Offentlig upphandling

Regler och riktlinjer för stat och kommun

Upphandlingskommittén

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Offentlig upphandling

Regler och riktlinjer för stat och kommun

Upphandlingskommittén

Stockholm 1971

SOU 1971:88

Statens offentliga utredningar
1971:88
Finansdepartementet

Offentlig upphandling

Regler och riktlinjer för stat och kommun

Betänkande avgivet av upphandlingskommittén
Stockholm 1971

ISBN 91-38-00181-0

Göteborgs Offsettryckeri AB Stockholm 71.522S

Till Statsrådet och chefen för finansdepartementet

Med stöd av Kungl Maj:ts bemyndigande den 18.10.1968 har chefen för finansdepartementet tillkallat sakkunniga för utredning om statlig upphandling m m. De sakkunniga har antagit benämningen upphandlingskommittén.

Kommitténs ledamöter vid uppdragets slutförande har varit generaldirektören Lars Lindmark, ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, departementssekreteraren Bo-Gunnar Fransson, överintendenten Stig Granström, departementssekreteraren Bengt K Å Johansson, fastighetsdirektören Lars-Olov Larsson, f d riksdagsledamoten Bo Skårman och planeringsdirektören Bertil Winberg.

Experter åt kommittén har varit byrådirektörerna Gunnar Blomqvist och Sven Eriksson, t f kanslirådet Lennart Grenestedt, avdelningschefen Åke Gustafsson, revisionsdirektören Nils Nissback, professorn Lennart Vahlén och direktören Lennart Wiberg.

Sekreterare åt kommittén har varit revisionsdirektören Lars Wettergren.

Sedan utredningsuppdraget nu slutförts får upphandlingskommittén härmed överlämna sitt betänkande.

Särskilda yttranden har avgetts av ledamoten Winberg och experten Wiberg.

Stockholm i december 1971

Lars Lindmark

Erik Adamsson — *Bo-Gunnar Fransson* — *Stig Granström*

Bengt K Å Johansson — *Lars-Olov Larsson* — *Bo Skårman*

Bertil Winberg — */Lars Wettergren*

Innehåll

Förslag till kungörelse om upphandling för statens behov (upphandlingskungörelse) 9

Kapitel 1 *Sammanfattning* 15

Kapitel 2 *Utredningsuppdraget* 20
2.1 Kommitténs direktiv 20
2.2 Uppläggningen av utredningsarbetet 21

Kapitel 3 *Nuvarande upphandlingsbestämmelser* 23
3.1 Bakgrund 23
3.1.1 Upphandlingsföreskrifter före 1920 23
3.1.2 1920 års upphandlingsförordning 24
3.1.3 Utvecklingen 1920–1952 . 25
3.2 1952 års upphandlingskungörelse . 26
3.2.1 Grundläggande principer och handlingsregler 26
3.2.2 Tillämpningsområde 27
3.2.3 Sättet för upphandling . . . 27
3.2.4 Byggnads- och anläggningsarbeten 28
3.2.5 Försäljning av lös egendom 28
3.3 Särskilda föreskrifter om statlig upphandling 29
3.3.1 Upphandling av försvarsmateriel 29
3.3.2 Upphandling till rörligt eller fast pris 30
3.3.3 Andra upphandlingsföreskrifter 30

Kapitel 4 *Internationellt samarbete avseende offentlig upphandling* 32
4.1 Inledning 32
4.2 EFTA 34
4.2.1 Förpliktelser enligt konventionen 34
4.2.2 Ministerrådets beslut 1966 . 34
4.2.3 Översyn av EFTA:s konkurrensregler 37
4.2.4 Tillämpningen av artikel 14 37
4.2.5 Tidigare behandling i EFTA av utvecklings- och sysselsättningsbeställningar 38
4.3 Nordiskt samarbete 39
4.4 EEC 40
4.4.1 Offentlig upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten 40
4.4.2 Offentlig upphandling av varor 41
4.5 Sammanfattning 41

Kapitel 5 *Den statliga upphandlingens omfattning och organisation* 43
5.1 Omfattning 43
5.2 Organisation 46

Kapitel 6 *Den kommunala upphandlingen* 48
6.1 Omfattning 48
6.2 Regler för kommunal upphandling 50
6.2.1 Normalförslaget 50
6.2.2 Anpassning till 1952 års upphandlingskungörelse m m .. 51

6.2.3 Tillämpning av normalförslaget 52
6.2.4 Förekomst av prisförhandling m m 54
6.3 Tillämpning av upphandlingskungörelsen i vissa fall 55
6.4 Den kommunala upphandlingens organisation 56
6.4.1 Storstäderna 56
6.4.2 Övriga primärkommuner .. 57
6.4.3 Landstingen 57
6.4.4 De kommunala samköpsföretagen 58
6.5 Riksdagens behandling av frågan om kommunal upphandling 59

Kapitel 7 *Riktlinjer för den offentliga upphandlingen* 62
7.1 Principer för upphandlingen 62
7.2 Erfarenheter av nuvarande upphandlingsregler 65
7.3 Principiell uppläggning av regler för den statliga upphandlingen 67
7.4 Gemensamma regler för stat och kommun 69

Kapitel 8 *Samordning inom den offentliga upphandlingsverksamheten* ... 71
8.1 Den statliga sektorn 71
8.1.1 Samordnade inköp m m .. 71
8.1.2 RRV:s samordningsuppgifter 73
8.1.3 Andra former för samordning av statlig upphandling . 74
8.2 Den kommunala sektorn 74
8.3 Kommitténs synpunkter och förslag 75

Kapitel 9 *Upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte* 78
9.1 Kommitténs uppdrag 78
9.2 Gällande bestämmelser m m 78
9.3 Internationella förpliktelser 81
9.3.1 Svenska synpunkter på EFTA:s regler 81
9.3.2 Kommitténs synpunkter .. 82
9.4 Upphandling i regionalpolitiskt syfte 84
9.4.1 Inledning 84
9.4.2 Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till samrådsförfarande för civila upphandlande myndigheter 85
9.4.3 Erfarenheter av samrådsförfarande 85
9.4.4 Övervägande och förslag . 87
9.4.5 Sammanfattande synpunkter 90
9.5 Tidigareläggning av industribeställningar som ett led i sysselsättningspolitiken 91
9.5.1 Beslut om industribeställningar 91
9.5.2 Kommitténs undersökning . 92
9.5.3 Tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar 1967–68 92
9.5.4 Tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar 1971 95
9.5.5 Sammanfattande synpunkter 95
9.6 Uppskov med leveranser till och senareläggning av beställningar från statliga myndigheter 96
9.7 Upphandling inom ramen för svenskt utvecklingsbistånd 98

Kapitel 10 *Upphandling som medel att främja industriell utveckling* 101
10.1 Kommitténs uppdrag 101
10.2 Upphandlingens omfattning inom tekniskt avancerade områden ... 101
10.3 Upphandling och industriell utveckling 103
10.4 Sammanfattande synpunkter ... 104

Kapitel 11 *Förslag till nya upphandlingsföreskrifter* 107
11.1 Allmän motivering 107
11.2 Specialmotivering 109
11.3 Följdändringar m m på grund av de nya upphandlingsföreskrifterna 119
11.3.1 Försäkring 119
11.3.2 Bestämmelser om rörligt pris 120
11.3.3 Bestämmelser om fast pris vid upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten 120
11.3.4 Avgivande av anbud med telex 120

11.3.5 Inräknande av tull och andra avgifter i anbudspriset ... 121
11.3.6 Undantag från 1952 års upphandlingskungörelse som meddelats av Kungl Maj:t ... 121
11.3.7 Riktlinjer för förhandlingsförfarande m m ... 122
11.3.8 Försäljning ... 122
11.4 Avvikelser mellan förslaget till statlig upphandlingskungörelse och förslaget till kommunalt upphandlingsreglemente ... 123
11.5 Ränta på förskott ... 124
11.5.1 Gällande regler och praxis 124
11.5.2 Omfattningen av förskott 125
11.5.3 Framförda synpunkter på frågan om förskottsränta 125
11.5.4 Kommitténs överväganden ... 126

Särskilda yttranden av ... 129
1. herr Winberg ... 129
2. herr Wiberg ... 136

BILAGOR

1 Förslag till anvisningar för tillämpning av upphandlingskungörelsen ... 137
2 Överenskommelse med kommunförbunden ... 150
3 Förslag till reglemente för kommunal upphandling ... 151
4 PM ang erfarenheter av tidigare- och senareläggning av industribeställningar som ett led i sysselsättningspolitiken ... 155
5 Vissa regler för finansiering av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte ... 177
6 RRV:s enkätfrågor till statliga myndigheter om upphandlingens omfattning m m ... 180

Tabellbilagor:
7 Upphandlingens omfattning ... 184
8 Upphandling av varor/materiel från utlandet under 1968/69, antal leverantörer och belopp ... 185
9 Upphandlingens fördelning på varugrupper etc samt på ursprungsland under 1968/69 (Fördelning på myndigheter framgår av bilagorna 10–32) ... 186
10 Livsmedel, upphandling under 1968/69 ... 187
11 Mineralprodukter exkl oljor, upphandling under 1968/69 ... 187
12 Mineraloljor, upphandling under 1968/69 ... 188
13 Kol och koks, upphandling under 1968/69 ... 188
14 Kemikalier, upphandling under 1968/69 ... 189
15 Medicinsk utrustning m m, upphandling under 1968/69 ... 190
16 Gummi- och plastartiklar, upphandling under 1968/69 ... 191
17 Lädervaror, upphandling under 1968/69 ... 192
18 Trävaror, upphandling under 1968/69 ... 192
19 Pappersvaror, upphandling under 1968/69 ... 193
20 Textilvaror, upphandling under 1968/69 ... 194
21 Skor, upphandling under 1968/69 ... 194
22 Metaller och metallprodukter, upphandling under 1968/69 ... 195
23 Maskiner (exkl elektriska), upphandling under 1968/69 ... 196
24 Elektriska maskiner med tillbehör, upphandling under 1968/69 ... 197
25 Järnvägsutrustning, upphandling under 1968/69 ... 197
26 Transportmedel (exkl järnvägs-, luft- och sjötransportmedel), upphandling under 1968/69 ... 198
27 Luft- och sjötransportmedel, upphandling under 1968/69 ... 198
28 Vetenskapliga instrument, upphandling under 1968/69 ... 199
29 Möbler, upphandling under 1968/69 200
30 Andra varor, upphandling under 1968/69 ... 201

31 Tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten, upphandlade inom landet under 1968/69 202
32 Tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten, upphandlade från utlandet under 1968/69 203
33 Myndigheternas upphandling från norra stödområdet under 1966/67–1968/69 204
34 Myndigheternas upphandling av forsknings- och utvecklingsuppdrag under 1966/67–1968/69 205
35 Upphandlingsformer (sätt för anbudsinfordran) 206
36 Synpunkter på val av annonsorgan . 207
37 Omprövning av leverantörskretsen . 208
38 Förekomsten av leverantörsregister m m 209
39 Besök hos utländska företag för orientering om deras produkter ... 210
40 Tillämpade betalningsvillkor 211
41 Varuupphandlingens fördelning under budgetåret 212
42 Anslags- och budgetsystemets inverkan på upphandlingen 213
43 Antagande av anbud under budgetåret 1968/69 då priset inte varit avgörande 214
44 Efterskänkande av avtalat vite 215

Förslag till
Kungörelse om upphandling för statens behov (upphandlingskungörelse)

Allmänna bestämmelser

1 § Denna kungörelse äger tillämpning på statlig myndighets upphandling i den mån ej annat föreskrives.

2 § Med upphandling förstås köp eller beställning av vara, byggnads-, anläggnings- eller motsvarande arbete eller av tjänst.

Med leverantör förstås den som tillhandahåller vara eller utför arbete eller tjänst.

3 § Vid upphandling skall myndighet utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iakttaga affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt.

Myndighet skall särskilt beakta

att samverkan med andra myndigheter sker för att tillgodose statens intressen,

att kraven på kvalitet och prestanda ej ställes högre än vad som i varje särskilt fall behövs,

att gängse standard i fråga om varor, förpackningsenheter och dylikt användes, om ej särskilda skäl föranleder till annat.

Vidare skall myndighet tillse

att fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag i form av beskrivningar, programhandlingar, specifikationer m m upprättas,

att upphandlingen planlägges så, att tillverkning och leverans om möjligt kan ske under sådan tid att förmånligaste pris kan erhållas,

att anbudsgivare får skälig tid att avge anbud.

Upphandlingsformer

4 § Upphandling skall ske genom sluten upphandling, förhandlingsupphandling eller direktupphandling.

5 § *Sluten upphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare.

Föreligger uppenbar felskrivning, felräkning eller annat liknande misstag får myndigheten medge anbudsgivaren att vidtaga rättelse. Om särskilda skäl föreligger får myndighet även av anbudsgivare begära

förtydligande eller tillägg som behövs för att anbudet skall bli jämförbart med andra ingivna anbud.

6 § *Förhandlingsupphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud, varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare.

Upptages förhandling som avses i första stycket skall den ske med det antal anbudsgivare, som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling.

7 § *Direktupphandling* sker genom köp eller beställning i öppna marknaden utan infordrande av anbud i särskild ordning.

8 § Myndighet skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig.

Infordrande och öppnande av anbud m m

9 § Anbud infordras genom annonsering eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling får dock anbud infordras även på annat sätt.

Vid anbudsinfordran genom annonsering skall annons införas i Tidning för leveranser till staten och i de tidningar som eljest är motiverat.

Vid anbudsinfordran på annat sätt än genom annonsering skall anbud begäras från så många leverantörer som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens.

10 § I anbudsinfordran skall anges den dag då anbud senast skall vara inkommet och den dag till och med vilken anbud skall vara bindande. Vidare skall anges att anbud skall avges skriftligen i tillslutet omslag eller med telex eller genom telegram och att innehåll i telegram omgående skall bekräftas genom skriftliga anbudshandlingar.

Vid förhandlingsupphandling får dock i anbudsinfordran anges att anbud kan lämnas även på annat sätt.

I anbudsinfordran skall även anges de bestämmelser och upplysningar i övrigt som gäller för upphandlingen. Är fråga om sluten upphandling, skall detta särskilt anges.

För den händelse anbud infordras från anbudsgivare som avses i 16 § skall i anbudsinfordran anges att anbudsgivare som ej är skattskyldig enligt förordningen om mervärdeskatt skall ange den anbudssumma som han skulle ha lämnat om sådan skattskyldighet förelegat.

11 § Försändelser med anbud skall så snart som möjligt efter anbudstidens utgång öppnas vid förrättning, vari minst två av myndigheten utsedda personer skall deltaga. På begäran av anbudsgivare får en av vederbörande handelskammare för ändamålet utsedd opartisk person närvara, om det kan ske utan kostnad för statsverket. Anbuden skall uppföras i förteckning, som skall bestyrkas av de i förrättningen deltagande personerna.

Vid förhandlingsupphandling får dock försändelserna öppnas och anbuden förtecknas utan sådan förrättning som avses i första stycket antingen samtidigt eller – om särskilda skäl föreligger – allteftersom de inkommer.

Anbud, som enligt 10 § andra stycket avgivits på annat sätt, skall förtecknas vid mottagandet.

12 § Myndighet skall tillse att anbud med tillhörande beskrivningar, modeller, ritningar och prov tillika med anbudsförteckningar, sammanställningar o d förvaras på betryggande sätt.

Prövning av anbud

13 § Anbud skall prövas i så god tid att underrättelse om antagande av anbud kan vara anbudsgivaren tillhanda inom den tid anbudet är bindande för honom.

14 § Även anbud, som avgivits av anbudsgivare som ej särskilt tillfrågats, skall upptagas till prövning.

15 § Det anbud skall antagas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål, om ej annat följer av 17 §.

Är två eller flera anbud likvärdiga får myndigheten välja mellan anbuden eller infordra skiljebud från dem som avgivit anbuden.

Innefattar samtliga anbud för högt pris eller är de av annan anledning oförmånliga eller bör upphandlingen ej komma till stånd, får myndigheten förkasta samtliga anbud.

16 § Vid jämförelse mellan anbud från anbudsgivare som är skattskyldig enligt förordningen den 6 juni 1968 (nr 430) om mervärdeskatt och anbudsgivare som ej är skattskyldig enligt nämnda förordning skall sistnämnda anbudsgivares anbud vara beräknat så att däri ingår belopp motsvarande den mervärdeskatt anbudsgivare haft att erlägga, om han varit skattskyldig.

17 § Anbud får ej antagas om det avgivits av person som på grund av anställning hos statlig myndighet har att taga befattning med ärende angående upphandling.

Det ankommer på myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antagas,

om det avgivits av annan hos staten anställd person än som avses i första stycket,

om anbudsgivaren eller någon på hans vägnar åt tjänsteman eller annan person, som för staten haft att taga befattning med ärende rörande upphandling, lämnat, utlovat eller erbjudit gåva eller annan otillbörlig förmån i samband med sådant ärende,

om det inkommit efter anbudstidens utgång och det är uppenbart att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande, eller

om det finns anledning antaga att konkurrens vid anbudsgivningen förhindras genom anbudskartell eller annan överenskommelse mellan leverantörer.

18 § Anbudsgivare, vars anbud har antagits, skall skriftligen underrättas härom av myndigheten snarast möjligt och senast inom den tid anbudet är bindande för anbudsgivaren. För tids vinnande får underrättelse ske på annat sätt. I sådant fall skall underrättelsen bekräftas skriftligen utan dröjsmål. För den händelse myndighet antager anbud med tillägg, inskränkning eller förbehåll, som ej överensstämmer med anbudet, skall myndigheten begära skriftlig bekräftelse från anbudsgivaren huruvida tillägget, inskränkningen eller förbehållet antages.

Anbudsgivare, vars anbud ej antagits, skall så snart ske kan lämnas besked härom.

Särskilda bestämmelser

19 § Myndighet får medge leverantör, som vid anbudets avgivande framställt begäran därom, skäligt förskott på betalningen. Föreligger synnerliga skäl får myndigheten även i annat fall medge leverantören sådant förskott. Därvid skall dock leverantören förpliktas att erlägga ränta som motsvarar riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter.

För förskott och ränta skall myndigheten fordra att säkerhet ställes och vidmakthålles.

Myndighet får pröva om säkerhet skall krävas för materiel som myndigheten tillhandahållit.

20 § Myndighet får överenskomma med leverantör om ändring i avtalade villkor och skall därvid iakttaga affärsmässighet.

21 § Myndighet får medge att leverantör överlåter avtalet på annan, om det kan anses förenligt med myndighetens intressen.

22 § Den som hos myndighet tagit befattning med upphandlingsärende får ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit om enskilds affärsförhållanden eller myndighets affärs- och driftförhållanden. Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter häremot dömes till böter eller fängelse i högst sex månader, om gärningen ej är belagd med straff i brottsbalken.

23 § Skall myndighet träffa avtal om upphandling, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas, åligger det myndigheten att med leverantören träffa skriftlig överenskommelse om de säkerhetsbestämmelser som behövs i det särskilda fallet. Myndigheten skall därvid ställa sig till efterrättelse de föreskrifter och anvisningar som meddelas av rikspolisstyrelsen i samråd med överbefälhavaren.

Första stycket gäller i tillämpliga delar när myndighet infordrar anbud för upphandling som avses i samma stycke.

Myndighet som i sin verksamhet har att träffa avtal som avses i första

eller andra stycket skall utse tjänsteman att direkt under myndighetens chef handlägga ärende enligt denna paragraf.

24 § Mot beslut i upphandlingsärende enligt denna kungörelse får talan ej föras.

25 § Anvisningar för tillämpningen av denna kungörelse meddelas av riksrevisionsverket.

1 Sammanfattning

Utgångspunkter för kommitténs arbete

Upphandlingskommitténs uppdrag har gällt att finna former för att ytterligare effektivisera den offentliga upphandlingen. Kommittén har därför haft att kartlägga nuvarande praxis och att bedöma om den statliga upphandlingen är ändamålsenlig ur statsfinansiell och näringspolitisk synvinkel. Vidare har i uppdraget ingått att bedöma den kommunala upphandlingen och att komma med de förslag som ansetts motiverade i fråga om denna.

Kommittén har även haft att pröva i vilken utsträckning man inom den statliga upphandlingen bör göra avsteg från den princip om affärsmässighet som normalt skall tillämpas vid upphandlingen. I kommitténs direktiv har nämnts två fall, nämligen dels upphandling som görs i sysselsättningsfrämjande syfte, dels upphandling som görs för att främja den inhemska industrins utveckling.

Slutligen har kommittén haft att beakta att upphandlingsreglerna och deras tillämpning är förenliga med de åtaganden som Sverige gjort i det internationella samarbetet på upphandlingens område.

Den statliga upphandlingen uppgick budgetåret 1968/69 till ca 7 000 milj kr. Härav utgjorde upphandlingen av varor (materiel) 4 600 milj kr, av tjänster 1 100 milj kr och av byggnads- och anläggningsarbeten 1 300 milj kr. Upphandlingen var koncentrerad till ett förhållandevis litet antal myndigheter. Sålunda svarade åtta myndigheter för inte mindre än 85 % av det totala beloppet av upphandlingen.

Primärkommunernas och landstingens upphandling uppgick 1968 till drygt 12 000 milj kr. Därav svarade varor och tjänster för 7 000 milj kr och byggnads- och anläggningsarbeten för 5 000 milj kr.

Grundläggande principer och handlingsregler för de statliga myndigheternas upphandling finns intagna i 1952 års upphandlingskungörelse. Kungörelsen gäller i princip för alla statliga myndigheter.

Inom det kommunala området har kommunförbunden utfärdat rekommendationer för den kommunala upphandlingen i form av ett förslag till reglemente. Ca 22 % av primärkommunerna hade vid årsskiftet 1969/70 antagit detta förslag. Vid samma tidpunkt hade 17 landsting antagit upphandlingsreglementet. De av kommunförbunden utfärdade rekommendationerna hade således för primärkommunernas del haft en låg genomslagskraft.

Nya upphandlingsbestämmelser för staten

Kommittén anser att särskilda regler för den statliga upphandlingen bör finnas även i fortsättningen. Enligt kommitténs uppfattning är det dock önskvärt med mindre detaljmässig reglering än hittills. Myndighe-

terna bör därför få en ökad grad av handlingsfrihet, vilket överensstämmer med utvecklingen inom förvaltningen.

Kommittén lägger fram förslag till en ny upphandlingskungörelse. Kungörelsen föreslås skola tillämpas av samtliga statliga myndigheter. Upphandlingsföreskrifterna har utformats så att de skall främja konkurrensen mellan anbudsgivarna och tillgodose anbudsgivarnas krav på en objektiv behandling samt garantera offentlighet i upphandlingen i samma utsträckning som hittills. Ytterst syftar föreskrifterna till att staten skall få så fördelaktig upphandling som möjligt. Därför bör enligt kommitténs mening de statliga beställarna samordna sina upphandlingar och tillvarata de fördelar som storköp rimligtvis bör kunna medföra. Föreskrifterna har utformats för att nå detta syfte.

Den nya kungörelsen innehåller inte några bestämmelser av typ leveransvillkor med ett undantag, nämligen vad gäller bestämmelserna om förskott. Tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna föreslås i den nya kungörelsen vidgat till att omfatta även upphandling av tjänster.

Kungörelseförslaget anger tre upphandlingsformer, nämligen sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. Sluten upphandling är den mest formbundna upphandlingsformen. Den motsvarar närmast de nuvarande upphandlingsformerna anbud genom annonsering eller genom särskilda skrivelser. Förhandlingsupphandling innebär att förhandlingar får upptas mellan myndigheten och anbudsgivaren innan avslut träffas. Direktupphandling innebär att köp sker i öppna marknaden utan att anbud infordras i särskild ordning.

Myndigheten skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig. Enligt kommitténs uppfattning kan sluten upphandling antas bli den mest frekventa upphandlingsformen för myndigheterna i allmänhet. Den bör vara särskilt lämplig för upphandling av konventionella varor eller eljest när anbudsunderlaget kan specificeras. Förhandlingsupphandlingen har tillkommit bl a därför att den statliga upphandlingen många gånger är av så komplicerad teknisk och ekonomisk art eller av sådan storlek att förhandlingar behövs för att tillvarata statens intressen. Kommittén ger i betänkandet exempel på fall när förhandlingsupphandling kan vara lämplig. Direktupphandlingen är motiverad av de fall då bl a administrationskostnaderna vid ett mera formbundet upphandlingsförfarande inte skulle stå i rimlig proportion till upphandlingens värde.

Den föreslagna upphandlingskungörelsen innehåller endast de grundläggande principerna för upphandlingsförfarandet. En sådan konstruktion medför emellertid behov av särskilda anvisningar till ledning för myndigheterna. Kommittén föreslår därför att kungörelsen skall kompletteras med sådana anvisningar. Enligt kommittén ligger det närmast till hands att anvisningarna utfärdas av riksrevisionsverket (RRV). Detta verk har redan nu enligt sin instruktion att bl a granska formerna för den statliga upphandlingen. Uppdraget att utfärda anvisningar för tillämpningen av en ny upphandlingskungörelse passar därför väl in i verkets uppgifter.

I vissa fall kan synsättet att betrakta den statliga upphandlingen som en affärstransaktion komma i konflikt med andra av statsmakterna uppdragna riktlinjer för samhällsverksamheten. Sysselsättnings-, försvars- eller industripolitiska skäl kan motivera andra bedömningar. Vidare kan försörjningsberedskapen ställa särskilda krav. Även andra fall kan föreligga då statliga beställningar inte enbart bör ses som affärstransaktioner. I fall som nu avses måste enligt kommittén en avvägning göras mellan de olika målen och principerna i syfte att uppnå det resultat som totalt sett är mest förmånligt för samhället. Sådana avvägningar bör enligt kommittén göras av Kungl Maj:t och inte av de upphandlande myndigheterna. Enligt kommittén måste det – även om särskilda föreskrifter härom inte utfärdats – ankomma på verksledningarna hos de enskilda myndigheterna att i de fall då tillämpningen av principen om affärsmässighet skulle leda

till uppenbara konflikter med andra av statsmakterna uppdragna riktlinjer för samhällsverksamheten anmäla ärendet för Kungl Maj:t för en samlad bedömning.

Regler för den kommunala upphandlingen

Medan de statliga upphandlingsbestämmelserna gäller för i princip alla statliga myndigheter, är antagandet av regler för kommunal upphandling beroende på beslut av varje kommun. Mindre än en fjärdedel av primärkommunerna hade vid årsskiftet 1969/70 antagit reglemente för sin upphandling. Från allmän synpunkt framstår det enligt kommittén som angeläget att all offentlig upphandling med hänsyn till den stora samhällsekonomiska betydelsen sker enligt enhetliga regler.

Kommittén har prövat olika vägar för att uppnå en anpassning av den kommunala upphandlingen till de statliga upphandlingsbestämmelserna. Övervägande skäl talar enligt kommitténs mening för att man får till stånd en sådan anpassning på frivillig väg. Kommittén har därför efter överläggningar med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet träffat en överenskommelse med förbunden i syfte att få till stånd enhetliga regler för den kommunala upphandlingen.

Under förutsättning att en ny statlig upphandlingskungörelse utfärdas i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag kommer förbunden att utarbeta ett nytt förslag till kommunalt upphandlingsreglemente med anvisningar. Förbunden skall därvid eftersträva att reglementet och anvisningarna, med beaktande av de i några avseenden speciella kommunala förhållandena, så nära som möjligt ansluter sig till den statliga kungörelsen och till denna hörande anvisningar. Förbunden skall vidare enligt överenskommelsen verka för att det nya reglementet jämte anvisningar börjar tillämpas när kungörelsen träder i kraft. Det förutsätts härvid att reglemente och anvisningar skall antas av fullmäktige i primärkommunerna och av landstingen. Överenskommelsen och ett utkast till reglemente finns fogade som bilagor till betänkandet.

Kommunförbunden har förklarat sig beredda att ingå i en av kommittén föreslagen delegation för upphandlingsfrågor i ärenden som berör såväl staten som kommunerna. Enighet föreligger om att upphandlingen i friare form motiverar en mer intensiv revision av upphandlingsverksamheten. RRV och kommunförbunden skall här delge varandra sina erfarenheter av revisionsverksamheten.

Samordning inom den offentliga upphandlingen

För primärkommunerna och landstingen kommer det nya förslaget till upphandlingsreglemente som utarbetats inom kommunförbunden i samråd med upphandlingskommittén på grundval av kommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse att ge enhetliga regler. Hela den offentliga sektorn kommer härigenom att ha i princip samma föreskrifter för upphandlingen. Kommittén framhåller betydelsen av att samarbetet mellan stat och kommun systematiseras och utvidgas inom de delar av upphandlingsverksamheten, där så lämpligen kan ske för att på så sätt söka åstadkomma en enhetlig policy för hela den offentliga upphandlingsverksamheten.

När det gäller samordningen av de statliga inköpen bör enligt kommittén en vidareutveckling eftersträvas. Kommittén pekar bl a på de fördelar som skulle vinnas om man till hela statsverksamheten kunde utsträcka det system med s k typansvar som tillämpas inom försvaret. Detta system innebär att den mest lämpade enheten (typansvarig) ombesörjer inte endast själva inköpet utan även utarbetar tekniskt och annat underlag för upphandlingsarbetet.

Kommittén föreslår att den till RRV knutna delegationen för upphandlingsfrågor ges vidgade uppgifter och en fastare organisatorisk form. Den bör bl a få till uppgift att följa tillämpningen av de statliga upphandlingsbestämmelserna, att biträda RRV med förslag till olika former av inköps-

samordning och att följa utvecklingen och tillämpningen av upphandlingstekniska metoder, kontraktsformer, leveransbestämmelser m m. En fråga som delegationen också kan pröva är behovet och önskvärdheten av praktisk inköpssamordning mellan staten och kommunerna. I delegationen bör förutom företrädare för RRV ingå representanter för större upphandlande statliga myndigheter. För ärenden som berör såväl staten som kommuner och landsting bör Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet vara företrädda i delegationen.

Upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte

I kommitténs direktiv nämns att principen om affärsmässighet kan behöva modifieras vid utläggning av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte. Kommittén har övervägt den statliga upphandlingens roll som ett medel i sysselsättnings- och regionalpolitiken.

Upphandling av sysselsättningspolitiska skäl utan tillämpning av upphandlingskungörelsen har förekommit i mycket ringa omfattning. Det rör sig härvid huvudsakligen om upphandling som skett i syfte att ge rådrum vid driftsnedläggning eller driftsinskränkning.

