

Nr 19

Utlåtande i anledning av väckt motion om tillämpning av upphandlingskungörelsen på landsting och primärkommuner.

I en inom andra kammaren väckt och till allmänna beredningsutskottet hänvisad motion II: 290 av herrar *Setterberg* i Vilske-Kleva och *Nordgren* hemställas, att riksdagen måtte besluta, att landsting och kommuner skall vara underkastade upphandlingskungörelsens bestämmelser.

I motionen framhålles bl. a. att tillämpningen av upphandlingskungörelsen, som reglerar den formella behandlingen av ärenden rörande upphandling och arbeten för statens behov, har fungerat väl och varit ett gott stöd vid förekommande affärstransaktioner.

Några liknande föreskrifter finns ej för den alltmer svällande verksamheten inom landsting och andra kommunala enheter. Även beträffande dem handhaves numera huvudparten av ärendena av avlönade tjänstemän, varför föreskrifter vore behövliga även för kommunernas del. Någon inkräkting på den kommunala självbestämmanderätten skulle en sådan ordning icke innebära.

Beträffande motiveringen i övrigt får utskottet hänvisa till motionen.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från kommerskollegium, Svenska landstingsförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska landskommunernas förbund, Kooperativa förbundet, Sveriges köpmannaförbund och Svenska byggnadsentreprenörföreningen.

Kommerskollegium, som bifogar yttrande från Stockholms handelskammare, anför:

Frågan om enhetliga bestämmelser för den kommunala upphandlingen behandlades av 1956 års riksdag i anledning av en då inom andra kammaren väckt motion, nr 472, om utredning hur tillfredsställande sådana bestämmelser bäst borde åstadkommas. Över denna motion avgav kollegium yttrande till allmänna beredningsutskottet den 25 februari 1956. Kollegium framhöll härvid bl. a., att det förhållandet att formerna för kommunernas upphandling i stort sett förblivit oreglerade syntes sammanhånga med att saken ansetts vara en angelägenhet varom kommunerna själva hade att bestämma och vari staten i allmänhet icke borde ingripa. Kollegium ansåg icke tillräckliga skäl föreligga för åtgärder från statens sida. Behovet av fastare regler för den kommunala upphandlingen syntes sålunda kunna tills vidare tillgodoses av kommunerna själva. Den möjlighet som motionärerna alternativt anvisat, nämligen att kommunerna och deras organisationer skulle gemensamt utarbeta normer för upphandlingen, fann kollegium

innefatta en godtagbar lösning av denna fråga. Motionen föranledde icke någon riksdagens åtgärd.

I den nu föreliggande motionen föreslås, att 1952 års upphandlingskungörelse genom beslut av riksdagen göres tillämplig på landstingens och primärkommunernas upphandlingsverksamhet.

Kollegium vill understryka, att det otvivelaktigt är ett starkt samhällsintresse att den kommunala upphandlingen sker i sådana former att fri konkurrens och en objektiv prövning av upphandlingsfrågorna i möjligaste mån säkerställas. Såsom kollegium tidigare framhållit tillkommer det enligt kollegii mening närmast kommunerna själva att bestämma om dessa former. Kollegium delar sålunda icke motionärernas uppfattning att en statlig reglering av det kommunala upphandlingsförfarandet icke skulle inkräkta på kommunernas självbestämmanderätt. I detta sammanhang må erinras om att de tidigare i sjukhusstadgarna förekommande föreskrifterna om tillämpning av de statliga upphandlingsbestämmelserna vid vissa slag av upphandling för sjukhus ha uteslutits ur 1959 års sjukhuslagstiftning. Det torde få antagas, att anledningen härtill är den att i och med att skyldigheten att ombesörja sjukvård blivit en i stort sett kommunal angelägenhet, närmast för landstingen, det ansetts ankomma på vederbörande landsting och primärkommuner att besluta om upphandlingsförfarandena på samma sätt som i fråga om kommunal upphandling i övrigt.

