

Nr 56

Utlåtande i anledning av motion angående formerna för den offentliga upphandlingen.

I den till bankoutskottet hänvisade motionen II: 772 av herr *Wedén* hemställes, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skall

1) bekräfta sin genom gällande lagstiftning fastslagna uppfattning att offentlig upphandling bör ske i former som såvitt möjligt garanterar att en fri och öppen konkurrens mellan olika anbudsgivare etableras och att det fördelaktigaste anbudet antages till gagn för de skattebetalare som i sista hand svarar för det allmännas kostnader;

2) anhålla att sådana föreskrifter till eller ifrån statliga myndigheter som står i strid med under 1) uttalade principer omedelbart återkallas och ersättes med föreskrifter av innebörd att fri konkurrens vid anbudsgivning bör gälla och det för det allmänna fördelaktigaste anbudet bör antagas.

Efter remiss har till utskottet inkommit yttranden över motionen från riksrevisionsverket, skolöverstyrelsen, ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor, Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Sveriges lantbruksförbund, Sveriges industriförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO), Sveriges grossistförbund, Kooperativa förbundet (KF) och Sveriges köpmannaförbund.

Motionen

I motionen erinras inledningsvis om att den statliga upphandlingen måste följa vissa fastställda föreskrifter som innebär att statens inköp skall ske under fri och öppen konkurrens mellan olika anbudsgivare. För den kommunala upphandlingen, som till sin volym är större än den statliga, finns inga motsvarande bestämmelser. Svenska stadsförbundet, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet har utfärdat vissa rekommendationer för kommunernas upphandlingsförfarande, men det ankommer på vederbörande kommun att själv avgöra om de rekommenderade normerna skall tillämpas eller inte.

De nu berörda normerna för den kommunala upphandlingen avses inte gälla för de kommunägda bolagen Landstingens inköpscentral (LIC) och Kommunaktiebolaget (KAB). Motionären betecknar detta som »en mycket anmärkningsvärd omständighet». En samordning av inköpsverksamheten

kan visserligen, anför han, i många fall leda till rationaliseringar och förbättringar. En förutsättning härför är emellertid att någon monopolställning inte skapas. I dagspressen och annorstädes har förekommit uppgifter om förekomsten av »uppenbart osunda konkurrensmetoder från LIC:s och KAB:s sida», metoder som kunnat leda till att kommunala organ gjort onödigt dyra eller eljest oförmånliga inköp. Ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor har hos statens pris- och kartellnämnd hemställt om en utredning av frågan om skadliga konkurrensbegränsningar kan anses föreligga i detta sammanhang. I det följande hävdas bl. a. att LIC och KAB gjort gällande att riksdagen till bolaget beslutat överlämna vissa delar av upphandlingen för skolväsendet. Enligt motionären har uttalanden av denna typ intet underlag i verkligheten.

Sammanfattningsvis anser motionären att inrättandet av LIC och KAB i en del avseenden haft fördelaktiga verkningar för den kommunala upphandlingen medan i andra avseenden resultatet har blivit en dyrare upphandling för olika myndigheter. Riksdagen bör därför, anser motionären, klargöra sin egen inställning i avvaktan på att kommunerna och deras förbund själva undanröjer svagheterna i sin upphandlingstjänst.

Vissa uppgifter om i motionen behandlade frågor

Upphandlingskungörelsen

Upphandlingskungörelsen (SFS 1952: 496; ändr. 1959: 455, 1960: 493) innehåller grundläggande bestämmelser beträffande upphandling och arbeten för statens behov. En princip vid bestämmelsernas utformning har varit att den statliga upphandlingen skall ske i affärsmässiga former. Detta har i kungörelsen (15 §) uttryckts så att det anbud skall antas »vilket med beaktande av samtliga omständigheter är att anse såsom för staten förmånligast». Det understryks särskilt att den omständigheten att ett anbud innefattar det lägsta priset inte i och för sig skall vara avgörande då beslut om anbudstagande fattas. Av betydelse vid anbudsprövningen blir följaktligen en rad andra faktorer av typen leveranstider, garantitidens längd, anbudsgivarens möjligheter att efter leverans tillhandahålla underhållsservice, blivande driftkostnader, vilken säkerhet som kan ställas för fullgörande av byggnads- och anläggningsarbete etc. De affärsmässiga grundsatserna skall vara avgörande även i valet mellan inhemsk och utländsk anbudsgivare. Begreppet »samtliga omständigheter» innefattar därför inte hänsynstagande till de skattesynpunkter etc. som möjligen skulle kunna anläggas i detta sammanhang.

Upphandlingskungörelsen innehåller en rad bestämmelser som reglerar formerna för anbudsinfordran. De metoder som anvisas är anbudsinfordran genom annonsering, genom särskilda skrivelser och under hand. Bestämmelserna syftar till att skapa bästa möjliga förutsättningar för upphand-

lingen genom att ge så många leverantörer som möjligt tillfälle att inkomma med anbud. För ett antal i kungörelsen angivna myndigheter med omfattande upphandlingsverksamhet och väl utbyggd organisation för upphandling har det inte ansetts nödvändigt att detaljreglera formerna för anbudsinfordran. För dessa myndigheter gäller att de efter eget bedömande får infordra anbud på det sätt som med hänsyn till bl. a. upphandlingens beskaffenhet och kravet på affärsmässighet är lämpligt i varje särskilt fall. För andra myndigheter gäller att anbudsinfordran bör ske genom annonsering eller genom särskilda skrivelser. Undantag från denna huvudregel får endast göras under speciella förutsättningar, t. ex. i brådskande lägen, i fråga om tilläggsbeställningar o. d.

Myndigheternas tillämpning av upphandlingskungörelsen kontrolleras av riksrevisionsverket, som har att tillse bl. a. att såvitt möjligt affärsmässiga grunder tillämpas vid upphandling. En ytterligare kontroll ligger i att handlingarna, sedan avtal slutits, i princip blir offentliga. Hemligstämpling av handlingar i upphandlingsärenden sker endast sällan och då oftast på anbudsgivarens initiativ av kommersiella skäl.

Kommunförbundens normalförslag rörande kommunal upphandling

Svenska stadsförbundets och Svenska kommunförbundets styrelser beslöt i december 1965 att utfärda rekommendationer för den kommunala upphandlingen i form av ett normalförslag till allmänna bestämmelser i ämnet. Förslagets principiella innehåll har avsetts överensstämma med upphandlingskungörelsen. I § 4 fastslås att affärsmässiga principer skall tillämpas vid kommunal upphandling. I samma paragraf förutsätts vidare att vid infordrande av anbud särskilt skall beaktas att upphandlingsunderlag och programhandlingar skall vara så fullständiga som möjligt samt att anteckningar skall föras och handlingar bevaras så att behörig kontroll och insyn blir möjliga. I fråga om sistnämnda bestämmelse anförs i specialmotiveringen bl. a. följande:

De i normalförslaget givna formföreskrifterna ger utrymme för en icke obetydlig handlingsfrihet för kommunerna. — — — Bestämmelserna i 4 §, att anteckningar skall föras och handlingar bevaras på ett sådant sätt, att behörig kontroll och insyn möjliggöres, har tillkommit för att inskräpa nödvändigheten av att en noggrann efterhandsgranskning skall kunna ske av alla upphandlingsbeslut, oavsett det formella underlaget för beslutet i kommunens upphandlingsföreskrifter av olika slag.

Normalförslagets 6—16 §§ innehåller detaljerade bestämmelser rörande anbud som infordras genom annonsering eller genom särskilda skrivelser.

Av 1 § andra stycket i normalförslaget framgår, att bestämmelserna inte gäller då företag, som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner, anlitas. I specialmotiveringen anförs i denna fråga:

På den statliga sektorn sker riksomfattande upphandling i stor utsträckning genom de centrala verken, ej minst genom postverket, varigenom sta-
1* — *Bihang till riksdagens protokoll 1967. 8 saml. Nr 56*

ten kan utnyttja de möjligheter till mängdrabatter och inköp utan mellan-händer som storköp erbjuder. Motsvarande möjlighet på det kommunala området förutsätter för flertalet kommuner ett samgående mellan kommunerna, som innebär att ett företag får upphandla för en större eller mindre krets av kommuner. Kommunaktiebolaget och Göteborgs förorters intresseförening är exempel på dylika företag. För övrigt kan nämnas, att Kommunaktiebolaget även fungerar som statligt centralupphandlingsorgan bl. a. för den betydande omskolningsverksamhet för vuxna som bedrivs i skolöverstyrelsens regi. En på dylikt sätt centraliserad upphandling förutsätter ofta, att intressenterna före upphandlingen gör beställningar hos företaget på önskad kvantitet, varefter upphandlingsförfarandet genomföres med utgångspunkt från det sålunda anmälda samlade behovet. Vidare ligger det i kommunernas intresse att här avsedda företag kan genomföra fleråriga leveransavtal, varigenom priserna ytterligare kan reduceras. Då ett upphandlingsförfarande enligt upphandlingskungörelsens och normalförslagets principer icke är möjligt att tillämpa vid anlitas av ifrågavarande kommunala inköpsföretag, har från bestämmelsernas tillämpning undantagits de fall »då företag, som äges av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner, anlitas». Såsom tidigare framhållits, innebär den kommunala revisionen och den kommunala förvaltningen sådana speciella möjligheter till insyn och kontroll att riskerna för missbruk av den föreslagna bestämmelsen knappast torde föreligga.