Branschvisa industribeställningar har som ett led i sysselsättningspolitiken kommit till användning i större skala senast åren 1967–68 samt 1971. Enligt sina direktiv har kommittén haft att pröva om dessa beställningar stått i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på upphandlingsområdet dvs inom EFTA-samarbetet. Kommittén har analyserat förfarandet vid det förra tillfället och finner att förpliktelserna i EFTA inte synes ha åsidosatts vid de statliga beställningarna. Vid dessa har upphandlingskungörelsen tillämpats.

I fråga om tidigarelagda kommunala industribeställningar gäller att kommun kan få statsbidrag med 20 % av inköpssumman om en beställning tidigareläggs ur sysselsättningssynpunkt. Eftersom det här endast gäller upphandlingar vid vilka inhemska företag bedömts kunna komma ifråga, synes beställningarna inte ha haft någon diskriminerande verkan gentemot utländska leverantörer. I syfte att för kommunerna ytterligare klargöra karaktären av tidigareläggning bör enligt kommitténs mening som villkor för statsbidrag i fortsättningen gälla att kommun vid tidigareläggning inte får frångå de regler som kommunen normalt tillämpar vid sin upphandling. Anbud bör dessutom i allmänhet inhämtas genom annonsering. Förslaget till enhetliga regler för den statliga och kommunala upphandlingen bör enligt kommittén få betydelse för att internationellt skapa förståelse för förfarandet med tidigareläggning av kommunala beställningar.

Kommittén har även analyserat erfarenheterna av systemet med tidigare- och senareläggning av beställningar som ett ekonomisk-politiskt instrument. Tidigareläggning av beställningar är enligt kommitténs mening ett nödvändigt medel för att stimulera sysselsättningen i en nedåtgående konjunktur. Erfarenheterna från 1967–68 visar att förfarandet ställer höga krav på beredskap och snabbhet i agerandet. De civila statliga beställningarna fungerade i stort tillfredsställande. Detta kan från konjunkturpolitisk synpunkt inte sägas om de militära beställningarna. Kommittén pekar därför på behovet av ett annat urval av produkter och en ändrad handläggningsordning vid sådana beställningar.

Kommittén anser att systemet med senareläggning av beställningar och uppskov med leveranser – trots vissa reservationer angående systemets verkningar – bör användas även i fortsättningen som ett medel i den ekonomiska politiken. Det bör enligt kommittén närmast ankomma på budgetutredningen att överväga de administrativa åtgärder som kan behövas för att begränsa det faktiska beställningsutrymmet genom att minska likviditeten för myndigheterna i en viss situation.

När det gäller användningen av upphandling som ett medel i regionalpolitiskt syfte har kommittén kartlagt erfarenheterna av de föreskrifter för försvarets myndigheter som utfärdades 1965 för att främja upphandlingen från företag i de fyra nordligaste

länen. Kommittén har också prövat olika åtgärder för att stimulera upphandlingen från dessa län.

Kommittén anser att norrlandsföretagen själva i första hand bör aktivera sina insatser för att öka försäljningen till de statliga myndigheterna. Inom ramen för upphandlingskungörelsens bestämmelser bör myndigheterna emellertid aktivt verka för att en ökad andel av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. I detta syfte föreslår kommittén att myndigheterna regelmässigt skall infordra anbud från sådana företag i dessa län som kan komma ifråga som leverantörer och att förteckningar över norrlandsföretagens produktionskapacitet skall tillställas upphandlande statliga myndigheter.

Vidare bör enligt kommittén förteckningar över större statliga myndigheters upphandling och större leverantörer upprättas och tillställas norrlandsföretagen. Dessa bör även få bistånd och råd i upphandlingsfrågor, bl a när det gäller bevakningen av den statliga upphandlingen. Detta bör enligt kommittén ske genom ett gemensamt upphandlingskontor som knyts antingen till en av företagarföreningarna eller till det industriella utvecklingscentrat (IUC) i Skellefteå.

Kommittén anser att norrlandsföretagen bör få förtur vid lika anbud. Kommittén har även övervägt men avvisat tanken att låta norrlandsföretag få träda in i stället för den anbudsgivare som avgivit lägsta anbud om norrlandsföretaget skulle erbjuda motsvarande villkor.

Kommittén har vidare övervägt om det samrådsförfarande som nu finns ifråga om försvarets upphandling skall utsträckas också till civila myndigheter. Kommittén vill dock inte förorda detta men erinrar om att myndigheterna bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, bl a en effektiv regionalpolitik. Det bör därför enligt kommitténs uppfattning ankomma på myndigheterna att – liksom vid andra fall av målkonflikter – bedöma vilka större upphandlingsärenden som bör underställas Kungl Maj:t för en samlad prövning utifrån regionalpolitiska synpunkter.

Upphandling som medel för att främja industriell utveckling

I kommitténs direktiv anges att principen om affärsmässighet kan behöva modifieras när statliga beställningar läggs ut som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Det kan enligt kommittén vara fråga om att starta en ny produktionsgren exempelvis av det skälet att en viss produkt bedöms vara av central betydelse för den svenska industrins utveckling. Det kan också vara fråga om att vidareutveckla en bransch som tidigare fått stöd genom forsknings- och utvecklingsmedel eller fått utvecklingsbeställningar.

En särskild beslutsordning behövs enligt kommitténs uppfattning för att reglera hur upphandlingen skall gå till i de fall staten vill att en myndighet skall upphandla en svensk produkt för att stödja den inhemska industriella utvecklingen. Kommittén skisserar en sådan beslutsordning. Kommittén avger dock inte något detaljerat förslag, eftersom frågan om regler för en beslutsordning inte lämpligen kan avgränsas från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att få till stånd en bredare och mera allsidig bedömning av de krav på framför allt tekniskt avancerade produkter som föreligger från myndigheternas sida. Detta kräver en fortlöpande och samordnad överblick av den statliga upphandlingen inom tekniskt avancerade områden. Hithörande uppgifter skulle enligt kommittén kunna åvila en särskild delegation. I denna bör ingå representanter för såväl myndighets- som forsknings- och tillverkningssidan. Även kommunerna bör ingå i ett samarbete på detta område.

Den föreslagna delegationens arbete bör baseras på anmälningskyldighet från myndigheternas sida. Om delegationens bedömning skulle utmynna i att den finner beställningen industripolitiskt betydelsefull överlämnas ärendet till Kungl Maj:t för avgörande.

2 Utredningsuppdraget

2.1 *Kommitténs direktiv*

Upphandlingskommitténs direktiv finns upptagna i ett anförande av chefen för finansdepartementet till statsrådsprotokollet den 18.10.1968. Direktiven återfinns i 1969 års riksdagsberättelse sid 257 ff.

I direktiven utsägs att kommitténs syfte skall vara att finna former för att ytterligare effektivisera den offentliga upphandlingen. Ett inom RRV bedrivet utredningsarbete kunde utgöra en lämplig utgångspunkt. I direktiven anges att utvecklingen inom upphandlingsverksamheten torde ha gått mot en vidgad användning av metoden anbudsinfordran under hand, dvs upphandling enligt förhandlingsförfarande. Kommittén borde kartlägga nuvarande praxis och söka bedöma om denna ur statsfinansiell och näringspolitisk synvinkel är ändamålsenlig eller om ändring borde ske. Samtidigt skulle de olika upphandlingsformernas förenlighet med internationella åtaganden undersökas. Ifråga om formerna för slutande av avtal har i en särskild utredning om upphandling av försvarsmateriel behandlats olika typer av priskontrakt och kostnadskontrakt och diskuterats under vilka förhållanden de olika kontraktstyperna skall användas. Kommittén skulle tillgodogöra sig tidigare utredningars förslag och eftersträva en gemensam lösning för hela den offentliga upphandlingen.

Beträffande frågan om den kommunala upphandlingen anförde departementschefen att anpassningen av landstingens och primärkommunernas upphandling till upphandlingskungörelsens regler aktualiserats i olika sammanhang. Med hänsyn till den kommunala upphandlingens omfattning ansåg han det vara ett betydande samhällsekonomiskt intresse att denna upphandling sker i former som är ägnade att främja en rationell utveckling inom näringslivet. Den av kommunförbunden utfärdade rekommendationen att antaga ett normalförslag för den kommunala upphandlingen som reglemente ansågs tjäna dessa syften. Önskemålet om att den offentliga upphandlingen sker i rationellast möjliga former ansågs emellertid så starkt att en utredning i ämnet inte borde förbigå den kommunala upphandlingen. Kommittén borde därför vara oförhindrad att lägga fram de förslag som kan befinnas motiverade. Samråd borde här ske med kommunalrättskommittén.

Enligt direktiven skall affärsmässighet vara en grundläggande princip i den offentliga upphandlingen. Häri ligger också att upphandlingen skall ske på icke-diskriminatorisk basis, dvs hänsyn skall inte tas till anbudsgivarens nationalitet. Departementschefen angav dock vissa omständigheter när denna princip kan behöva modifieras. Han syftade härvid på två fall, nämligen dels då utläggning av statliga beställningar sker i sysselsättningsfrämjande syfte, dels då den sker som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader.

Han ansåg det klart att beslut om frångående av affärsmässighetsprincipen i sådana fall bör förbehållas Kungl Maj:t eller, enligt preciserade regler, central myndighet. Kommittén borde överväga lämpliga metoder att bestrida merkostnader för sådana beställningar samt formerna för samråd mellan de myndigheter som har ansvaret för beställningarna och arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) eller styrelsen för teknisk utveckling (STU). Härvid borde särskilt beaktas åtgärdernas förenlighet med våra internationella förpliktelser.

Chefen för inrikesdepartementet har vidare den 10.4.1970 för övervägande överlämnat en skrivelse från AMS vari möjligheterna att öka den statliga upphandlingen i de fyra nordligaste länen tas upp. I skrivelsen begär AMS dels ett klarläggande av den handläggningsordning som skall gälla för försvarets upphandling i fred från företag i dessa län enligt Kungl Maj:ts beslut den 3.12.1965, dels att dessa föreskrifter utsträcks att gälla även civila statliga myndigheter.

Sammanfattningsvis kan kommitténs uppdrag anses omfatta följande punkter:

1. Kommittén bör finna former för att ytterligare effektivisera den offentliga upphandlingen. Den nuvarande upphandlingskungörelsen gäller inte statliga bolag. Kommittén har därför utgått från att dessa bolags upphandling inte ligger inom kommitténs uppdrag.

2. En kartläggning bör ske av nuvarande praxis. Kommittén skall därvid bedöma om den offentliga upphandlingen är ändamålsenlig ur statsfinansiell och näringspolitisk synvinkel.

3. Kommittén skall studera vissa för försvarets myndigheter gällande föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel och eftersträva en gemensam lösning för hela den offentliga upphandlingen.

4. Kommittén skall mot bakgrund av den kommunala upphandlingens omfattning bedöma om den sker på ett sätt som främjar en rationell utveckling inom näringslivet. Kommittén skall lägga fram de förslag som kan anses motiverade.

5. Kommittén skall överväga beslutsordningen i de fall avsteg från affärsmässighetsprincipen görs i sysselsättningsfrämjande syfte eller som ett led att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Därvid skall kommittén pröva formerna för samråd mellan upphandlande myndigheter och AMS eller STU samt ange lämpliga metoder att bestrida merkostnader för sådana beställningar.

6. Kommittén skall överväga de i den tidigare nämnda skrivelsen från AMS förordade åtgärderna för att öka den statliga upphandlingen från företag i de fyra nordligaste länen.

7. Kommittén skall hålla sig underrättad om det internationella samarbetet på upphandlingsområdet och särskilt beakta att upphandlingsbestämmelserna och deras tillämpning står i överensstämmelse med Sveriges internationella förpliktelser.

2.2 *Uppläggningen av utredningsarbetet*

Enligt direktiven skall en inom RRV påbörjad översyn av 1952 års upphandlingskungörelse vara utgångspunkt för kommitténs överväganden. Verket har i samråd med kommittén med skrivelse den 10.7.1969 inhämtat uppgifter genom en skriftlig enkät till vissa större upphandlande statliga myndigheter om upphandlingens inriktning och omfattning. Med skrivelsen översändes också ett preliminärt förslag till ny upphandlingskungörelse för synpunkter. Efter bearbetning har RRV i skrivelse den 10.12.1969 överlämnat materialet till kommittén. Redogörelse för den statliga upphandlingens omfattning lämnas i kapitel 5.

Synpunkter på den offentliga upphandlingen har inhämtats från leverantörssidan. Bl a har kommittén under våren 1970 arrangerat s k hearings med följande organisationer och företag, nämligen Svensk Industriförening, Svenska Byggnadsentreprenörföreningen, Sveriges Grossistförbund, Sveriges Hantverks- och Industriorganisation,

Sveriges Industriförbund, Byggproduktion AB (BPA) och Kooperativa Förbundet.

Förslag till ny upphandlingskungörelse har utarbetats och återfinns först i detta betänkande. Motivering till kungörelsen lämnas i kapitel 11 och i bilaga 1 finns ett exempel på hur tillämpningsföreskrifter till kungörelsen skulle kunna vara utformade.

Enligt direktiven skall som tidigare nämnts kommittén behandla frågan om den kommunala upphandlingen. Härvid har särskilt pekats på att det med hänsyn till den kommunala upphandlingens omfattning är ett betydande samhällsekonomiskt intresse att den sker i former som är ägnade att främja en rationell utveckling inom näringslivet.

Kommittén har haft överläggningar med företrädare för Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet i syfte att uppnå enhetliga regler för all offentlig upphandling. Dessa överläggningar har resulterat i en överenskommelse som redovisas i bilaga 2 och som närmare kommenteras i kapitel 7.

För kommitténs arbete har det bedömts nödvändigt att få en närmare belysning av den praxis som finns inom kommunerna på upphandlingsområdet. Kommittén har därför i samråd med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet i december 1969 tillställt samtliga kommuner och landsting ett frågeformulär för besvarande. Svaren bearbetades under första hälften av 1970. Kommittén har vidare från statistiska centralbyrån (SCB) erhållit vissa uppgifter om den kommunala upphandlingens omfattning baserad på nationalräkenskapsstatistiken. Representanter för kommittén har därjämte i informationssyfte besökt ett tjugotal kommuner och landsting samt vissa kommunala samköpsföretag, nämligen Kommunaktiebolaget (KAB) och Landstingens inköpscentral (LIC). Redogörelse för den kommunala upphandlingen lämnas i kapitel 6.

Kommittén har vidare enligt sina direktiv haft samråd med kommunalrättskommittén i frågan om gemensamma statliga och kommunala upphandlingsbestämmelser. Denna kommitté har inte haft någon erinran mot den av upphandlingskommittén träffade överenskommelsen med kommunförbunden.

Slutligen har kommittén för sin analys av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte (kap 9) inhämtat skriftliga och muntliga synpunkter och uppgifter från större upphandlande myndigheter. Vidare har efter samråd med Sveriges Industriförbund kompletterande uppgifter genom en skriftlig enkät samlats in från vissa företag. Som ett underlag för kommitténs överväganden beträffande sådana beställningar har en arbetsgrupp inom kommittén i en promemoria närmare analyserat erfarenheterna av tidigare- och senareläggning av industribeställningar inom sysselsättningspolitiken. Promemorian redovisas i bilaga 4.

3 Nuvarande upphandlingsbestämmelser

3.1 *Bakgrund*

3.1.1 Upphandlingsföreskrifter före 1920

Redan i början av 1800-talet fanns bestämmelser utfärdade om statlig upphandling, dock endast inom begränsade sektorer. Som exempel kan nämnas de upphandlingsföreskrifter som 1825 fastställdes för lant- och sjöförsvaret.

Under de sista åren av 1800-talet fanns en strävan mot en enhetlig reglering av formerna för hela den statliga upphandlingen. Som resultat härav tillkom 1889 provisoriska upphandlingsbestämmelser, som med vissa kompletteringar och ändringar fastställdes genom 1893 års leveransförordning.

Bestämmelserna i förordningen syftade främst till att få myndigheterna att mera allmänt bjuda ut statsverkets behov av förnödenheter och arbeten till en så vid krets av spekulanter som möjligt. Formellt gick upphandlingen till på så sätt att man fordrade in skriftliga anbud eller höll auktion. För att åstadkomma största möjliga konkurrens föreskrevs att en upphandling som regel skulle föregås av ett mera allmänt tillkännagivande, vanligtvis genom kungörelse i en bestämd tidning. Auktionsförfarandet, som innebar att intresserade anbudsgivare sammankallades till offentlig auktion, tillämpades vid denna tid i stor omfattning. Det hade som praktisk konsekvens att samtliga anbudsgivare bereddes tillfälle att följa förhandlingarna före ett affärsavslut. Förfarandet avsåg att tillgodose kravet på objektivitet i upphandlingen. En selektiv anbudsinfordran genom särskilda skrivelser till ett begränsat antal leverantörer, således utan krav på annonsering, var tillåten i vissa undantagsfall. Än större restriktivitet gällde för upphandling "under hand". En sådan upphandling var visserligen redan vid denna tid möjlig men den krävde som regel tillstånd av Kungl Maj:t.

I förordningen fastställdes vidare procedurregler för auktionsförfarande, öppnande och prövning av anbud, besiktning, krav på säkerhet för fullgörande av leverans m m. Det kan konstateras att inom de här angivna områdena vissa bestämmelser i den nu gällande upphandlingskungörelsen i hög grad överensstämmer med motsvarande bestämmelser i 1893 års förordning. Detta gäller bl a stadgandet att vid anbudsprövning inte endast priset får bli avgörande för ett anbuds antagande. Särskilt kan påpekas att i förordningen föreskrevs att svensk vara i princip skulle äga företräde framför utländsk.

Förordningen innehöll ett särskilt kapitel om försäljning av staten tillhörig lös egendom. Bestämmelserna i detta kapitel har i sak bevarats i såväl 1920 års upphandlingsförordning som i 1952 års upphandlingskungörelse. Bestämmelser om byggnads- och anläggningsarbeten var inte – såsom nu är fallet – sammanförda till ett särskilt byggnadskapitel.

3.1.2 1920 års upphandlingsförordning

1920 års förordning grundades på en utredning som 1916 framlades av 1913 års centralupphandlingssakkunniga. I motiveringen angav de sakkunniga som huvudskäl för en omarbetning av 1893 års leveransförordning, att det med styrka gjorts gällande att denna förordning inte i önskvärd grad beaktade kravet på affärsmässighet vid statens upphandlingar och entreprenader. Detta förhållande jämte tillkomsten av 1905 års köplag och 1915 års avtalslag ansågs vara tillräckliga skäl för en revision av förordningen.

I fråga om förordningens formella status övervägde de sakkunniga om bestämmelserna skulle ges formen av lag eller förordning. Sålunda framhölls att nya eller ändrade förhållanden kunde komma att påkalla mera omedelbara tillägg eller ändringar av utfärdade bestämmelser och att det kunde ligga i statsverkets ekonomiska intresse att eventuella ändringar blev snabbt vidtagna. I sådana lägen skulle lagformen kunna verka hindrande och tyngande. Om upphandlingsföreskrifterna däremot utfärdades av Kungl Maj:t i administrativ ordning skulle Kungl Maj:t också vid behov kunna medge dispens från desamma. 1920 års bestämmelser fick karaktären av förordning. Dispenser i olika hänseenden måste på grund av omständigheter i enskilda fall också senare lämnas.

De sakkunniga hade bl a som mål att åstadkomma upphandlingsbestämmelser som anpassats till den successiva utveckling (affärsmetodik, köp- och avtalslagar) som skett sedan 1893 års leveransförordning börjat tillämpas. Jämfört med denna blev resultatet av omarbetningen att ändringar och tillägg måste göras i betydande omfattning.

De sakkunniga diskuterade möjligheten att i huvudsak indela bestämmelserna i två avdelningar, nämligen en som skulle omfatta bestämmelser som berörde leverantörer och entreprenörer och en som innehöll anvisningar för myndigheternas egen handläggning, dvs föreskrifter som väsentligen hänförde sig till myndigheternas inre åtgärder. De sakkunniga ansåg det emellertid inte ändamålsenligt med en sådan uppdelning.

Bestämmelserna i förordningen var i princip, liksom är fallet i nuvarande kungörelse, uppdelade i tidsföljd efter den verkliga gången av ett entreprenad- eller upphandlingsärende. Sålunda meddelades föreskrifter om förberedande åtgärder, infordrande av anbud, inlämnande av anbud, öppnande och prövning av anbud, ingående av avtal (även ställande av säkerhet och vite m m), kontroll, besiktning och mottagande, betalning m m.

Förordningen avvek visserligen i betydelsefulla delar från den tidigare leveransförordningen men de äldre bestämmelsernas sakinnehåll och synsätt fick fortfarande ett förhållandevis starkt inflytande. Främst gällde detta de låsta upphandlingsformerna och den genomgående detaljmässiga utformningen.

Liksom tidigare prioriterades infordrande av anbud genom annonsering. Härvid gällde som huvudregel att en av myndigheten undertecknad kungörelse om den aktuella upphandlingen skulle införas i tidning som Kungl Maj:t bestämde. Undantagsvis kunde också annan tidning komma i fråga. Annonsering var sålunda huvudformen för infordrande av skriftliga anbud.

Upphandling genom auktion var emellertid fortfarande möjlig. Detta gällde dock endast i fråga om arbeten av mindre kvalificerat slag, t ex vägunderhåll, dikesgrävning och liknande. En annan upphandlingsform var "utbjudande genom särskilda skrivelser". Även denna omgavs med sträng restriktivitet.

Den mest restriktiva upphandlingsformen var "utbjudande i och för uppgörelse under hand". Denna upphandlingsform fick i princip inte begagnas med mindre Kungl Maj:t förordnat därom eller vissa särskilt uppräknade undantagsförhållanden förelåg. Sådana förhållanden var t ex att antagbart anbud inte erhållits genom kungörande eller särskilda skrivelser, att upphandling eller arbete till följd av oförutsedda omständigheter inte tålde uppskov eller att tillgång till godset eller hjälpmedel för arbetets utförande endast fanns på ett ställe.

Beträffande anbudsprövningen föreskrevs

i 1920 års förordning att den omständigheten att ett anbud innefattade lägsta priset inte i och för sig fick vara avgörande för om det skulle antas. Vidare föreskrevs att minst tre personer skulle vara närvarande vid anbudsöppnandet. Det stadgades särskilt att anbudsgivare inte fick närvara vid förrättningen. Anbud fick inte antas om det innehöll obestämt pris.

Även i 1920 års förordning togs en mycket bestämd ställning i frågan om förhållandet mellan svensk och utländsk vara. Sålunda föreskrevs som huvudregel att svensk vara skulle äga företräde om den var av "erforderlig beskaffenhet". Undantag från denna regel kunde endast lämnas av Kungl Maj:t, såvida inte vissa angivna mycket speciella omständigheter förelåg (t ex mycket högt pris för svensk vara eller tekniska fördelar genom utländsk vara). I dessa fall fick myndigheten själv besluta. Restriktiviteten mot utländska inköp gick enligt förordningen så långt att det föreskrevs att företräde som tillkom svensk vara även skulle gälla för vara som tillverkats i Sverige av svenskt material framför vara vari ingick utländskt material. I detta sammanhang kan särskilt nämnas att myndigheterna även skulle beakta betydelsen av att viss inhemsk produktion upprätthölls.

Slutligen kan nämnas att förordningen även innehöll bestämmelser om kontroll och besiktning, jäv, garanti, säkerhet för förskott m m.

3.1.3 Utvecklingen 1920–1952

1920 års upphandlingsförordning kom att gälla under många år. För åtskilliga myndigheter blev förordningens begränsade möjligheter till handlingsfrihet besvärande, i synnerhet som statsverkets inköp ökade starkt och därmed också antalet leverantörer. Därtill kom att statsverkets upphandlingar blev alltmer komplicerade. Dessa förhållanden medförde krav på motsvarande följsamhet hos upphandlingsbestämmelserna. Vissa ändringar som gav större handlingsfrihet genomfördes därför.

Såsom framgår av det föregående föreskrevs i 1920 års förordning som huvudregel att anbud skulle infordras genom offentlig kungörelse. Detta var ett omständligt och tidsödande förfaringssätt att regelmässigt tillämpa för myndigheter som hade mera omfattande upphandling. Särskilt de större myndigheterna fann detta förfarande betungande och begärde dispens från föreskriften. Kungl Maj:t medgav sådana dispenser i inte obetydlig omfattning. Dispenserna innehöll generellt tillstånd för myndigheterna att infordra anbud på sätt som i varje särskilt fall befanns lämpligt och att så ofta detta ansågs fördelaktigt träffa uppgörelse under hand. Det var främst affärsverken som fick sådana medgivanden för att de skulle få möjlighet till ett mera affärsmässigt förfarande. Upphandlingsförfarandet "under hand" kom att användas i betydande omfattning.

1920 års upphandlingsförordning ändrades och kompletterades 1922, 1926, 1928 och 1935.

Genom cirkuläret 1922:116 gavs ännu större möjlighet än tidigare att prioritera svensk vara. Vissa kompletterande regler om besiktning meddelades vidare i kungörelsen 1926:39. Denna ändring var av ringa betydelse. Genom kungörelsen 1928:118 gavs myndigheterna rätt att där synnerligen skäl förelåg medge förskott som inte utfästs i avtalet. Ränta skulle dock utgå (angiven till 5 %). Denna bestämmelse, som innebar en principiell nyhet i fråga om förskotten, har sin motsvarighet även i nu gällande upphandlingskungörelse.

Vissa ytterligare ändringar av sådan art att de direkt inverkade på upphandlingsförordningens tillämpningsområde tillkom 1935 efter förslag av en särskild kommitté, 1933 års upphandlingssakkunniga. De viktigaste punkterna i förslaget berörde förhållandet mellan svensk och utländsk vara samt frågan om rörligt pris vid upphandling.

Beträffande företräde för svensk vara gjordes ett tillägg i förordningen. Detta innebar att myndigheterna vid anbudsprövningen skulle ta särskild hänsyn till om upphandlingen var "av beskaffenhet att kunna i

avsevärd mån medverka till uppehållande av svensk näring eller till förhindrande av arbetslöshet inom landet". Vidare tillkom som en ny regel att myndighet ägde att underställa ärendet Kungl Maj:ts prövning om tvekan uppstod huruvida svensk eller utländsk vara borde antas. Myndigheterna fick sålunda ett betydande ansvar när det gällde att bedöma de statliga upphandlingarnas betydelse från sysselsättningsfrämjande synpunkt.

I 1920 års upphandlingsförordning föreskrevs direkt att anbud inte fick antas, om det innefattade obestämt pris. Olägenheter uppkom emellertid genom att ingen som helst form av prisrörlighet var tillåten. Upphandlingssakkunniga föreslog därför att bestämmelserna skulle ändras på denna punkt, så att anbud skulle kunna antas om priset satts i bestämt förhållande till inom handeln regelbundet förekommande prisnotering på godset eller däri ingående råmaterial. Bestämmelser av denna innebörd utfärdades genom kungörelsen 1935:565 om ändring i vissa delar av 1920 års upphandlingförordning. Denna första prisrörlighetsklausul gäller fortfarande, även om vissa kompletteringar sedermera tillkommit.

Som framgår av det föregående framfördes ganska snart krav på ändringar i 1920 års förordning. Det var här främst fråga om erinringar mot formerna för anbudsinfordran. De i förordningen fastställda reglerna härför hade successivt satts ur kraft för en stor del av statsverkets upphandling genom de dispenser som lämnats till bl a affärsverken att efter eget gottfinnande bestämma sättet för anbudsinfordran. En annan brist hos förordningen var att rätt ursprungligen inte förelåg för myndigheterna att sluta avtal som möjliggjorde en anpassning till den allmänna prisutvecklingen. En viss modifiering i detta avseende genomfördes dock genom den nyss nämnda kungörelsen 1935:565. På grund av bl a dessa brister men också mot bakgrunden av förordningens genomgående detaljrika och strängt restriktiva utformning restes från flera myndigheter krav på en allmän översyn av förordningen.

Efter bemyndigande av Kungl Maj:t tillkallade chefen för finansdepartementet särskilda sakkunniga som fick i uppdrag att se över förordningen (1946 års upphandlingssakkunniga). Målsättningen för omarbetningen, såsom den kom till uttryck i de sakkunnigas tankegångar, kan sägas ha varit att åstadkomma upphandlingsbestämmelser som bättre än de då gällande och i lättillgänglig form var anpassade efter den utveckling som skett inom affärslivet i fråga om upphandlingsformer, avtalsslut m m. De sakkunniga redovisade sitt uppdrag i betänkandet Upphandling och arbeten för statens behov m m (SOU 1951:18). Efter remissbehandling av betänkandet utfärdade Kungl Maj:t kungörelsen 1952:496 om upphandling och arbeten för statens behov m m (1952 års upphandlingskungörelse).

3.2 *1952 års upphandlingskungörelse*

3.2.1 Grundläggande principer och handlingsregler

1952 års upphandlingskungörelse[1] bygger i stor utsträckning på tidigare upphandlingsbestämmelser. På vissa väsentliga punkter har emellertid – jämfört med 1920 års förordning – företagits ändringar och kompletteringar som resulterat i större möjligheter för myndigheterna att uppträda affärsmässigt.

När bestämmelserna utarbetades tog man ställning för affärsmässigheten som ledande princip vid statlig upphandling. I konsekvens härmed uteslöts de tidigare gällande bestämmelserna om att svensk vara skulle ha företräde liksom också myndigheternas åliggande att vid prövning av anbud även beakta sysselsättningssynpunkter. Efter tillkomsten av de nya bestämmelserna har myndigheterna sålunda haft möjlighet att fritt utnyttja såväl inhemsk som utländsk konkurrens vid sin upphandling.

Ett annat viktigt steg mot större affärsmässighet var att myndigheterna lämnades

[1] Kungörelsen är i nu gällande lydelse intagen i Bokföringsbestämmelser m m i statsförvaltningen (Allmänna Förlaget).

ökad frihet att efter eget val avgöra formen för anbudsinfordran. Tidigare var anbudsinfordran genom särskilda skrivelser eller under hand tillåten endast i särskilt angivna fall, såvida inte dispens lämnats.

1952 års upphandlingskungörelse avviker från 1920 års förordning även därigenom att bestämmelserna om entreprenader förts samman i ett särskilt kapitel. Detta har haft till följd att identiska bestämmelser i mycket stor utsträckning återfinns i två skilda kapitel.