Spörsmålet blir sålunda, huruvida förhållandena äro sådana att det kan anses påkallat att statsmakterna inskränka kommunernas befogenhet att själva bestämma om upphandlingsförfarandet. Motionärerna ha åberopat händelser som inträffat på olika håll inom samhället beträffande upphandlingsverksamheten i allmänhet. De synas härmed ha åsyftat de fall av bestickning och mutor i samband med upphandling för det allmännas räkning som förekommit under senare år. Det är givetvis angeläget, att missförhållanden av detta slag såvitt möjligt förebyggas. Det finnes dock enligt kollegii mening icke anledning antaga annat än att kommunerna skola själva besluta om de åtgärder som i sådant syfte kunna visa sig erforderliga i fråga om deras upphandling.

Det bör påpekas, att vissa kommunala upphandlingar centraliserats till särskilda upphandlingsorgan exempelvis för landstingens del landstingens inköpscentral (LIC). Inom området för dessa organs verksamhet torde en detaljreglering av upphandlingsförfarandet icke vara behövlig. Det kan beträffande den statliga upphandlingsverksamheten erinras om att de affärsdrivande verken samt åtskilliga andra statliga organ med stor upphandlingsverksamhet icke äro underkastade upphandlingskungörelsens bestämmelser om anbudsförfarandet vid upphandling.

I den utsträckning kommunerna för sin upphandling i övrigt kunna vara i behov av vägledning för reglering av förfarandet synes det böra ankomma på deras organisationer att lämna sådan. Av de uttalanden som Svenska stadsförbundet gjorde i anledning av 1956 års motion i ämnet torde framgå, att förbundet är villigt att medverka till att vissa normer för den kommunala upphandlingen utarbetas. Även om hittills någon mera enhetlig reglering av det kommunala upphandlingsförfarandet icke vunnits på denna väg, torde dock få antagas att organisationerna skola vilja vara verksamma för att tillgodose det behov av vissa grundläggande bestämmelser för upphandlingsförfarandet som kan förefinnas.

Enligt kollegii mening föreligga sålunda icke tillräckliga skäl för statsmakterna att begränsa kommunernas rätt att bestämma om förfarandet vid deras upphandlingar.

Kollegium vill även påpeka, att staten icke torde kunna ingripa på det sätt motionärerna föreslagit. Riksdagen torde sålunda av formella skäl icke kunna besluta att kommunerna skola vara underkastade bestämmelserna i upphandlingskungörelsen som tillkommit i administrativ ordning.

Stockholms handelskammare erinrar i sitt yttrande om att kammaren i anledning av motion vid 1956 års riksdag om enhetliga bestämmelser för kommunal upphandling framhållit, att dylika bestämmelser lämpligen borde åstadkommas lagstiftningsvägen och omfatta även kommunala och s. k. allmännyttiga företag etc. Kammaren framhåller vidare, att varken kommunerna eller deras organisationer vidtagit några mera genomgripande åtgärder för att få till stånd en bättre upphandlingsordning. Upphandlingsärendena undandrages i stor utsträckning offentlig insyn. Tendensen att hemlighålla handlingar i upphandlingsärenden synes dessutom tilltaga, vilket understryker behovet av enhetliga, lagstiftningsvägen givna normer för kommunal upphandling. Kammaren tillstyrker därför motionen.

Landstingsförbundets styrelse framhåller, att en tidigare föreskrift i sjukhusstadgan att direktion vid mera betydande anskaffningar skulle iakttaga gällande bestämmelser om upphandling för statens behov icke återfinnes i nu gällande sjukhusstadga. Detta anser styrelsen vara en utveckling i rätt riktning. Förbundsstyrelsen har icke tagit några initiativ till normalförslag till upphandlingsreglementen för landstingen, när landstingens förvaltningsorgan i stor utsträckning tillämpar de former som föreskrivits i upphandlingskungörelsen. Om upphandlingsförordningens bestämmelser skulle tillämpas på i motionen föreslaget sätt, skulle detta innebära reglering även av förvaltningsutskotts, direktions och styrelses handläggning av upphandlings- och entreprenadärenden. Beslut i upphandlingsärenden kan icke sekretessbeläggas i högre grad än statliga myndigheters motsvarande beslut. Den i landstingslagen stadgade besvärsrätten synes utgöra garanti mot godtycke och obehörigt gynnande. En reglering lagstiftningsvägen skulle innebära en inskränkning av den kommunala självbestämmanderätten. Tillämpade arbetsformer torde i huvudsak vara tillfredsställande.