Landstingens inköpscentral (LIC)

Följande redogörelse bygger på statens pris- och kartellnämnds senare i detta utlåtande refererade utredning.

Grunden till nuvarande LIC var en upphandlingskommitté inom Svenska landstingsförbundet. År 1946 bröts upphandlings- och försäljningsverksamheten ut ur förbundet, och LIC bildades som en självständig ekonomisk förening. Medlemmarna i föreningen utgjordes av Landstingsförbundet och landstingen. Senare tillkom vissa landstingsfria städer, Röda korset, Badhusens intresseorganisation och AB Kurortsverksamhet samt Göteborgs universitet. Den senast invalda medlemmen är Rädda barnens riksförbund, som inträdde i LIC 1965. Därmed blev antalet medlemmar 35.

Föreningen har till ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen genom att inköpa och tillverka och åt medlemmarna tillhandahålla förnödenheter av olika slag samt att utöva annan serviceverksamhet åt medlemmarna. Efter beslut av styrelsen må föreningen sälja även till andra än medlemmar.

Föreningens insatser lyder på 1 000 kr. Varje medlem skall inneha minst en insats, vilken inbetalas kontant. Inbetalning av övriga insatser skall ske kontant eller genom överföring av varurabatt till medlems insatskonto.

Föreningens organ är föreningsstämma — ordinarie sådan hålles varje år — styrelse och revisorer. Vid stämma äger varje medlem en röst. Styrelsen skall bestå av sju ledamöter och tre suppleanter, valda för en tid av ett år i sänder. En ledamot och en suppleant utses av landstingsförbundet. Övriga ledamöter och suppleanter väljes av ordinarie föreningsstämma. Styrelsen

utser inom sig ordförande. Föreningens verksamhet och räkenskaper samt styrelsens förvaltning granskas av tre revisorer, vilka utses på ordinarie föreningsstämma för en tid av två år i sänder. En av revisorerna skall vara auktoriserad revisor.

Beträffande disposition av överskott gäller, att sedan efter styrelsens bestämmande rabatt gottskrivits medlemmarna på under året inköpta varor återstående överskott skall fördelas på reservfond och annan fondering. Vidare gäller att bestämmelserna i 1951 års lag om ekonomiska föreningar skall lända till efterrättelse för LIC.

Vid sidan av moderföretaget, den ekonomiska föreningen, har LIC bedrivit verksamhet genom tre dotterbolag, AB Landex, AB Ortoproban och Industri AB Rana. Bolagen hade reparations- och serviceverksamhet beträffande dentalutrustningar, ortopedisk verkstadsrörelse och tillverkning av förbandsartiklar m. m. Bolagens verksamhet överfördes den 1 april 1965 till föreningen, och bolagen förklarades vilande. LIC har verkstäder och serviceorgan i ett tiotal städer.

Omsättningen hos föreningen har visat en i stort sett jämn utveckling från 6,2 milj. kr. år 1946 till 117,5 milj. kr. 1964/65. Därtill kom sistnämnda år en omsättning av sammanlagt drygt 14 milj. kr. hos dotterbolagen.

Medeltalet anställda (exkl. städpersonal) hos föreningen under redovisningsåret 1964/65 var 302. Antalet uppgick under de tre sista kvartalen 1965, efter överförandet av dotterföretagen till föreningen, till 540.

Kommunaktiebolaget (KAB)

Om KAB lämnar statens pris- och kartellnämnd bl. a. följande uppgifter.

År 1927 bildades Landskommunernas blankett- och bokförlagsaktiebolag. Bolaget övertog den förlagsverksamhet, som sedan 1919 bedrivits av Landskommunernas förbund. Kommunförlaget, som det i dagligt tal kallades, kom att i första hand syssla med artiklar för kontorsarbete, d. v. s. blanketter, litteratur, papper, pennor etc. Varusortimentet utökades med tiden; bl. a. tillkom möbler. Genom inrättandet av en upphandlingsavdelning för utrustning av ålderdomshem, skolbispisningar m. m. upptogs aktiviteter vid sidan av förlagsverksamheten. Den ökade varuförmedlingen fordrade förlagsmedel. Kommunförlaget ombildades år 1947 till Kommunaktiebolaget.

KAB har till uppgift att tillhandahålla kommunerna blanketter och trycksaker samt andra förlagsartiklar. I anslutning härtill fungerar bolaget som blankett- och bokförlag och som samköps- eller upphandlingsorgan för kommunerna.

Aktiekapitalet har sedan år 1954 uppgått till 800 000 kr., varav Svenska kommunförbundet (f. d. Landskommunernas förbund) har 307 300 kr. medan återstoden i stort sett är fördelad på olika kommuner.

Omsättningen hos KAB ökade från 10,7 milj. kr. bokföringsåret 1961/62

till 51,9 milj. kr. 1965/66, samtidigt som medelantalet anställda ökade från 59 till 124.

Verksamheten bedrivs numera på sex avdelningar, inriktade på olika varugrupper.

Under avdelning I sorterar varugrupperna blanketter, litteratur, kontorsmaskiner m. m. Under redovisningsåret 1965/66 utgjorde avdelningens omsättningsökning ca 935 000 kr.

Avdelning II omfattar möbler och inredningar. De största arbetsuppgifterna avser här inredning av åldersdomshem och förvaltningsbyggnader. Avdelningens omsättning ökade 1965/66 med 1 milj. kr.

Avdelning III arbetar med varugrupperna porslin och glas, hushållsartiklar, textilier, kemisk-tekniska artiklar, verktyg, brandmateriel, eldningsolja m. m. De centrala upphandlingarna av eldningsolja sker i samarbete med länsavdelningarna i respektive län. Omsättningsökningen för avdelningen uppgick 1965/66 till 4,9 milj. kr. och hänförde sig huvudsakligen till varugrupperna eldningsolja och verktyg.

Avdelning IV:s förmedling av förbrukningsmateriel har i ökad omfattning anlåtats av kommunerna. Omsättningsökningen för avdelningen uppgick 1964/65 till 1 milj. kr. och hänförde sig huvudsakligen till undervisningsmateriel.

Avdelning V inrättades den 1 juni 1965 och sysslar enbart med centralupphandling för skolväsendets räkning. Målsättningen är enligt årsredovisningen att verksamheten skall bedrivas på ungefär samma sätt som överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY) tidigare bedrivit den.

Totalt inom hela verksamheten för året 1965/66 redovisade avdelning V den högsta omsättningen med 22,8 milj. kr. Avdelning III kom därefter med 9,8 milj. kr. I förhållande till närmast föregående verksamhetsår ökade omsättningen med 31,6 milj. kr.

Utredning av statens pris- och kartellnämnd

Statens pris- och kartellnämnd (SPK) har i juni 1967 framlagt en utredning om verksamheten vid LIC och KAB. Upprinnelsen till denna undersökning var en skrivelse till näringsfrihetsombudsmannen (NO) i mars 1966 från ordföranden i karolinska sjukhusets utrustningskommitté. Med skrivelsen överlämnades till NO vissa handlingar »för bedömande och för eventuella åtgärder rörande vissa missförhållanden vid upphandling för statliga sjukhus, skolor m. fl. institutioner». Enligt utrustningskommittén förelåg mellan LIC och vissa leverantörer leveranshindrande avtal, vilket medförde att presumtiva direktköpare hänvisades till LIC i egenskap av återförsäljare och därigenom nödgades betala högre priser. I skrivelse till SPK i juni 1966 hemställde NO, att nämnden måtte undersöka påtalade förhållanden i syfte att erhålla underlag för en bedömning huruvida konkurrensbegränsningar

med skadlig verkan kunde anses föreligga. I oktober 1966 utvidgades uppdraget till att avse även KAB:s verksamhet.

SPK lämnar i sin utredning en redovisning av tidigare riksdagsbehandling av frågor rörande kommunal upphandling samt redogör sammanfattningsvis för normalförslaget till regler för den kommunala upphandlingen. SPK har utrett frågan om LIC har leveranshindrande avtal med nio företag som namngivits av utrustningsnämnden för karolinska sjukhuset. SPK sammanfattar utredningsresultatet på följande sätt:

I egenskap av återförsäljare är LIC närmast intresserad att sälja för sådana fabrikanter, som vill ha hela sin försäljning ordnad genom återförsäljare, och LIC har överenskommelser, i allt väsentligt muntliga sådana, med bl. a. fabrikanter att vara återförsäljare åt dessa. LIC räknar emellertid med att de fabrikanter, som är leverantörer till LIC, var för sig ofta har många återförsäljare, men liksom återförsäljare i allmänhet anser man inom LIC, att en fabrikant i princip inte skall konkurrera med sina återförsäljare genom att sälja direkt till deras kunder. Det kan förekomma, att en kommun eller ett landsting eller ett statligt organ, som vänder sig till en fabrikant för att göra inköp direkt från denne, kan av fabrikanten bli hänvisad till någon av dennes återförsäljare, eventuellt bl. a. LIC och KAB. Sätillvida kan givetvis sägas, att återförsäljarens överenskommelser med fabrikanter kan vara leveranshindrande. Å andra sidan är det en synnerligen utbredd företeelse i näringslivet över huvud taget, att fabrikanter helt eller delvis har sin försäljning ordnad genom återförsäljare. Vid SPK:s undersökning har inte framkommit några exklusivavtal mellan LIC och dess leverantörer, d. v. s. avtal angående skyldighet för leverantörerna att sälja uteslutande genom LIC. Beträffande två av berörda nio leverantörer har LIC uppgivit sig köpa vissa varor enbart från dessa två.