Sammanfattningsvis kan sägas att de grundläggande principerna vid utarbetandet av 1952 års upphandlingskungörelse var att tillgodose den grad av affärsmässighet som svarade mot den tidens krav och att tillgodose kravet på konkurrens och objektivitet vid statens upphandling. Därutöver skulle kungörelsen genom sina regler vara en vägledning för myndigheterna och i viss utsträckning även för leverantörerna.

3.2.2 Tillämpningsområde

Liksom tidigare upphandlingsbestämmelser gäller kungörelsen endast statliga myndigheters upphandling. Den upphandling som sker exempelvis av statliga bolag omfattas sålunda inte av bestämmelserna (jfr kap 2). Kungörelsens tillämpningsområde framgår av kapitelindelningen (upphandling, byggnads- och anläggningsarbeten samt försäljning).

En strikt tolkning av den bestämmelse i kungörelsen (1 §) vari tillämpningsområdet bestäms ger vid handen att kungörelsen inte är direkt tillämplig på tjänster (transporter, konsultuppdrag och liknande). I många fall tillämpas dock kungörelsen analogt.

Vissa bestämmelser är avsedda att vara bindande även för leverantörerna. Detta gäller exempelvis reglerna om kontroll och besiktning, ställande av säkerhet, överlåtelse av tillverkningskontrakt på annan leverantör, vite m m.

Det bör särskilt framhållas att, i motsats till vad tidigare gällt, inga särskilda bestämmelser om upphandling från utlandet finns intagna i kungörelsen. I princip är därför formerna desamma vid upphandling från svenska och utländska företag.

Två myndigheter, nämligen överstyrelsen för ekonomiskt försvar och AMS har fått generell dispens från kungörelsen (jfr kap 11). Vidare har dispenser lämnats av Kungl Maj:t i ett begränsat antal fall bl a i ärenden som gällt upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte.

3.2.3 Sättet för upphandling

Upphandlingskungörelsen förutsätter att upphandling alltid sker på grundval av infordrade anbud. Anbud kan infordras genom annonsering, genom särskilda skrivelser eller under hand.

Anbudsinfordran genom annonsering används numera i begränsad omfattning och i huvudsak endast inom vissa varuområden, exempelvis livsmedel, textilier och lädervaror samt inom entreprenadområdet. Vid annonsering skall annons alltid införas i Tidning för leveranser till staten och därutöver, om behov bedöms föreligga, i dags- och facktidning. Anbudsinfordran genom annonsering kan alla myndigheter använda efter eget val. Anbud skall öppnas vid särskild förrättning i närvaro av minst tre personer.

Anbudsinfordran genom särskilda skrivelser är det tillvägagångssätt som flertalet myndigheter mest anlitar. Begäran om anbud ställs här till ett urval av leverantörer. Anbuden skall också i detta fall öppnas vid särskild förrättning. Denna selektiva metod för anbudsinfordran kan innebära risk för att konkurrensen inte blir tillräcklig. I kungörelsen har därför som visst korrektiv intagits en särskild bestämmelse att även anbud som inkommit från icke tillfrågad anbudsgivare skall tas upp till prövning. Denna bestämmelse saknar motsvarighet utomlands.

Anbudsinfordran under hand är den form för infordrande av anbud som ger myndigheterna den största handlingsfriheten. Anbudsinfordran kan i detta fall ske formlöst, t o m per telefon. I motsats till vad som gäller i fråga om de två andra sätten för anbudsinfordran kan enligt vad som framgår av förar-

betena till kungörelsen anbuden öppnas och beredas allteftersom de inkommer utan särskild förrättning. Någon gemensam sista anbudsdag behöver inte heller anges i anbudsinfordran. Dock föreskrivs att vid upphandling över vissa värdegränser särskild inköpsliggare eller liknande skall föras. För myndigheterna i allmänhet gäller en beloppsgräns när anbud får infordras under hand. Denna är 2 000 kr per upphandling vid varuupphandling och 20 000 kr vid entreprenader. Därutöver får myndigheter i allmänhet infordra anbud under hand om vissa i kungörelsen särskilt nämnda omständigheter föreligger, t ex att det skall vara fråga om tilläggsbeställning, upphandling av specialapparatur m m.

För ett begränsat antal myndigheter har i upphandlingskungörelsen (7 §) eller i särskilt beslut av Kungl Maj:t meddelats undantag från nu nämnda regler om anbudsinfordran. Detta gäller bl a affärsverken. Dessa myndigheter får – dock endast vid upphandling av varor (materiel) – anlita det sätt för anbudsinfordran som de med hänsyn till omständigheterna finner lämpligast. Detta har i praktiken medfört att underhandsförfarandet hos dessa myndigheter kommit att dominera. Undantaget har tillkommit för att tillgodose kravet på affärsmässighet hos dessa myndigheter.

3.2.4 Byggnads- och anläggningsarbeten

Såsom förut nämnts har de bestämmelser som gäller för byggnads- och anläggningsarbeten införts i ett särskilt kapitel i upphandlingskungörelsen. Det bör dock framhållas att bestämmelserna i kungörelsens inledande kapitel om sekretess, besvär m m liksom bestämmelserna om jäv är gemensamma för upphandlings- och entreprenadkapitlen. Därutöver har andra i stort sett lika bestämmelser införts i de båda kapitlen. Detta gäller främst sådana bestämmelser som är av väsentlig betydelse för upphandlingsproceduren (infordrande och antagande av anbud) samt förskotts-, betalnings- och vitesbestämmelser.

Vissa skillnader förekommer emellertid. Som exempel kan nämnas rätten att infordra anbud under hand. Den möjlighet att fritt begagna underhandsförfarandet som finns för vissa större myndigheter vid upphandling av varor (materiel) har sålunda ingen motsvarighet när det gäller byggnads- och anläggningsarbeten. Vissa tillåtna undantag finns dock, exempelvis då antagbart anbud inte kunnat erhållas vid reguljärt anbudsförfarande, i fråga om tilläggsbeställning, försöksverksamhet m m. En annan betydelsefull skillnad är att det beträffande byggnads- och anläggningsarbeten är tillåtet att träffa avtal om utförande av arbete på löpande räkning om synnerliga skäl föreligger. Med löpande räkning förstås att entreprenören får betalt för sina faktiska, bokförda kostnader med procentuella tillägg för administrationskostnader och vinst. Bestämmelserna om besiktning är för byggnads- och anläggningsarbeten mera utförligt utformade än motsvarande bestämmelser (kontroll) för annan upphandling. Kraven på förberedande åtgärder har vidare starkare understrukits. Ett annat krav som är exklusivt för entreprenadupphandling är att säkerhet för arbetets fullgörande är obligatorisk (minst 10 % av anbudssumman). Vidare är kravet på garanti under viss tid likaledes obligatoriskt – minst två år från godkänd slutbesiktning om inte annat överenskommits. En annan skillnad är att tecknande av brandförsäkring, gällande redan under arbetets gång, kan påfordras om myndighet så önskar.

3.2.5 Försäljning av lös egendom

Kungörelsens försäljningskapitel är innehållsmässigt uppbyggt efter i stort sett samma systematik som gäller i fråga om upphandling och entreprenader.

Huvudformerna vid försäljning är utbjudande genom annonsering, genom särskilda skrivelser eller genom offentlig auktion. Möjlighet finns även till utbjudande under hand. Denna sistnämnda försäljningsform får dock användas endast restriktivt. Den är exempelvis tillåten när försäljning på grund av godsets beskaffenhet inte tål uppskov, när godsets värde beräknas uppgå till högst

1 000 kr eller när kostnaderna för godsets förvaring är höga i förhållande till det beräknade försäljningspriset.

Försäljningsreglerna omfattar inte all försäljning. I kungörelsen har sålunda gjorts undantag för sådan försäljning som sker i samband med jord- och skogsbruk, trädgårdsrörelse eller annan affärsverksamhet. Några särskilda dispenser från försäljningsbestämmelserna har inte utfärdats av Kungl Maj:t utom i ett enda fall, nämligen för överstyrelsen för ekonomiskt försvar. Denna dispens ingår i den ovan nämnda generella dispensen från hela upphandlingskungörelsen.

Förfaringssättet vid försäljning är liksom i fråga om upphandling tämligen ingående reglerat. Genomgående kan sägas att utformningen av bestämmelserna i stort följer de allmänna handlingsregler som gäller för upphandling. Särskilda regler finns dock fastställda för auktionsförfarande. Vidare har föreskrivits att högsta pris alltid skall antas samt att godset inte får utlämnas förrän betalning erlagts eller säkerhet ställts.

3.3 *Särskilda föreskrifter om statlig upphandling*

3.3.1 Upphandling av försvarsmateriel

Enligt upphandlingskungörelsen (7 §) har vissa myndigheter med större och mera komplicerad upphandling, bl a försvarets centrala förvaltningsmyndigheter, beretts möjlighet att i den omfattning myndigheten själv bestämmer fordra in anbud under hand. Det har i olika sammanhang diskuterats om och i vilken omfattning anbud som infordrats på detta mera formlösa sätt får bli föremål för förhandlingar.

De större beställningarna inom försvaret har successivt blivit mera komplicerade. Många gånger kan det vara fråga om materiel som inte finns i marknaden och som därför först måste utvecklas och konstrueras. I sådana fall har det inte varit möjligt att lämna anbud med en realistisk prisangivelse såsom förutsätts i upphandlingskungörelsen. Av denna anledning har Kungl Maj:t genom beslut den 28.6.1968 för försvarets del fastställt riktlinjer för s k förhandlingsförfarande.

Enligt de utfärdade riktlinjerna innebär förhandlingsförfarandet att priset eller grunderna för prisberäkningen samt övriga villkor, där så bedöms ekonomiskt motiverat, kan fastställas efter förhandlingar med den leverantör som bäst anses fylla uppställda kvalifikationskrav. Förhandlingsförfarandet skall enligt riktlinjerna tillämpas restriktivt. De situationer som motiverar tillämpning av förhandlingsförfarandet är då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller bedöms uppenbarligen vara otillräcklig, då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots att betydande osäkerhet föreligger om kostnaderna eller då andra särskilda skäl föreligger, såsom serieproduktionens svårighetsgrad och varaktighet.

I riktlinjerna redovisas också olika typer av kontrakt (bland annat s k incitamentskontrakt). Genomgående för dessa kontraktskonstruktioner är att de skall ge incitament till kostnadssänkande åtgärder hos leverantören, exempelvis genom att denne efter vissa överenskomna proportioner får del av uppkomna rationaliseringsvinster (s k riktpris- och maximipriskontrakt).

Förhandlingsförfarandet och tillämpningen av incitamentskontrakt fordrar enligt riktlinjerna ett öppet samarbete mellan beställare och leverantör. I praktiken innebär detta att man i kontrakten måste få in villkor om möjlighet för beställaren att få insyn i bl a leverantörens räkenskaper.

Vidare innehåller riktlinjerna viss vägledning när det gäller att bedöma frågor som sammanhänger med ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent samt med royalties. I riktlinjerna redovisas också vägledning för analys och beräkning av kostnader och vinst samt för revisionsförfarande.

3.3.2 Upphandling till rörligt eller fast pris

Huvudregeln i nu gällande upphandlingskungörelse är att fasta priser skall lämnas vid anbudsgivningen. Enligt kungörelsen får dock priset i förekommande fall sättas i bestämt förhållande till inom handeln regelbundet förekommande prisnotering på godset eller däri ingående råmaterial. Vidare får priset göras rörligt i enlighet med bestämmelser som kan ha utfärdats av Kungl Maj:t. Sådana bestämmelser har meddelats i cirkuläret 1958:360 med föreskrifter om rörligt pris vid vissa avtal om upphandling och arbeten för statens behov.

Enligt cirkuläret får myndigheterna – utöver vad som föreskrivs i upphandlingskungörelsen – om så befinns vara fördelaktigt för staten, acceptera också andra särskilt preciserade grunder för prisrörlighet, såsom officiellt index eller sådant särskilt index för speciell verksamhet, som utarbetats av representativ myndighet. Enligt cirkuläret har vidare de myndigheter som avses i 7 § första stycket upphandlingskungörelsen medgivits rätt att om särskilda skäl föreligger godta även andra konstruktioner för prisrörlighet än de ovan nämnda, exempelvis branschindex eller liknande. Slutligen medger cirkuläret beträffande byggnads- och anläggningsarbeten att prishöjningar efter restriktiv bedömning kan få godtas vid vissa fall av force majeure (brist på arbetskraft genom myndighets beslut, viss materialbrist).

Den rörliga prissättningen, grundad på indexberäkningar, har av olika skäl fått en väsentligt större användning inom entreprenadupphandlingen än vid annan upphandling.

Som resultat av en särskild utredning ("Fixt pris inom byggbranschen" In stencil 1968:1) har Kungl Maj:t genom cirkuläret 1971:754 om upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten till fast pris utan indexreglering föreskrivit, att avtal om byggnads- och anläggningsarbete för statens behov skall, om tiden från anbudsdag till avtalad dag för färdigställande inte överstiger två år, slutas till fast pris utan indexreglering. Förbehåll om ändring av priset får dock enligt cirkuläret göras för vissa särskilt nämnda kostnadsändringar av närmast force majeure-karaktär. Beslut om ändring av priset får ske först efter samråd med RRV. Om synnerliga skäl föreligger får vidare myndighet efter samråd med RRV träffa avtal om rörligt pris enligt bestämmelserna i cirkuläret 1958:360. I cirkuläret anges också att avtal om byggnads- och anläggningsarbete för statens behov bör slutas till fast pris utan indexklausul även då tiden från anbudsdag till avtalad dag för färdigställande överstiger två år.

3.3.3 Andra upphandlingsföreskrifter

Enligt kungörelsen 1950:18 skall upphandling av kontorsinventarier för statsverkets räkning m m ske enligt anvisningar som utfärdas av försvarets materielverk. Med kontorsinventarier förstås i kungörelsen all lös kontorsutrustning utom sådan kontorsmateriel om vars upphandling är särskilt stadgat. Anvisningar för tillämpningen av kungörelsen finns utfärdade i dåvarande arméintendenturförvaltningens cirkulär 1955:91.

Genom kungörelsen 1968:414 har Kungl Maj:t föreskrivit att upphandling av kontorsmateriel för statsverkets behov skall ske genom postverkets försorg. Med kontorsmateriel förstås även kontorsmaskiner och andra apparater och hjälpmedel för kontorsarbete. Undantagna från skyldigheten att anlita postverket är affärsverken. Det åligger dock postverket och övriga affärsverk att inbördes samarbeta för att nå mest fördelaktiga inköpsvillkor. Som vägledning för myndigheterna tillhandahåller postverket sortimentslista över den kontorsmateriel som inköps genom verket.

Enligt kungörelsen 1959:15 skall upphandling av tvätt- och rengöringsmedel samt städningsmateriel för statsverkets behov ske centralt genom postverkets försorg. Undantagna från skyldigheten att anlita postverket är sådana myndigheter för vilka central upphandling av sådana varuslag är anordnad genom egen huvudförvaltnings eller annan

myndighets försorg.

Enligt Kungl Maj:ts skrivelse till dåvarande fångvårdsstyrelsen den 28 maj 1926 (SFS 1926:200) angående fångvårdens persedeltillverkning för andra statsinstitutioners räkning föreligger viss företrädesrätt för kriminalvårdsstyrelsen vid leverans till statliga myndigheter av artiklar som tillverkas eller lämpligen kan tillverkas i fångvårdsanstalterna. I skrivelsen stadgas att myndighet vid behov av sådana artiklar skall fråga kriminalvårdsstyrelsen om styrelsen kan åtaga sig leveransen och, om svaret blir jakande, söka träffa uppgörelse under hand om leveransen.

Enligt kungörelsen 1951:453 skall statliga myndigheter anlita riksbanken, postgirorörelsen eller Sveriges Kreditbank vid transaktioner som påkallar förmedling av bankinrättning, om det kan ske utan väsentlig olägenhet.

Enligt kungörelsen 1969:142 skall statlig myndighet eller annat statligt organ utom statsdepartement och affärsverk anlita AB Allmänna Förlaget vid framställning och utgivning av tryckalster, om kostnaden beräknas överstiga 1 000 kr. Vissa myndigheter inom utbildningsväsendet skall dock enligt Kungl Maj:ts beslut den 27.6.1969 i stället anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Vid tryckning av betänkande, som avges av kommitté eller liknande, skall enligt kommittékungörelsen 1946:394 (ändrad 1969: 463) AB Allmänna Förlaget anlitas.

Enligt kungörelsen 1952:523 skall den som behöver anlita resebyrå i samband med statens ärenden hänvända sig till resebyrå som tillhör statens järnvägar, om detta kan ske utan särskild olägenhet.

4 Internationellt samarbete avseende offentlig upphandling

4.1 *Inledning*

Frågan om samordning av reglerna för den offentliga upphandlingen i olika stater och tillämpningen av gemensamma principer för denna har under senare år behandlats i flera internationella organisationer. Ämnet har tillmätts ökad betydelse bl a på grund av den expansion som den offentliga sektorn undergår i många länder. Arbetet på att skapa ökad frihet för den internationella handeln har på senare år alltmer inriktats på att avskaffa diskriminerande icke-tariffära handelshinder (dvs andra handelshinder än tullar). Som ett av dessa brukar den offentliga upphandlingen räknas, eftersom de upphandlande myndigheterna i många länder haft en tendens att föredra inhemska varor och i vissa fall även varit skyldiga att ge företräde för sådana. Vidare har offentlig upphandling diskuterats inom ramen för internationellt industripolitiskt samarbete.

De enda förpliktelser till följd av internationellt samarbete som svenska upphandlande myndigheter underkastats är åtagandena i Europeiska frihandelssammanslutningen *(EFTA)*. I EFTA-konventionens artikel 14 anges att de offentliga företagen och myndigheterna skall avveckla eventuella bestämmelser som ger den inhemska produktionen skydd eller diskriminerar med hänsyn till nationalitet gentemot företag i andra medlemsländer. Med "offentliga företag" avses organ som staten har befogenhet att kontrollera. Således ligger landsting och primärkommuner utanför begreppet. Vid sidan av artikelns bestämmelser har EFTA:s ministerråd 1966 gjort en tolkning av artikeln för den fortsatta tillämpningen. Bestämmelserna avser upphandling av varor som är underkastade s k EFTA-behandling. För EFTA-samarbetet på upphandlingsområdet lämnas närmare redogörelse i avsnitt 4.2.

Den offentliga upphandlingen ingick vidare som del av den nordiska ämbetsmannakommitténs i juli 1969 framlagda förslag till ett *utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete* (Nordek) (Udvidet nordisk økonomisk samarbejde, Nordisk utredningsserie 1969:11, "Nordek-rapporten"). Även om Nordek-förslaget f n inte är aktuellt, kan det finnas anledning att något redogöra för hur upplägginngen av ett nordiskt samarbete på upphandlingsområdet var tänkt. Enligt kapitel 11 i förslaget skulle en likaställningsprincip tillämpas som innebar att diskriminering i den offentliga upphandlingen och i fråga om offentliga arbeten inte skulle vara tillåten efter en viss tidpunkt. Frågan om när avsteg från denna princip skulle kunna göras t ex av hänsyn till regional- eller sysselsättningspolitiken eller till den ekonomiska politiken i övrigt skulle senare klargöras. Förslaget redovisas närmare i avsnitt 4.3.

Inom den Europeiska ekonomiska gemenskapen *(EEC)* pågår överläggningar om harmonisering av de nationella bestämmelserna. Rom-fördraget reglerar – i motsats till EFTA-konventionen – inte särskilt den of-

fentliga upphandlingen. EEC-institutionerna har på detta område agerat med utgångspunkt i två fördragsbestämmelser (förutom ett allmänt diskrimineringsförbud i fördragets artikel 7), nämligen artikel 30 om avskaffande av åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner och artikel 100 om harmonisering av lagstiftning.

Överläggningarna har pågått sedan förra hälften av 1960-talet. Svårigheterna att uppnå enighet sammanhänger med att väsentliga ekonomiska intressen berörs. En mycket stor andel av de offentliga upphandlingarna har hittills tillfallit medborgare och företag i respektive medlemsstat. Detta förhållande har motiverats på skilda sätt. Eftersom upphandlingen finansieras av offentliga medel har skäl ansetts föreligga att ge företräde åt inhemska anbud. Ibland har även betalningsbalanssvårigheter åberopats. Relativt ofta har även rena inrikespolitiska överväganden lett till favorisering av inhemska anbud.

En sådan diskriminering är oförenlig med Romfördragets grundtanke som bygger på principen om fri konkurrens och fri cirkulation av varor och tjänster mellan de stater som bildar den gemensamma marknaden. EEC-kommissionen påbörjade därför på ett tidigt stadium arbetet på en lösning av frågan.

I juli 1971 antog EEC:s ministerråd två direktiv rörande dels avskaffande av diskriminerande regler som inskränker möjligheterna att delta i anbudsförfaranden avseende offentliga arbeten, dels samordning av reglerna för infordrande av anbud på offentliga arbeten.

När det gäller offentlig upphandling av varor utfärdade kommissionen i december 1969 ett direktiv i vilket närmare preciserades vilka nationella diskriminerande inskränkningar som inte är tillåtna. Som komplettering härtill framlade kommissionen för rådet i mars 1971 ett direktivförslag om harmonisering av förfarandet vid offentlig upphandling av varor (enhetligt publiceringsförfarande, förbud mot diskriminerande tekniska specifikationer, uppställande av objektiva urvalskriterier m m). Rådet väntas ta ställning till förslaget under 1972.

En viktig fråga i detta sammanhang är de nämnda direktivens räckvidd, dvs vilka upphandlingsorgan som omfattas av direktiven. Det är sålunda inte helt klarlagt om ett medlemslands samtliga lokala och regionala organ, t ex kommuner, skall anses omfattas. Det synes dock som om den kommunala upphandlingen skulle underkastas direktivens bestämmelser.

Den svenska regeringen har i memorandum den 6.9.1971 redovisat sin syn på hur ett samarbete mellan Sverige och EEC kan utformas på olika områden. I ett eventuellt avtal kan den offentliga upphandlingen komma att beröras. Kommittén har därför funnit anledning att närmare redovisa samarbetet hittills avseende offentlig upphandling inom EEC (avsnitt 4.4).

Sedan flera år pågår inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling *(OECD)* ett omfattande utredningsarbete för att kartlägga gällande bestämmelser i medlemsländerna och för att uppnå gemensamma regler eller gemensamma principer avseende statlig upphandling av varor. Någon bindande överenskommelse har dock inte träffats och synes inte heller vara omedelbart förestående.

I Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) finns f n inte några bestämmelser som förhindrar medlemsstaterna att ge inhemska varor förmånsbehandling. Efter den s k Kennedyronden beslöts att ge industrivarukommittén inom organisationen i uppdrag att undersöka möjligheterna för en ytterligare liberalisering av handeln. Man har inlett en granskning av medlemsländernas bestämmelser avseende icke-tariffära handelshinder, bl a offentlig upphandling. Arbetet beträffande upphandling har dock inte förts vidare utan man har valt att avvakta OECD-överläggningarna.

4.2 *EFTA*

4.2.1 Förpliktelser enligt konventionen

Som tidigare nämnts regleras de offentliga företagens och myndigheternas upphandling av varor dels i artikel 14 i EFTA-konventionen (SFS 1960:198), dels av ett särskilt beslut av ministerrådet i ämnet år 1966 (det s k Lissabonbeslutet). Härvid bör erinras om att bestämmelserna endast äger tillämpning för sådana varor som åtnjuter rätt till EFTA-behandling. Detta betyder att upphandling av t ex flertalet jordbruksvaror inte är underkastade nämnda bestämmelser liksom inte heller byggnads- och anläggningsarbeten och tjänster.

Enligt artikel 14 skall medlemsländerna senast vid utgången av år 1966 avseende de offentliga företagens verksamhet ha avvecklat dels sådana åtgärder som bereder den inhemska produktionen ett skydd som skulle motsvara de i konventionen förbjudna tullarna o d, dels diskriminering av handeln med hänsyn till nationalitet i den mån diskrimineringen motverkar de fördelar som förväntas av tull- och kvotavveckling. Med offentliga företag förstås "centrala, regionala eller lokala myndigheter, statliga eller kommunala företag och affärsdrivande verk samt andra organ genom vilka en medlemsstat kontrollerar eller i väsentlig grad påverkar importen från eller exporten till en medlemsstats område". Beträffande lokala och regionala organ som inte är underkastade statlig kontrollmakt – i Sverige landsting och primärkommuner – skall medlemsstaterna "verka för" att också dessa respekterar innehållet i artikel 14.

Det kan i sammanhanget framhållas att artiklarna 12 och 18 i vissa fall kan inskränka räckvidden av artikel 14. Detta är framförallt fallet med artikel 18 (undantag i säkerhetssyfte)[1].

Artikel 12 avser undantag som anses nödvändiga för att skydda allmän moral och ordning, förhindra brott etc och torde vara utan betydelse från upphandlingssynpunkt.

I prop 1960:25 rörande Sveriges anslutning till EFTA-konventionen uttalade departementschefen (s 51–52) beträffande artiklarna 12 och 18:

"Reglerna torde icke här kräva närmare kommentarer. Jag vill emellertid fästa uppmärksamheten vid en bestämmelse som för Sveriges vidkommande kan ha särskild betydelse med hänsyn bl a till den ekonomiska försvarsberedskapen. En medlemsstat har sålunda enligt artikel 18 rätt att vidta de åtgärder den för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen anser nödvändiga med avseende på forskning, utveckling eller tillverkning som är oundgänglig för försvarsändamål. Undantaget gäller icke enbart militära ändamål utan även andra som oundgängliga bedömda försvarsändamål. Åtgärderna får emellertid icke avse tillämpning av importtullar och icke heller, utan särskilt bemyndigande, importrestriktioner. I den mån skyddsåtgärder för här avsedda ändamål visar sig nödvändiga torde därför främst statliga subventioner komma ifråga."

Detta uttalande lämnades utan erinran av riksdagen (UU 2; rskr 140).

4.2.2 Ministerrådets beslut 1966

År 1964 uppdrog EFTAs råd åt den inom organisationen arbetande handelsexpertkommittén att studera de offentliga företagens verksamhet i den del denna regleras i artikel 14. Kommittén skulle vidare rapportera om vidtagna eller planerade åtgärder i anledning av bestämmelserna i artikeln. Vidare skulle kommittén kunna avge rekommendationer avseende ytterligare åtgärder som bedömdes lämpliga. Kommittén delegerade uppdraget till en särskild arbetsgrupp bestående av experter på offentlig upphandling. Arbetsgrup-

[1] I artikel 18 stadgas bl a följande:
"Ingen bestämmelse i denna konvention skall hindra en medlemsstat att vidtaga åtgärder, vilka den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga skyddsintressen, där sådana åtgärder
a) – – – – –
b) avse handel med vapen, ammunition eller krigsmateriel eller avse sådan forskning, utveckling eller tillverkning som är oundgänglig för försvarsändamål, under förutsättning att åtgärderna icke inbegripa tillämpning av importtullar eller kvantitativ begränsning av importen, utom då sådan begränsning är tillåten enligt artikel 12 eller medgives genom beslut av rådet, – – –"

pen framlade i juli 1966 sin rapport (EFTA/CTE 8/66) för rådet. Rapporten innehöll en redogörelse för EFTA-ländernas upphandlingsbestämmelser och en tolkning av förpliktelserna enligt artikel 14. En rad rekommendationer i specifika frågor avsåg vissa förhållanden i olika medlemsländer som expertgruppen påtalade. Där analyserades även hur konventionens bestämmelser om upphandling för offentliga ändamål bör tillämpas i praktiken. Rapportens slutsatser och rekommendationer godkändes av ministerrådet vid ett sammanträde i Lissabon i oktober 1966. Ministerrådsbeslutet kan sägas utgöra tillämpningsbestämmelser till artikel 14 i konventionen.

Enligt ministerrådets beslut skall de offentliga företagen – definierade enligt ovan – vid upphandling och annan kommersiell verksamhet ge lika behandling för inhemska varor och andra varor av EFTA-ursprung. De är vidare skyldiga att utlägga beställningar på grundval av affärsmässiga överväganden. Som förut framhållits äger bestämmelserna endast tillämpning på upphandling av varor som åtnjuter EFTA-behandling. Övrig upphandling, t ex av tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten ligger vid sidan av bestämmelserna. Dock bör framhållas att offentligt företag inte i samband med byggnads- och anläggningsarbeten eller upphandling av tjänster får införa villkor för entreprenör om inköp av vissa varor i samband med dessa uppdrag, som strider mot principerna i artikel 14 eller mot slutsatserna och rekommendationerna i arbetsgruppens rapport.

Varje medlemsland får själv bestämma sina upphandlingsregler under förutsättning att de inte är diskriminerande eller innehåller ett skydd för inhemska produkter. Eventuella föreskrifter som innehåller företräde för inhemsk leverantör skall ändras i de fall där EFTA-företag konkurrerar. Valet av upphandlingsform skall göras så att leverantörer i andra EFTA-länder ges erforderlig tid och likartade möjligheter att konkurrera med inhemska leverantörer. Inhämtande av anbud från endast en producent bör användas endast om andra anbudsformer visar sig opraktiska eller oskäliga.

Någon förpliktelse att redovisa inkomna anbud föreligger inte. Även om tillkännagivande av inkomna och antagna anbud kan vara en effektiv garanti för att säkerställa opartisk bedömning, anses det dock kunna minska snarare än öka konkurrensen. Förfarandet anges kunna vara vilseledande och i själva verket motverka anbudsgivarnas intressen. Andra åtgärder för att garantera opartiskhet föreslås utredas sedan man vunnit ytterligare erfarenhet av samarbetet mellan medlemsstaterna på detta område.

Anbuden prövas i samtliga medlemsländer vanligen på affärsmässiga grunder. I vissa fall bedöms dock offerterna efter icke-kommersiella kriterier. Tillämpningen av sådana kriterier kommer endast att vara förenlig med artikel 14 om den inte i praktiken leder till skydd eller diskriminering. Följande kommentarer fogades till beslutet.

1. Offentliga företag skall, vid jämförelse mellan inhemskt och utländskt anbud, inkludera tullar o d i det utländska priset. Vidare får skatteintäkter inte subtraheras från det inhemska offererade priset. Statliga bidrag till regionala eller kommunala myndigheter får aldrig förknippas med villkor om upphandling av inhemsk produkt för dessa medel.