Stadsförbundets styrelse erinrar om sitt ställningstagande till 1956 års motion, då styrelsen motsatte sig reglering lagstiftningsvägen av formerna för upphandling, och säger sig nu intaga samma ställning. Genom en inom Stadskamerala föreningen i samråd med förbundets kansli tillsatt rationaliseringskommitté har framlagts förslag till enhetliga regler för handläggning av upphandlingsärenden m. m. Förslaget har sänts ut till Stadskamerala föreningens medlemmar och därigenom kommit till flertalet städers kännedom. Spörsmålen kan visserligen ej anses lösta men styrelsen följer

dem med uppmärksamhet. Under alla omständigheter bör försiktighet iakttagas mot en alltför långt gående normalisering på området. Generella upphandlingsnormer torde näppeligen vara möjliga att tillämpa. Styrelsen avstyrker motionen.

Landskommunernas förbunds styrelse framhåller bl. a. att föreskrifterna i nu gällande upphandlingskungörelse över huvud taget icke torde kunna tillämpas i landskommunerna, där det oftast icke är tjänstemän utan förtroendemän som handlägger upphandlingsärenden. Styrelsen ämnar emellertid medverka till att normalförslag till upphandlingsreglementen upprättas. Styrelsen avstyrker motionen.

Köpmannaförbundet anför bl. a. att ur den enskilda handelns synpunkt enhetliga regler framstår som en viktig förutsättning för landstingens och primärkommunernas upphandling, men den kommunala självbestämmanderätten får givetvis inte beskäras. Det gäller ju dock endast formella regler för verksamheten, varför förbundet tillstyrker motionen.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen uttalar bl. a. att upphandlingen nu icke alltid sker på ett riktigt sätt. Anbudsförfarandet är en tävlingsform. Det är därför ett vitalt intresse, att anbuderna blir korrekt behandlade genom upphandlingar, som med oväld handlägges enligt de för tävlingsformen sakligt riktiga linjerna. Det är särskilt viktigt om statsbidrag skall utgå, ty annars riskerar man att statliga medel icke användes på bästa sätt. Föreningen tillstyrker motionen.

Kooperativa förbundets styrelse anför bl. a. att förbundet i annat sammanhang tagit ställning till frågan om att förebygga fall av bestickning och mutor vid den statliga upphandlingen och givetvis anser att dylikt bör förhindras även vid den kommunala upphandlingen.

En schematisk tillämpning av upphandlingskungörelsen på landstingens och primärkommunernas upphandling skulle emellertid medföra vissa risker för den ekonomiska effektiviteten. De friare former, som nu tillämpas ger betydligt större utrymme för affärsmässigt effektiv organisation. De större upphandlingscentraler, som organiserats på vissa områden, är organiserade som ekonomiska föreningar, och denna organisation har förvärvat förutsättningar för god kringsyn på olika leverantörsområden och en affärsmässigt präglad orientering på marknaderna. Det skulle vara svårt att anpassa deras verksamhet efter upphandlingskungörelsens strama föreskrifter.

Den viktigaste förutsättningen för en effektiv allmän upphandling är att också på detta område den fria konkurrensen skänkes största möjliga spelrum. Anbudskarteller är enligt gällande bestämmelser förbjudna och det är ett allmänt intresse att överträdelser beivras. Lagen om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar, till vilken hänvisas i upphandlingskungörelsen, kan emellertid verksamt hindra insyn och det kan enligt styrelsens mening knappast vara tjänligt för det allmännas intresse, att möj-

ligheterna för en mera utsträckt sekretessbeläggning ytterligare utvidgas genom att upphandlingskungörelsen göres tillämplig även på kommunerna.

Styrelsen avstyrker motionen.