I samband med utredningens avslutande har från visst håll ifrågasatts, om LIC kan — såsom firman enligt ovan tydligen själv gör — betraktas som en återförsäljare i allmänhet och åberopa principen att en fabrikant inte skall konkurrera med sina egna återförsäljare. Därvid har anförts, att LIC bör betraktas som storköpare snarare än som återförsäljare i allmänhet.

Beträffande KAB anføres sammanfattningsvis följande:

KAB har uppgett, att dess affärsförbindelser och överenskommelser med leverantörer torde vara av samma slag som de ovan berörda hos LIC. Beträffande prissättningen har KAB erinrat om att KÖY och SÖ [d. v. s. dåvarande överstyrelsen för yrkesutbildning och skolöverstyrelsen] såsom statliga myndigheter inte behövde kalkylera beträffande egen kostnadstäckning vid sin centralupphandling på samma sätt som KAB nödgas göra. KAB och likaså LIC har sålunda att i sina försäljningspriser inkalkylera vissa kostnader, som KÖY och SÖ fick täckta genom statsanslag. Vissa priser på varor, som tidigare såldes genom KÖY:s och SÖ:s centralupphandling, har därigenom kommit att höjas i någon mån, när KAB övertagit anskaffningen. Genom centralupphandling i allt större omfattning har KAB å andra sidan också enligt uppgift lyckats sänka priserna beträffande vissa varugrupper. Motsvarande lär vara förhållandet för LIC:s del.

I fråga om formerna för upphandling har båda företagen upplyst att de

i stort sett inte har några skriftliga regler. Den interna verksamheten anpassas till förhållandena på olika varuområden och omständigheterna i aktuella fall.

Näringsfrihetsombudsmannen har i anledning av SPK:s utredning fattat följande beslut:

Av utredningen i ärendet har inte framkommit att LIC eller KAB träffat leveranshindrande avtal med leverantörer eller i övrigt utövat sin verksamhet på sådant sätt att det i detta sammanhang finns anledning att överväga åtgärder med stöd av konkurrensbegränsningslagen. Förhållanden i samband med kommunal upphandling är i princip ej av beskaffenhet att falla under denna lag. Jag avskriver därför det nu förevarande ärendet från vidare handläggning.

Tidigare riksdagsbehandling

Allmänna principer för kommunernas upphandling

Frågan om en reglering av den kommunala upphandlingen efter samma riktlinjer som gäller för den statliga har behandlats av riksdagen vid flera tillfällen. Motioner i ämnet har på senare tid väckts åren 1956, 1960, 1961, 1963, 1964 och 1965. Riksdagen har genomgående avslagit motionerna under hänvisning till att frågan om att åstadkomma ett enhetligt, objektivt och konkurrensbefrämjande kommunalt upphandlingssystem borde lösas av kommunerna och deras organisationer själva.

I motioner vid 1956 års riksdag (I: 396 och II: 472) framhölls att det utan tvivel skulle vara en styrka från rättssäkerhetssynpunkt om klara och enhetliga regler även för den kommunala upphandlingen i vidaste mening funnes i större utsträckning. Motionärerna ansåg det i och för sig ligga nära till hands att tänka sig lagfästa bestämmelser i detta avseende även för kommunerna men ville inte utan föregående utredning bestämt förorda en sådan lösning. Motionsyrkandet inskränktes därför till att gälla en utredning under medverkan av kommunförbunden och näringslivet i syfte att klarlägga hur enhetliga och från rättssynpunkt tillfredsställande bestämmelser för kommunal anskaffning och upphandling bäst borde åstadkommas. Allmänna beredningsutskottet (utl. 1956: 17) uttalade att det stått klart för utskottet att ett visst behov av större fasthet och enhetlighet i formerna för den kommunala upphandlingen förelåg men ansåg det böra ankomma på kommunerna själva och deras organisationer att vidta de åtgärder som kunde vara lämpliga. Utskottet avstyrkte därför motionerna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

I den vid 1960 års riksdag väckta motionen II: 290 yrkades att landsting och kommuner skulle underkastas den statliga upphandlingskungörelsens bestämmelser. Det anfördes i motionen att i ett tidigare skede, då upphandlingsfrågor behandlades av regionala och kommunala förtroendemän, dylika föreskrifter knappast varit erforderliga. Läget hade emellertid nu föränd-

rats, och huvudparten ärenden handlades, precis som inom den statliga sektorn, av avlönade tjänstemän. Bestämmelser liknande dem som gällde inom den statliga sektorn ansågs därför vara erforderliga även för landstingens och kommunernas del. Det borde i detta avseende inte vara någon skillnad mellan å ena sidan statsmedel, å den andra sidan landstings- och kommunalmedel. Det vore inte fråga om någon inskränkning av den kommunala självstyrelsen utan blott om en kameral reglering av tjänstemännens verksamhet. Allmänna beredningsutskottet (utl. 1960: 19) avstyrkte motionen med hänvisning till att inga nya omständigheter som kunnat föranleda ett ändrat ställningstagande tillkommit sedan 1956, då utskottet senast behandlat samma fråga. Utskottet ansåg det dessutom synnerligen tveksamt om riksdagen över huvud taget hade befogenhet att fatta beslut i överensstämmelse med motionsyrkandet. Lag av ifrågavarande typ stiftas, anförde utskottet, enligt former angivna i § 89 regeringsformen, d. v. s. lagstiftningen ankommer i första hand på Kungl. Maj:t. Riksdagen godtog utskottets utlåtande.

Spörsmålet aktualiserades ånyo vid 1961 års riksdag, då det i motionerna I: 453 och II: 632 uttalades, att det vore ett allmänt intresse att enhetliga normer skapades för all offentlig upphandling. Så kunde lämpligen ske genom närmare överläggningar mellan stat, primärkommuner och landstingskommuner. Initiativ till sådana överläggningar borde tas av Kungl. Maj:t. Statsutskottet (utl. 1961: 155) ansåg såväl näringslivets som allmänhetens berättigade intressen i och för sig motivera att så fasta normer som möjligt tillämpades inte blott vid den statliga utan även vid den kommunala upphandlingen. Kommunernas riksorganisationer hade emellertid ställt sig negativa till ett initiativ av statsmakterna. Utskottet ansåg det därför svårigen kunna göras gällande att den statliga upphandlingskungörelsens bestämmelser skulle vara att föredra framför de normer som kunde framkomma som resultat av kommunernas egna initiativ. Utskottet trodde på en utveckling mot strängare iakttagande av formföreskrifter än tidigare och på att de tre kommunförbunden vore beredda att medverka till en sådan utveckling.

De vid 1963 års riksdag väckta motionerna I: 304 och II: 353 överensstämde i vissa delar helt med den vid 1960 års riksdag väckta motionen, vari yrkats att riksdagen måtte besluta att kommuner och landsting skulle vara underkastade upphandlingskungörelsens bestämmelser. Yrkandet utvidgades emellertid år 1963 till att avse även de kommunala och de s. k. allmännyttiga bostadsföretagen. I sitt utlåtande (1963: 12) underströk allmänna beredningsutskottet sin tidigare intagna ståndpunkt i fråga om vikten av att den kommunala upphandlingen sker under betryggande former. Utskottet ansåg sig kunna konstatera att utvecklingen, såsom förutsatts då liknande frågor senast behandlats av riksdagen, gått mot ett strängare iakttagande av formföreskrifter och fann därför inte anledning att förorda något ändrat ställningstagande från riksdagens sida. Vad beträffade de kom-

munala och allmännyttiga bostadsföretagen hade motionärerna enligt utskottets mening inte anfört skäl som motiverade att upphandlingskungörelsen skulle bli tillämplig för sådana företag. I övrigt uttalade utskottet att något intrång i den kommunala självbestämmanderätten inte borde ifrågakomma.

Även vid 1964 års riksdag väcktes motioner (I: 142 och II: 182) rörande den kommunala upphandlingen. Motionärerna hemställde att riksdagen skulle besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om att kommunalrättskommittén skulle få i uppdrag att utreda om bestämmelser kunde intas i kommunallagen av innebörd dels att all kommunal upphandling skall ske opartiskt och på lika villkor för dem som erbjuder varor och tjänster, dels att endast det anbud får antas som i fråga om pris och kvalitet bäst tillgodoser kommunens behov. För upphandlingsverksamheten borde dessutom finnas ett av kommunens fullmäktige antaget reglemente. Konstitutionsutskottet (utl. 1964: 30) erinrade om att riksdagen år 1963 i anledning av motioner i liknande syfte framhållit önskvärdheten av att den kommunala upphandlingen normerades på frivillighetens väg. Utskottet ansåg inte någon ytterligare åtgärd erforderlig och hänvisade till kommunförbundens arbete på att åstadkomma ett normalreglemente för kommunal upphandling, ett arbete som fortskridit så långt att positiva resultat enligt utskottets mening låge inom räckhåll. Utskottet ansåg för övrigt att det kommunala interpellationsinstitutet och den offentliga kritik som kommunalförvaltningen eljest är underkastad utgjorde tillräckliga garantier mot missbruk även på upphandlingsområdet.