2. Kontroll på förhand av inköp får endast avse vanlig budget- eller revisionskontroll och inte lägga särskild börda på inköp från utlandet.

3. Långsiktiga köpeavtal skall inte träffas så att företag från andra EFTA-länder förhindras konkurrera.

4. Nationell säkerhet och allmänt hälsoskydd kan endast åberopas om detta har stöd av artiklarna 12 och 18 i konventionen.

5. Medlemsländerna skall inte förbise möjligheterna att inbjuda leverantörer från andra EFTA-länder att konkurrera om utvecklingskontrakt eller däri ingående produktionsdelar, åtminstone efter en skälig tidsperiod.

6. Artikel 14 innehåller inga bestämmelser som ger stöd för diskriminatorisk eller skyddande användning av upphandling som ett led i regionalpolitiken eller i den ekonomiska

politiken (t ex för att motverka en ogynnsam utveckling i sysselsättningen) eller vid betalningsbalanssvårigheter. Dessa frågor skall senare ägnas förnyat studium, varvid man skall beakta arbetsgruppens synpunkter.

Direktiv som lämnas av medlemsstat i egenskap av aktieägare, genom ledamotskap i styrelse eller på varje annat sätt i fråga om statsägda eller statskontrollerade företags upphandlingsverksamhet skall vara underkastat bestämmelserna i artikel 14 och arbetsgruppens förslag till tillämpningsbestämmelser. Här avses företag som är underkastade statens kontrollmakt eller företag genom vilka staten i väsentlig grad påverkar importen från andra medlemsstater.

Det åligger medlemsstaterna att använda alla tillgängliga lagliga medel för att kontrollera eller påverka de regionala eller kommunala myndigheternas upphandling så att bestämmelserna i artikel 14 följs. Artikel 14 skall sålunda i princip utsträcka sin tillämpning till praktiskt taget varje tänkbar kommersiell verksamhet inom den offentliga sektorn. Emellertid varierar de centrala och lokala myndigheternas inbördes ställning från ett land till ett annat och det finns offentliga företag, som de centrala myndigheterna inte har kontroll över. Ett exempel härpå är de schweiziska kantonernas upphandling. En särskild paragraf har därför fogats till ministerrådets beslut med innebörd att i de fall, då medlemsstaterna saknar erforderliga lagliga möjligheter att kontrollera regionala eller kommunala myndigheters verksamhet, skall de *verka* för att dessa myndigheter iakttar bestämmelserna. Därvid skall medlemsstaternas regeringar sprida kunskap om förpliktelserna enligt artikel 14 och om arbetsgruppens rapport samt *rekommendera* kommunerna och de regionala organen att efterleva dessa förpliktelser.

Bortsett från upphävande av föreskrifter och praxis som strider mot artikel 14 föreligger enligt ministerrådet behov av att vidta vissa särskilda praktiska åtgärder i syfte att underlätta en ökning av EFTA-handeln inom den offentliga sektorn genom närmare samarbete mellan medlemsstaterna på den offentliga upphandlingens område. För att säkerställa att intresserade leverantörer i andra EFTA-länder får möjlighet att delta i anbudstävlan, inte minst när anbudsinbjudan riktas till en begränsad krets företag, föreslås omedelbara åtgärder av medlemsstaterna på följande punkter:

- utbyte genom EFTA-sekretariatet av förteckningar[1] över offentliga myndigheter och företag som svarar för den största upphandlingen,
- förteckningarna skall, utöver myndigheternas namn, bl a uppta beskrivningar av varuslag, årligt värde av samtliga inköp och uppgifter om i vilken eller vilka publikationer infordran av anbud utannonseras när denna anbudsform väljs,
- upplysningar om större förändringar av förteckningarna,
- upphandlande myndigheter och företag skall ges sådana anvisningar som bedöms nödvändiga för att möjliggöra att andra EFTA-länders leverantörer kan delta med anbud och att dessa anbud bedöms objektivt.

För att underlätta affärskontakter mellan upphandlande myndigheter och intresserade leverantörer från EFTA-länder skall regeringarna dels överväga möjligheterna att i en eller ett fåtal publikationer tillkännage samtliga fall där anbud infordras genom annonsering, dels utreda möjligheten att i samma publikation(er) även publicera kortfattade notiser om anbudsinfordran med särskilda skrivelser från ett begränsat antal företag. Vid svårigheter i enskilda fall i samband med att EFTA-leverantörer deltar i anbudsgivning skall regeringarna skyndsamt ställa sig till förfogande för diskussioner på bilateral basis.

Medlemsländernas regeringar skall ge en vid spridning åt slutsatserna i arbetsgruppens rapport. Förändringar av föreskrifter för eller praxis av offentlig upphandling skall anmälas till EFTA.

[1] Publicerad 1968, "Public Procurement in EFTA", EFTA Geneva. Reviderad upplaga utkom 1971.

EFTA:s handelsexpertkommitté skall enligt beslutet fortlöpande följa utvecklingen på detta område. Kommittén kan när så bedöms lämpligt rekommendera ytterligare åtgärder för att säkerställa att syftet i artikel 14 fullständigt genomförs. Den första undersökningen av artikelns verkningar i praktiken skulle påbörjas under första halvåret 1968.

Genom beslut den 1.6.1967 godkände Kungl Maj:t förslaget till riktlinjer som EFTA:s ministerråd godkänt i Lissabon 1966. Utdrag ur ministerrådets protokoll fogades till expeditionen i ärendet som ställdes till RRV med uppdrag för verket att på lämpligt sätt och i tillämpliga delar för kännedom och efterrättelse meddela innehållet av Lissabonbeslutet för de upphandlande myndigheterna. Avskrifter av skrivelsen tillställdes kommunförbunden.

4.2.3 Översyn av EFTA:s konkurrensregler

Ministerrådet fattade i maj 1968 beslut om att en ny översyn skulle göras av EFTA:s samtliga konkurrensregler. I sammanhanget skulle även behandlas de frågor där enighet inte uppnåtts i tidigare utredningar. Sålunda skulle bl a förhållandet mellan konkurrensreglerna och åtgärder som ett led i regionalpolitiken eller den ekonomiska politiken eller vid betalningsbalansvårigheter ses över. I nära anslutning till detta arbete skulle man också överväga frågan om behovet av en eventuell allmän undantagsklausul efter övergångstidens slut. Översynen skulle utföras av ställföreträdarna för de permanenta representanterna i Genève med biträde av utsänd expertis.

En första rapport lades fram i maj 1970. Något nytt i upphandlingsfrågan hade man därvid inte enat sig om. Rådet beslöt att inte för tillfället fortsätta utredningsarbetet men framhöll att länder med särskilda problem på nytt kunde ta upp frågan i EFTA. Det kan nämnas att man från svensk sida sökte nå fram till en helhetssyn på upphandlingsproblematiken och dess roll som ett medel i den ekonomiska politiken.

4.2.4 Tillämpningen av artikel 14

Som ovan framhållits åligger det EFTA:s handelsexpertkommitté att fortlöpande följa tillämpningen av artikel 14. Samarbetet på detta område har hittills främst avsett en rad tekniska frågor. Även vissa principfrågor har dock varit föremål för överväganden. Bl a gjordes erinringar mot Sverige över utläggningen av industribeställningar vintern 1967–68 i sysselsättningsfrämjande syfte. Kommunerna beviljades härvid ett statsbidrag på högst 20 % av inköpssumman vid sådana beställningar hos verkstadsindustrin som planerats utläggas efter den 1.7.1968 men som tidigarelades. I det svenska svaret framhölls att bestämmelsen i artikel 14 måste ses i samband med innehållet i artikel 30 enligt vilken medlemsländerna avser att föra en ekonomisk politik som främjar sammanslutningens syften, bl a den fulla sysselsättningen. Handelsexpertkommittén framhöll att artikel 14 i sig inte kan anses sanktionera åtgärder av detta slag men att frågan om undantag i vissa fall från bl a artikel 14 var under förnyat övervägande (jfr avsnitt 4.2.3). Kommittén ansåg därför att den under dessa omständigheter inte kunde komma till något slutligt avgörande.

I juni 1971 diskuterade handelsexpertkommittén det svenska beslutet av den 16.4.1971 att på nytt lämna statsbidrag på högst 20 % till kommunerna i vissa fall vid tidigareläggning av industribeställningar. Under hösten 1971 har handelsexpertkommittén på nytt tagit upp frågan i anledning av Kungl Maj:ts beslut den 8.7.1971 att vidga beställningsramen för de kommunala beställningarna. Från dansk sida ansågs åtgärderna strida mot EFTA-reglerna. Man ansåg att övriga kommittéledamöter borde uttrycka sitt beklagande och anhålla om att Sverige skulle binda sig för att inte vidta liknande åtgärder igen. Den svenske representanten framhöll att arrangemanget i praktiken inte kunde ställa till besvär för andra EFTA-leverantörer. De övriga medlemmarna av kommittén påpekade att gällande EFTA-regler inte hade ändrats till följd av översynen av

organisationens konkurrensregler (jfr avsnitt 4.2.3) och uttryckte den meningen att de svenska åtgärderna inte stod i överensstämmelse med bestämmelserna om offentlig upphandling så som de tolkats i Lissabon. Parallellt med överläggningarna i handelsexpertkommittén har även EFTA:s beslutande organ – rådet – inlett överläggningar i frågan. Dessa beräknas fortsättas under 1972.

4.2.5 Tidigare behandling i EFTA av utvecklings- och sysselsättningsbeställningar

Upphandlingskommittén skall som tidigare nämnts enligt sina direktiv pröva formerna för en modifiering under vissa omständigheter av den grundläggande affärsmässighetsprincipen i den svenska upphandlingskungörelsen. Här åsyftas två fall, nämligen dels när statliga beställningar läggs ut i sysselsättningsfrämjande syfte, dels när beställningarna sker som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Mot denna bakgrund kan det vara av intresse att närmare i dessa avseenden studera förarbetena till det i avsnitt 4.2.2 nämnda ministerrådsbeslutet 1966, vilka framlagts av den tidigare nämnda särskilt tillkallade arbetsgruppen.

Enligt arbetsgruppen förekommer det i flera länder att *utvecklingsbeställningar* (utveckling och produktion av ny utrustning som erfordrar ett betydande forskningsarbete) läggs ut till inhemska företag av säkerhetsskäl eller i syfte att främja den tekniska utvecklingen vid inhemska industrier. Arbetsgruppen framhöll att utvecklingsbeställningar vanligen består av två element nämligen dels forskning eller teknisk utveckling som behövs för att tillhandahålla ny utrustning, dels en därefter följande produktion. Arbetsgruppen ansåg att produktionsdelen i princip faller under artikel 14 i konventionen men att det i många fall skulle vara svårt eller omöjligt att skilja mellan de båda delarna. Upphandlande myndigheter borde emellertid inte förbise de möjligheter som finns att inbjuda kompetenta företag i andra medlemsländer att konkurrera om utvecklingsbeställningar eller att dela upp de två elementen i dessa, åtminstone efter en skälig tidsperiod.

Bestämmelsen kan enligt kommittén inte anses utgöra en förpliktelse för upphandlande myndigheter att alltid infordra anbud från kompetenta företag i andra medlemsländer eller att uppdela utvecklingsbeställningen i två delar, nämligen forskning och produktion. Å andra sidan kan dock bestämmelsen inte tolkas som ett medgivande att genomgående avstå från att inhämta anbud från kompetenta företag i andra medlemsländer.

Beträffande frågan om att använda den offentliga upphandlingen som ett medel i *regionalpolitiken* framhöll arbetsgruppen att de medlemsländer (Schweiz och Storbritannien) som använder sig av detta redskap inte anser att det strider mot artikel 14. Som skäl härför brukar anges att ett speciellt skydd diskriminerar såväl mot konkurrerande företag i andra områden av det egna landet som mot utländska företag.

Hänvisning gjordes enligt rapporten till de norska och brittiska delegaternas anföranden i mötesprotokollen från ministerrådsmötet i Stockholm i november 1959 angående "rätten att insätta stödåtgärder avsedda att främja den ekonomiska utvecklingen i kommuner där högre grad av arbetslöshet eller en betydande lägre levnadsstandard föreligger". Vissa delegater ansåg att det nämnda avsnittet i Stockholmsprotokollet kunde åberopas och att förmånsbehandling till företag i sådana områden kan ges på dessa grunder. Emellertid kom arbetsgruppen i sina överläggningar fram till att artikel 14 i sig inte medger något sådant undantag för förmånligare behandling åt vissa företag i sådana fall. Gruppen ansåg dock att det allmänna problemet med regionalpolitik inom ramen för konventionen borde utredas särskilt.

Från svenskt och finskt håll framhölls i arbetsgruppen att undantag från principen om affärsmässighet vid den statliga upphandlingen borde kunna göras i vissa fall. I Sverige kunde avsteg från de generella regler-

na göras genom särskilt beslut av regeringen (men inte av den upphandlande myndigheten) som ett led i den allmänna *ekonomiska politiken*, t ex för att påverka sysselsättningsläget. Finlands och Sveriges representanter i arbetsgruppen förordade att denna möjlighet borde medges inom ramen för EFTA-reglerna. Arbetsgruppen övervägde frågan. Man ansåg att regeringarna i vissa lägen skulle kunna ha ett legitimt intresse av att stimulera ekonomin genom att vidta åtgärder för att komma till rätta med deflationstendenser och arbetslöshet av allmän natur eller hörande till viss sektor. Arbetsgruppen enades emellertid om att artikel 14 i sig inte innehåller några undantag som tillåter att speciella åtgärder, stridande mot artikelns huvudprincip, kan vidtas för dessa syften. Man pekade dock på att medlemsstaterna enligt artikel 30 i konventionen skall föra en sådan ekonomisk politik och finanspolitik att sammanslutningens syften främjas. (Ett av dessa är enligt artikel 2 att främja en full sysselsättning.) Arbetsgruppen kunde inte dra några slutsatser om sambandet mellan artiklarna 14 och 30, eftersom dessa frågeställningar låg utanför arbetsgruppens mandat. Med hänvisning till att en allmän utredning om undantagsregler övervägdes i EFTA, föreslog arbetsgruppen att frågan om att i vissa lägen utnyttja den offentliga upphandlingen som ett led i den ekonomiska politiken skulle tas upp i detta sammanhang.

4.3 *Nordiskt samarbete*

I en redovisning av det internationella samarbetet avseende offentlig upphandling har kommittén ansett det finnas anledning att något granska de förslag i frågan som lades fram i Nordekrapporten. I kapitel 11 i förslaget till ett utvidgat nordiskt ekonomiskt samarbete (Nordek) skulle de fördragsslutande staterna, i syfte att uppnå enhetliga konkurrensförhållanden och ett rationellt utnyttjande av produktionsresurserna, skapa gemensamma regler i fråga om statliga stödåtgärder samt offentlig upphandling och offentliga arbeten. Häri torde även upphandling av tjänster ingå. De nordiska länderna skulle därför avstå från alla sådana statliga stödåtgärder som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensvillkoren för företagen i de olika nordiska länderna. Vidare skulle länderna i fråga om offentlig upphandling och offentliga arbeten tillämpa en likaställningsprincip, som innebar att diskriminering mellan varor från de nordiska länderna eller mellan dess medborgare eller juridiska personer skulle undvikas på dessa områden. Avsikten var att det föreslagna nordiska ministerrådet före den 1.1.1972 skulle fastställa tidpunkten för likaställningsprincipens ikraftträdande beträffande offentliga arbeten samt de åtgärder som de nordiska länderna borde vidta i detta sammanhang. Ministerrådet skulle även före samma dag fastställa allmänna riktlinjer för beviljandet av statsstöd till näringslivet liksom för offentlig upphandling och offentliga arbeten. Dessa riktlinjer borde bl a ange vilka former av statliga stödåtgärder som kunde användas och på vilka områden stödåtgärderna helt eller delvis skulle göras enhetliga. I riktlinjerna borde enligt rapporten vidare klargöras under vilka omständigheter undantag från likaställningsprincipen skulle få göras t ex av hänsyn till regional- och sysselsättningspolitiken och den ekonomiska politiken i övrigt. Intill dess ministerrådets beslut hade genomförts skulle de nordiska länderna få göra sådana undantag från målsättningen, som var motiverade av hänsyn till lokaliserings- och sysselsättningspolitiken samt ekonomisk politik i övrigt. Ministerrådet skulle även kunna fatta beslut om harmonisering av de nordiska ländernas lagstiftning och administrativa praxis.

Den föreslagna nordiska samarbetskommittén för näringsrätt och konkurrensregler skulle enligt förslaget fortlöpande företa undersökningar om de bestämmelser och den praxis som de nordiska länderna tillämpade på ifrågavarande områden samt på grund härav avge rapporter och förslag till ministerrådet.

I den mån de statliga myndigheterna inte har befogenhet att bestämma över kommunala eller andra icke statliga myndigheters

handläggning av frågor om offentlig upphandling och offentliga arbeten samt kommunala stödåtgärder skulle landet *verka* för att bestämmelserna tillämpas även av dessa (detta motsvarar EFTA-bestämmelserna).

4.4 *EEC*

4.4.1 Upphandling av offentliga arbeten

Som nämnts i inledningen till detta kapitel godkände EEC-rådet den 26.7.1971 två direktiv avseende upphandling av offentliga *arbeten*. Det ena direktivet syftar till undanröjande av diskriminerande bestämmelser mot utländska företag och grundar sig på Romfördragets regler om etableringsfrihet och fritt utövande av tjänster. Enligt direktivet åläggs medlemsländerna att undanröja sådana diskriminerande regler som beskär möjligheterna för entreprenörer från andra medlemsländer att delta i offentliga entreprenader. Särskilt understryks vikten av att man avvecklar sådana bestämmelser som möjliggör diskriminering genom tekniska specifikationer och genom förmånliga krediter.

Från tillämpning av direktivet undantas vissa typer av industriella anläggningar (elektricitets-, energi-, kärnforsknings- och gruvanläggningar).

Det andra av rådet antagna direktivet vid nämnda möte gäller samordning av reglerna för anbudsförfarandet vid offentliga arbeten. Det syftar till att skapa enhetliga normer inom medlemsländerna ifråga om proceduren för infordrande och antagande av anbud. Med hjälp av ett antal objektiva kriterier, som strikt skall iakttas av den offentlige upphandlaren, eftersträvas att begränsa en eventuell skönsmässig bedömning av anbud och anbudsgivare. Följande procedur skall enligt direktivet gälla vid infordran av anbud på offentliga arbeten:

a. publicering i gemenskapernas officiella tidning, Journal Officiel

b. förbud mot att använda diskriminerande tekniska specifikationer

c. tillämpning av fastlagda objektiva kriterier vid val av entreprenör

d. övervakning av tillämpningen av bestämmelserna genom en särskild rådgivande kommitté för upphandling av offentliga arbeten.

Det föreskrivna anbudsförfarandet gäller för entreprenader som överstiger ett värde av 1 milj dollar (ca 5 milj kr). Direktivet skall börja tillämpas inom ett år efter kungörandet, således omkring mitten av 1972. Det innehåller ingen indikation om reglernas eventuella tillämpning vad gäller anbud från företag i icke-medlemsländer.

Undantagna från tillämpningen av de nämnda reglerna är emellertid följande typer av arbeten:

Anläggningar inom transport-, vatten- och energiområdet.

Tekniska eller konstnärliga arbeten som endast kan utföras av visst företag.

Arbeten som av säkerhetsskäl inte kan offentliggöras.

Tilläggsarbeten såvida dessa inte överstiger 50 % av kostnaden av det ursprungliga uppdraget.

Upprepning av likartade arbeten.

I Frankrike och Italien tillämpas ett system med att vissa offentliga arbeten, som t ex anläggning av motorvägar, utförs via koncessioner till privata konsortier, vilket i praktiken inneburit att utländska konkurrenter utestängts från deltagande i anbudsförfarandet. När det gäller koncessioner har medlemsländerna i form av en samtidigt med direktiven antagen deklaration kommit överens om en särskild procedur som skall tillämpas tills vidare.

Kommissionen avser återkomma till frågan och lägga fram förslag till definitiv reglering av denna typ av offentliga anläggningsarbeten. Ett italienskt krav att nationella entreprenörer skall tillförsäkras en väsentlig del av arbetena har i viss mån tillgodosetts genom att 30 % av entreprenadkostnaden skall kunna förbehållas inhemska företag.

Rådets beslut om upprättande av en rådgivande kommitté för offentliga anläggningsarbeten syftar till att få till stånd ett effektivt övervakningssystem när det gäller tillämpningen av gemenskapsreglerna. Den rådgivan-

de kommittén skall särskilt undersöka sådana fall då entreprenörer inte fått uppdraget trots att deras anbud varit ekonomiskt mest förmånligt. Avsikten är inte att ge kommittén någon dömande funktion utan endast att tillse att den föreskrivna upphandlingsproceduren får avsedd verkan i praktiken.

4.4.2 Offentlig upphandling av varor

Kommissionen överlämnade i mars 1971 till rådet förslag till direktiv rörande samordning av förfarandet vid offentlig upphandling av *varor*. Rådet beräknas ta ställning till förslagen under 1972. Genom Romfördragets artikel 30 förbjuds sådana åtgärder mellan medlemsländerna som har motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner. Härunder faller bl a sådana bestämmelser om offentlig upphandling som är diskriminerande mot annan medlemsstat. Genom ett av kommissionen i december 1969 utfärdat direktiv preciseras vilka inskränkningar av detta slag som inte är tillåtna. Emellertid kvarstår härutöver en rad diskriminatoriska effekter som en följd av olikheter i medlemsstaternas bestämmelser på upphandlingsområdet. Kommissionen har därför lagt fram direktivförslag som syftar till att samordna medlemsländernas regler för statlig upphandling av varor. Därvid förbättras möjligheterna att kontrollera att inga diskriminerande metoder förekommer.

Undantag från tillämpningen av direktivförslaget föreslås för transport-, vatten- och energiföretag eftersom dessa inom flera medlemsstater inte har helt offentligrättslig karaktär. Vidare får undantas upphandling som understiger ett värde av 60 000 dollar, dvs ca 300 000 kr.

Förslaget förutser införande av enhetliga regler i följande avseenden:

a. Publiceringsförfarande vilket möjliggör för intresserade leverantörer i alla medlemsländer att få kännedom om förestående upphandlingar. Publicering skall ske i gemenskapernas officiella tidning. Förslaget innehåller bestämmelser om dels "öppet förfarande" då alla intresserade leverantörer kan avge anbud, dels "icke öppet förfarande" då endast de leverantörer som fått inbjudan kan avge anbud. Även i sistnämnda fall skall upphandlande myndighet före upphandlingen med en notis kungöra sin avsikt att upphandla. Intresserade leverantörer kan ansöka om deltagande under minst 12 dagar från dagen för avsändandet av notisen. Direktivförslaget innehåller vidare minimitider för avgivande av anbud och bestämmelser om vad nämnda kungörelser skall innehålla.

Undantag från bestämmelserna om notisförfarandet föreslås i följande fall

När anbud i vederbörlig ordning inte erhållits

Vid upphandling av föremål av konstnärlig art

Utläggning av forsknings- och utvecklingsbeställningar

I vissa fall av tidsskäl

Vid tilläggsbeställningar

Vid upphandling av varor som noteras och köps på börs inom gemenskapen.

b. Förbud mot varje klausul som har diskriminerande effekt särskilt när det gäller tekniska specifikationer för de varor som skall upphandlas.

c. Fastställande av kriterier som kan tillförsäkra leverantörerna en reell möjlighet att delta i anbudsgivning.

d. Kriterier för antagande av anbud. Det från ekonomisk synpunkt förmånligaste anbudet skall antas.

e. Den under 4.4.1 nämnda rådgivande kommittén föreslås pröva tillämpningen av bestämmelserna.

4.5 *Sammanfattning*

Som tidigare framhållits är åtagandena inom EFTA de hittills enda gällande förpliktelserna för svenskt vidkommande till följd av internationellt samarbete på upphandlingsområdet. Dessa bestämmelser avser endast upphandling av sådana varor som är underkastade EFTA-behandling (andra varor än jordbruksvaror). Upphandling av tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten ligger vid sidan av bestämmelserna. Upphandlande

myndighet får dock inte vid sådan upphandling införa villkor om inköp av vissa varor i samband med dessa uppdrag.

Varje medlemsland får själv bestämma sina upphandlingsregler under förutsättning att de inte är diskriminerande gentemot andra medlemsländer. Anbud skall i princip prövas efter affärsmässiga grunder. Bestämmelserna riktar sig till statliga myndigheter. Kommunala myndigheters upphandling omfattas inte av bestämmelserna men medlemsstaternas regeringar skall verka för att kommunerna iakttar bestämmelserna.

Frågan om rätt för myndighet att göra avsteg från principen om affärsmässighet av regionalpolitiska eller ekonomisk-politiska skäl har ännu inte slutgiltigt lösts. Från flertalet medlemsländer har en tämligen negativ reaktion framkommit när man på svensk sida aktualiserat dessa frågor.

Nordekförslaget byggde på en likaställningsprincip. Härvid kan särskilt noteras – mot bakgrund av de nordiska ländernas ställningstaganden i EFTA-samarbetet – att möjligheter till avsteg från denna princip inte uteslöts, utan att frågan skulle närmare prövas vid senare tillfälle.

EEC-samarbetet på upphandlingsområdet befinner sig sannolikt i ett inledningsskede. Arbetet synes fortsätta mot skapandet av ett regelsystem för en icke-diskriminatorisk marknad för EEC:s medlemsländer. Hittills har rådet antagit två direktiv. Det ena avser avskaffande av diskriminerande regler som inskränker möjligheterna att delta i anbudsförfaranden avseende offentliga arbeten och det andra samordning av reglerna för infordrande av anbud på offentliga arbeten. Direktiven synes även omfatta de kommunala myndigheternas upphandling. Vidare har kommissionen för rådet lagt fram ett direktivförslag avseende harmonisering av förfarandet vid offentlig upphandling av varor.

5 Den statliga upphandlingens omfattning och organisation

5.1 *Omfattning*

Någon officiell statistik över den statliga upphandlingens omfattning m m finns inte. Det enkätmaterial som RRV infordrat i samarbete med kommittén ger dock en översiktlig bild av den statliga upphandlingens omfattning och inriktning. Visserligen har RRV:s enkät inte berört samtliga upphandlande myndigheter utan av praktiska skäl fått begränsas till större sådana, men å andra sidan har ingått samtliga myndigheter med lokalförvaltningar som själva svarar för sin upphandling. Den upphandling som sålunda inte direkt kartlagts torde därför sakna betydelse när det gäller att uppskatta de statliga myndigheternas totala upphandling. I tabell 5.1 anges omfattningen. Det bör observeras att de statliga bolagens inköp inte ingår, eftersom utredningsuppdraget inte omfattar dessa. En närmare redogörelse över de uppgifter som infordrats genom enkäten lämnas i tabellbilagorna.

Som framgår av tabellen har upphandlingen varierat i storlek mellan de olika budgetåren, vilket i och för sig torde få anses vara naturligt. Den stora skillnaden i varuupphandlingen mellan budgetåren 1966/67 och 1967/68 förklaras av att två speciellt kostnadskrävande upphandlingsprojekt kontrakterades under denna tid av försvarets materielverk resp vattenfallsverket. Även framdeles torde av liknande orsak stora svängningar kunna förutsättas förekomma mellan olika budgetår.

Vad gäller fördelningen av upphandlingen mellan olika myndigheter visar enkätmaterialet att upphandlingen domineras av ett förhållandevis litet antal myndigheter. Såsom framgår av tabell 5.2 avseende det senast redovisade budgetåret svarar sålunda åtta av myndigheterna för en upphandling på sammanlagt ca 6 000 milj kr, vilket motsvarar 85 % av statsverkets totala upphandling.

Även om ett fåtal myndigheter dominerar, kan man dock konstatera att återstående 15 % av upphandlingen representerar ett i absoluta tal betydande belopp. Den procentuella fördelningen mellan de största myndigheterna framgår närmare av tabellen.

Av tabellen kan vidare utläsas att de i upphandlingshänseende fem största myndigheterna (försvarets materielverk, vattenfallsverket, televerket, vägverket och statens järnvägar) inom gruppen varor svarar för inte mindre än ca 80 % av den totala varupphandlingen. Materielverket svarar ensamt för en tredjedel.

Tabell 5.1 De statliga myndigheternas upphandling budgetåren 1966/67–1968/69 (Avrundade belopp i milj kr).

	1966/67	1967/68	1968/69
Varor (materiel)	3 300	4 900	4 600
Byggnads- och anläggningsarbeten	1 100	1 200	1 300
Tjänster	1 100	1 400	1 100
Summa	5 500	7 500	7 000

Tabell 5.2 De största upphandlande myndigheternas procentuella andel av upphandlingen av varor, tjänster, byggnads- och anläggningsarbeten budgetåret 1968/69 (avrundade tal).

Myndighet	Varor		Tjänster		Byggnads- och anläggnings-arbeten		Summa	
	Milj kr	%	Milj kr	%	Milj kr	%	Milj kr	%
Försvarets materielverk	1 520	33	479	44	20	2	2 019	29
Statens vattenfallsverk	1 003	21	14	1	28	2	1 045	15
Televerket	635	14	15	1	226	17	876	12
Statens vägverk	237	5	82	8	201	15	520	7
Statens järnvägar	274	6	158	14	30	2	462	7
Fortifikationsförvaltningen	52	1	19	2	320	25	391	6
Byggnadsstyrelsen	38	1	22	2	321	25	381	5
Postverket	136	3	137	13	9	1	282	4
Summa	3 895	84	926	85	1 155	89	5 976	85

Ifråga om byggnads- och anläggningsarbeten (entreprenader) svarar de fyra största byggande myndigheterna (byggnadsstyrelsen, fortifikationsförvaltningen, televerket och vägverket) för 82 % av den totala entreprenadupphandlingen. Som synes är byggnadsstyrelsens och fortifikationsförvaltningens respektive andelar av den totala entreprenadupphandlingen lika stora, nämligen 25 % för vardera myndigheten.

Inom gruppen tjänster (transporter, konsulttjänster och liknande) är likaledes några få myndigheter dominerande. Inom detta område svarar materielverket för 44 % av den totala tjänsteupphandlingen. De av materielverket lämnade uppgifterna inkluderar emellertid i stor omfattning sådana tjänster som gäller utveckling av materiel. Verket har uppgivit att gränserna är flytande mellan vad som i dessa fall skall anses vara materielkostnader och vad som är konsulttjänster. Närmast efter materielverket följer statens järnvägar med 14 % av den totala tjänsteupphandlingen, postverket med 13 % och vägverket med 8 %. De nämnda fyra myndigheterna svarar sålunda för i det närmaste 80 % av den totala tjänsteupphandlingen.