Utskottet

I sitt utlåtande nr 17 till 1956 års riksdag behandlade utskottet motioner, vari yrkades utredning i syfte att åstadkomma enhetliga och från rättssynpunkt tillfredsställande bestämmelser för kommunal anskaffning och upphandling. Utskottet ansåg ett visst behov av större fasthet och enhetlighet i formerna för upphandlingen föreligga men ansåg det starkt kunna ifrågasättas om icke en reglering lagstiftningsvägen av den kommunala upphandlingen skulle innebära intrång i den kommunala självbestämmanderätten. En lagstiftning finge även genomföras i strid mot uppfattningen hos de riksorganisationer som representerar kommunerna. Riksdagen avslog motionen.

I den föreliggande motionen yrkas, att riksdagen måtte besluta, att landsting och kommuner skall vara underkastade upphandlingskungörelsens bestämmelser.

Utskottet är så till vida förstående för motionens syfte att utskottet finner det vara av stor vikt att den kommunala upphandlingen sker på ett sätt som ger utrymme för fri konkurrens och objektiv prövning av upphandlingsärendena. Såvitt utskottet kunnat finna har dock icke i ärendet åberopats några omständigheter av beskaffenhet att kunna föranleda utskottet att ändra sin år 1956 intagna, principiella ståndpunkt. Det kan i detta sammanhang erinras om att de i sjukhusstadgorna tidigare ingående föreskrifterna om tillämpning av upphandlingskungörelsen uteslutits ur 1959 års sjukhuslagstiftning. Det torde, som kommerskollegium framhållit, få antagas att anledningen härtill är den att i och med att skyldigheten att ombesörja sjukvård blivit en i stort sett kommunal angelägenhet, närmast för landstingen, det ansetts ankomma på vederbörande landsting och primärkommuner att besluta om upphandlingsförfarandena på samma sätt som i fråga om kommunal upphandling i övrigt. Utskottet har också ansett sig böra taga fasta på bl. a. att inom Stadskamerala föreningen i samråd med Stadsförbundets kansli utarbetats förslag till enhetliga regler för städernas upphandling och att förbundet säger sig följa frågan med uppmärksamhet. Landskommunernas förbund synes ämna fullfölja sin avsikt att upprätta normalförslag. De skäl Landstingsförbundet anfört mot att upphandlingskungörelsen bör bli generellt tillämplig för landstingens del har utskottet funnit övertygande.

Beträffande den i vissa remissyttranden berörda sekretessfrågan vill

utskottet endast erinra om att regler om visst hemlighållande av handlingar i upphandlingsärenden är givna i sekretesslagen och gäller upphandling för statens räkning. Det är sålunda icke möjligt att på förhand avgöra om insynen kan bli friare i fall då upphandlingskungörelsen är tillämplig än då upphandlingen icke är på sådant sätt reglerad. Det må även erinras om möjligheten att genom besvär få frågor om såväl hemlighållande av handlingar som andra beslut i upphandlingsärenden under omprövning.

Utskottet vill slutligen framhålla att det syns synnerligen tveksamt om riksdagen över huvud taget äger befogenhet att fatta ett sådant beslut, som motionsyrkandet innebär. Sådan lagstiftning varom här är fråga regleras genom 89 § regeringsformen och ankommer sålunda i första hand på Kungl. Maj:t.

Under återopande av vad ovan anförts får utskottet hemställa,
att motion II: 290 icke må föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 mars 1960

På allmänna beredningsutskottets vägnar:

NANCY ERIKSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Persson, Johan, Möller, Jonasson, Sör-
lin, Nestrup, Larsson, Lars*, Danmans, Andersson, Axel Emanuel*, Johans-
son, Tage, Gustavsson, Bengt och Schött*;

från a n d r a kammaren: fru Eriksson i Stockholm, herrar Johnsson i
Skoglösa, Königson, Ekström i Björkvik, Jacobsson i Sala, fru Jäderberg,
herr Nelander, fru Thunvall*, fru Wallerius-Gunne, herrar Börjesson, Hag-
lund och Lothigius.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.