Motioner i syfte att reformera den kommunala upphandlingen har, slutligen, även väckts vid 1965 års riksdag (I: 345 och II: 415). Motionärerna erinrade om storleken av den kommunala upphandlingen som gör denna till en viktig faktor i landets ekonomi, en faktor som i betydande utsträckning påverkar näringslivets verksamhet och inriktning. Också från skattebetalarnas synpunkt är det, framhöll motionärerna, av väsentligt intresse att upphandlingen verkställs så att skattemedlen når den bästa användningen. Mot bakgrund av bl. a. dessa uttalanden förordades i motionerna en allsidig utredning om problem och brister inom den kommunala upphandlingen. Utredningen borde undersöka möjligheterna att på frivillig väg upprätta regler för den kommunala upphandlingen med utgångspunkt främst i upphandlingskungörelsen. Allmänna beredningsutskottet (utl. 1965: 40) erinrade om att normalförslaget till regler för kommunal upphandling förelåg och skulle behandlas under hösten 1965. Med hänsyn härtill ansåg utskottet inte skäl föreligga till ändrat ställningstagande från riksdagens sida.

Upphandling för skolöverstyrelsens räkning

Riksdagens behandling av den av motionären berörda frågan och LIC:s och KAB:s befattning med skolöverstyrelsens upphandlingsverksamhet har i huvudsak inneburit följande.

I propositionen 1963: 144 angående riktlinjer för utformningen av skolväsendets centrala ledning m. m. anförde chefen för ecklesiastikdepartementet bl. a. följande:

Innan jag går in på olika detaljfrågor, vill jag — — — understryka vad jag tidigare betonat, nämligen att det är till planerings- och utvecklingsuppgifterna som tyngdpunkten i ett nyorganiserat skolämbetsverks arbete måste förskjutas. För att detta skall bli möjligt, utan att verkets storlek sväller ut, måste åtskilliga av de båda nuvarande verkens uppgifter *decentraliseras* eller upphöra (s. 88). — — — De anförda synpunkterna har giltighet även för den centralupphandling av undervisningsmateriel m. m. som nu handhas av yrkesöverstyrelsen. Centrala åtgärder för att tillgodose skolornas behov av materiel är otvivelaktigt av stort värde. Jag anser det emellertid tveksamt, om verksamheten skall åvila den centrala skolmyndigheten. Möjligheterna att finna andra former för denna verksamhet, eventuellt i kommunförbundens regi, bör därför undersökas (s. 102).

För det fortsatta utredningsarbetet med omorganisationen av skolväsendets centrala ledning tillsattes samma år 1963 års organisationskommitté för skolverkets centrala ledning m. m. (OSC).

I propositionen 1964: 83 (s. 78) redovisades OSC:s synpunkter och förslag beträffande centralupphandling på följande sätt:

Organisationskommittén har som sin principiella uppfattning uttalat att *centralupphandling* inte är verksamhet av sådan art, som naturligen bör ombesörjas av ett centralt skolämbetsverk. Med hänsyn bl. a. till värdet av den inom överstyrelsen för yrkesutbildning för närvarande bedrivna centralupphandlingen har organisationskommittén emellertid inte velat föreslå någon omedelbar förändring utan förordat viss ytterligare utredning för att det skall bli klarlagt i vilka andra former verksamheten eventuellt skall fortsätta.

I anslutning härtill gjorde departementschefen följande uttalande:

Jag delar för egen del den principiella uppfattning som kommittén givit uttryck åt. Enligt min mening bör emellertid redan i detta sammanhang bestämd ställning kunna tagas i ett väsentligt avseende. I anslutning till beredningen av denna fråga har nämligen huvudmännen för de båda kommunala upphandlingsorganen Kommunaktiebolaget och Landstingens inköpscentral förklarar sig beredda att efter viss övergångstid överta den upphandlingsverksamhet, som för närvarande ombesörjes för kommunala huvudmäns räkning. Härigenom skulle den övervägande delen av den inom yrkesöverstyrelsen nu bedrivna centralupphandlingen kunna avvecklas. Efter överläggningar med företrädare för den kommunala upphandlingsverksamheten har jag funnit det lämpligt att ifrågavarande omläggning sker den 1 juli 1965. Intill denna tidpunkt bör således verksamheten bedrivas såsom organisationskommittén förutsatt. Det bör uppdragas åt organisationskommittén och [skolöverstyrelsen] att under denna tid närmare överväga behovet av centralupphandling för statliga skolor samt att föreslå former och personalorganisation härför.

I sitt utlåtande (1964: 113 s. 20) anslöt statsutskottet sig till vad departementschefen uttalat beträffande omläggningen av centralupphandlingen, CU.

Riksdagen beslöt i enlighet med statsutskottets förslag (rskr. 1964: 258).

I fråga om den del av CU:s verksamhet som avsåg upphandling för kommunala och landstingskommunala huvudmän hade statsmakterna sålunda redan 1964 fattat beslut om ett överförande till LIC och KAB.

För att närmare utreda frågan om centralupphandling för statliga skolor tillsatte OSC en särskild arbetsgrupp, som 1964 avgav en PM i ärendet. I bil. 10 till statsverkspropositionen 1965 (s. 190) lämnas följande uppgifter om arbetsgruppens förslag:

Genom statsmakternas beslut våren 1964 kommer den upphandlingsverksamhet, som för närvarande ombesörjes för kommunala huvudmäns räkning och som utgör den helt övervägande delen av sektionens verksamhet, att den 1 juli 1965 överförs till Kommunaktiebolaget och Landstingens inköpscentral. Kommittén, som på uppdrag av Kungl. Maj:t låtit göra en utredning rörande centralupphandlingen för statliga skolor, föreslår, att Kommunaktiebolaget och Landstingens inköpscentral fr. o. m. den 1 juli 1965 övertar centralupphandlingen för statliga skolor i vad avser sådan materiel, som ej tillhandahålles av statlig myndighet, att sektionen för centralupphandling avvecklas med utgången av juni 1965, samt att den pris- och fakturagranskning, som för närvarande utförs på sektionen, överförs till byrå P 4 respektive kassakontoret, att ett särskilt kontaktorgan inrättas inom byrå UA 3 för kontakt mellan överstyrelsen och de olika organ, som upphandlar för skolväsendet, samt att för angivna nya arbetsuppgifter inrättas extra ordinarie tjänster för en byrådirektör och ett kanslibitråde.

Departementschefen uttalade (s. 193) att sektionen för centralupphandling i enlighet med organisationskommitténs förslag borde avvecklas med utgången av juni 1965.

Riksdagen följde departementschefens förslag (rskr. 1965: 8).

Remissyttrandena

Samtliga remissinstanser understryker önskvärdheten av att den kommunala upphandlingen sker enligt objektiva normer och under så stor konkurrens som möjligt. *Svenska kommunförbundet* och *Svenska landstingsförbundet* samt en majoritet inom styrelsen för *Svenska stadsförbundet* anser att gällande rekommendationer till kommunerna är väl ägnade att tillgodose dessa önskemål. Vissa andra remissinstanser förordar att åtgärder vidtas från statsmakternas sida för att bringa formerna för den kommunala upphandlingen i överensstämmelse med de statliga bestämmelserna. Till denna grupp hör *näringsfrihetsombudsmannen*, *Sveriges lantbruksförbund*, *Sveriges hantverks- och industriorganisation*, *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges köpmannaförbund*. Inte heller *riksrevisionsverket* står främmande för tanken på att reglerna för den kommunala upphandlingen kan komma att behöva skärpas.

Ett flertal remissinstanser uttalar sig om de allmänna principerna för den kommunala upphandlingen och de av kommunförbunden utfärdade rekommendationerna i detta avseende. *Riksrevisi-*

sionsverket erinrar om att frågan om den kommunala upphandlingens inordnande under enhetliga bestämmelser, motsvarande dem som gäller för statlig upphandling, tidigare aktualiserats i olika sammanhang, bl. a. genom motioner i riksdagen. Statens sakrevision och sedermera riksrevisionsverket har vid ett par tillfällen yttrat sig i ämnet och därvid inte ansett tillräckliga skäl föreligga att lagstiftningsvägen få till stånd en ovillkorlig användning av upphandlingskungörelsen inom den kommunala sektorn. Skälet för detta ställningstagande har varit, att bestämmelser, som innehållsmässigt skulle anknyta till den statliga kungörelsen, var under utarbetande. I de nu framlagda provisoriska kommunala bestämmelserna har emellertid, säger riksrevisionsverket, det synsätt som varit vägledande vid utarbetandet av de statliga bestämmelserna icke helt kommit till uttryck. Därtill kommer att de, enligt vad som säges delvis ha bestyrkts från leverantörshåll, icke alltid tillämpas med den objektivitet och konsekvens som är regel inom den statliga sektorn. Riksrevisionsverket håller det därför inte för osannolikt att en skärpning i riktning mot större överensstämmelse med de statliga reglerna framdeles kan visa sig nödvändig för att garantera objektiviteten inom hela den allmänna sektorns upphandlingsverksamhet.