Resultatet av enkäten redovisas mera fullständigt i tabellbilagorna 7–44.

Genom enkätsvaren har erhållits en relativt god bild av upphandlingens fördelning på olika slag av varor och materiel samt på olika slags tjänster och entreprenader. Inom varu(materiel)upphandlingen uppgår gruppen maskiner (exkl elektriska)[1] till mer än 1 000 milj kr vilket motsvarar 22 % av den totala upphandlingen inom detta område. De därnäst största grupperna är elmaskiner med tillbehör[2] (597 milj kr) samt metaller och metallprodukter (590 milj kr), vardera med 13 %. Bland övriga varugrupper kan nämnas mineraloljor, som uppgår till 252 milj kr (5 %) samt livsmedel som representerar ett värde av 146 milj kr (3 %).Självfallet är det de stora upphandlande myndigheterna som i regel är de största förbrukarna inom de olika varugrupperna. Detta hindrar emellertid inte att även andra myndigheter i vissa fall kan vara dominerande. Som exempel kan nämnas utrustningsnämnden för universitet och högskolor när det gäller vetenskapliga instrument (27 milj kr), vägverket i fråga om mineralprodukter utom oljor (47 milj kr), karolinska sjukhuset vad avser medicinsk utrustning (4 milj kr) och kriminalvårdsstyrelsen i fråga om trävaror (11 milj kr).

När det gäller upphandlingen av tjänster har inte någon mera ingående uppdelning kunnat göras på grund av de i många fall flytande gränserna mellan olika slag av tjänster. Av de inkomna uppgifterna framgår emellertid att kostnaderna för konsulter kan beräk-

[1] Definition enligt tulltaxan: "Ångpannor, maskiner och apparatur samt mekaniska redskap."

[2] Definition enligt tulltaxan: "Elektriska maskiner och apparater samt elektrisk materiel."

nas uppgå till 405 milj kr, vilket motsvarar 37 % av tjänsteupphandlingen. Transporttjänsterna svarar för 188 milj kr (17 %). De i övrigt redovisade tjänsterna som på grund av sin mångfald inte varit möjliga att specificera, uppgår till 501 milj kr, vilket motsvarar 46 % av den totala tjänsteupphandlingen.

Även inom upphandlingen av tjänster har kunnat konstateras att försvarets materielverk och affärsverken sammanlagt är de utan jämförelse största konsumenterna. I fråga om konsulttjänster dominerar materielverket med 329 milj kr. I detta belopp har dock till stor del inkluderats utvecklings- och konstruktionsarbete. En senare utredning inom materielverket har visat att konsultuppdrag i egentlig mening, dvs beställningar hos konsultföretag eller hos enskilda personer, under den senaste treårsperioden utgjort i genomsnitt ca 60 milj kr per år. Byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen redovisar 20 milj kr vardera. Televerket följer därefter med 11 milj kr.

På transportsidan dominerar postverket med cirka 90 milj kr, följt av domänverket med ca 31 milj kr, försvarets materielverk med 28 milj kr (varav för statens transportkontor ca 8 milj kr) samt SIDA med 15 milj kr.

Vad slutligen gäller entreprenadområdet har förut nämnts att byggnadsstyrelsen och fortifikationsförvaltningen är helt dominerande. Härutöver kan konstateras att byggnadsstyrelsen har sin entreprenadverksamhet i princip begränsad till husbyggnadsområdet, medan fortifikationsförvaltningen även har betydande anläggningsarbeten (128 milj kr för 1968/69). Televerket har också en förhållandevis betydande upphandling av entreprenader (husbyggnader 100 milj kr och anläggningsarbeten 125 milj kr). Vägverkets entreprenadverksamhet har inte kunnat närmare specificeras men anges för budgetåret 1968/69 till 201 milj kr. Det torde här enbart röra sig om anläggningsentreprenader. Vidare kan nämnas att ej specificerade entreprenadarbeten redovisats av statens järnvägar med 30 milj kr, vattenfallsverket med 28 milj kr, karolinska sjukhuset med 12 milj kr och postverket med 9 milj kr.

Upphandlingen från utlandet är av förhållandevis stor omfattning. Av tabell 5.3 nedan framgår värdet av importen, fördelat på myndigheter och ursprungsländer. Tabellen

Tabell 5.3 Upphandling av *varor (materiel)* från utlandet under budgetåret 1968/69 (Avrundade belopp i milj kr).

Myndighet	Ursprungsland					
	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Summa	Andel av statlig varuupphandling från utlandet %
Försvarets materielverk	12	116	55	162	345	29
Statens vattenfallsverk	3	118	283	28	432	34
Televerket	10	42	6	86	144	12
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar		10	10	48	68	5
Förenade fabriksverken	4	7	8	15	34	3
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	1	8	10	14	33	3
Statens vägverk	2	5	1	22	30	2
Postverket	4	5	6	10	25	2
Rikspolisstyrelsen	1	2	6	14	23	2
Övriga	14	21	17	52	104	8
Summa	51	334	402	451	1 238	100

omfattar endast varor (materiel). Upphandlingen av tjänster och entreprenader är nämligen mycket begränsad och berör i huvudsak endast postverket (tjänster) och byggnadsstyrelsen (entreprenader). Sammanlagt rör det sig här om ca 20 milj kr för budgetåret 1968/69.

Som synes uppgår importen på varuområdet till ca 1 200 milj kr per år, vilket motsvarar 25 % av statens totala varu(materiel)upphandling. Den största importen gäller maskiner (600 milj kr). Stora importsiffror uppvisar också mineralprodukter och mineraloljor (218 milj kr) samt vetenskapliga instrument (47 milj kr). Detaljerade uppgifter framgår av tabellbilagorna 9–30.

Såsom framgår av tabellen svarar tre myndigheter för mer än 75 % av statens totala utländska upphandling, nämligen vattenfallsverket, materielverket och televerket. Vidare framgår att inköpen från EFTA-länderna (inkl Finland) uppgår till 385 milj kr, vilket motsvarar drygt 30 % av statens upphandling från utlandet. Av ungefär samma storlek är importen från USA. Importen enbart från de nordiska länderna uppgår till ca 50 milj kr.

5.2 *Organisation*

Det ingår inte i upphandlingskommitténs uppdrag att bedöma hur upphandlingsarbetet organiserats hos de enskilda myndigheterna. Vissa uppgifter har emellertid inhämtats som översiktligt belyser de tillämpade organisationsformerna. Av dessa framgår att myndigheterna organiserat det löpande inköpsarbetet med hänsynstagande såväl till upphandlingens omfattning som till dess karaktär. En genomgående strävan i varje fall när det gäller större upphandlande myndigheter synes ha varit att på lämpligt sätt sammanföra inköpsarbetet till särskilda enheter. I det följande lämnas en översiktlig redogörelse för huvuddragen i upphandlingsorganisationen hos de större upphandlande myndigheterna.

I *försvarets materielverk* ingår i stort sett oförändrade de tre förutvarande försvarsgrensförvaltningarna (armé-, marin- och flygförvaltningarna) och det tidigare försvarets intendenturverk såsom huvudavdelningar. Inom tre av huvudavdelningarna (armémateriel-, marinmateriel- och flygmaterielförvaltningarna) finns inrättade särskilda inköpsavdelningar. Inom den fjärde huvudavdelningen (intendenturmaterielförvaltningen) däremot är inköpsverksamheten i princip organiserad i sektioner inom respektive sakbyråer.

Uppdelningen av verkets upphandlingsverksamhet har medfört behov av ett samordnande organ, som tillvaratar möjligheterna till samarbete mellan inköpsenheterna i frågor av betydelse inom det merkantila handlingsområdet. För detta ändamål finns ett särskilt samordningsorgan, enheten för industri- och inköpssamordning, som organisatoriskt ingår i verkets centralplanering. I enhetens arbetsuppgifter ingår att utarbeta och utveckla materielverkets grundsyn i fråga om anskaffningspolitiken inom försvarssektorn, att kartlägga industrins forsknings-, utvecklings- och produktionskapacitet inom aktuella materielområden samt att följa upp beläggning m m hos försvarsindustrin. Enheten skall också i samarbete med verkets tekniska planering upprätta prognoser och förslag till planer för industrins utnyttjande för beställningar, utarbeta förslag till riktlinjer beträffande upphandlingstekniska metoder, kontraktsformer och rutiner samt i övrigt verka för samordning av inköpsverksamheten inom försvarssektorn.

Statsmakterna har fastställt ändrad organisation av materielverket (prop 1971:124, FöU 22, rskr 292). Någon principiell förändring av inköpsorganisationen innebär beslutet inte.

Postverkets upphandling är i princip centraliserad till olika enheter inom intendentsbyrån, nämligen inköpsavdelningen som även ombesörjer upphandling av sådan materiel (kontorsmateriel m m) som postverket enligt gällande bestämmelser skall tillhandahålla andra statsmyndigheter, byggnadsavdelningen som upphandlar byggnadsarbeten (vissa ny- och ombyggnader m m) samt postverkets industrier som genom ett gemensamt

inköpskontor upphandlar industriernas behov av råvaror m m. Postverkets centralupphandling av kontorsmateriel m m kommer närmare att beröras i kapitel 8 om den statliga inköpssamordningen.

Statens järnvägars upphandling är starkt koncentrerad till centralförvaltningen. Viss upphandling sker dock vid de fyra huvudförråden. Mera vanligt förekommande materiel upphandlas inom ekonomiavdelningen (materielsektionens inköpskontor). Maskintekniska avdelningen upphandlar spårbunden rullande materiel och banavdelningen objekt av anläggningskaraktär (entreprenader). En enhetlig inköpspolicy utformas genom centralt utfärdade företagsorder.

Även inom *televerket* är upphandlingen i stor utsträckning koncentrerad till centralförvaltningen, nämligen till ekonomiavdelningen (inköpskontoret), industriavdelningen (inköpssektionen) och projekteringsavdelningen, som även upphandlar förekommande husbyggnadsentreprenader. Anläggningsarbeten upphandlas däremot regionalt genom telekontoren. Inköpskontoret har en viss konsulterande funktion inom verket i upphandlingsfrågor.

Hos *statens vattenfallsverk* sker upphandling till övervägande del centralt vid tre av verkets huvudavdelningar, nämligen huvudavdelningarna byggnadsteknik, el- och värmeteknik samt administration (mera konventionell materiel). Vid alla dessa finns inrättade särskilda inköpsorgan.

Statens vägverks upphandling av materiel är i huvudsak koncentrerad till centralförvaltningen. Vid inköpskontoret inom ekonomiavdelningens förrådssektion upphandlas mera konventionell materiel m m. Annan materiel upphandlas av inköpskontoret hos driftavdelningens maskinsektion. Entreprenader däremot upphandlas regionalt av vägförvaltningarna och byggnadsdistrikten. Kontroll av entreprenadupphandlingen sker genom centralförvaltningens byggnadsavdelning.

Inom *byggnadsstyrelsen* ombesörjs huvudparten av entreprenadupphandlingen (ny- och ombyggnad) av byggnadsbyråns upphandlingssektion. Vissa underhållsentreprenader upphandlas dock av byggnadsförvaltningarna och styrelsens intendentsbyrå. Även förekommande upphandling av byggnadsmateriel m m sker i huvudsak inom byggnadsbyrån. Konsulttjänster upphandlas av de båda projekteringsbyråerna samt av utrednings- och utvecklingsbyråerna. Ekonomidirektören svarar för samordningen i upphandlingsfrågor inom verket.

Inom *fortifikationsförvaltningen* upphandlas entreprenader av byggnadsbyråns entreprenadsektion. Viss entreprenadupphandling sker dock regionalt genom byggnadskontoren. Byggnadsmateriel m m upphandlas i huvudsak av byggnadsbyråns inköps- och förrådssektion. Upphandlingen av konsulttjänster är däremot uppdelad på ett flertal avdelningar och byråer, bl a kasern- och befästningsavdelningarna.

När det gäller upphandlingen inom universitets- och högskoleområdet bör nämnas att denna i betydande utsträckning sker genom *utrustningsnämnden för universitet och högskolor.*

Vad gäller *övriga myndigheter* åvilar upphandlingsarbetet som regel administrativa eller kamerala byråer.

6 Den kommunala upphandlingen

6.1 *Omfattning*

Den offentliga sektorns tillväxt har varit betydande de senaste decennierna. Under åren 1960–1970 har den andel av bruttonationalprodukten (BNP) som stat och kommun tagit i anspråk för offentlig konsumtion och offentliga investeringar ökat från drygt 27 % till drygt 35 %. Andelsökningen har varit betydligt snabbare inom det kommunala området än inom det statliga. De statliga konsumtions- och investeringsutgifternas andel av BNP har i stort sett varit oförändrad under jämförelseperioden. Motsvarande andel för de kommunala utgifterna har däremot ökat med ungefär 50 %. Tabell 6.1 som bygger på nationalräkenskapernas realekonomiska fördelning av BNP belyser nämnda utveckling.

Det bör observeras att de i tabellen redovisade siffrorna endast anger procentandelarna av den realekonomiska fördelningen av utgifterna för staten respektive kommunerna. Däremot anger de inte hur utgifterna finansierats, t ex i vilken utsträckning de kommunala utgifterna täckts av statsbidrag.

Den kommunala verksamhetens ökning torde kunna förklaras av de ökade anspråk på kommunal service som vuxit fram under senare år. Detta gäller bl a i fråga om åtgärder inom bostadsförsörjningen, undervisningen, vården av barn, sjuka, handikappade och åldringar, väg- och gatuhållning samt fritidsverksamheten. En ytterligare bidragande orsak till den kommunala expansionen är att kommunerna tilldelats nya och vidgade uppgifter, som tidigare åvilat staten. Exempel på områden där huvudmannaskapet överförts till den kommunala sidan är uppgifter på undervisningens område (primärkommunerna) samt mentalsjukvården och provinsialläkarväsendet (landstingen). I sammanhanget kan dock nämnas att bl a polis-, åklagar- och exekutionsväsendet tidigare var kommunala angelägenheter som nu förstatligats.

Den ökade kommunala verksamheten har medfört omfattande investeringar. Detta belyses bl a av att investeringarna ökat (i fasta priser) med inte mindre än 250 % mellan 1950 och 1968.

Den kommunala verksamhetens utveckling kan även belysas av bruttoutgiftsökningen under senare år. Samtliga kommuners (inkl landsting och kyrkliga kommuner) utgifter för åren 1955–1969 framgår av tabell 6.2.

Tabell 6.1 De offentliga konsumtions- och investeringsutgifternas procentuella andel av BNP (löpande priser).

	1955	1960	1965	1970
Statlig konsumtion och investering	12,7	13,5	14,0	13,4
Kommunal konsumtion och investering	13,0	14,0	16,5	21,9
Summa statlig och kommunal konsumtion och investering	25,7	27,5	30,5	35,3

Källa: Nationalräkenskaperna (SCB publ nr SM 1970:21) Reviderad Nationalbudget 1971.

Tabell 6.2 Kommunernas bruttoutgifter (milj kr, löpande priser).

År	Bruttoutgifter
1955	7 045
1960	10 662
1965	20 683
1967	28 401
1968	32 352
1969	35 857

Källa: SCB, Kommunernas finanser 1969.

Mellan 1960 och 1969 har bruttoutgifterna mer än tredubblats. Det största utgiftsområdet på den primärkommunala sidan 1967 var undervisningssektorn som tog i anspråk 6 miljarder kr eller i runda tal en tredjedel av primärkommunernas bruttoutgifter. Av landstingens utgifter detta år på närmare 6 miljarder kr svarade hälso- och sjukvården för 4,4 miljarder kr.

En stor del av kommunernas utgifter utgörs av löner och transfereringar i form av socialunderstöd, hyresbidrag etc. En inte oväsentlig del kan dock hänföras till upphandling av varor, tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten. Någon officiell statistik över omfattningen av den kommunala upphandlingen finns inte f n. På uppdrag av upphandlingskommittén har emellertid statistiska centralbyrån gjort vissa beräkningar på grundval av centralbyråns statistik över kommunernas finanser. Dessa beräkningar redovisas i tabell 6.3.

Primärkommunernas totala upphandling är således ca tre gånger större än landstingens. De kommunala myndigheternas inköp ökade med närmare 12 % 1967 och drygt 11 % 1968. Motsvarande tal för landstingen uppgick till drygt 38 % respektive 18 %. Den starka ökningen 1967 orsakas främst av att huvudmannaskapet för mentalsjukvården den 1.1.1967 överfördes från staten till landstingen.

Uppgifterna avser upphandlingar som gjorts av kommunala *myndigheter* och således inte kommunala bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Det kan nämnas att det i viss omfattning, företrädesvis i större

Tabell 6.3 Kommunernas upphandling 1966 –1968 (avrundade belopp i milj kr).

	1966	1967	1968
Primärkommuner			
Varor och tjänster	4 200	4 500	5 200
Byggnads- och anläggningsarbeten	3 400	4 000	4 400
Summa	7 600	8 500	9 600
Landsting			
Varor och tjänster	1 100	1 600	1 800
Byggnads- och anläggningsarbeten	600	800	1 000
Summa	1 700	2 400	2 800
Total kommunal upphandling			
Varor och tjänster	5 300	6 100	7 000
Byggnads- och anläggningsarbeten	4 000	4 800	5 400
Summa	9 300	10 900	12 400

kommuner, förekommer att grenar av den kommunala förvaltningen handhas av juridiska personer, som på kommunens initiativ särskilt bildats för ändamålet. Det kan gälla bolag och stiftelser för uppförande av bostadsfastigheter eller aktiebolag för drift av kommunala affärsföretag av typen industriell verksamhet, hamnar, kommunikationer, tvätterier, etc. De i tabell 6.3 redovisade uppgifterna får således inte tas som ett mått på de samlade kommunala inköpen.

Även om de redovisade beräkningarna kan vara behäftade med viss osäkerhet torde de angivna beloppen för den kommunala upphandlingen kunna användas som ett mått på storleksordningen av denna. I sammanhanget kan erinras om – som framgått av kapitel 5 – att de statliga myndigheternas upphandling beräknas till drygt hälften av den kommunala, nämligen ca 7 miljarder kr för budgetåret 1968/69.

Omfattningen av den primärkommunala upphandlingen fördelad efter kommunstorlek och de olika landstingens upphandling belyses i tabellerna 6.4 och 6.5.

Storstäderna svarar som synes för ca 30 % av primärkommunernas samlade inköp. Man kan även peka på den förhållandevis stora andel som de mindre kommunerna (invånar-

Tabell 6.4 Primärkommunernas totala upphandling 1968 fördelad efter kommunstorlek (avrundade belopp i milj kr).

Total upphandling (samtliga primärkommuner i riket)	Invånarantal	Sammanlagd upphandling fördelad efter kommunstorlek
10 800[1]	mer än 120 000 (Stockholm, Göteborg, Malmö)	3 200
	80–119 999	800
	50– 79 999	1 400
	30– 49 999	1 100
	10– 29 999	2 200
	övriga	2 100

[1] I beloppet ingår köp av fastigheter vilket förklarar avvikelsen jämfört med tabell 6.3.

antal understigande 30 000 invånare) har av den totala kommunala upphandlingen, nämligen inte mindre än 40 %. Av landstingen (tabell 6.5) ligger flertalet inom så relativt höga beloppsgränser som 75–150 milj kr för nämnda år. Stockholms läns landsting svarade för den ojämförligt största upphandlingen, nämligen närmare 350 milj kr eller ca 12 % av landstingens totala upphandling.

6.2 *Regler för kommunal upphandling*

6.2.1 Normalförslaget

Svenska kommunförbundets och Svenska stadsförbundets styrelser beslöt i december 1965 att utfärda rekommendation för den kommunala upphandlingen i form av ett normalförslag till allmänna bestämmelser i ämnet. Förslaget utarbetades inom de båda förbundens kanslier. I januari 1966 godkändes normalförslaget även av Svenska lands-

Tabell 6.5 Omfattningen av landstingens upphandling 1968 (milj kr).

Landsting	Upphandling 1968		
	Varor och tjänster[1]	Byggnads- och anläggningsarbeten	Totalt
Stockholm	147	201	348
Uppsala	85	41	126
Södermanland	77	41	118
Östergötland	92	93	185
Jönköping	82	41	123
Kronoberg	57	22	79
Kalmar S	32	14	46
Kalmar N	28	11	39
Gotland	15	7	22
Blekinge	34	24	58
Kristianstad	74	34	108
Malmöhus	144	63	207
Halland	33	28	61
Göteborg och Bohus	61	31	92
Älvsborg	85	25	110
Skaraborg	58	26	84
Värmland	67	26	93
Örebro	99	40	139
Västmanland	65	31	96
Kopparberg	68	42	110
Gävleborg	69	20	89
Västernorrland	80	53	133
Jämtland	34	24	58
Västerbotten	70	49	119
Norrbotten	84	46	130
Gemensamma anstalter m m	46	13	59
Summa	1 786	1 046	2 832

[1] Det statistiska materialet medger inte uppdelning på varor och tjänster. (Uppgifter från SCB.)

tingsförbundets styrelse, som senare rekommenderade sina medlemmar att anta förslaget.

Normalförslaget gäller vid upphandling av varor (materiel) samt av byggnads- och anläggningsarbeten ävensom vid försäljning av kommun tillhörig lös egendom. Upphandling av konsultuppdrag och andra tjänster omfattas inte av bestämmelserna.

Normalförslaget har uppdelats i olika avsnitt. I det första fastställs tillämpningsområdet. Dessutom ges vissa allmänna regler t ex beträffande hemlighållande av handling i upphandlingsärende. Ett andra avsnitt innehåller mycket kortfattade bestämmelser om vad som särskilt skall beaktas vid infordrande av anbud, t ex att affärsmässiga principer skall tillämpas och att upphandlingsunderlaget skall vara så fullständigt som möjligt. Likaså lämnas uppgift om sättet för anbudsinfordran (annonsering, särskilda skrivelser eller under hand) tillika med uppgifter om vilka upplysningar som bör lämnas presumtiva anbudsgivare för att dessa skall kunna lämna realistiska anbud. I detta avsnitt lämnas också regler för förvaring av inkomna anbud med tillhörande handlingar samt för anbudsprövningen.

I detta sammanhang kan särskilt nämnas 12 §. Denna innehåller bestämmelser om de fall då anbud överhuvudtaget inte får antagas (exempelvis för sent inkommet anbud, i vissa fall på grund av obestämt pris, på grund av leverantörens bristande insikt och erfarenhet, om gåva eller annan förmån erbjudits). Vidare behandlas under vilka omständigheter det beror på myndigheten om anbud får antagas (exempelvis om anbudet avviker från anbudsvillkoren eller på grund av leverantörens bristande vederhäftighet).

I övrigt kan beträffande 12 § nämnas att i en specialmotivering angivits att kommun, som önskar tillämpa förhandlingsförfarande, formellt kan få underlag härför genom att inte ta med normalförslagets 12 § i sitt eget upphandlingsreglemente. Rekommendationen ger alltså kommunerna frihet att vid antagande av normalförslaget utelämna denna paragraf.

Vad gäller försäljningssidan innehåller normalförslaget endast en bestämmelse om att upphandlingsparagraferna i tillämpliga delar skall gälla. Härmed torde förstås att anbudsförfarande skall tillämpas, att anbudsprövning skall ske efter de principer som gäller vid upphandling etc.

6.2.2 Anpassning till 1952 års upphandlingskungörelse m m

Vid utarbetande av normalförslaget har man innehållsmässigt utgått från de statliga upphandlingsbestämmelserna. Målsättningen sådan den angivits i rekommendationen kan sammanfattningsvis sägas ha varit att reglerna skall gälla för upphandlingen hos samtliga typer och storleksgrupper av kommuner. Reglerna har begränsats till att endast omfatta frågor av direkt intresse för förhållandet mellan kommunerna å ena sidan samt leverantörer och entreprenörer å andra sidan. De skall sålunda möjliggöra full frihet för den enskilda kommunen att lösa sina interna upphandlingsfrågor efter egna behov och förutsättningar. Slutligen har bestämmelserna utformats så att de inte förhindrar upphandling genom kommunernas egna upphandlingsföretag och inte heller omöjliggör för kommun som så önskar att föra prisförhandlingar med anbudsgivare under vissa förutsättningar.

Som nämnts anknyter normalförslaget innehållsmässigt nära till bestämmelserna i den statliga upphandlingskungörelsen. De identiska bestämmelserna för byggnads- och materielområdena i upphandlingskungörelsen har emellertid förts ihop och minskats ned i normalförslaget. Vidare har kungörelsens bestämmelser av typ leveransvillkor, såsom garanti, kontroll och besiktning, förskott, betalning m m, utgått. Detsamma gäller i huvudsak bestämmelserna om försäljning. Dessa har i normalförslaget reducerats till en enda paragraf. På detta sätt har antalet paragrafer i normalförslaget kunnat begränsas till 18 – mot 94 i upphandlingskungörelsen.

Metodiken för anbudsinfordran m m över-

ensstämmer i stort med kungörelsens bestämmelser. Anbud kan sålunda alternativt infordras genom annonsering, särskilda skrivelser eller under hand. Normalförslaget innehåller dock inte – i motsats till vad som är fallet med kungörelsen – några regler som syftar till att styra valet mellan olika metoder att infordra anbud.

En annan skillnad mellan normalförslaget och upphandlingskungörelsen är att normalförslaget även i de fall detta antagits av kommun tillåter kommunen att bestämma en undre beloppsgräns för reglernas tillämpningsområde. Enligt 1 § får kommunen nämligen själv fastställa viss beloppsgräns under vilken upphandling får ske utan tillämpning av bestämmelserna. Vidare är som nämnts normalförslaget inte tillämpligt vid upphandling från företag som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner. Bestämmelserna behöver sålunda inte iakttas vid upphandling från exempelvis Kommunaktiebolaget (KAB), Göteborgs förorters intresseförening, Gävle inköpscentral och Landstingens inköpscentral (LIC). Skälet härtill är att dessa företags upphandlingsverksamhet jämställs med den centralupphandling, som ombesörjs av postverket på den statliga sidan, och att konkurrensmomentet förutsätts skola beaktas vid upphandlingen inom dessa företag. Enligt uppgift infordrar landstingen numera som regel dock anbud från flera företag vid sidan av LIC. Detta företag har därför inte längre karaktär av centralupphandlande företag i egentlig mening.

Någon motsvarighet till upphandlingskungörelsens jävsbestämmelser finns inte intagna i normalförslaget. I den av kommunförbunden utarbetade rekommendationen anges skälet härtill vara att ansvaret för upphandlingen i första hand vilar på förtroendevalda personer. För dessa gäller även vid handläggning av ärenden rörande upphandling de allmänna jävsreglerna i 16 § kommunallagen.

6.2.3 Tillämpning av normalförslaget

Antagande av normalförslaget. För att kunna kartlägga den kommunala upphandlingen har kommittén ansett det nödvändigt att inhämta vissa uppgifter direkt från kommunerna. Detta har exempelvis gällt frågan om i vilken utsträckning kommunförbundens rekommendationer till kommunerna att anta de inom förbunden utarbetade upphandlingsbestämmelserna hörsammats. Vidare har det gällt att få material som närmare belyser den praxis som tillämpas inom kommunerna på upphandlingsområdet. Kommittén har därför i samråd med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet i detta syfte utarbetat ett frågeformulär som tillställts samtliga primärkommuner och landsting. Svaren avser läget vid årsskiftet 1969/70.

Av rikets 848 primärkommuner (i januari 1969) besvarade 790 frågeformuläret, vilket innebär en svarsprocent på drygt 93 %. De svarande kommunernas andel av Sveriges befolkning vid nämnda tidpunkt uppgick till närmare 96 %. Svarsprocenten får sålunda betecknas som mycket god. Samtliga kommuner med invånarantal överstigande 50 000 personer har lämnat uppgift. Detsamma är fallet med samtliga landsting.

Enkätsvaren visar att endast 195 primärkommuner antagit något reglemente överhuvudtaget för sin upphandling. Av dessa har 175 eller drygt 22 % av de svarande antagit normalförslaget medan 20 antagit eget reglemente. I kommuner med större invånarantal är det förhållandevis vanligare att normalförslaget antagits än i mindre kommuner.

Av materialet framgår vidare att inte mindre än 13 kommuner med ett invånarantal uppgående till 30 000 eller däröver inte har antagit något reglemente alls. Bland kommuner med mer än 50 000 invånare saknade Norrköping, Örebro, Skellefteå, Jönköping och Lund särskilt reglemente för sin upphandling vid årsskiftet 1969/70. Dessa kommuner har en årlig upphandling på i runt tal 100 milj kr vardera. Kommittén har senare erfarit att Norrköping, Skellefteå och

Örebro antagit normalförslaget som reglemente. Jönköping avser vidare att ta ställning till frågan om antagande av reglemente före utgången av 1971.

En genomgång av de av primärkommunerna angivna motiven för att inte anta normalförslaget eller annat reglemente visar att det oftast anförda skälet mot ett antagande (ca 59 % av fallen) är att man avvaktar den förestående kommunreformen. Härutöver anges också att normalförslaget är alltför detaljerat för att passa kommunen. Det därnäst oftast förekommande motivet är bristande tid.

Det förefaller sannolikt att de pågående och förestående kommunsammanläggningarna har verkat återhållande i fråga om antagande av normalförslaget. Reformen är genomgripande. Den 1.1.1969 fanns 848 kommuner i riket. Enligt Kungl Maj:ts beslut den 29.4.1970 genomfördes 143 sammanläggningar vid årsskiftet 1970/71. Härvid reduceras antalet kommuner till 464 dvs med 384. Den 1.1.1974 beräknas antalet kommuner ha ytterligare reducerats till ca 270.

Av de 143 kommuner som färdigbildats vid årsskiftet 1970/71 gäller i fråga om 79 att inte någon av de ingående tidigare självständiga kommunerna antagit normalförslaget vid enkättillfället. Vad beträffar övriga 64 har åtminstone någon i det dåvarande kommunblocket ingående kommun före sammanläggningen antagit förslaget. För dessa senare färdigbildade storkommuner bör därför frågan om upphandlingsreglemente sannolikt särskilt ha aktualiserats i samband med sammanläggningen. Av kommuner som färdigbildats före 1970 (72) hade vid enkättillfället – januari 1970 – 27 (ca 38 %) antagit normalförslaget. Två hade antagit eget reglemente. Av 32 som inte antagit upphandlingsbestämmelser angav 7 bristande tid, 9 att förslaget var alltför detaljerat för att passa kommunen, 6 att beslut var att vänta under första halvåret 1970 samt 10 kommuner "annat skäl". Fördelningen avviker från genomsnittet för samtliga kommuner.

