavsett om varan är av utländskt eller inhemskt fabrikat, är det angeläget, att, då prisskillnaden är synnerligen ringa, statsmakterna bedömer upphandlingen även ur andra synpunkter, bl. a. ur skattesynpunkt. Den nu sedan den 1 juli 1952 gällande upphandlingskungörelsen innehåller emellertid inga bestämmelser därom och icke heller om att den inhemska produktionen i tider av vikande arbetstillfällen bör gynnas vid den statliga upphandlingen. Eftersom en särskild bestämmelse om svensk varas företräde i vissa fall förekommit i den tidigare upphandlingsförordningen, bör enligt motionärerna en liknande föreskrift införas i den nya kungörelsen.

Utskottet har över motionen inhämtat yttrande från kommerskollegium, varjämte utskottet berett Samarbetsdelegationen Sveriges lantbruksförbund-Riksförbundet landsbygdens folk, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och småindustriorganisation samt Svensk industriförening tillfälle att avge yttrande.

Motionen avstyrkes av kommerskollegium och industriförbundet, och tillstyrkes av övriga i ärendet hörda organisationer.

Kommerskollegium — som överlämnat yttranden från Sveriges grossistförbund och Sveriges köpmannaförbund samt från handelskamrarna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Gävle, varav framgår, att alla utom köpmannaförbundet avstyrkt motionen — anför i huvudsak följande:

1920 års upphandlingsförordning innehöll vissa bestämmelser om svensk varas företräde framför utländsk. Det föreskrevs sålunda, att då vid statlig upphandling förekommande anbud avsåg såväl svensk som utländsk vara skulle anbud å svensk vara antagas, om denna var av erforderlig beskaffenhet. Under vissa särskilt angivna förutsättningar fick dock anbud å ut-

ländsk vara antagas, exempelvis då Kungl. Maj:t därom förordnade eller när svensk vara i förhållande till utländsk betingade så högt pris, att myndigheten fann statens intresse påkalla, att utländsk vara upphandlades. Denna föreskrift har icke medtagits i det förslag, som ligger till grund för 1952 års upphandlingskungörelse. De sakkunniga hade därvid påpekat, att behovet av dylika bestämmelser i varje givet fall utgjorde resultatet av handelspolitiska överväganden, och att det icke vore möjligt att finna en formel, som oberoende därav kunde reglera frågan om svensk eller utländsk varas företräde. I den mån bestämmelser om företrädesrätt för vara av visst ursprung kunde finnas vara av behovet påkallade, borde sådana utfärdas i särskild ordning. Denna uppfattning delas av Stockholms handelskammare, som i sitt yttrande framhåller att för den händelse i ett läge med vikande konjunkturer och brist på arbetstillfällen det kan anses önskvärt att den inhemska produktionen gynnas genom statliga upphandlingsåtgärder, bör detta uppenbarligen icke ske genom bestämmelser i upphandlingskungörelsen utan genom särskild lagstiftning. Liknande synpunkter har framförts av handelskamrarna i Gävle och Malmö. Även om stödåtgärder till skydd för den inhemska produktionen och den fulla sysselsättningen i vårt land kan bli aktuella, bör man enligt vad grossistförbundet uttalat icke tillgripa en sådan åtgärd som den nu föreslagna rätten resp. skyldigheten för statliga verk och inrättningar att vid upphandling ge företräde åt här i landet tillverkade produkter.

Ämbetsverket erinrar om att det i sitt yttrande över förslaget till 1952 års upphandlingskungörelse framhållit, att även om bestämmelser av ifrågavarande innehåll tidigare ansetts motiverade, har synen på hithörande frågor undergått en sådan förändring att någon resonans för bibehållande av dessa bestämmelser icke längre föreligger. De allmänna strävandena till liberalisering av handeln länderna emellan talar för övrigt otvivelaktigt för ett slopande av dylika bestämmelser. Utvecklingen sedan kungörelsens tillkomst har icke gett kollegiet anledning att ändra uppfattning i denna fråga. I varje fall kan det icke vara lämpligt att i en för normala förhållanden avsedd upphandlingskungörelse införa bestämmelser av detta slag. Om konjunkturutvecklingen nödvändiggör, att åtgärder från det allmännas sida vidtas för att vidmakthålla sysselsättningen och stödja den svenska produktionen, bör som flertalet av de av ämbetsverket hörda organisationerna framhållit, föreskrifter lämnas i annan ordning.