Näringsfrihetsombudsmannen anser det angeläget att lämpliga åtgärder i motionens anda vidtas i syfte att bringa formerna för kommunal upphandling i överensstämmelse med vad som gäller för statlig upphandling. Ombudsmannen erinrar om att statens pris- och kartellnämnd på hans hemställan utrett frågan om LIC:s och KAB:s verksamhet. Vid utredningen framkom inte sådana omständigheter att näringsfrihetsombudsmannen fann anledning att överväga åtgärder med stöd av konkurrensbegränsningslagen. Ärendet har därför avskrivits från vidare handläggning. Ombudsmannen har emellertid, genom uppgifter som framkommit i andra sammanhang, fått ett mycket starkt intryck av att det kommunala upphandlingsförfarandet inte alltid fungerar tillfredsställande från konkurrenssynpunkt och har i skrivelse till Kungl. Maj:t berört denna fråga i samband med andra kommunala aktiviteter av olika slag. Enligt vad som uppgivits till NO-ämbetet händer det inte sällan, att kommuner vid byggnadsentreprenader och annan upphandling inforrdar anbud från endast något eller några få företag medan andra, som förklarat sig intresserade av att lämna anbud, förvägras detta. Näringsfrihetsombudsmannen fortsätter:

Sådana förfaringsätt har sannolikt legat till grund också för en del av de i kritiken mot LIC och KAB anförda fallen. Inom el- och rörentreprenörbranscherna har särskilt påtalats att kommuner favoriserar på orten lokaliserade företag, även om dessas anbud ej är de ekonomiskt fördelaktigaste. Härigenom gynnas uppkomsten av lokala »monopol», något som kan innebära risk för ogynnsam inverkan på effektivitet och prisbildning. Det har även uppgivits förekomma att efter anbudens brytande en anbudsgivare utan de övrigas vetskap fått justera sitt anbud.

Genom sådana åtgärder vid kommunal upphandling som de här antydda

blir anbudsförfarandet tämligen illusoriskt och begränsas konkurrensen. Visserligen har kommunförbunden upprättat ett förslag till upphandlingsnormer att tillämpas på frivillig väg men det torde enligt min mening kunna ifrågasättas om detta förslag — vilket dessutom undantar upphandling genom LIC och KAB — är tillräckligt för att åstadkomma en mera tillfredsställande ordning. Såsom jag framhållit i den tidigare omnämnda skrivelsen till Kungl. Maj:t är jag fastmer av den uppfattningen att det finns anledning överväga, om icke normer också för kommunal upphandling — i likhet med vad som gäller för statlig upphandling — borde utfärdas. Anlitade inköpsorgans effektivitet kommer bäst till uttryck genom att fri konkurrens på lika villkor etableras vid anbudsinfordran och genom att det anbud antas, som vid sammanvägning av olika faktorer framstår som fördelaktigast.

Svenska stadsförbundet — inom vars styrelse en *majoritet* avstyrker motionen — framhåller, att normalförslaget till allmänna bestämmelser för den kommunala upphandlingen utformats efter mönster av den statliga upphandlingskungörelsen men att det erhållit en mera kortfattad lydelse än denna. Såsom också framgår av den allmänna motiveringen till normalförslaget föreligger, säger förbundet, inom det kommunala området ett mindre uttalat behov av detaljreglering än på det statliga av bestämmelser som fixerar upphandlingsförfarandet till vissa formella mönster.

Förbundet finner att det föreliggande normalförslaget i allt väsentligt bygger på upphandlingskungörelsens principer och bör vara väl ägnat att säkerställa en riktig upphandling. Kraven på en fri och öppen konkurrens anses inte heller ha eliminerats genom den aktualiserade undantagsbestämmelsen. Av specialmotiveringen till bestämmelsen framgår att man har velat skapa möjligheter på det kommunala området för vissa företag att upphandla för en större eller mindre krets av kommuner. Dessa kommunägda företag upphandlar i fri konkurrens med andra företag. Förbundet utgår från att man därvid har det av motionären angivna huvudsyftet att den som ger det objektivt bästa anbudet också skall få beställningen. Enligt förbundets uppfattning skall man icke rimligen behöva kräva att ett direkt konkurrensmoment också skall föreligga vid leveransen av varorna från företaget till dess uppdragsgivare. Inte heller har man, uttalar förbundet, genom en sådan anordning förlorat möjligheterna att objektivt bedöma de angivna inköpsorganens effektivitet.

Förbundet ansluter sig till de synpunkter som anförts i specialmotiveringen till normalförslaget i fråga om undantag från de generella reglerna när det gäller företag som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner. Det påpekas att Stadsförbundet inte är delägare i vare sig LIC eller KAB eller annat centralt inköpsorgan men att samköp förekommer även på det stadskommunala området, ett förfarande som förbundet inte har någon erinran emot.

Till sist framhålles, att det beslut den 17 december 1965 varigenom Stadsförbundets styrelse rekommenderade förbundets medlemmar att antaga

allmänna bestämmelser för kommunal upphandling i enlighet med det utarbetade normalförslaget och till förslaget hörande kommentar var enhälligt. Även med hänsyn härtill och till att normalförslaget sedermera antagits av flera stadskommuner finner styrelsen icke anledning att nu intaga annan ståndpunkt än den som kom till uttryck i detta beslut.

En *minoritet* inom Stadsförbundets styrelse, bestående av fröken Ljungberg samt herrar Sterne, Sigvard Larsson och Dehlin, instämmer i motionens syfte.

Svenska kommunförbundet refererar i korthet en undersökning av strukturförändringar inom näringslivet, vilken bl. a. belyser hur företagskoncentrationen tar sig uttryck i ett stort antal sammanslagningar och samarbetsavtal. Förbundet finner det mot denna bakgrund naturligt att kommunerna i allt större utsträckning samarbetar genom central upphandling och att tendensen till en alltmera internationellt betonad marknad också utgör ett skäl för en dylik samverkan. Genom att upphandlingsuppdragen delegeras till ett kommunalt samarbetsorgan med inköpsspecialister kan, uttalar förbundet, marknaden bevakas på ett helt annat och effektivare sätt än om detta skall ske av varje enskild kommun för sig.

Anledning anses ej föreligga för riksdagen att göra de av motionären föreslagna uttalandena, eftersom däri beskrivna principer redan nu ligger till grund för såväl den statliga som den kommunala upphandlingsverksamheten.

Förbundet går också in på frågan om de kommunala samköpsföretagen och skälen till att dessa undantagits från de föreslagna normerna för kommunal upphandling. Undantaget gäller inte bara LIC och KAB utan även andra samköpsföretag, t. ex. regionala företag av typen Göteborgs förorters intresseförening. Alla dessa gemensamma kommunala inköpsföretag har, anförs det, till uppgift att på kommunernas vägnar bevaka det av motionären angivna huvudsyftet med den statliga upphandlingskungörelsen, nämligen att den som ger det objektivt bästa anbudet också skall få beställningen. Det väsentliga i sammanhanget säges vara att undantaget i normalförslagets första paragraf avser företag, som ägs av flera kommuner eller sammanslutningar av kommuner. Det är med andra ord fråga om en delegation av upphandlingsuppdraget för att kommunerna skall kunna utnyttja storköpets möjligheter till mängdrabatter och inköp utan mellanhänder. Undantagsbestämmelsen för dessa kommunernas *egna* upphandlingsorgan har nära samband med undantagsbestämmelserna för vissa statliga upphandlingsorgan, t. ex. bestämmelserna i 7 § i 1952 års upphandlingskungörelse. Motivet till undantaget i kommunförbundens normalförslag är, hävdar förbundet, detsamma som föranlett staten att från skyldigheten att tillämpa 7 § i upphandlingskungörelsen tidigare undantaga bl. a. dåvarande överstyrelsen för yrkesutbildning.

Förbundet behandlar vidare motionärens uttalanden om de kritiska upp-

gifter som förekommit bl. a. i dagspressen om LIC:s och KAB:s konkurrensmetoder. Dessa uppgifter har, uttalas i motionen, endast i ringa grad bestritts av de berörda företagen. I anslutning härtill anför förbundet:

De uppseendeväckande uppgifter som enligt motionären förekommit i den offentliga debatten torde härröra från dels en inom grossistförbundet utarbetad PM angående KAB från mars 1966 och dels den i september 1966 utkomna av motionären återopade skriften »Kommunal upphandling». Båda dessa skrifter har samma författare.

Emedan NO aktiverats i hithörande frågor redan i april 1966 och SPK i juni 1966 har styrelsen ansett det riktigast att i första hand avvakta deras utredningar och bedömningar. Detta har dock inte inneburit, att kritiken lämnats obesvarad. I tidskriftsartiklar och i intervjuuttalanden i dagspressen har kritiken bemötts.