Vad landstingen beträffar hade 17 landsting antagit normalförslaget, medan 8 saknade reglemente. Under hand har kommittén erfarit att ytterligare ett landsting under 1970 antagit förslaget. Av de 8 landsting som vid besvarandet av enkäten inte antagit det nämnda reglementet har tre anfört att beslut var att vänta första halvåret 1970, två att det var alltför detaljerat för att passa landstingen i fråga samt de tre övriga "annat skäl".

I de förberedande diskussionerna med företrädare för kommunförbunden om utformningen av frågeformuläret framfördes åsikten att även om antalet kommuner som antagit normalförslaget som reglemente för sin upphandling är relativt litet så tillämpas de nämnda bestämmelserna i stor omfattning av kommunerna utan att de formellt antagits. För att utröna omfattningen härav tillfrågades kommuner som saknade reglemente särskilt härom. I sina svar angav 215 primärkommuner eller närmare 36 % att normalförslaget eller upphandlingskungörelsen tillämpades i praktiken och 224 (drygt 37 %) att så inte var fallet. Det kan nämnas att svarsprocenten var tämligen låg på denna fråga. Av de åtta landstingen som inte antagit reglemente uppgav sex att man tillämpade normalförslaget eller upphandlingskungörelsen i praktiken även om beslut härom inte fattats.

Som redovisats i avsnitt 6.2.2, kan kommun enligt 1 § normalförslaget besluta att från tillämpningen av upphandlingsreglementet undanta upphandling och entreprenader under vissa beloppsgränser. Avsikten är som tidigare nämnts att ge utrymme för ett smidigt förfarande vid smärre inköp. I svaren till de i enkäterna särskilt ställda frågorna om förekomsten och storleken av sådana värdegränser uppger 122 primärkommuner och fem landsting att de fattat beslut om värdegränser. Flertalet primärkommuner har antagit värdegränser understigande 5 000 kr för varuupphandling och 10 000 kr för arbeten. För landstingen redovisas inte i något fall högre beloppsgränser än 5 000 kr för varu- och 10 000 kr för byggnadsupphandling. Av primärkommunerna har där-

emot inte mindre än 18 respektive 19 beslutat om värdegräns överstigande 10 000 kr för varor respektive arbeten. I Stockholm varierar gränsen mellan 0 och 10 000 kr enligt särskilda nämndbeslut. Göteborg och Malmö har däremot inte fastställt någon värdegräns.

Sammanfattningsvis visar redovisningen ovan enligt kommitténs uppfattning att kommunförbundens rekommendationer till kommunerna att anta normalförslaget haft en påfallande låg genomslagskraft. Endast 22 % av de svarande primärkommunerna hade vid årsskiftet 1969/70 beslutat anta reglementet. På landstingssidan har benägenheten att hörsamma rekommendationen varit större (17 av 25 landsting vid samma tidpunkt). Som en förklaring till resultatet för primärkommunernas del anges att man avvaktar de förestående kommunsammanläggningarna. Till stöd för detta pekar att proportionellt flera av de redan färdigbildade kommunerna antagit normalförslaget, nämligen drygt 38 %. I sammanhanget bör dock påpekas att de angivna procenttalen avser *antal* kommuner, vilket givetvis inte speglar den värdemässiga omfattningen av den kommunala upphandling för vilken reglementet i fråga tillämpas. Uppskattningsvis torde 40–45 % av den kommunala upphandlingen vid nämnda tidpunkt vara underkastad tillämpning av normalförslaget.

Det bör framhållas att läget kan ha förändrats något efter undersökningstillfället. Några indikationer som pekar på någon större förändring i förhållande till den redovisade bilden föreligger inte enligt kommittén.

6.2.4 Förekomst av prisförhandling m m

Av det föregående framgår att de kommuner som önskar tillämpa ett förhandlingsförfarande enligt specialmotiveringen till normalförslaget avses få formellt underlag härtill om 12 § i förslaget utgår.

Av infordrade uppgifter framgår att 122 kommuner antagit 12 § medan 51 låtit paragrafen utgå. Två kommuner har inte lämnat uppgift. De kommuner som låtit paragrafen utgå skulle alltså enligt nämnda betraktelsesätt ha fått utrymme för förhandlingsförfarande. Av de 17 landsting som antagit normalförslaget har 13 medtagit 12 §.

Vad gäller frågan om prisförhandlingar med leverantörerna som ett led i det normala förfarandet vid kommunal upphandling tyder lämnade uppgifter (tabell 6.5) på att sådana förhandlingar inte är vanliga. Det bör dock påpekas att enkätmaterialet har vissa brister i precisionen. Vid kontakter med företrädare för vissa kommuner har kunnat konstateras att frekvensen av prisförhandlingar är större hos stora kommuner med en uppbyggd upphandlingsorganisation, medan övriga kommuner vanligen synes tillämpa ett strikt förfarande utan förhandling.

I Stockholm uppger man att praxis varierar inom olika förvaltningar. Vid entreprenader tillämpar en förvaltning förhandlingar regelmässigt, medan fyra förvaltningar kan ha förhandlingar från gång till annan. Vid varuupphandling däremot förefaller detta förfarande förekomma i mer begränsad omfattning. Praxis varierar även i Göteborg. Tre förvaltningar förhandlar som regel vid byggnads- och anläggningsarbeten, medan endast en (hamnstyrelsen) prisförhandlar vid varuupphandling. I Malmö tillämpas förhandlingsförfarande i mycket begränsad omfattning (ca 5 % av fallen). Dock föreligger behov därav vid olika slag av beställningar av komplicerade produkter. I övrigt framgår (med reservation för vissa brister i materialet) strukturen av tillämpat förhandlingsförfarande av tabelluppgifterna.

Vid de ovan nämnda kontakterna med primärkommuner och landsting har framkommit att det på många håll uppfattas som oklart huruvida förhandlingsförfarande är förenligt med normalförslaget även i de fall man valt att låta 12 § utgå. Denna tveksamhet belyses närmare av enkätsvaren. Beträffande byggnads- och anläggningsverksamhet tillämpas förhandlingsförfarande i proportionellt ungefär samma omfattning vare sig kommunen antagit 12 § eller inte. Vid varuupphandling framträder däremot en klarare skillnad i kommunernas tillämpning av för-

Tabell 6.5 Antal kommuner som prisförhandlar med leverantörer (praxis avseende 1969).

	Byggnads- och anläggnings-arbeten	Tjänster	Varor
Primärkommuner (exkl Stockholm och Göteborg)			
I regel	84	68	58
Ibland	218	195	212
Sällan (eller aldrig)	451	462	464
Landsting			
I regel	1	3	1
Ibland	1	5	4
Sällan (eller aldrig)	22	15	20
Antal förvaltningar inom Stockholm			
I regel	1	–	1
Ibland	4	3	2
Sällan (eller aldrig)	2	4	4
Antal förvaltningar inom Göteborg			
I regel	3	1	1
Ibland	3	7	7
Sällan (eller aldrig)	4	2	2

handlingsförfarande såtillvida att detta är vanligare för kommuner som inte har antagit 12 § jämfört med dem som låtit paragrafen ingå i upphandlingsbestämmelserna. Det synes dock som om landstingen oftare har tolkat bestämmelserna när prisförhandling kan ske i överensstämmelse med specialmotiveringen till normalförslaget.

Förfarandet med hemligstämpling av upphandlingsärende tillämpas mycket sällan inom den statliga upphandlingen. Hur praxis utvecklat sig hos kommunerna har veterligen tidigare inte närmare belysts. Av dessa skäl ansågs det motiverat att även beröra denna fråga i enkäterna till kommunerna.

Antalet fall då beslut fattats om hemligstämpling i samband med eller efter anbuds antagande synes – av svaren att döma – vara tämligen begränsat även vid den kommunala upphandlingen. Av de 637 kommuner som besvarat frågan anger 22 kommuner att de hemligstämplat något ärende under åren 1966–1969. Det bör nämnas att 153 kommuner inte alls besvarat frågan.

Antalet hemligstämplade fall understiger 200 per år. För Stockholm redovisas en vikande trend för undersökningsåren 1966–1969 till följd av en ändrad praxis i frågan för industriverkens del. På landstingssidan uppges förfarandet tillämpas synnerligen restriktivt (4 ärenden under perioden). Den värdemässiga omfattningen av hemligstämplade primärkommunala upphandlingsärenden uppgick för 1969 till omkring 150 milj kr, således en förhållandevis blygsam summa.

6.3 *Tillämpning av upphandlingskungörelsen i vissa fall*

Vid statsbidragsgivning till väg- och gatuhållning i vissa städer och stadsliknande samhällen förknippas lämnandet av statsbidrag med villkoret att upphandlingskungörelsens bestämmelser skall iakttas i tillämpliga delar (SFS 1960:374). Om särskilda skäl föreligger kan dock Kungl Maj:t medge att statsbidrag skall utgå även om detta villkor inte uppfyllts.

Vidare har AMS den 1.7.1970 utfärdat allmänna villkor för kommunala beredskapsarbeten. Härvid föreskrivs att upphandlingskungörelsen skall tillämpas vid all upphandling för arbetena ifråga.

Det kan vidare nämnas att civilförsvarsstyrelsen den 3.3.1971 i samråd med RRV utfärdat föreskrifter angående formerna för granskning av kostnader och fastställande av statsbidragets storlek för allmänna skyddsrum m m. Enligt föreskrifterna utgår statsbidrag till kostnader som anses skäliga. Vid

bedömning av kostnadernas skälighet vid entreprenadförfarande eller egenregiverksamhet tas bl a hänsyn till om upphandling skett i enlighet med den statliga upphandlingskungörelsens normer och bestämmelserna i det s k fastpris-cirkuläret 1971:754. Kommuner får enligt de nämnda föreskrifternas tillämpning vid arbeten och upphandling för allmänna skyddsrum statsbidrag för belopp motsvarande det från affärsmässiga synpunkter förmånligaste anbudet. I de fall den kommunala huvudmannen väljer anbud till högre kostnad utgår statsbidrag med belopp motsvarande det av civilförsvarsstyrelsen förordade. Detta förfarande torde i praktiken få liknande verkan som i de fall när tillämpning av upphandlingskungörelsen sättes som villkor för erhållande av statsbidrag.

6.4 *Den kommunala upphandlingens organisation*

6.4.1 Storstäderna

I Stockholms upphandlingsverksamhet[1] tillämpas en form av samverkan mellan olika förvaltningar, s k specialiserad centralupphandling. Den innebär i princip att den förvaltning som antingen har det mest omfattande behovet av en viss vara eller som på annat sätt anses vara mest lämpad att samordna anskaffningen av denna skall fungera som centralt upphandlingsorgan. I enlighet härmed svarar exempelvis stadskansliet för anskaffning av kontorsmateriel, gatukontoret för betong och cement, elektricitetverket för bilar.

I praktiken innebär samordningen att vederbörande förvaltning träffar pris- och leveransavtal med lämpliga leverantörer. Dessa avtal delges övriga förvaltningar genom cirkulärmeddelanden. Samarbetet mellan centralupphandlingsorgan och övriga förvaltningar som replierar på sådant organ är i princip av frivillig natur – det föreligger således inte något formellt tvång för förvaltningarna att anlita den specialiserade upphandlingen. I praktiken förutsätts dock att centralupphandlingar inte frångås annat än i undantagsfall som kan väl motiveras. Ett etablerat samarbete föreligger mellan kommunförvaltningen samt närstående företag och institutioner, exempelvis mellan bostadsbolagen och centralupphandlingsorganen.

Revisionskontoret granskar fortlöpande upphandlingsverksamheten vid stadens olika förvaltningar. Kontoret för ett prisregister på grundval av handlingar i upphandlingsärenden som fortlöpande tillställs revisionskontoret.

I syfte att främja inköpssamordningen mellan olika förvaltningar bildades 1959 en centralupphandlingskommitté. Kommittén skall bl a verka för ökad specialiserad centralupphandling och ökad standardisering. Den skall vidare överväga behovet av förrådshållning samt dra upp lämpliga administrativa riktlinjer för upphandlingsverksamheten.

I centralupphandlingskommittén ingår företrädare för samtliga större upphandlande förvaltningar, stadskansliets finansavdelning och organisationsavdelning, revisionskontoret samt vissa kommunala bostadsföretag.

I Göteborg tillämpas liksom i Stockholm samköpsförfarande, s k decentraliserade samköp, dvs den förvaltning som köper mest av en vara eller tjänst svarar som regel för upphandlingen av denna även för övriga förvaltningar. Vid sidan härav förekommer helt decentraliserade inköp, då varje förvaltning svarar för sina egna inköp. Antalet decentraliserade samköp uppges öka för varje år.

Även i Göteborg har upprättats en särskild kommitté för inköpssamordning. Kommittén som bildades 1966 har träffat avtal med leverantörer om vissa produkter av intresse för flera förvaltningar. Varusortimentet vidgas successivt. Förvaltningarna avropar i sin tur på de samordnade inköpsavtalen. Bland inköpskommitténs övriga arbetsuppgifter ingår att främja en enhetlig varustandard. De bolag och närstående institutioner i vilka kommunen har ett domine-

[1] Uppgifter hämtade från utredningsmaterial från Stockholms kommun samt från företrädare för kommunens upphandlingsverksamhet.

rande inflytande deltar i kommunens inköpssamordning.

För Malmös del har åtgärder för inköpssamordning genomförts i relativt stor omfattning. På rekommendation av drätselkontoret tillämpas decentraliserade samköp för olika varuområden. De decentraliserade samköpen avseende varor uppgår till ca 50 % av den totala varuupphandlingen. Däremot har Malmö i motsats till Stockholm och Göteborg inte låtit upprätta något särskilt organ för samordning av inköpsaktiviteten.

Sammanfattningsvis kan sålunda konstateras att de tre största primärkommunerna inte har någon för hela kommunen centraliserad upphandling i egentlig mening. Däremot har det decentraliserade samköpsförfarandet successivt ökat. Stockholm och Göteborg har inrättat särskilda organ för samordning av upphandlingen. Tekniken vid de decentraliserade samköpen innebär att vissa större förbrukare av en vara även köper åt övriga organ.

6.4.2 Övriga primärkommuner

I övriga primärkommuner överväger de helt decentraliserade inköpen. Det innebär en organisation där varje förvaltning svarar för sina egna inköp. Emellertid förekommer i förhållandevis stor utsträckning decentraliserade samköp. Helt centraliserad inköpsverksamhet förekommer även i viss omfattning. I detta fall svarar en speciell instans, exempelvis en central inköpsavdelning, för huvuddelen av samtliga förvaltningars köp. Enligt inhämtade uppgifter tenderar inköpsverksamheten mot ett alltmer ökat samköpsförfarande. Sannolikt kommer den pågående sammanläggningen av kommuner till större enheter att påskynda denna process. Denna utveckling kommer att leda till väsentligt ökat inköpsansvar och medföra behov av särskilt utbildad inköpspersonal.

Inköpssamarbete förekommer även mellan kommunala myndigheter och kommunägda företag. Detta kan innebära såväl att en kommunal förvaltning köper åt ett kommunägt bolag som att bolaget köper åt förvaltningen. Totalt sett är dock detta samköpsförfarande av begränsad omfattning. Däremot förekommer det i förhållandevis stor omfattning att kommunen tillhörigt aktiebolag, stiftelse eller ekonomisk förening upphandlar på avropsavtal som träffats av kommunal myndighet.

6.4.3 Landstingen

Upphandlingsverksamhetens organisation inom landstingen har gått mot ökad centralisering. Sålunda har det helt övervägande antalet landsting (18) uppgivit sig ha centraliserad inköpsverksamhet även om vid sidan härav decentraliserade samköp kan förekomma. Fem landsting har en decentraliserad inköpsorganisation. Organisationsmönstret varierar inom olika landsting. I vissa fall svarar de större sjukhusen för viss centralupphandling. I andra fall har särskilda inköpsavdelningar inrättats inom ramen för ekonomifunktionen hos landstinget. Andra modeller som tillämpas är en kombination av de nämnda typerna, så att t ex nyutrustningsbehovet upphandlas genom en inköpsavdelnings försorg, medan landstingets sjukvårdsinrättning svarar för inköpen för det löpande underhållet. I flertalet landsting sorterar byggnadsfrågorna under en särskild kommitté eller nämnd av förtroendemän.

På särskild fråga har uppgivits att endast ett mycket begränsat antal landsting har inköpssamarbete med landstinget tillhörigt aktiebolag, stiftelse eller ekonomisk förening. Tre landsting nämner att sådant företag kan upphandla på landstingets avropsavtal. Andra former av samarbete mellan kommunalt företag och myndighet förekommer i ännu mer begränsad omfattning. Däremot uppges att visst samarbete kommit till stånd *mellan* olika landsting i Västsverige med positiva erfarenheter som följd. I en del fall har även samarbete inletts mellan primärkommuner och landsting t ex beträffande Stockholms kommun och Stockholms läns landsting.

6.4.4 De kommunala samköpsföretagen

Kommunaktiebolaget (KAB)

År 1947 ombildades det tidigare kommunförlaget till Kommunaktiebolaget (KAB). Förenade Kommunföretag AB (FKF) äger 39 % av aktiekapitalet medan återstoden innehas av enskilda kommuner. Förenade Kommunföretag AB är Svenska kommunförbundets holdingbolag.

KAB:s uppgift är enligt bolagsordningen att tillhandahålla kommunerna blanketter och trycksaker samt andra förlagsartiklar. I anslutning härtill fungerar bolaget som blankett- och bokförlag samt samköps- eller upphandlingsorgan för kommunerna.

KAB:s kundkrets är huvudsakligen primärkommunerna. Bolaget har även hand om viss central upphandling för statens räkning (skolöverstyrelsens omskolningsverksamhet m m).

Medelantalet anställda för räkenskapsåret 1969/70 var 133.

Företagets omsättning har varit den följande (milj kr, exkl varuskatt).

1964/65	19,0
1965/66	47,8
1966/67	57,7
1967/68	64,7
1968/69	63,5
1969/70	64,5
1970/71	81,2

För sistnämnda verksamhetsår uppgick försäljningen av maskiner, verktyg och liknande för yrkesutbildning m m till 44,3 milj kr, försäljning av varor inom kategorin porslin, glas, textilier, kemisk-tekniska artiklar, eldningsoljor till 22,2 milj kr och försäljning av blanketter, litteratur, kontorsmaskiner och kontorsmateriel samt möbler och inredningar till 14,7 milj kr.

Verksamheten inriktas i ökad grad mot konsultuppdrag (även anbudsinfordran) t ex i samband med kommunernas upphandling av inredningar och utrustningar för undervisning. Denna upphandling återspeglas inte i omsättningssiffrorna eftersom upphandlingen skett direkt av kommunerna. Det kan också nämnas att KAB driver en förhållandevis stor förrådsverksamhet.

KAB uppträder såsom centralupphandlande organ särskilt för mindre kommuner. I dessa fall kan varorna även levereras från eget förråd. I denna typ av försäljning anser sig KAB ha samma funktion som postverkets centralförråd har för den statliga sektorn. Därutöver uppträder bolaget dels som konsulterande inköpsinstans innebärande att anbud infordras för kommuners räkning, dels som anbudsgivare med försäljning i konkurrens med andra företag på marknaden. KAB arbetar i princip utan vinstintresse, vilket innebär att företaget söker täcka endast sina kostnader.

KAB uppger att man följer de statliga upphandlingsbestämmelserna utan att formellt beslut fattats om detta. Genomgående används en sluten upphandlingsform. Förhandlingar förekommer endast vid lika anbud eller när synnerliga skäl föreligger. Man anser att konkurrensen bäst stimuleras genom denna upphandlingsform. Även i övrigt följs de statliga bestämmelserna.

Landstingens inköpscentral (LIC)

Landstingens inköpscentral (LIC) är en ekonomisk förening. Föreningen har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att efter inköp eller tillverkning tillhandahålla förnödenheter av olika slag för medlemmarnas verksamhet samt att utföra tjänster åt medlemmarna. Medlemmar är samtliga landsting, Svenska landstingsförbundet, Gävle, Norrköpings och Helsingborgs kommuner, Malmö kommuns sjukvårdsstyrelse, Göteborgs universitet, AB Kurortsverksamhet, Svenska Röda Korset och Rädda Barnens Riksförbund.

LIC är ett renodlat affärsföretag. I princip arbetar LIC utan direkt krav på vinstutdelning, eventuellt överskott (1 à 2 %) återbärs till medlemmarna. Omsättningen uppgick 1970 till 278 milj kr (exkl varuskatt), vilket innebär en ökning med 51 milj kr från föregående år.

Verksamheten är främst inriktad på att

tillgodose sjukvårdens behov. Exempel på varugrupper är kontorsartiklar, textilvaror av olika slag, undervisningsmateriel, radio och TV, bränslen, livsmedel, transportmedel, möbler inkl sjukhusinredningar, medicinsk apparatur, laboratorieartiklar, sjukvårdsinstrument, röntgenartiklar, pappersartiklar, sjukvårdsartiklar, dentalutrustningar, förbandsartiklar, ambulanser och bilar. LIC har även en instrumentverkstad i Eskilstuna, serviceverkstäder för reparationer av dentalutrustning och hörapparater ute i landet samt en tillsammans med Svenska Utvecklingsbolaget samägd produktionsverkstad i Nacka för bl a modifieringar inom dentalområdet. En större fabrik för tillverkning av förbandsartiklar finns i Aneby. LIC har förråd i Solna och egen transportorganisation med turbilar. Viss produktutveckling förekommer också i egen regi. Medelantalet anställda 1970 var 860.

LIC tillämpar som regel varken normalförslaget eller de statliga upphandlingsbestämmelserna – föreningen uppges drivas som ett enskilt affärsföretag i detta hänseende.

LIC uppträder vid sina inköp i marknaden på samma sätt som andra enskilda företag. LIC går inte ut till medlemmarna med krav på förtur till leveranser under åberopande av delägarintressena. Man anser att företaget måste kunna hävda sig i en normal konkurrenssituation. Som bekräftelse på denna inställning kan nämnas att vid de besök som företrädare för upphandlingskommitténgjort hos vissa landsting har det från landstingens sida framhållits att LIC betraktas som vilken leverantör som helst.

I viss utsträckning levererar LIC under konkurrens även till andra än medlemmarna. Motivet härför är att genom omsättningsökning åstadkomma lägre kostnader för egen försäljning och tillverkning. LIC går dock som regel inte in på KAB:s område.

Vid sidan av KAB och LIC kan som exempel på kommunala samköpsföretag nämnas Göteborgs förorters intresseförening, Gävle inköpscentral, Svenska Elverkens Ekonomiska förening (ELEF) samt Svenska Gasföreningen.

6.5 *Riksdagens behandling av frågan om kommunal upphandling*

Riksdagen har flera gånger behandlat frågan om enhetliga regler även för den kommunala upphandlingen. Vid sex tillfällen har motioner i ärendet väckts under de senaste tio åren. I samtliga har föreslagits att den kommunala upphandlingen skulle underkastas samma regler som gäller för den statliga upphandlingen (1952 års upphandlingskungörelse). Förslagen har i samtliga fall avvisats av riksdagen med hänvisning till att en reglering av formerna för denna upphandling lämpligen borde initieras och genomföras av kommunerna utan statsmakternas medverkan. Beträffande de motiv som anförts i motionerna och vederbörande riksdagsutskotts utlåtande i frågan kan följande återges.

Under 1960-talet aktualiserades frågan första gången i motionen 1960: II:290, i vilken yrkades att landsting och primärkommuner skulle åläggas tillämpa den statliga upphandlingskungörelsens bestämmelser. Som motiv härför anfördes att upphandlingen tidigare omhänderhades av kommunala förtroendemän och att av denna anledning dylika föreskrifter knappast varit erforderliga. Då upphandlingsärenden emellertid kommit att handläggas av avlönade tjänstemän på samma sätt som inom den statliga sektorn ansågs vissa skäl tala för att de statliga bestämmelserna borde utsträckas att gälla även för den kommunala sektorn. Allmänna beredningsutskottet avstyrkte motionen (utl 1960:19) under hänvisning till att inga nya omständigheter framkommit som kunde ändra utskottets tidigare fattade ståndspunkt, nämligen att en reglering lagstiftningsvägen skulle innebära ett intrång i den kommunala självbestämmanderätten. Utskottet ansåg det dessutom tveksamt om riksdagen hade befogenhet att fatta beslut i enlighet med motionsyrkandet. Utskottet anförde med stöd av § 89 regeringsformen, att lagstiftning av ifrågavarande slag i första hand ankommer på Kungl Maj:t.

Frågan togs upp även av 1961 års riksdag.

I motionerna I:453 och II:632 uttalades att det vore i näringslivets och allmänhetens intresse att enhetliga normer skapades för all offentlig upphandling. Dessa borde kunna åstadkommas genom överläggningar mellan stat och kommuner efter initiativ av Kungl Maj:t. Statsutskottet (utl 1961:155) ansåg det i och för sig motiverat med så fasta normer som möjligt även för den kommunala upphandlingen. En reglering på initiativ av Kungl Maj:t skulle emellertid komma i strid med kommunernas riksorganisationers uppfattning, sådan den kommit till uttryck i remissvar till allmänna beredningsoch statsutskotten vid tidigare riksdagsbehandlingar, nämligen att de regler som behövs för en rationell upphandlingsverksamhet bör bli beroende av kommunernas egna åtgöranden. Utskottet avstyrkte motionen men sade sig tro på ett frivilligt iakttagande av strängare formföreskrifter än tidigare och att de tre kommunförbunden var beredda att medverka till denna utveckling.

I de lika lydande motionerna 1963:I:304 och II:353 yrkades ånyo på att kommunerna skulle underkastas upphandlingskungörelsens bestämmelser. Motionerna överensstämmer till stor del med den som väcktes vid 1960 års riksdag, såväl vad beträffar yrkandet som motiveringen härför. Frågan hade emellertid utvidgats att gälla även kommunala och s k allmännyttiga bostadsföretag. Dessa ansågs inta en särställning såtillvida som verksamheten till stor del finansierades med statliga lån, medan de genom sin organisationsform var undandragna den genom tryckfrihetsförordningen fastslagna offentlighetsprincipen, som möjliggör insyn och kontroll.

Allmänna beredningsutskottet betonade i sitt yttrande (utl 1963:12) vikten av att den kommunala upphandlingen skedde under betryggande former. Den utveckling mot strängare formföreskrifter som kunnat iakttas vid tidigare utskottsbehandlingar av dessa frågor, ansåg utskottet hade fortsatt. Utskottet fann därför inte anledning förorda något ändrat ställningstagande från riksdagens sida. Vad beträffar de kommunala och allmännyttiga bostadsföretagen ansågs inte tillräckliga skäl föreligga för att dessa skulle åläggas tillämpa upphandlingskungörelsen. Utskottet påpekade också att något intrång i den kommunala självbestämmanderätten inte borde få förekomma utan mycket starka skäl.

Spörsmålet aktualiserades åter i de lika lydande motionerna 1964:I:142 och II:182. Mot bakgrund av kommunernas, deras bolags och stiftelsers alltmer omfattande upphandling och byggnadsverksamhet yrkades att Kungl Maj:t skulle uppdra åt kommunalrättskommitten att utreda huruvida i kommunallagen kunde intas ett stadgande att all upphandling skall ske opartiskt och på lika villkor för den som erbjuder varor och tjänster. Stadgandet skulle även innebära att det anbud skulle antas som bäst tillgodoser kommunernas behov med hänsyn till pris och kvalitet. För upphandlingsverksamheten borde dessutom finnas ett av kommunens fullmäktige antaget reglemente.

Konstitutionsutskottet erinrade i sitt utlåtande 1964:30 om att riksdagen 1963 i anledning av motioner i ämnet framhållit önskvärdheten av att den kommunala upphandlingen normerades på frivillighetens väg. Utskottet hänvisade till att kommunförbundens arbete på ett normalreglemente för att lösa frågan om en fastare reglering av upphandlingsverksamheten fortsatt och att positiva resultat var att vänta.

Utskottet påpekade också det olämpliga i att understryka att ett visst slag av ärenden skulle behandlas objektivt och på sådant sätt att kommunens intressen främjades. Ett sådant stadgande kunde lätt misstänkliggöra kommunernas handlande i övriga frågor. Det kommunala interpellationsinstitutet och den offentliga kritiken i allmänhet skulle utgöra tillräckliga garantier mot obehöriga förfaranden. Utskottet avstyrkte därför yrkandet. Till utlåtandet fogades reservation av samma innehåll som motionsyrkandet.

I motioner vid 1965 års riksdag (I:345 och II:415) underströks att den kommunala upphandlingen på grund av sin omfattning utgjorde en viktig faktor i landets ekonomi och i hög grad påverkar näringslivets verksamhet och inriktning. Det framhölls också att det

för skattebetalarna var av väsentligt intresse att upphandlingen sköts så, att skattemedlen nådde den bästa användningen. Mot bakgrund av dessa uttalanden yrkades i motionen att Kungl Maj:t skulle tillsätta en allsidig utredning rörande problem och brister i den kommunala upphandlingen. Utredningen borde pröva möjligheterna att på frivillig väg upprätta generella regler liknande dem i den statliga upphandlingskungörelsen. Allmänna beredningsutskottet (utl 1965:42) hänvisade till ett inom kommunförbunden utarbetat förslag till allmänna bestämmelser om upphandling m m. Förslaget skulle behandlas inom förbunden under hösten 1965 varför utskottet inte ansåg skäl föreligga för en ändring av riksdagens tidigare ställningstagande.

En motion i syfte att reglera den kommunala upphandlingen väcktes även vid 1967 års riksdag (II:772). I motionen berördes de rekommendationer för upphandlingsförfarandet som utfärdats av kommunförbunden (normalförslaget). Det framhölls att det ankom på vederbörande kommun att själv avgöra om förslaget skulle tillämpas eller inte samt att den upphandling som bedrevs av kommunägda samköpsföretag (KAB och LIC) var undantagna från bestämmelserna.