Industriförbundet, som avstyrker motionen, anför bl. a.: Förbundet, som i sitt yttrande om förslaget till nu gällande upphandlingskungörelse i likhet med de sakkunniga ansett, att några företrädesbestämmelser lämpligen icke borde upptagas i den nya författningen, har under den korta tid författningen varit i kraft icke vunnit tillräcklig erfarenhet om verkningarna av den utländska konkurrensen på detta område. På industrihåll har emel-

lertid uppgetts, att man redan i vissa fall kunnat förmärka en betydligt strängare prövning från de upphandlande myndigheternas sida, när det gällt att välja mellan svenska och utländska anbud samt att utländskt anbud understundom antagits, även om prisskillnaden till förmån för det utländska anbudet varit relativt obetydlig. Det kan därför befaras, att svenska anbudsgivare på grund av avsaknaden av företrädesbestämmelser får svårare än hittills att göra sig gällande vid konkurrens med utländska firmor. Men sådana konsekvenser hade givetvis kunnat förutses redan under förarbetena till den nya kungörelsen. Några nya skäl till annat ställningstagande har i vart fall ännu så länge icke kunnat anföras. Förbundet kan på grund härav ej tillstyrka motionen.

Förbundet hyser emellertid den uppfattningen, att en riktig tillämpning av upphandlingskungörelsens bestämmelser mången gång måste leda till att anbud å svensk vara antages, oaktat detta innefattar ett högre pris än konkurrerande anbud från utlandet. Enligt 15 § nämnda kungörelse — liksom enligt motsvarande bestämmelse i den tidigare förordningen — skall nämligen det anbud antagas, vilket med beaktande av samtliga omständigheter är att anse såsom för staten förmånligast. De omständigheter, som därvid åsyftas, har tämligen utförligt exemplifierats i förarbetena till kungörelsen. Vissa av de upphandlande myndigheterna är också av den uppfattningen, att om vederbörlig hänsyn tages till sådana faktorer måste anbud å svensk vara icke sällan anses fördelaktigare för staten än ett utländskt anbud, även om det senare innefattar ett lägre pris än det svenska anbudet. För att främja en riktig och så långt möjligt enhetlig tillämpning av 15 § borde man fästa de upphandlande myndigheternas uppmärksamhet på de synpunkter som legat bakom utformningen av denna paragraf. Därvid borde uppräkningsen av de faktorer, som skall beaktas vid jämförelsen mellan svenskt och utländskt anbud, kompletteras. Hänsyn borde sålunda tagas till de skatteintäkter, som staten kan beräknas erhålla vid köp av svensk vara, till angelägenheten av — särskilt när det gäller större leveranser eller arbeten — att sysselsättningen inom landet vidmakthålles, till önskvärdheten ur beredskapssynpunkt av att viss produktion uppehålles inom landet etc.

Sveriges hantverks- och småindustriorganisation framhåller, att det särskilt i tider av vikande konjunktur är angeläget, att statsmakterna vid sin upphandling i möjligaste mån beaktar möjligheterna att placera förekommande order hos inhemska företag. Prisfrågan bör icke vara avgörande. Vissa omständigheter utöver priset, såsom leveranstid, kontroll av tillverkningen, möjligheten till kompletterings- och reservdelsköp m. m. kan tala till förmån för en beställning inom landet. Skälig hänsyn till uppehållet av sysselsättning och arbetstillgång inom landet talar enligt organisationen för bifall till motionen.