Svenska landstingsförbundet ansluter sig till motionens syfte att främja en utveckling av effektiv och ekonomisk offentlig upphandling. Som ett led häri ingår, säger förbundet, en centralisering av inköp som i många fall förutsätter en delegation av upphandlingsuppdraget till särskilt centralorgan. Kommunförbundens normalförslag till upphandlingsreglemente för den enskilda kommunen kan då ej längre tillämpas. Den särskilda undantagsbestämmelsen härom i normalförslaget — av motionären karaktäriserad såsom anmärkningsvärd — är sålunda avsedd att bereda möjlighet till ernående av bl. a. de fördelar som direktinköp och kvantitetsrabatter erbjuder. Klausulen har avseende endast på företag som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner.

Förbundet erinrar om strukturuomvandlingen av näringslivet, präglad av en alltmer stegrad fusionsfrekvens. Marknadstendensen påkallar enligt dess uppfattning snarare åtgärder för ett vidgat samarbete vid offentlig upphandling än upplösning av etablerade centralorgan. Den översyn av formerna för statens upphandling som pågår inom riksrevisionsverket kunde i konsekvens härmed inriktas på möjligheter att organisera gemensam statlig och kommunal upphandling.

De av kommunförbunden till ledning för kommunerna meddelade normerna angående kommunal upphandling överensstämmer, hävdar förbundet, i princip såväl med bestämmelserna i den statliga upphandlingskungörelsen som med de intentioner vilka kommit till uttryck i motionen. Förbundet avstyrker därför bifall till denna.

Sveriges lantbruksförbund uttalar som sin principiella inställning att all offentlig upphandling bör ske under former som garanterar en fri och öppen konkurrens mellan olika anbudsgivare och som medverkar till att det för det allmänna fördelaktigaste anbudet antages. Det är enligt förbundets mening olyckligt att de kommunala myndigheterna inte är bundna av i lag fastställda föreskrifter motsvarande dem som gäller för upphandlingsverksamheten inom den statliga sektorn. En sådan bundenhet uppfattas som nödvändig för att objektiviteten i den offentliga upphandlingen i dess helhet

skall kunna upprätthållas. Förbundet anser att ett uttalande från riksdagen där dessa synpunkter kommer till uttryck är önskvärt.

Sveriges industriförbund anför att frånvaron på den kommunala sektorn av fasta och enhetliga upphandlingsregler utan tvivel kan leda till att affärsmässigheten i inköpsbesluten i vissa fall eftersätts. Med hänsyn till den kommunala upphandlingens mycket stora omfattning är det enligt förbundets mening ett oavvisligt krav att garantier skapas för objektivitet och affärsmässighet i upphandlingen och för en effektiv konkurrens, d. v. s. konkurrens på lika villkor mellan olika företag och företagsformer. Förbundet delar motionärens ståndpunkt att offentlig upphandling bör ske i former som såvitt möjligt garanterar att en effektiv konkurrens mellan olika anbudsgivare etableras och att det fördelaktigaste anbudet antages.

SHIO understryker — efter att ha gjort vissa starkt kritiska uttalanden om KAB:s upphandling — betydelsen av att de statliga myndigheterna följer gällande bestämmelser. *SHIO* anser också — utan att anföra någon motivering härför — att en viss utbyggd kontroll av upphandlingskungörelsens tillämpning är väl motiverad.

I detta sammanhang uttalar *SHIO* att frågan om formerna för den kommunala upphandlingen ännu inte erhållit en ur allmän synpunkt tillfredsställande lösning, eftersom upphandling från LIC och KAB uttryckligen undantagits från de normer som utarbetats för kommunernas upphandlingsförfarande, samtidigt som en allmän tillämpning av dessa normer kan förväntas dröja ytterligare flera år. Enligt *SHIO*:s mening är det utomordentligt angeläget att statsmakterna genom olika åtgärder bidrar till att den kommunala upphandlingen sker i former som främjar fri konkurrens på lika villkor och därmed en bättre hushållning med allmänna medel.

Sveriges grossistförbund anser det värdefullt att genom normalförslaget införts en upphandlingsordning för den kommunala sektorn som liknar den som finns för den statliga. Förbundet finner det påkallat att samtliga kommuner och landsting, i den mån så icke redan skett, snarast antar de av kommunernas sammanslutningar rekommenderade reglerna. Det kan enligt förbundets mening inte vara från allmän synpunkt tillfredsställande att väsentliga delar av den kommunala inköpsverksamheten skall bedrivas i sådana former att allmän praxis beträffande offentlig upphandling åsidosättes. Förbundet anser det därför rimligt att riksdagen genom bifall till motionen uttalar, att även den kommunala upphandlingen bör ske i former som garanterar fri och öppen konkurrens mellan olika anbudsgivare.

Grossistförbundet anser det vara en brist i den kommunala upphandlingsordningen att inköp genom LIC och KAB undantagits från bestämmelserna. En väsentlig del av inköpen inom kommuner och landsting kommer därigenom, framhålls det, att försiggå i former som avviker från de regler som anses böra gälla vid upphandling från det allmännas sida. I och för sig kan det enligt förbundets mening inte riktas någon kritik mot att kommuner

och landsting samordnar delar av sin inköpsverksamhet. Detta bör emellertid ske i sådana former att den normering av upphandlingsverksamheten, som man vill uppnå genom upphandlingsordningen, icke åsidosättes. Förbundet delar därför motionärens uppfattning att kommunerna bör undanröja den brist i upphandlingsordningen, som undantaget för inköp via LIC/KAB innebär.

Även *Sveriges köpmannaförbund* finner det anmärkningsvärt att den upphandling som sker genom KAB och LIC undantagits från de rekommenderade normerna för kommunal upphandling. Förbundet anför:

Med den storleksordning och ställning på marknaden som dessa båda företag har och som medför att de får en påtaglig likhet med statliga riksomfattande organ borde det ha ansetts vara särskilt angeläget att LIC:s och KAB:s upphandling sker enligt regler med samma syfte och likartad utformning som för den statliga upphandlingen.

Det är f. ö. anmärkningsvärt att av den av statens pris- och kartellnämnd på begäran av näringsfrihetsombudsmannen nyligen verkställda utredningen om LIC och KAB bl. a. framgår att LIC i viss utsträckning arbetar med avtal som är »i allt väsentligt muntliga» (SPK:s utredning s. 11). I annat sammanhang heter det i samma utredning (s. 37): »I fråga om formerna för upphandling har LIC och KAB upplyst, att de i stort sett inte har några skriftliga regler utfärdade för ändamålet. Deras interna verksamhet anpassas sålunda med hänsyn till förhållandena på olika varuområden och omständigheterna i aktuella fall.» — Vi vill ifrågasätta om det sätt varpå LIC:s och KAB:s upphandling sålunda synes ske verkligen kan anses vara tillfredsställande med hänsyn till både kommunernas och näringslivets intresse av fri och öppen konkurrens. — I det sammanhanget vill vi också fästa uppmärksamheten på att det av SPK-utredningen synes framgå att i varje fall LIC har den uppfattningen att en leverantör till LIC inte skall konkurrera med LIC genom att sälja direkt till LIC:s kunder.

Vi vill också påpeka att Näringslivets byggnadsdelegation, d. v. s. näringslivets gemensamma organ för handläggning av byggnadsfrågor, i ett yttrande till Kungl. Maj:t av den 30 juli 1967 över pris- och kartellnämndens utredning »Samordning och splittring inom byggområdet» skriver att anbudsprövningen när det gäller byggnadsfrågor måste bli utomordentligt svår men att det inte torde vara »något oöverstigligt problem att utarbeta ett system för bedömning av anbuderna». Byggnadsdelegationen fortsätter: »De under det kommunala organet inrättade kommittéerna måste naturligen organiseras så att kostnads-, kvalitets- och miljömässiga frågor blir sakkunnigt belysta. Enhetliga normer för upphandlingen, eventuellt sammanförda i en kommunal upphandlingsförordning, och allmängiltiga funktionskrav, knutna till generella och objektiva beräkningsmetoder, kan utformas beträffande många om inte t. o. m. för flertalet av de faktorer som ingår i bebyggelseprogrammet. Redan nu skall exempelvis byggnadsstyrelsens anvisningar i viss omfattning utformas som sådana funktionskrav.» Även på detta område har alltså behovet av enhetliga normer för den kommunala upphandlingen aktualiserats.

Köpmannaförbundet, som tagit del av riksrevisionsverkets yttrande över motionen, understryker de synpunkter verket anför. Förbundet anser det

oklart i vilken utsträckning kommunförbundens rekommendation efterföljs och påpekar att den inte är bindande för kommunerna. Även där den i princip efterföljs finns risk för jämkningar i enskilda fall. Det föreligger också, enligt förbundets mening, risk för att rekommendationen upphör att tillämpas.

Under återopande härav och av att den kommunala upphandlingen fått en så betydande omfattning förordar förbundet att för den kommunala upphandlingen fastställes regler som är likartade med den statliga upphandlingsförordningen. Några olägenheter av sistnämnda förordning har såvitt förbundet har sig bekant icke uppkommit. Ett sådant tillvägagångssätt borde därför inte heller medföra några olägenheter för den kommunala upphandlingen. I varje fall bör — om avvikelser från den statliga upphandlingsförordningen i vissa hänseenden anses nödvändiga — bindande regler fastställas för den kommunala upphandlingen.