En samordning av inköpsverksamheten inom ramen för dessa företag kunde enligt motionen leda till rationaliseringsvinster, under förutsättning att företagen inte kom i någon form av monopolställning. Skulle detta ske omintetgjordes möjligheterna att objektivt bedöma inköpsorganens effektivitet. I motionen framhölls också att dagspressen vid olika tillfällen pekat på fall av osund konkurrens i LIC:s och KAB:s verksamhet. Med anledning härav hade ombudsmannen för näringsfrihetsfrågor hos pris- och kartellnämnden hemställt om särskild utredning i frågan.

Vidare hävdades i motionen att KAB och LIC gjort gällande att viss upphandling för skolväsendet enligt riksdagsbeslut överlämnats till företagen. Enligt motionären skulle några beslut av angiven art inte ha fattats av riksdagen. Skolöverstyrelsen skulle även i en informationsskrift ha hänvisat de kommunala skolorna till LIC och KAB för materielanskaffning. Med anledning av dessa uttalanden yrkades i motionen att riksdagen i skrivelse till Kungl Maj:t skulle bekräfta sin principiella inställning att offentlig upphandling skulle ske under former som såvitt möjligt garanterade fri konkurrens och att det fördelaktigaste anbudet skulle antas till gagn för de skattebetalare som i sista hand svarade för det allmännas kostnader. Föreskrifter som stod i strid med denna princip borde återkallas.

I sitt utlåtande 1967:56 framhöll bankoutskottet att det i remissyttranden över motionen framkommit önskemål om bindande regler för den kommunala upphandlingen. Enligt utskottet vore det emellertid av värde om frågan om den kommunala upphandlingen kunde lösas av kommunerna själva. Det ansågs vara för tidigt att dra några slutsatser beträffande det av kommunförbunden 1965 utfärdade normalförslaget, men utskottet förutsatte att kommunförbunden, Kungl Maj:t och berörda statliga myndigheter skulle följa tillämpningen härav. Om den utfärdade rekommendationen inte fick önskvärd effekt borde frågan om en omprövning av reglerna aktualiseras.

7 Riktlinjer för den offentliga upphandlingen

7.1 *Principer för upphandlingen*[1]

En grundläggande princip för den statliga upphandlingen är att denna skall bedrivas affärsmässigt. I gällande upphandlingskungörelse kommer detta till uttryck i att det anbud skall antas som "med beaktande av samtliga omständigheter" anses vara förmånligast för staten. I en cirkulärskrivelse från statssekreteraren i finansdepartementet den 8.7.1960 fastslås att uttrycket "samtliga omständigheter" bör begränsas till affärsmässigt betingade förhållanden. Detta innebär bl a att myndigheterna i valet mellan svenskt och utländskt anbud i princip inte skall ta andra än affärsmässiga hänsyn. I skrivelsen framhålls emellertid att det i vissa konjunkturlägen kan finnas anledning för staten att stödja inhemsk produktion. Sådana vidare bedömningar skall enligt skrivelsen dock förbehållas Kungl. Maj:t.

Kommittén har tolkat sina direktiv så att principen om affärsmässighet skall gälla även i fortsättningen. Dock anges i direktiven att principen under vissa omständigheter kan behöva modifieras. Två fall åsyftas, nämligen dels då utläggning av statliga beställningar sker i sysselsättningsfrämjande syfte, dels då beställning sker som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader.

I direktiven konstateras att nuvarande grundprinciper för den statliga upphandlingen står i överensstämmelse med de åtaganden som gjorts inom ramen för EFTA-samarbetet. I fråga om denna upphandling innebär EFTA-bestämmelserna bl a att varje medlemsland själv får bestämma sina upphandlingsregler under förutsättning att de inte är diskriminerande eller innehåller ett skydd för inhemska produkter och att beställningar skall utläggas på grundval av affärsmässiga överväganden.

Affärsmässigheten bör alltså vara en grundläggande princip för den statliga upphandlingen även i fortsättningen. Kommittén har, som närmare kommer att utvecklas i kapitel 11, inte ansett det möjligt att ange alla de omständigheter som inverkar på bedömningen av vad som i olika upphandlingssituationer bör inbegripas i affärsmässigheten. En sammanvägning av de faktorer som påverkar anbudsprövningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall.

Det erbjudna priset behöver i och för sig inte vara avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. Väsentligt är att väga priset mot t ex kvalitet och utförande. Även sådana omständigheter bör tas med i bedömningen som anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheterna att få

[1] I den slutliga utformningen av detta avsnitt har ledamoten Granström p g a sjukdom inte kunnat deltaga.

god service, framtida driftskostnader etc.

Principen om affärsmässighet i den statliga upphandlingen bygger på antagandet att det som är mest förmånligt i det enskilda upphandlingsfallet även är mest fördelaktigt på sikt ur samhällsekonomisk synpunkt. Härigenom skulle uppnås en optimal resursfördelning. En väsentlig förutsättning för att detta skall bli fallet är att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer.

Konkurrensen kommer till uttryck bl a genom att leverantörerna på grundval av ett specificerat anbudsunderlag får "tävla" om upphandlingen, varvid det förmånligaste anbudet skall antas. En annan och minst lika viktig aspekt är att köparen/beställaren uppträder på sådant sätt att han med full kraft kan hävda statens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. Detta kan exempelvis uppnås genom en hög teknisk och ekonomisk kompetens hos den upphandlande personalen. Vidare kan tidpunkten för upphandlingen vara av betydelse. Sålunda kan t ex vissa fördelar ur prissynpunkt uppnås om beställningen anpassas med hänsyn till säsong- eller konjunkturfluktuationer inom olika branscher. Detta kan ske genom att beställningsplaneringen hos myndigheten tar hänsyn till industrins kapacitetsutnyttjande, sysselsättning och ordertillgång.

Andra åtgärder för att stärka statens position gentemot leverantörerna är att myndigheterna samverkar i sin upphandling. Detta leder bl a till att de statliga myndigheterna får förmånligare rabatter samt service-, garanti- och andra villkor som normalt erbjuds en specialiserad och ekonomiskt stark köpare. I följande kapitel kommer en redogörelse att lämnas för de olika strävandena att utveckla inköpssamordningen. Mycket tyder på att denna inköpssamordning kan behöva vidgas och utvecklas. Härigenom kan villkoren för den statliga upphandlingen förbättras.

De statliga myndigheterna bör självfallet söka undvika att hamna i en marknad som präglas av monopolistiska tendenser. I vissa lägen kan det därför för att trygga en långsiktig konkurrens finnas skäl att lägga ut beställningar hos företag som annars inte skulle ha kommit i fråga vid den aktuella upphandlingen. Härvid kan lokaliserings-, sysselsättnings- och industripolitiska synpunkter i många fall sammanfalla med allmänna konkurrenshänsyn.

Principen om affärsmässighet är som tidigare nämnts vägledande i den statliga upphandlingen. I vissa fall kan emellertid synsättet att betrakta den statliga upphandlingen enbart som en affärstransaktion komma i konflikt med andra av statsmakterna uppdragna riktlinjer för samhällsverksamheten. Tidigare har de i direktiven redovisade fallen med sysselsättnings- och utvecklingsbeställningar nämnts. F n tillämpas, som närmare kommer att redovisas i kapitel 9, ett system som innebär att beställningar läggs ut till företag som varslat om friställning av anställda i större omfattning (s k rådrumsbeställningar). Enligt statsmakternas beslut gäller andra kriterier än principen om affärsmässighet för dessa beställningar. Vidare kan erinras om att i den inledningsvis i detta kapitel nämnda cirkulärskrivelsen från statssekreteraren i finansdepartementet anges som en möjlighet i vissa konjunkturlägen att anlägga sysselsättningssynpunkter vid prövningen av anbud för att stödja viss inhemsk produktion. Av likartad karaktär bör man betrakta undantaget för AMS från skyldigheten att tillämpa upphandlingskungörelsen "om det är fördelaktigt för ändamålet" (instruktionen för AMS 1970:727). Undantaget är främst motiverat av att man vill ha möjlighet till ett annat än affärsmässigt betraktelsesätt främst vid vissa beredskapsarbeten för att främja sysselsättningen inom visst område.

Upphandlingen kan i vissa fall även utnyttjas i regionalpolitiskt syfte. I de av statsmakterna antagna principerna för regionalpolitiken (jfr kap 9) anges inte några generella riktlinjer som innebär att regionalpolitiska hänsyn skall tas vid upphandling. Emellertid utesluter inte detta att sådana hänsynstaganden kan behöva göras i vissa enskilda fall när de skulle få stor regionalpolitisk betydelse.

I andra fall kan särskilda omständigheter

behöva beaktas vid upphandling för att tillgodose försörjningsberedskapens särskilda krav. Beställningar kan härvid inte sällan behöva läggas ut vid inhemska företag för att trygga produktionen inom landet som en beredskap i händelse av krig eller avspärrning. Överstyrelsen för ekonomiskt försvar har fått dispens från upphandlingskungörelsen för att kunna väga beredskapssynpunkter mot affärsmässighet. Chefen för handelsdepartementet har i maj 1971 tillkallat särskilda sakkunniga för att överväga metoder för att upprätthålla en tillfredsställande beredskap inom varuområden som har en väsentlig betydelse för försörjningen. Enligt sina direktiv skall de sakkunniga även behandla den statliga upphandlingen som ett led i försörjningsberedskapen.

Inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken kan det vara påkallat att göra en vidare bedömning vid upphandling och beakta behovet av inhemsk industri. Anledningen härtill kan vara att inte göra Sverige alltför beroende av försvarsmateriel från utländska leverantörer.

Även andra fall kan föreligga då statliga beställningar inte enbart bör ses som affärstransaktioner. Det kan exempelvis från samhällsekonomiska synpunkter vara fördelaktigt att beställning sker hos visst företag om produktionen därigenom kan fortsättas och stora samhälleliga investeringar kan bevaras.

Sammanfattningsvis vill kommittén understryka att affärsmässigheten bör vara en grundläggande princip vid den statliga upphandlingen även i fortsättningen. Såsom anges i direktiven kan dock denna princip i vissa fall behöva modifieras. Detta gäller när affärsmässigheten kan komma i konflikt med andra mål eller principer för samhällsverksamheten. I dessa fall måste en avvägning göras mellan de olika målen och principerna i syfte att uppnå det resultat som totalt sett är mest förmånligt för samhället. Självfallet kan de internationella åtagandena utgöra en gräns för handlingsfriheten i sådana fall.

Det nu sagda kan medföra problem vid tillämpningen av upphandlingsreglerna i enskilda fall. Myndigheterna skall nämligen normalt endast beakta sådana effekter av sitt handlande som faller inom ramen för deras instruktionsenliga uppgifter och mål. Tillämpningen av upphandlingsreglerna liksom andra åtgärder av myndigheterna kan emellertid ge upphov också till effekter som ur den enskilda myndighetens synpunkt kan betecknas som externa. När tillämpningen av reglerna för upphandling i ett visst ärende kommer i strid med andra mål i samhället, exempelvis målen för sysselsättningspolitiken, uppstår en målkonflikt. För viss upphandling finns handläggningsrutiner eller utfärdade föreskrifter om samråd med annan myndighet eller om hänskjutande av vissa ärenden till Kungl Maj:t som kan tillämpas i sådana fall. Kommittén föreslår inte någon ändring av dessa. En begränsad utbyggnad av ett sådant regelsystem skulle i och för sig kunna tänkas. Enligt kommitténs uppfattning bör dock understrykas att det – även om särskilda föreskrifter härom inte utfärdats – måste ankomma på verksledningarna inom de upphandlande myndigheterna att i de fall då myndighetens "instruktionsenliga" handlande skulle leda till uppenbara målkonflikter med betydande externa effekter anmäla ärendet för Kungl Maj:t för en samlad bedömning.

Som exempel på sådana fall som nu avses kan enligt kommitténs mening nämnas större upphandlingar av TEKO-produkter eller upphandling av viss avancerad teknisk materiel, exempelvis datorer, i ett läge när berörda branscher inom landet har betydande sysselsättningssvårigheter eller då beställningen kan få stor utvecklingseffekt.

Till ledning för den upphandlande personalen bör myndigheterna utfärda interna riktlinjer som anger när ärenden bör underställas verksledningen.

Vid sidan av principen om affärsmässighet är offentlighet och rättssäkerhet centrala frågor inom upphandlingsområdet. Den i svensk förvaltning tillämpade offentlighetsprincipen gäller även vid offentlig upphandling, såväl statlig som kommunal. Principen är inskriven i tryckfrihetsförordningen och har således grundlags karaktär. Dess allmän-

na innebörd är att var och en skall ha rätt att ta del av statens och kommunernas handlingar. Undantag från offentlighetsgrundsatsen kan endast göras genom föreskrifter i lag. I fråga om upphandling gäller som huvudregel att handlingarna blir offentliga när avtal slutits men av naturliga skäl inte dessförinnan. Förlängd sekretess – något som i praktiken förekommer mycket sparsamt – är endast medgiven i sådana fall då ett hemlighållande är nödvändigt för att upphandlingen skall kunna ske under fullt affärsmässiga former eller om offentlighet skulle leda till allvarligt men för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen. Det bör särskilt framhållas att det inte är tillåtet att träffa generella beslut om sekretess för hela grupper av upphandlingsärenden utan att prövning måste ske i varje särskilt fall för sig. Undantagen från offentlighetsprincipen är närmare preciserade i lagen (1937:249) om inskränkningar i rätten att utbekomma allmänna handlingar (sekretesslagen).

Denna offentlighetsprincip, som har lång hävd i svensk förvaltning och som med undantag för Finland torde sakna motsvarighet internationellt, har medfört att den offentliga upphandlingen i vårt land sker under stor öppenhet. Det tävlingsmoment som ligger i anbudssystemet förstärks genom att man i efterhand kan bedöma skälen för upphandlingsbeslutet. Ytterligare en omständighet som man bör ha i minnet är den svenska förvaltningens uppbyggnad med fristående centrala ämbetsverk, vars verksamhet i huvudsak regleras genom offentligt utfärdade instruktioner. I många andra länder är motsvarande verksfunktioner inbyggda i ministerier.

Principen om allmänna handlingars offentlighet är vid upphandling av stor betydelse för anbudsgivarna ur rättssäkerhetssynpunkt. Den offentliga upphandlingen tar i anspråk allmänna medel av stor omfattning. Självfallet skall myndigheterna vid upphandlingen sörja för att statens intressen blir tillgodosedda men de har även att ta hänsyn till anbudsgivarnas krav på rättssäkerhet och objektiv behandling. De nuvarande upphandlingsbestämmelserna är enligt kommitténs mening också utformade så att de tillgodoser rimliga krav ur anbudsgivarnas synpunkt.

Vid de hearings som kommittén haft med företrädare för olika branschorganisationer m fl har öppenheten vid den statliga upphandlingen tillmätts stort värde. Den torde bl a ha medverkat till att antalet fall av bristande objektivitet i samband med statlig upphandling i vårt land är ringa sett mot bakgrunden av upphandlingens omfattning.

7.2 *Erfarenheter av nuvarande upphandlingsregler*

Den nuvarande statliga upphandlingskungörelsen har enligt kommitténs mening åstadkommit ett enhetligt uppträdande från de statliga myndigheternas sida gentemot leverantörerna och sålunda bidragit till stadga i upphandlingsarbetet. Utvecklingen mot alltmer komplicerade beställningar och som följd därav mot alltmer avancerade former för avtalsslut har dock medfört att bestämmelserna i dagens läge framstår som alltför formella, detaljrika och mindre adekvata.

Kungörelsen innehåller inte några klart definierade och från varandra väl avgränsade upphandlingsformer. Infordrande av anbud kan ske på olika sätt, nämligen genom annonsering, genom särskilda skrivelser eller under hand. När anbud infordras genom annonsering eller särskilda skrivelser är det fortsatta upphandlingsförfarandet strängt formbundet bl a genom bestämmelser om öppnande, prövning och antagande av anbud. Beträffande anbud som infordras under hand, vilket kan ske skriftligt eller muntligt, stadgas däremot endast att vad som föreskrivits om prövning och antagande av anbud som infordrats genom annonsering eller särskilda skrivelser skall gälla i tillämpliga delar. Uttrycket "i tillämpliga delar" har gett utrymme för olika tolkningar om vad som skall gälla vid prövning och antagande av anbud.

Upphandlingskungörelsen medger vid en strikt tolkning inte annat än i mycket begränsad omfattning förhandlingar före av-

talsslut. Detta kan ske endast om anbudet avviker från de villkor som angivits vid anbudsinfordran och övriga anbudsgivares intressen inte åsidosätts. Vid komplicerade upphandlingar är förhandlingar numera ofta nödvändiga inte bara för att åstadkomma en anknytning till praxis inom affärslivet utan främst för att tillgodose statens ekonomiska intressen. Vissa större myndigheter har tolkat möjligheten att infordra anbud under hand som en rätt att även förhandla om priser och andra leveransvillkor. Kommittén anser det tveksamt om kungörelsen är avsedd att tolkas på detta sätt. Å andra sidan står det enligt kommittén klart att ett behov av sådan förhandlingsmöjlighet föreligger.

Upphandlingskungörelsen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om upphandling av tjänster. Med hänsyn till de flytande gränserna mellan å ena sidan tjänster och å andra sidan olika former av arbeten medför detta ofta tveksamhet i de enskilda fallen om kungörelsen är tillämplig eller inte.

Som framgått av redovisningen i kapitel 3 innehåller upphandlingskungörelsen många bestämmelser av typ leveransvillkor, t ex om garanti, kontroll och besiktning, försäkring, möjligheter till rörligt pris. Det är här fråga om villkor som inom affärslivet normalt avtalas mellan parterna och som direkt påverkar priset. Att dessa villkor för statens del fast reglerats i en kungörelse kan i vissa lägen medföra att de affärsmässiga synpunkterna inte tillräckligt kan beaktas. Kungörelsen innehåller även bestämmelser som riktar sig direkt till leverantörerna.

Slutligen kan konstateras att upphandlingskungörelsen innehåller olika handläggningsregler för upphandling av varor och upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten, vilket numera knappast är motiverat. Vidare ter sig ett flertal bestämmelser i kungörelsen i dagens läge överdrivet detaljerade.

Såsom framgått av kapitel 3.2.5 finns i den nuvarande upphandlingskungörelsen även regler för försäljning av lös egendom. Dessa regler förutsätter att försäljningen sker genom auktion, genom särskilda skrivelser eller under hand. Undantagen från bestämmelserna är försäljning som sker i samband med skogsbruk, jordbruk, trädgårdsrörelse eller annan affärsverksamhet. I praktiken innebär detta att huvudparten av den statliga försäljningen inte faller under upphandlingskungörelsens bestämmelser. Den försäljning som faller under kungörelsen berör sålunda huvudsakligen endast viss s k övertalig och kasserad materiel. Det kan dessutom konstateras att kungörelsens försäljningsregler numera är föga affärsmässiga.

För den kommunala upphandlingen har kommunförbunden, såsom förut beskrivits, utarbetat ett s k normalförslag. Detta bygger i huvudsak på den statliga upphandlingskungörelsen. En mera ingående redogörelse för normalförslaget har lämnats i närmast föregående kapitel, där även graden av anpassning till upphandlingskungörelsen närmare klarlagts.

I fråga om uppbyggnad har i normalförslaget åstadkommits en mera ändamålsenlig lösning genom att samma kapitel innehåller bestämmelser om upphandling av såväl varor (materiel) som byggnads- och anläggningsarbeten. Jämfört med upphandlingskungörelsen har vissa dubbleringar av likalydande paragrafer därigenom undvikits. Detta innebär dock inte att enhetliga bestämmelser utformats för de båda områdena fullt ut. I övrigt kan noteras att normalförslaget inte i samma utsträckning som upphandlingskungörelsen innehåller bestämmelser av typ leveransvillkor eller bestämmelser av detaljmässig natur. Inte heller innehåller förslaget några detaljerade försäljningsbestämmelser utan endast i en paragraf hänvisning till tillämpliga delar av upphandlingskapitlet, varmed förstås att anbudsförfarande etc skall användas även vid försäljning.

Den principiella överensstämmelsen med den statliga upphandlingskungörelsen medför att de ovan redovisade bristerna i de statliga bestämmelserna även i huvudsak torde gälla normalförslaget. Det bör dock påpekas att behovet av förhandlingar i upphandlingsärenden formellt anses kunna tillgodoses genom att förslagets 12 § utelämnas.

Den statliga upphandlingskungörelsen gäller författningsenligt samtliga statsmyndigheter såvida Kungl Maj:t inte föreskriver annat. I fråga om normalförslaget ankommer det på varje enskild kommun eller enskilt landsting att avgöra såväl om reglemente skall antas som om särskilda beloppsgränser för dess tillämpning.

7.3 *Principiell uppläggning av regler för den statliga upphandlingen*

Kommittén har övervägt om behov överhuvudtaget kan anses föreligga av särskilda bestämmelser för den statliga upphandlingen. Grundläggande regler för såväl den privata som den offentliga upphandlingen finns bl a i avtals- och köplagarna. Det kan vidare hävdas att gällande regler för den statliga upphandlingen har sin grund i bestämmelser som tillkom i slutet av förra seklet och att man nu verkar i en miljö där förhållandena är helt annorlunda än tidigare. Behovet av särregler för den statliga upphandlingen skulle inte längre vara lika starkt.

Flera skäl talar dock för att man har särskilda regler för den statliga upphandlingen även i fortsättningen. Direktiven för kommittén har också utgått från detta. Omfattningen av de statliga inköpen är av sådan storlek att det från allmänna synpunkter är angeläget att de handhas på ett enhetligt sätt. Erfarenheterna av fasta regler för den statliga upphandlingen är också i princip positiva även om detaljkritik förekommit på vissa punkter. I de hearings som kommittén haft har man med styrka från näringslivsorganisationernas sida understrukit att man upplever reglerna som en trygghet och garanti för objektivitet och rättssäkerhet i upphandlingen.

Kommittén har av nu redovisade skäl kommit till den slutsatsen att särskilda regler för den statliga upphandlingen bör finnas även i fortsättningen. Enligt kommitténs uppfattning är det dock önskvärt med en mindre detaljmässig reglering än hittills. Myndigheterna bör därför få en ökad grad av handlingsfrihet, vilket överensstämmer med den nutida utvecklingen inom förvaltningen. Härigenom bör myndigheterna få större möjligheter att effektivisera sin upphandling till gagn för samhällsekonomin.

Föreskrifterna för den statliga upphandlingen bör enligt kommitténs uppfattning endast reglera myndigheternas reguljära upphandling. Härvid bör affärsmässiga bedömningar göras i den mån inte särskilda bestämmelser utfärdats av Kungl. Maj:t. Föreskrifterna bör vara utformade så att de liksom hittills främjar konkurrensen mellan anbudsgivarna och tillgodoser anbudsgivarnas krav på en objektiv behandling. Ytterst bör föreskrifterna syfta till att staten skall få så fördelaktig upphandling som möjligt. Därför bör enligt kommitténs mening de statliga beställarna samordna sina upphandlingar och tillvarata de fördelar som storköp rimligtvis bör kunna medföra. Myndigheterna bör som hittills från fall till fall få avgöra omfattningen av antalet anbudsgivare. Som en garanti mot slentrian och i syfte att främja konkurrensen bör även icke tillfrågade företag liksom hittills få rätt att inge anbud och få dessa prövade på samma sätt som övriga anbudsgivare. Denna möjlighet torde sakna motstycke vid en internationell jämförelse.

Offentlighet och rättssäkerhet bör i upphandlingsarbetet garanteras i samma utsträckning som gällt hittills.

Föreskrifterna om statlig upphandling bör vidare rikta sig enbart till myndigheterna. De bör enligt kommitténs mening som hittills vara införda i en av Kungl Maj:t utfärdad kungörelse. Denna kungörelse bör dock endast innehålla de grundläggande principerna för upphandlingsförfarandet. Sålunda bör kungörelsen innehålla regler som tillgodoser att konkurrensen på marknaden utnyttjas vid all upphandling, att objektivitet garanteras genom reglerade former för anbudsinfordran och anbudsöppnande, att anbudsprövning sker efter regler som borgar för affärsmässighet och att samarbete mellan myndigheterna i upphandlingsfrågor fastslås.

Kommittén har utarbetat ett förslag till ny upphandlingskungörelse på grundval av

vad som nu angivits. Förslaget har intagits före kapitel 1 i detta betänkande. I kapitel 11 kommer kommittén att mera i detalj redovisa innebörden i förslaget. Konstruktionen med en kungörelse, som endast innehåller grundläggande regler, medför emellertid behov av särskilda anvisningar till ledning för myndigheterna. Dessa anvisningar bör enligt kommittén inte utfärdas av Kungl Maj:t utan av en central myndighet. Enligt kommittén ligger det närmast till hands att anvisningarna utfärdas av RRV. Redan nu har RRV enligt sin instruktion att bl a granska formerna för den statliga upphandlingen. Uppdraget att utfärda anvisningar för tillämpningen av en ny upphandlingskungörelse passar därför väl in i verkets nuvarande uppgifter. Kommittén kommer senare (kap 8) att föreslå att den samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor som är knuten till RRV skall ges vidgade uppgifter och bl a följa tillämpningen av upphandlingskungörelsen. I bilaga 1 ger kommittén ett exempel på hur anvisningar till upphandlingskungörelsen skulle kunna utformas. Genom ett system med en kungörelse och anvisningar möjliggörs att reglerna lätt kan anpassas till utvecklingen på upphandlingsområdet. Kungörelsen behöver därför ändras endast när principerna ändras.

Kommittén har vid hearings med företrädare för näringslivsorganisationer m fl ingående diskuterat frågan om upphandlingsbestämmelsernas uppbyggnad med en särskild kungörelse och anvisningar. Härvid har man från organisationernas sida anslutit sig till den ovan redovisade synen på grundutformningen av en ny upphandlingskungörelse.

De nya upphandlingsregler som kommittén föreslår innebär vidgad frihet men också ett större ansvar för de upphandlande myndigheterna. Detta medför enligt kommittén ett ökat behov av uppföljning av hur bestämmelserna kommer att tillämpas i praktiken. Den tidigare nämnda delegationen för upphandlingsfrågor får en viktig uppgift att fylla i detta avseende. Den bör bl a föreslå de ändringar av anvisningarna som kan behövas. Kommittén vill också peka på att upphandlingen hos myndigheterna liksom annan verksamhet inom statsförvaltningen granskas inom ramen för RRV:s förvaltningsrevision.

Som nämnts i det föregående finns det ibland skäl att frångå principen om affärsmässighet. Här kan erinras om vad som tidigare sagts att bl a sysselsättnings-, försvars- eller industripolitiska skäl kan motivera andra bedömningar eller att försörjningsberedskapen kan ställa särskilda krav. Sådana avgöranden bör som hittills enligt kommitténs uppfattning efter en samlad bedömning beslutas av Kungl Maj:t och inte av de upphandlande myndigheterna.

Kommittén kommer i kapitel 9 och 10 att närmare behandla frågorna om upphandling som ett medel i sysselsättningspolitiken och som medel att främja den industriella utvecklingen.

Ett spörsmål av visst principiellt intresse i samband med frågan om undantag från upphandlingskungörelsen är på vilket stadium i upphandlingsprocessen som ärendet skall underställas Kungl Maj:t om inte generella föreskrifter utfärdats. För såväl den upphandlande myndigheten som för presumtiva leverantörer bör det så tidigt som möjligt göras klart om hänsynstaganden som inte regleras i upphandlingskungörelsen kan komma att inverka vid prövningen av anbuden. Om detta kan ske redan på planeringsstadiet hos myndigheten kan anbudskretsen anpassas med hänsyn härtill. Leverantörer som bedöms inte kunna komma i fråga behöver då inte åsamkas kostnader för anbudsräkning m m.

Å andra sidan torde man i detta skede inte alltid tillräckligt noga kunna ange samtliga omständigheter som kan komma att beaktas vid prövning. Sysselsättningsläget vid ett företag kan t ex förändras från tidpunkten för planeringens påbörjande till dess anbud inkommit. Undantagsfallen kan inte heller alltid renodlas även med god marknadskännedom förrän man känner kostnaden för alternativa lösningar efter avgivet anbud och i vissa fall efter förhandlingar.

Med hänsyn till vad som nu sagts är kommittén inte beredd att generellt uttala

sig för att hithörande ärenden underställes Kungl Maj:t *innan* anbud inhämtas. Av det anförda framgår att underställandet bör ske så tidigt som möjligt. En prövning bör dock ske från fall till fall.

7.4 *Gemensamma regler för staten och kommunerna*

De statliga myndigheternas upphandling regleras av enhetliga bestämmelser genom 1952 års upphandlingskungörelse. På den kommunala sidan har det däremot inte varit möjligt att hittills uppnå motsvarande enhetlighet. Det av kommunförbunden rekommenderade normalförslaget har således som förut nämnts fått en förhållandevis liten genomslagskraft. Detta torde till stor del bero på den skillnad i struktur som föreligger mellan statlig och kommunal förvaltning. Medan de statliga upphandlingsbestämmelserna genom Kungl Maj:ts beslut gäller för i princip alla statliga myndigheter, är antagandet av regler för kommunal upphandling som tidigare nämnts beroende på beslut av varje särskild kommun. Till den bristande enhetligheten har självfallet också bidragit att kommunernas antal är mycket stort. Många är dessutom förhållandevis små.

Från allmän synpunkt framstår det enligt kommittén som angeläget att all offentlig upphandling med hänsyn till dess stora samhällsekonomiska betydelse sker enligt enhetliga regler. Vid hearings som kommittén haft med näringslivsorganisationer har dessa särskilt understrukit önskemålet att samma regler skall gälla för statlig och kommunal upphandling. Bl a har framhållits att leverantörssidan generellt känner större garanti föreligga för en objektiv och kompetent handläggning vid statlig än vid kommunal upphandling och att detta till stor del beror på att den statliga upphandlingen regleras genom fasta och enhetliga normer. Det bör dock särskilt framhållas att detta allmänna omdöme uttryckligen förklarades inte gälla landstingen och storstäderna, mot vilkas objektivitet och kompetens i upphandlingsarbetet särskilda erinringar inte kunde göras.

Som framgår av utredningsdirektiven skall kommittén även beakta möjligheterna till anpassning av den kommunala upphandlingen till de statliga upphandlingsbestämmelserna. Härvid kan enligt kommittén tre vägar övervägas. Den första är att genom lagstiftning åstadkomma motsvarande bestämmelser för kommuner och landsting som för staten. Såväl praktiska som tekniska skäl talar dock mot en sådan lösning om andra vägar står till buds. En annan möjlighet är att som villkor för statsbidrag till kommunerna exempelvis påfordra att den statliga upphandlingskungörelsen skall tillämpas vid upphandling för statsbidragsmedel. En sådan lösning skulle vara administrativt enklare än lagstiftningsalternativet men har nackdelar från kontrollsynpunkt. En tredje möjlighet är att man på frivillig väg får till stånd en överensstämmelse mellan de kommunala och statliga upphandlingsreglerna.