Svensk industriförening anför bl. a.:

Behovet av en generell bestämmelse om företräde för svensk vara vid statlig upphandling stödes av såväl praktiska som moraliska skäl. Därtill kommer två ytterst betydelsefulla faktorer, nämligen skatte- och arbetsmarknadssynpunkter. Vid placering av order hos svenska tillverkare, därvid det kan röra sig om betydande belopp, tillföres det allmänna betydande intäkter i form av företags- och arbetstagar skatter. Det är även av vikt, att i ett läge med vikande konjunkturer svenska företag och därigenom svensk arbetskraft beredes arbetstillfällen. Småindustrien kan icke heller fullgöra sin funktion som sysselsättningsbuffert, om den statliga upphandlingen går den förbi. Det har sålunda varit ytterst olyckligt att den tidigare förmånsställningen för svensk vara borttagits. Då föreningen anser sig kunna instämma med motionärerna sker detta icke av den anledningen, att småindustrien önskar att stödjas av samhällliga styltor utan därför att småindustrien önskar tävla med de utländska konkurrenterna på något så när lika villkor. Föreningen anser sig därför på det kraftigaste kunna tillstyrka bifall till motionen.

Utskottet. Det är riktigt, att nu gällande upphandlingskungörelse icke innehåller några uttryckliga bestämmelser om företrädesrätt för svensk vara, vilket var fallet i den tidigare gällande kungörelsen. I den utredning, som verkställdes av 1946 års upphandlingssakkunniga (SOU 1951:18) anfördes på denna punkt, att behovet av dylika bestämmelser i varje givet fall är ett resultat av handelspolitiska överväganden och att det icke är möjligt att finna en formel, som oberoende härav kan reglera frågan om svensk eller utländsk varas företräde.

Emellertid finnes å andra sidan i kungörelsens § 15 bestämmelse, att det anbud skall antagas, vilket med beaktande av samtliga omständigheter är att anse såsom för staten förmånligast och att den omständigheten, att ett anbud innefattar det lägsta priset icke må i och för sig vara avgörande för anbudets antagande.

I specialmotiveringen till denna bestämmelse anför sakkunniga, att bl. a. skall beaktas, huruvida förskott å betalning begärts, leveranstider, huruvida anbud gäller inklusive eller exklusive emballage, frakt- och montagekostnader, garantitidens längd, anbudsgivares möjligheter att under denna tid och sedermera erbjuda god service, godsets kvalitet, blivande driftskostnader, underhållskostnader etc. Sakkunniga anför vidare, att det icke synes möjligt att med särskilda bestämmelser reglera i vad mån dessa omständigheter skall tillmätas betydelse utan det bör avgöras från fall till fall. Anbudsprövningen bör sålunda, enligt de sakkunnigas mening, innefatta en fullständig avvägning av de fördelar och nackdelar, som är förbundna med de skilda anbuden.

Det synes utskottet uppenbart, att de upphandlande myndigheterna, då

de har att följa dessa regler, måste ta hänsyn till även i motionen berörda omständigheter och att svensk vara därför ofta måste få ett företräde framför utländsk. För den händelse erfarenheten skulle visa, att bestämmelserna i förordningens § 15 icke tolkas på det sätt, som meningens uppenbarligen varit, bör det ankomma på Kungl. Maj:t att erinra de upphandlande myndigheterna om den motivering, som de sakkunniga anfört. I övrigt delar utskottet de sakkunnigas uppfattning, vilken även kommer till synes i exempelvis kommerskollegii yttrande, att det svårligen låter sig göra att oberoende av handelspolitiska överväganden reglera frågan om svensk eller utländsk varas företräden.

Utskottet vill slutligen erinra om att nu gällande upphandlingskungörelse tillämpats endast sedan den 1 juli förra året. Någon större erfarenhet kan man alltså icke ha hunnit göra. Innan några åtgärder vidtagas för ändring i kungörelsen synes något längre tids erfarenhet böra samlas.

Utskottet får därför hemställa,

att motion II: 430 ej måtte till någon andra kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 17 mars 1953.

På utskottets vägnar:

PATRIK SVENSSON.

Närvarande: herr Svensson i Alingsås*, fru Sjöstrand, herr Nordkvist i Kalmar, fru Svedberg, herrar Christenson i Malmö, Kärrlander, Nilsson i Bästekille, Hammar, Adolfsson*, Bark, Engkvist, Braconier*, Andersson i Ronneby*, Bengtsson i Halmstad, Andersson i Linköping*, Svensson i Krokstorp, fru Wallin, herrar Boija och Adamsson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar Nilsson i Bästekille och Adolfsson.