Förbundet tillstyrker motionen, vars yrkanden den finner vara ägnade att främja en från såväl rättssäkerhets- som konkurrenssynpunkt mer tillfredsställande ordning på området.

Styrelsen för *Kooperativa förbundet* anser det självklart att den kommunala upphandlingen bör ske på sådant sätt att genom fri konkurrens det fördelaktigaste anbudet erhålles. Styrelsen fortsätter:

Emellertid torde det i åtskilliga fall vara fördelaktigt för såväl de köpande kommunerna som deras leverantörer om upphandlingen kan ske gemensamt för en större grupp av kommuner. Såväl LIC som KAB bör enligt styrelsens uppfattning betraktas som sådana inköpsorgan.

Det är ur denna synpunkt icke orimligt att inköp via dessa organ undantagsvis från de föreslagna kommunala upphandlingsnormerna. Om emellertid upphandling på detta sätt överförs till gemensamma organ, bör enligt styrelsens mening det ankomma på de berörda kommunerna att tillse att de kommunala upphandlingsnormerna tillämpas av dessa inköpsorgan. Som en konsekvens av detta betraktelsesätt bör också den av sådana organ bedrivna verksamheten vara underkastad samma offentlighetsregler, som gäller för kommunerna. Detta torde också vara avsikten med den formulering, som § 3 kap. 2 fått i det föreliggande förslaget till ändrad lydelse i tryckfrihetsförordningen (SOU 1966: 60), vari sägs att det som stadgas om myndighet skall äga motsvarande tillämpning på bolag, förening, stiftelse och annat enskilt organ i vad dess åtgärder genom klagan eller underställning kan dragas under myndighets prövning.

Styrelsen framhåller också att den finner det angeläget att, såvida ett gemensamt inköpsorgan bildats av en grupp kommuner, detta inköpsorgan icke ingår sådana avtal med sina leverantörer att normalt anbudsförfarande till utomstående kommuner förhindras. Då det faller på statens pris- och kartellnämnd och näringsfrihetsombudsmannen att övervaka avtal av sådant slag och vidta eventuellt erforderliga åtgärder anser styrelsen dock icke ytterligare anstalter för att möta denna risk vara erforderliga.

Styrelsen finner inte anledning att ta ställning till frågan om behov föreligger av en skrivelse, som bekräftar de värderingar och principer som redan kommit till uttryck i fastställd lag. Att föreskrifter till och från myndigheter inte bör strida mot dessa principer finner förbundet självklart.

Några remissinstanser har behandlat den av motionären berörda frågan om LIC:s och KAB:s befattning med viss upphandling för skolväsendet. Riksrevisionsverket erinrar om att inom dåvarande överstyrelsen för yrkesutbildning fanns en särskild enhet som hade till uppgift att inköpa undervisningsmateriel för bl. a. kommunala anstalter för yrkesundervisning, centrala verkstadsskolor och statliga omskolningskurser. Denna centralupphandling utnyttjades också av statliga myndigheter. Ämbetsverket nämner vidare att statsmakterna, i samband med att den nya skolöverstyrelsen organiserades, beslöt att sektionen för centralupphandling skulle upphöra. Ämbetsverket anför att detta beslut grundades på tidigare utredningar, i vilka föreslagits att upphandlingsverksamheten för kommunernas räkning skulle upphöra samt att inköpen för den statliga skolsektorn skulle överlätas på KAB och LIC. Härigenom skulle de statliga inköpen av skolmateriel kunna sammankopplas med större kommunala upphandlingar och sålunda medverka till förmånligare prissättning för statens inköp. Ämbetsverket fortsätter:

För att möjliggöra arrangemanget föreslogs att skolöverstyrelsen skulle lämnas dispens från upphandlingskungörelsens bestämmelser. Något beslut härom fattades emellertid icke i samband med att centralupphandlingen avskaffades. Mot bakgrunden härav får ses den överenskommelse, som sedermera av skolöverstyrelsen träffades med KAB och LIC liksom också de direktiv som i anslutning härtill utsändes till statliga skolor, omskolningskurser med flera. Skolöverstyrelsen synes nämligen ha varit av den uppfattningen att beslutet om nedläggandet av centralupphandlingen också inneburit godkännande av övriga föreslagna åtgärder i samband därmed, nämligen överflyttande av de statliga inköpen på KAB respektive LIC.

Då sedermera tveksamhet kom att råda — bl. a. efter påpekanden från riksrevisionsverket — huruvida beslutet verkligen innebar dispens från upphandlingskungörelsens bestämmelser, d. v. s. suspendering från skyldighet att enligt kungörelsen infordra anbud från ett flertal konkurrerande firmor, underställdes frågan Kungl. Maj:t av skolöverstyrelsen genom skrivelse den 23 mars 1965 med anhållan om tillstånd att anlita LIC och KAB för inköp till statliga skolor. Framställningen föranledde jämlikt beslut den 12 november 1965 ingen Kungl. Maj:ts åtgärd.

Upphandlingskungörelsens bestämmelser skall sålunda äga tillämpning, vilket torde innebära att upphandlingen ifråga måste ombesörjas i statlig regi. Riksrevisionsverket har därför påbörjat en undersökning hur detta lämpligen bör ske. Antalet statliga beställningar som nu ombesörjes av KAB och LIC kan beräknas uppgå till omkring 25 000 per år fördelade på i huvudsak 1 000 omskolningskurser. Till mer än 90 % uppgår beställningarna till relativt små belopp. Därtill kommer att beställningsvolymen på grund av omskolningskursernas karaktär kan beräknas fluktuera högst väsentligt år från år och därför ställa högst varierande krav på en inköpsorgani-

sations dimensionering. Sett från dessa synpunkter kan ett arrangemang av det slag, som skolöverstyrelsen träffat med KAB och LIC, icke bedömas vara ekonomiskt ofördelaktigt för statsverket.

Skolöverstyrelsen (SÖ) anför att det efter riksdagens beslut år 1965, varigenom sektionen för centralupphandling avvecklades, inte längre fanns någon personal för upphandlingsverksamhet inom överstyrelsen. Enligt överstyrelsens mening måste därför riksdagens beslut innebära ett godkännande av det förslag som var en konsekvens av avvecklingen av ifrågavarande sektion, d. v. s. att den centrala upphandlingen skulle ombesörjas av KAB och LIC. Överenskommelse träffades därför med KAB och LIC att dessa företag fr. o. m. juli 1965 skulle överta ifrågavarande upphandlingsverksamhet för SÖ:s räkning. I anslutning härtill utsändes direktiv till berörda rektorer och föreståndare vid omskolningskurser. Överstyrelsen fortsätter:

För att emellertid få en formell bekräftelse på riksdagens beslut hemställde SÖ i skrivelse till Kungl. Maj:t 23.3.1965 »att Kungl. Maj:t måtte föreskriva, att statliga skolor under överstyrelsens inseeende från och med den 1 juli 1965 skall i den omfattning, som överstyrelsen äger bestämma, vid upphandling av materiel, som ej tillhandahålls av statliga myndigheter — med undantag därvid från upphandlingskungörelsens föreskrifter för upphandling — hänvända sig till Kommunaktiebolaget och Landstingens Inköpscentral». Framställningen föranledde inte någon Kungl. Maj:ts åtgärd (12.11.1965).

Beslutet kunde tills vidare inte föranleda någon ändring i SÖ:s upphandlingsförfarande. Någon personal för ändamålet fanns alltså inte inom SÖ och någon anvisning om hur upphandlingsfrågorna skulle lösas hade heller inte lämnats i Kungl. Maj:ts skrivelse.

Som stöd för sin uppfattning att verket rätt uppfattat vad statsmakterna avsåg med sitt beslut 1965 anför överstyrelsen följande ur kungl. brev den 25 maj 1967 angående anslag till överstyrelsen för budgetåret 1967/68:

»Kungl. Maj:t uppdrager åt skolöverstyrelsen att tillse, att den centralupphandling för statlig utbildning, som Kommunaktiebolaget och Landstingens Inköpscentral ombesörjer för skolöverstyrelsens räkning, bedrivs enligt 1952 års upphandlingskungörelse, varvid skall gälla, att anbud får infordras på sätt i 7 § första stycket kungörelsen föreskrivs.»

Överstyrelsen anför i anslutning härtill bl. a. följande:

Den kontrolluppgift som SÖ åläggs i regleringsbrevet innebär ingenting nytt för SÖ. Utan att ha haft direkt uppdrag att kontrollera upphandlingsverksamheten har SÖ — i fullt samförstånd med KAB, som enligt överenskommelse gentemot SÖ representerar även LIC — utövat viss kontroll över att upphandlingen sker i upphandlingsförordningens anda. Med hänsyn till personalsituationen och omfattningen av övriga arbetsuppgifter har denna kontroll begränsats till stickprovsundersökningar. Härvid har konstaterats att vid jämförelse mellan priser som åstadkommit av KAB (under 1966) och de som tillämpats av CU [sektionen för centralupphandling] (1964/65) den genomsnittliga prisökningen för de undersökta varuslagen uppgått till i medeltal 1,9 %. Det bör i detta sammanhang beaktas, att KAB:s priser i motsats till CU:s inkluderar administrationskostnader m. m. En jämförelse

mellan nettopriser som erhållits vid kursföreståndarnas inköp genom KAB resp. andra leverantörer under tiden juli—augusti 1966 visar vidare att inköp genom KAB, med ett undantag, ställt sig billigare.

Motionärens påstående att inrättande av KAB och LIC »inte alltid lett till en fördelaktigare utan tvärtom till en dyrare upphandling för olika myndigheter» får sålunda inte stöd i de erfarenheter som SÖ hittills gjort.

Vad angår frågan om antalet anlitate leverantörer är denna svår att avgöra både när det gäller CU och KAB. Båda har upphandlat för andra köpare än skolväsendet ett stort antal artiklar för flera inköparens räkning. En jämförelse mellan antal leverantörer enligt KÖY:s inköpsregister och av KAB uppgivet antal utfaller emellertid till KAB:s förmån.

Slutligen framhåller skolöverstyrelsen att om den själv skulle ombesörja den centrala upphandlingen för omskolningsverksamheten, skulle erfordras en personalförstärkning uppgående till cirka 10 personer vid nuvarande omfattning av kursverksamheten.

Svenska kommunförbundet påminner om att under riksdagsbehandlingen av prop. 1964: 83 ingen erinran vare sig motionsledes eller i form av uttalande till protokollet riktades mot vad departementschefen anfört angående KAB:s och LIC:s befattning med centralupphandlingen för skolväsendet. Enligt *Svenska landstingsförbundets* uppfattning föreligger riksdagsbeslut om överförande av vissa delar av den centrala upphandlingen för skolväsendet till LIC och KAB. *Sveriges grossistförbund* anser däremot inte att överförandet av ifrågakvarande upphandling har täckning i av riksdagen fattade beslut. Förbundet finner det anmärkningsvärt att uttalanden av innebörd att riksdagen skulle ha fattat ett sådant gjorts både i en av KAB utgiven broschyr och i en av skolöverstyrelsen utgiven publikation.

Utskottet

Huvudsyftet med den motion som utskottet nu behandlar är att så långt möjligt skapa garantier för att vid offentlig upphandling det objektivt sett bästa anbudet antas. Tillräckliga sådana garantier saknas, anser motionären, under nuvarande förhållanden, främst när det gäller den kommunala sektorn. De rekommendationer beträffande formerna för den kommunala upphandlingen som utfärdades av kommunernas riksorganisationer år 1965 säges inte motsvara de krav som bör ställas. Kritiken tar i första hand sikte på den omständigheten att det regelsystem som utformats i rekommendationen inte är bindande för de enskilda kommunerna. Dessa kan själva avgöra om de rekommenderade normerna skall tillämpas eller inte. Härtill kommer att den upphandlingsverksamhet som bedrivs av företag som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner uttryckligen undantagits från dessa normer. Motionären synes i första hand förutsätta att kommunerna och deras förbund själva skall undanröja de brister som påtalas i motionen. I avvaktan på att så sker bör emellertid, anförts det, riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t bekräfta sin genom gällande lagstift-

ning fastslagna uppfattning att offentlig upphandling bör ske i former som i möjligaste mån garanterar att fri och öppen konkurrens etableras mellan olika anbudsgivare och att det fördelaktigaste anbudet antas. I den mån statliga föreskrifter finns som strider mot detta syfte bör de omedelbart återkallas.

En genomgång av remissyttrandena visar att flertalet näringslivsorganisationer finner det önskvärt att bindande regler fastställs för den kommunala upphandlingen. Dessa regler anses praktiskt taget helt kunna överensstämma med de regler som gäller för statlig upphandling. Kommunernas riksorganisationer hävdar däremot att de utfärdade rekommendationerna är tillräckliga för att i rimlig grad säkerställa att den kommunala upphandlingen sker under betryggande former. De samägda kommunala upphandlingsorganen LIC och KAB anses inte böra omfattas av rekommendationen. Riksrevisionsverket och näringsfrihetsombudsmannen står inte främmande för tanken på att kommunernas upphandling kan behöva regleras i fastare former.

Utskottet vill först notera att någon kritik mot gällande statliga bestämmelser inte framkommit vare sig i motionen eller i remissyttrandena. Enligt utskottets mening saknar därför motionens hemställan aktualitet i den del den går ut på att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall hemställa att statliga föreskrifter som står i strid med principen om fri och öppen konkurrens skall återkallas.

Frågan om den kommunala upphandlingen har under en följd av år behandlats av riksdagen. Förslag med liknande syfte som det nu aktuella har avvisats av riksdagen, under senare år med hänvisning till det arbete på en rekommendation om den kommunala upphandlingen som pågick inom kommunförbunden. Denna sedan länge aviserade rekommendation utfärdades i slutet av år 1965.

Vid sin bedömning av effektiviteten av den utfärdade rekommendationen har utskottet kommit till slutsatsen att denna torde vara väl ägnad att tillgodose de krav som rimligen kan ställas. Det är enligt utskottets mening av värde, i fall frågan om den kommunala upphandlingens effektivitet, såsom också förutsatts av motionären och såsom varit en vägledande tanke vid tidigare riksdagsbehandling, kan lösas av kommunerna själva och deras förbund utan ingripande av statsmakterna. Den omständigheten att rekommendationen inte kunnat göras bindande för de enskilda kommunerna bör enligt utskottets mening inte i sig själv tas till intäkt för ett sådant ingripande. De avvikelser från de statliga bestämmelserna som antytts av riksrevisionsverket bör inte heller föranleda lagstiftningsåtgärder för närvarande. Den nu utfärdade rekommendationens effekt blir beroende av de enskilda kommunernas åtgärder. Utskottet anser att det ännu är för tidigt att dra några säkra slutsatser härvidlag och förutsätter att utvecklingen kommer att följas, förutom av kommunförbunden, av Kungl. Maj:t och de statliga

myndigheter som främst är berörda. Om det visar sig att den utfärdade rekommendationen inte får önskvärd verkan bör frågan om en omprövning av reglerna aktualiseras.

Vad slutligen angår frågan huruvida den utfärdade rekommendationen även borde gälla LIC och KAB vill utskottet erinra om att den statliga upphandlingskungörelsen inte gäller för statsägda aktiebolag. Med hänsyn härtill är det enligt utskottets mening inte orimligt att företag av typen LIC och KAB undantagits från den kommunala rekommendationen. Utskottet kan i övrigt i huvudsak dela den bedömning som kommer till uttryck i motiveringen till normalförslaget, nämligen att den kommunala revisionen och förvaltningen innebär sådana speciella möjligheter till insyn och kontroll att risker för missbruk av undantagsbestämmelsen inte kan anses föreligga. Även på denna punkt torde alltså utvecklingen kunna avvaktas innan beslut om eventuella åtgärder fattas.

Enligt utskottets mening finns inte för närvarande anledning till något uttalande från riksdagens sida i fråga om den kommunala upphandlingen.

Åberopande vad här anförts hemställer utskottet,

att motionen II: 772 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 21 november 1967

På bankoutskottets vägnar:

C. G. REGNÉLL

Närvarande:

från första kammaren: herrar Ståhle (s), Åke Larsson (s), Palm (s), Åkerlund (h), Hilding (fp), Lundin (s), Lundberg (h) och Mattsson (cp);

från andra kammaren: herrar Regnéll (h), Hagnell (s), Berglund (fp), Franzén i Motala (s), Börjesson i Glömminge (cp), Rask (s), Fridolfsson i Rödeby (s) och Hyltander (fp).

Reservationer

1) av herrar Åkerlund (h), Hilding (fp), Lundberg (h), Regnéll (h), Berglund (fp) och Hyltander (fp), vilka ansett, att utskottets yttrande fr. o. m. det stycke som börjar på s. 23 med orden »Vid sin bedömning» samt utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

»Vid sin bedömning av effektiviteten av den utfärdade rekommendationen har utskottet i första hand konstaterat att bestämmelser av där angiven innebörd inte antagits av alla kommuner. Enligt utskottets mening saknas vid en sådan ordning tillfredsställande garantier för att den kommunala upphandlingen sker under tillräckligt konkurrensbefrämjande former. Härtill kommer att kommunala upphandlingsföretag såsom LIC och KAB

uttryckligen undantagits från att omfattas av rekommendationen. Slutligen bör också anföras den av riksrevisionsverket påtalade omständigheten att de grundregler som varit normerande för utformningen av de statliga bestämmelserna inte fullt kommit till uttryck i den kommunala rekommendationen. Utskottet, som anser det vara ett oavvisligt krav att garantier skapas för objektivitet och affärsmässighet i all offentlig upphandling, finner det angeläget att åtgärder vidtas i syfte att bringa formerna för den kommunala upphandlingen i principiell överensstämmelse med de statliga bestämmelserna. Detta torde lämpligen böra ske genom att Kungl. Maj:t föranstaltar om att förhandlingar i ämnet upptas med kommunernas riksorganisationer.

Utskottet hemställer således,

att riksdagen i anledning av motionen II:772 måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om åtgärder med avseende på reglerna för kommunal upphandling i enlighet med vad utskottet ovan anført.»;

2) av herrar *Mattsson* (cp) och *Börjesson* i Glömminge (cp).