Kommittén har funnit övervägande skäl tala för sistnämnda lösning. Frågan om gemensamma bestämmelser har därför tagits upp vid överläggningar med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet som även beretts tillfälle att under utredningens gång ta del av utredningsmaterialet. Vid dessa överläggningar har det bedömts att väsentligt ökade förutsättningar för en enhetlig reglering på frivillighetens väg numera torde föreligga bl a på grund av de beslutade kommunsammanläggningarna. Den 1 januari 1974 beräknas antalet kommuner ha minskat till omkring 270.

Bestämmelserna i det av kommittén utarbetade förslaget till ny upphandlingskungörelse har av kommunförbunden funnits lämpade att begagnas även vid kommunal upphandling. Förbunden har därför i en överenskommelse med kommittén och RRV utfäst sig att utarbeta ett nytt normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente med anvisningar. Härvid skall eftersträvas att reglementet och anvisningarna – med beaktande av de i några avseenden speciella kommunala förhållandena – så nära som möjligt ansluter sig till kungörelsen och till

denna hörande anvisningar. Överenskommelsen, som gjorts beroende av att kommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse fastställs av Kungl Maj:t bifogas (bil 2) liksom också nytt normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente (bil 3). Förbunden skall enligt överenskommelsen verka för att det nya reglementet jämte anvisningar börjar tillämpas då kungörelsen träder i kraft. Det förutsätts härvid att reglemente och anvisningar skall antas av fullmäktige i primärkommunerna och av landstingen.

Kommunförbunden har förklarat sig beredda att ingå i den i kapitel 8 föreslagna delegationen för upphandlingsfrågor i ärenden som berör såväl staten som kommunerna. Enighet föreligger om att upphandlingen i friare form motiverar en mer intensiv revision av upphandlingsverksamheten. RRV och kommunförbunden skall här delge varandra sina erfarenheter av revisionsverksamheten. I överenskommelsen förklarar sig förbunden vilja medverka till att kommunerna lämnar sådan upphandlingsstatistik som man kommer överens om.

Upphandlingskommittén har i enlighet med sina direktiv haft samråd med den nu arbetande kommunalrättskommittén som från sina utgångspunkter tillstyrkt upplägg-ningen med en överenskommelse om enhetlig reglering på frivillighetens väg.

8 Samordning inom den offentliga upphandlingsverksamheten

8.1 *Den statliga sektorn*

8.1.1 Samordnade inköp m m

Spörsmålet om någon form av samverkan mellan statliga myndigheter vid inköp aktualiserades tidigt. Sålunda togs frågan upp bl a motionsvägen i riksdagen redan 1913. Som fördelar framhölls härvid inte bara att större samlade beställningar kunde läggas ut med prissänkande effekter som följd utan även att förutsättningarna skulle ökas för standardisering av varusortimentet. Det föreslogs också redan tidigt att ett centralt upphandlingsorgan skulle inrättas, vilket förslag dock lämnades utan åtgärd. I detta sammanhang kan även nämnas att krigsmaterielverket (avvecklat 1954) på sin tid åtog sig upphandlingar även för myndigheter utanför försvaret. Härefter har frågan om centralisering av statlig upphandling till ett särskilt inrättat verk inte vidare aktualiserats.

Rationaliseringssträvandena har i stället inriktats på att åstadkomma ett samordningssystem av mera flexibel natur, vilket kan anpassas efter utvecklingen och efter behovet i skilda situationer. Koncentrationen av upphandlingsarbetet *inom* myndigheterna, och särskilt då inom sådana med lokal organisation, till särskilda enheter har medfört behov av speciella samordningsåtgärder för att tillgodose uppkommande inköpsbehov hos underlydande organ ute på fältet. För att få ett enkelt beställnings-, distributions- och betalningsförfarande träffas ofta s k avropsavtal. Dessa innebär i princip att de förbrukningsställen (underställda organ), som omfattas av avtalet, har att rekvirera och betala direkt hos leverantören samt i övrigt handha kontakten med denne när det gäller exempelvis frågor rörande leveransförseningar, reklamationer etc. Den avtalsslutande instansens arbete begränsas i princip till själva affärsuppgörelsen och till att informera berörda enheter om kontrakterade priser samt leveransvillkor i övrigt etc, vilket vanligen sker genom kontraktskopia e d.

Systemet med avropsavtal har visat sig vara en praktiskt användbar och i övrigt lämplig form för att åstadkomma en organiserad inköpssamverkan även *mellan* olika myndigheter. Samarbetet innebär i korthet att myndigheter som själva är stora förbrukare av en vara träffar avropsavtal som även kan utnyttjas av andra myndigheter med mindre förbrukning av samma varuslag.

Sammanfattningsvis kan konstateras att denna form av inköpssamordning successivt ökat i omfattning, vilket främst torde förklaras av de ekonomiska fördelar som syste-

met med avropsavtal visat sig kunna medföra (större leveranser – ökade kvantitetsrabatter, förenklade inköpsprocedurer för anslutna myndigheter etc). För vissa varuslag har en nära nog helt centraliserad upphandling genomförts. Samordning av olika myndigheters upphandlingar från fall till fall förekommer dessutom i allt större utsträckning.

Företrädesvis är det de större upphandlande myndigheterna som kommit att administrera och handha den affärsmässiga handläggningen (avtalsslut m m) av sådana samköpsavtal som gäller för flera myndigheter. Som exempel kan nämnas försvarets materielverk, som i dagens läge träffar avtal för i stort sett hela statsförvaltningen i fråga om bl a oljor och drivmedel, livsmedel och förplägnadsmateriel samt kontorsinventarier. Ett annat exempel är postverket, som centralt ombesörjer upphandling av kontorsmateriel och kontorsmaskiner samt tvätt- och rengöringsmedel för statsverkets behov. Vidare bör nämnas fortifikationsförvaltningen, som själv är stor förbrukare av olika slags materiel inom byggnads- och anläggningsområdet och som slutit ett stort antal avropsavtal som är tillgängliga för övriga statsmyndigheter, samt utrustningsnämnden för universitet och högskolor, vilken i egenskap av central upphandlande myndighet för universitets- och högskoleområdet träffat avropsavtal som även gäller för andra utomstående myndigheter i fråga om laboratorieutrustning m m, fotomateriel, viss materiel inom verktygsområdet, litteratur och vissa andra varugrupper.

Tekniken med upphandling genom avropsavtal har i princip helt accepterats av myndigheterna och kommer även fortsättningsvis med all sannolikhet att vara den dominerande formen vid samköpsförfarandet myndigheter emellan. Vissa avsteg från denna teknik har dock måst göras såtillvida att en myndighet svarar för viss lagerhållning för andra myndigheters räkning. Denna form av samköpsförfarande gäller främst i fråga om den upphandling av kontorsmateriel m m som postverket centralt ombesörjer för statsförvaltningen. Verket inte bara inköper utan lagerhåller härvid också ett stort antal kontorsartiklar av olika slag, som efter rekvisition från och mot betalning direkt till postverket levereras till beställande myndighet. Postverket tillgodogör sig viss ersättning för sin verksamhet i detta hänseende. Det bör dock betonas att där så motiveras av rekvisitionernas omfattning och värde olika artiklar genom postverkets förmedling levereras direkt från leverantören. Så sker exempelvis i fråga om kontorsmaskiner och vissa pappersvaror. Anledningen till förrådshållningen är att myndigheterna skall ha möjlighet att rekvirera ett fulständigt sortiment för sin verksamhet från ett håll, vilket möjliggör sampackning av olika artiklar så att varje sändning får ett värde som står i rimligt förhållande till kostnaderna för inköp, lagerhållning, distribution m m.

Vidare kan som ett annat avsteg från tekniken med avropsavtal nämnas försvarets materielverks livsmedelsupphandling för de statliga vårdområdena. Vissa begränsade leveranser sker därvid från militära förråd bl a för att medverka till omsättningen av dessa beredskapsförråd. I dessa fall sker rekvisition från och betalning till respektive regionala militära myndighet.

När frågan om samordning inom det statliga upphandlingsområdet först aktualiserades avsågs härmed endast en inköpsteknisk procedur, nämligen att åstadkomma större samlade beställningar. Numera har samordningsarbetet även inriktats på frågor av allmän merkantil art, exempelvis frågor om utarbetande av normalkontrakt och allmänna leveransbestämmelser.

8.1.2 RRV:s samordningsuppgifter

Enligt sin instruktion skall RRV bl a granska formerna för den statliga upphandlingen. Detta innebär att verket skall se till att den statliga upphandlingen bedrivs effektivt och affärsmässigt. I anslutning härtill söker verket även att bevaka möjligheterna till ökad inköpssamordning samt att åstadkomma en enhetlig policy i frågor som rör den statliga

upphandlingsverksamheten.

Vidare söker RRV verka för att enhetlighet åstadkommes inom hela det statliga området i fråga om sådana bestämmelser och liknande som reglerar rättsförhållandet mellan staten som beställare och leverantörssidan. Olika versioner av allmänna leveransbestämmelser samt entreprenadbestämmelser har sålunda tillkommit genom eller under medverkan av verket.

RRV lämnar även råd till myndigheterna i upphandlingsfrågor. I detta sammanhang kan nämnas att verket från ett särskilt upprättat leverantörsregister över mera allmänt förekommande varugrupper vid förfrågan tillhandahåller uppgifter om lämpliga leverantörer m m. Registret bygger på uppgifter som fortlöpande lämnas av myndigheterna om gjorda upphandlingar.

Kungl Maj:t uppdrog 1965 åt RRV att utreda frågan om central upphandling för statliga organ. Verket föreslog i anledning härav att det pågående arbetet med att samordna upphandling av för skilda myndigheter likartade varor (materiel) borde fortsättas och intensifieras. RRV ansåg det nödvändigt att bedöma frågan om central upphandling ur vidare perspektiv än enbart upphandlingstekniska. Härvid framhölls sammanfattningsvis bl a följande:

"Frågan om 'central upphandling för statliga organ' bör bedömas ur vidare perspektiv än enbart upphandlingstekniska. Det kan här röra sig om en mångfald problem och problemkomplex, såsom planeringsfrågor i vidare bemärkelse, standardiserings-, kvalitets- och förrådsfrågor, frågor rörande lämpliga upphandlingsbestämmelser av olika slag m m, vilkas ändamålsenliga lösning kan bedömas ha minst lika stor ekonomisk betydelse som den föreslagna intensifieringen av myndigheternas samverkan på själva inköpsplanet. Frågor av här berörd art liksom självfallet också den betydelsefulla uppgiften att verka för en ökning av pågående samköpsförfaranden myndigheterna emellan har bedömts böra praktiskt lösas genom ett fortlöpande och systematiskt samarbete mellan främst de myndigheter, som har att direkt svara för större upphandlingar eller som på annat sätt centralt medverkar i den statliga upphandlingsverksamheten. I konsekvens med denna tankegång måste därför förutsättas att myndigheterna överhuvudtaget i sitt handlande inom upphandlingsområdet åläggas att påtaga sig ett större medansvar, än vad hittills varit möjligt, för att den statliga upphandlingsverksamheten i dess helhet skall fungera på mest ändamålsenliga sätt. Genom inrättandet inom riksrevisionsverket av en samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor med representanter för bl a större upphandlande myndigheter skulle erhållas ett organ som på ett flexibelt sätt skulle kunna verka för genomförandet av erforderliga praktiska åtgärder."

Genom beslut den 27.10.1967 godkände Kungl Maj:t de föreslagna grunderna för samordning av den statliga upphandlingen, innefattande bland annat inrättandet inom RRV av en samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor m m. I delegationen ingår för närvarande företrädare för – förutom RRV – postverket, statens järnvägar, vattenfallsverket, vägverket och försvarets materielverk.

Arbetet inom delegationen har hittills i huvudsak inriktats på en effektivisering av samköpsverksamheten, eftersom åtgärder av detta slag erfarenhetsmässigt visat sig ge betydande och mera omedelbara besparingar. I anslutning härtill har delegationen biträtt vid utgivandet av den av RRV utarbetade sammanställningen över avropsavtal för hela statsförvaltningen vilken tillställts de upphandlande statsmyndigheterna.

8.1.3 Andra former för samordning av statlig upphandling

Vid sidan av RRV:s förut nämnda samordningsåtgärder görs inom vissa sektorer av statsförvaltningen (försvaret, affärsverken m fl) betydelsefulla insatser i samordningssyfte. Inom försvaret synes förutsättningarna för samarbete mellan de olika myndigheterna ha varit större än på den civila sidan. Försvarets materielverk har övertagit ansvaret för materielanskaffningen från de förutvarande självständiga armé-, marin- och flygförvaltningarna liksom från förut-

varande försvarets intendenturverk. Härvid infördes begreppet huvudavdelning med typansvar. Beslut om typansvar för visst materielområde fattas av verksledningen och innebär att en huvudavdelning utarbetar tekniskt och annat underlag för själva inköpsarbetet samt även ombesörjer detta. Dessutom medför typansvar skyldighet att utfärda eller lämna underlag till föreskrifter om drift, underhåll och förvaring, att fortlöpande lämna råd i ärenden inom ansvarsområdet samt att följa den tekniska utvecklingen inom detta. Förutom för sitt eget ansvarsområde (armén, marinen och flygvapnet) ombesörjer materielverket även viss upphandling för andra centrala förvaltningsmyndigheter inom försvaret, i den mån materielen faller inom verkets kompetensområde. Materielverkets upphandling för civila myndigheter berör som nämnts ett förhållandevis litet antal varugrupper (oljor och drivmedel, livsmedel m m samt kontorsinventarier), dock av betydande värde.

Även inom affärsverkssektorn har ett visst organiserat samarbete i upphandlingsfrågor förekommit sedan längre tid, t ex inom kommunikationsverkens rationaliseringsråds subkommitté för inköps- och förrådsfrågor.

Inom den statliga byggnadsverksamheten har sedan länge en stark koncentration skett till byggnadsstyrelsen av civila myndigheters byggande och inom försvarssektorn till fortifikationsförvaltningen. De affärsdrivande verken har viss egen byggnadsverksamhet. Samarbete mellan olika byggande myndigheter förekommer såväl i praktiska angelägenheter som inom området för upphandlingsbestämmelser och liknande.

8.2 *Den kommunala sektorn*

Såsom framgått av den föregående allmänna redogörelsen (kap 6) förekommer viss inköpssamordning även på kommunalt håll. Inom storstäderna (Stockholm, Göteborg, Malmö) tillämpas ett samköpsförfarande som i princip innebär att den förvaltning som har största förbrukningen av en vara eller som på annat sätt anses vara mest lämpad att samordna upphandlingen även upphandlar samma varor (materiel) för andra förvaltningar. Visst inköpssamarbete förekommer även mellan kommunala bolag och centralupphandlande förvaltningar inom storstadsområdena. Organisatoriska åtgärder har också vidtagits för att sammanhålla och utveckla samordningsaktiviteterna. Sålunda finns i Stockholm en centralupphandlingskommitté med representanter från förvaltningarna, stadskansliets finans- och organisationsavdelning, revisionskontoret och vissa kommunala bostadsföretag. I Stockholm har vidare revisionskontoret till uppgift, förutom att fortlöpande granska stadens upphandlingsverksamhet, att även ta initiativ bl a till ökad inköpssamordning. Även i Göteborg finns en kommitté för inköpssamordning, i vilken förvaltningarnas inköpschefer ingår. I Malmö finns däremot för närvarande ingen centralt sammanhållande instans.

Även inom övriga primärkommuner tenderar inköpsverksamheten mot ett alltmer ökat samköpsförfarande mellan en kommuns olika förvaltningar. I vissa fall har inrättats centralt inköpskontor.

Vid landstingen finns som regel inrättade särskilda inköpskontor, dit upphandlingen i största möjliga utsträckning koncentrerats. I dessa fall blir kravet på inköpssamordning tillgodosett. I viss om än förhållandevis begränsad omfattning förekommer även inköpssamarbete mellan landsting samt mellan landsting och primärkommuner. Samordningen *mellan* kommunerna har emellertid på grund av kommunernas ställning som fristående förvaltningsenheter huvudsakligen måst ske efter andra linjer. För detta ändamål är det som bl a de förut nämnda kommunägda företagen KAB och LIC tillkommit. Man har därvid valt att samarbeta inom mera traditionella företagsformer (aktiebolag respektive ekonomisk förening). De angivna företagsformerna har medfört att samköpsföretagen kan arbeta på samma villkor som marknaden i övrigt. I anslutning härtill kan också nämnas att, enligt uppgift från kommunföretagen, kommuner vid sina inköp

från företagen ofta infordrar anbud från dessa under konkurrens med den enskilda marknaden. Inom vissa varu- och materielområden har de kommunägda inköpsföretagen gjort värdefulla insatser såväl i fråga om materielutveckling som i egenskap av verksamma konkurrensfaktorer på marknaden överhuvudtaget. Det kan dock konstateras att även om företagens omsättningar i absoluta tal är förhållandevis stora (KAB och LIC tillsammans cirka 350 milj kr verksamhetsåret 1969/70) företagen dock endast tillgodoser en högst begränsad del av kommunernas totala inköpsbehov (drygt 12 000 milj kr/år).

Vad slutligen beträffar samordningen i andra merkantila frågor av gemensamt intresse för kommunerna i allmänhet kan nämnas att Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet fullgör vissa uppgifter. Förbundens aktiviteter kan sägas röra sig huvudsakligen om gemensamma bestämmelser av olika slag i samband med kommunal upphandling. Sålunda har Svenska kommunförbundet i samråd med det tidigare Svenska stadsförbundet tagit initiativ till och utarbetat allmänna bestämmelser för kommunal upphandling (normalförslaget), vilka som tidigare nämnts i huvudsak bygger på de statliga upphandlingsbestämmelserna. Bestämmelserna har även rekommenderats för användning inom landstingen. Inom området för allmänna leveransbestämmelser har kommunförbundet i samråd med landstingsförbundet utgivit skilda typer av bestämmelser, som rekommenderats för tillämpning inom kommunerna. Dessa leveransbestämmelser är i praktiken identiska med de för statsverket tidigare utarbetade bestämmelserna. Vidare kan nämnas att Svenska kommunförbundet utformat normalkontrakt som används inom för kommunerna särskilt aktuella verksamhetsområden. Dessutom har förbundet företagit utredningar och lämnat förslag i fråga om lämplig organisation för upphandlingsverksamheten i fall då kommuner gjort framställning härom.

8.3 *Kommitténs synpunkter och förslag*

Utvecklingen har som framgått av det föregående lett till att samordningen mellan statliga myndigheter alltmer vuxit i omfattning såväl när det gäller att uppnå enhetliga leveransbestämmelser och liknande som när det gäller att åstadkomma samordnade inköp mellan flera myndigheter. Förutsättningar torde emellertid finnas för en fördjupad inköpssamordning mellan myndigheterna.

Visst om än begränsat samarbete mellan den kommunala sektorn (genom kommunförbundet) och statsverket (främst genom RRV) har förekommit sedan lång tid tillbaka främst inom området för leverans- och entreprenadbestämmelser och liknande. Samarbetet har emellertid aktualiserats endast från fall till fall. Det har här varit fråga om att uppnå ett enhetligt uppträdande från hela den offentliga sektorn.

För kommunerna (primärkommuner och landsting) kommer det nya förslaget till upphandlingsreglemente som utarbetats inom kommunförbunden i samråd med upphandlingskommittén på grundval av kommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse att ge enhetliga regler. Hela den offentliga sektorn kommer härigenom att ha i princip samma föreskrifter för upphandlingen.

I det föregående har framhållits vikten av att upphandlingsbestämmelsernas tillämpning noga följs och vid behov anpassas till utvecklingen på upphandlingsområdet. I förslaget till upphandlingskungörelse har (25 §) angetts att RRV skall utfärda anvisningar till kungörelsen. Detta arbete underlättas om verket fortlöpande har nära kontakt med de större upphandlande myndigheterna för att få del av dessas erfarenheter från det praktiska upphandlingsarbetet. Den större frihet som förslaget till ny upphandlingskungörelse innebär medför krav på en aktivare granskning av myndigheternas upphandling men även behov av samverkan mellan myndigheterna för ett enhetligt och konsekvent uppträdande vid val av upphandlings- och kontraktsformer m m. Detta behov av

information och samverkan kan enligt kommittén lämpligen tillgodoses genom en till RRV knuten delegation för upphandlingsfrågor.

Såsom framgår av det föregående förekommer om än mer sporadiskt visst samarbete mellan stat och kommun. Det torde vara av betydelse att detta samarbete systematiseras och utvidgas inom de delar av upphandlingsverksamheten där så lämpligen kan ske för att på så sätt söka åstadkomma en enhetlig policy för hela den offentliga upphandlingsverksamheten. Tillkomsten av enhetliga upphandlingsbestämmelser för den statliga och den kommunala sektorn gör även att samarbetet måste komma till stånd. Enligt den överenskommelse (redovisad i kap 7) som träffats mellan Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet å ena sidan samt kommittén och RRV å den andra skall förbunden och RRV verka för att förändringar i kungörelse, reglemente och anvisningar utformas på ett så likartat sätt som möjligt för staten och kommunerna. För behandling av frågor som berör såväl staten som kommunerna har förbunden förklarat sig beredda ingå i den av kommittén föreslagna delegationen för upphandlingsfrågor. Förbunden kommer även att medverka till att kommunerna lämnar sådan upphandlingsstatistik som man träffar överenskommelse om.

När det gäller inköpssamordningen inom den statliga sektorn bör en vidareutveckling eftersträvas. Såsom nämnts tidigare tillämpas inom försvaret en mera omfattande samordning av anskaffningsverksamheten än enbart inköpssamordning, nämligen att den mest lämpade enheten (typansvarig) ombesörjer inte bara själva inköpet utan även utarbetar tekniskt och annat underlag för själva upphandlingsarbetet. En motsvarande tillämpning av typansvarssystemet inom hela statsförvaltningen skulle kunna medföra att vissa myndigheter skulle bli huvudansvariga inte bara för själva inköpet utan även för förberedelsearbetet, dvs i praktiken bli konsulter för andra myndigheter, som inte skulle behöva hålla personal för tekniskt utvecklingsarbete och liknande. Systemet skulle sålunda kunna komma att innebära att vissa myndigheter skulle bli fack(huvud)myndigheter för vissa materielområden. En utveckling av upphandlingsarbetet efter dessa linjer torde kunna medföra betydande ekonomiska fördelar för statsverket i dess helhet. Även för hithörande frågor kan upphandlingsdelegationen vara ett lämpligt forum.

Mot bakgrunden av det anförda föreslår kommittén att den till RRV nu anknutna samarbetsdelegationen för upphandlingsfrågor ges vidgade uppgifter och en fastare organisatorisk form. Den bör enligt kommittén under namnet delegationen för upphandlingsfrågor vara anknuten till RRV såsom ett rådgivande organ.

Delegationen bör ha till uppgift att följa tillämpningen av de statliga upphandlingsbestämmelserna och att till RRV inge de förslag till ändringar som anses lämpliga. Delegationen bör vidare biträda RRV med förslag till olika former av inköpssamordning när sådan bedöms förmånlig. En fråga som delegationen också kan pröva är behovet och önskvärdheten av praktisk inköpssamordning mellan staten och kommunerna. Delegationen bör kunna verka för att enhetlig standard och kvalitet används. Den bör även i den utsträckning som befinns lämplig kunna följa utvecklingen och tillämpningen av upphandlingstekniska metoder, kontraktsformer, leveransbestämmelser m m. Delegationen bör slutligen överväga de frågor i övrigt som verket överlämnar till den.

I delegationen bör förutom företrädare för RRV ingå representanter för större upphandlande statliga myndigheter, i första hand affärsverk och försvarets materielverk. För ärenden som berör såväl staten som primärkommuner och landsting bör Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet nominera representanter. Antalet ledamöter torde inte böra överstiga tio. Ordförande och övriga ledamöter bör förordnas av RRV. Sekretariatsgöromål m m bör ombesörjas genom RRV:s försorg. Kommittén förutsätter att RRV i särskild ordning

framlägger de förslag om medel som behövs för delegationens arbete.

9 Upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte

9.1 *Kommitténs uppdrag i fråga om sysselsättningsbeställningar*

I kommitténs direktiv framhålls att affärsmässighet i den statliga upphandlingen är en grundläggande princip. Principen kan enligt direktiven emellertid under vissa omständigheter behöva modifieras. Härvid åsyftas bl a utläggning av statliga beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte. Avsteg från principen om affärsmässighet bör dock förbehållas Kungl Maj:t eller central myndighet enligt preciserade regler.

Kommittén skall enligt direktiven överväga lämpliga metoder att bestrida de merkostnader som kan uppkomma för den upphandlande myndigheten på grund av att man går ifrån den strikta affärsmässigheten samt överväga beslutsordningen och formerna för samråd mellan AMS och de beställande myndigheterna. Åtgärdernas förenlighet med internationella förpliktelser bör enligt direktiven särskilt beaktas.

Chefen för inrikesdepartementet har, som nämnts i kapitel 2, i april 1970 till kommittén för övervägande överlämnat en framställning från AMS, vari möjligheterna att öka den statliga upphandlingen i de fyra nordligaste länen tas upp. I framställningen begär AMS dels att man skall klarlägga den handläggningsordning som skall gälla för försvarets upphandling i fred från företag i dessa län (Kungl Maj:ts beslut den 3.12.1965), dels att dessa föreskrifter skall utsträckas att gälla även civila statliga myndigheters upphandling.

Kommittén har tolkat direktiven på det sättet att uppdraget avseende beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte skall ses i ett begränsat perspektiv. Med denna utgångspunkt har kommittén i första hand övervägt metoderna att bestrida merkostnader, beslutsordningen och formerna för samråd mellan AMS och beställande myndigheter. I detta syfte har en kartläggning gjorts av erfarenheterna hittills. Det vidare perspektivet, bl a möjligheterna att anpassa myndigheternas beställningsverksamhet till den ekonomiska politikens övriga krav, har kommittén ansett ligga utanför uppdragets ram. Motsvarande avgränsning har kommittén gjort när det gäller den statliga upphandlingen och regionalpolitiken. Kommittén förutsätter att budgetutredningen kommer att ta upp hithörande frågor ur detta vidare perspektiv.

9.2 *Gällande bestämmelser m m*

De civila och militära statliga myndigheterna skall i sin upphandling tillämpa upphandlingskungörelsen. Enligt denna åligger det

myndighet att vid prövning av anbud beakta samtliga affärsmässiga omständigheter som är av betydelse i det aktuella fallet. Det förhållandet att ett visst anbud innefattar det lägsta priset behöver således inte i och för sig innebära att detta anbud skall antas. Andra omständigheter som kan ha avgörande betydelse är leveranstider, serviceerbjudanden, kostnader för tillverkningskontroll och besiktning av upphandlad materiel etc. Upphandlingskungörelsen medger däremot inte att man vid prövning av anbud får ta särskild hänsyn till den rådande sysselsättningssituationen. Om en myndighet vill göra avsteg från kravet att välja det från affärsmässiga synpunkter förmånligaste anbudet måste den inhämta medgivande av Kungl Maj:t.

AMS är enligt sin instruktion befriad från skyldigheten att tillämpa upphandlingskungörelsen. Vid arbeten i egen regi följer styrelsen dock kungörelsen om inte särskilda omständigheter i undantagsfall nödvändiggör annat. När beredskapsarbeten utförs av annan huvudman föreskriver AMS att upphandlingskungörelsen skall tillämpas. I ett begränsat antal fall, exempelvis vid beredskapsarbeten med krav på snabbt påbörjande, har undantag från dessa bestämmelser medgetts huvudmannen.

Som komplement till de nämnda generella föreskrifterna har Kungl Maj:t meddelat vissa beslut i syfte att genom den statliga upphandlingen främja sysselsättningen. Sålunda har Kungl Maj:t genom beslut den 3.12.1965 meddelat fortifikationsförvaltningen, försvarets sjukvårdsstyrelse, dåvarande försvarets intendenturverk samt armé-, marin- och flygförvaltningarna vissa föreskrifter beträffande upphandling av förnödenheter för försvarets behov. Föreskrifterna innebär bl a att nämnda myndigheter ålagts dels att i samråd med respektive länsarbetsnämnder upprätta förteckningar över de företag i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län som kan komma i fråga som leverantörer vid upphandling och att infordra anbud från dessa, dels att inhämta yttrande från överbefälhavaren och AMS när myndigheten inte anser sig kunna anta anbud från företag i de nämnda länen. Föreskrifterna innebär dock inte någon ändring i tillämpningen av bestämmelserna i upphandlingskungörelsen.

Med stöd av riksdagens beslut (prop 1966:52, SU 107, rskr 251) avseende riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m m har Kungl Maj:t den 3.6.1966 utfärdat följande föreskrifter (kompletterade den 29.5.1969) för upphandling som ett led i arbetsmarknadspolitiken.

1. Arbetsmarknadsstyrelsen får lägga ut beställningar som behövs i statlig verksamhet hos industriföretag som varslat om friställning av anställda i större omfattning till följd av
a) definitiv driftinskränkning eller driftnedläggelse eller
b) tillfällig driftinskränkning eller driftnedläggelse, under förutsättning att de anställda icke utan tidsutdräkt kan beredas andra anställningar eller omskolning ägnad att medföra stadigvarande arbete inom annat yrke.

2. Beställningar enligt 1a) får ej läggas ut i större omfattning än som är oundgängligen nödvändigt för att ge arbetsförmedlingsorganen behövligt rådrum för att skaffa nya anställningar eller anordna utbildning åt de arbetstagare som kommer att friställas.

3. Beställningar enligt 1b) får läggas ut endast i sådana undantagsfall där det bedömes som angeläget att hålla kvar personalen inom företaget för att snabbt kunna återupptaga produktionen i normal omfattning. Innan nu avsedd beställning lägges ut skall arbetsmarknadsstyrelsen i samråd med kommerskollegium, bank eller annat organ som har god kännedom om företaget, klarlägga skälen till företagets behov av särskilt stöd och dess förutsättningar att på sikt fortsätta driften. I intet fall får beställning lämnas till företag, som visar sig ha ett i förhållande till andra företag inom samma bransch otillfredsställande kostnadsläge.

4. Gällande bestämmelser om infordrande av anbud skall icke äga tillämpning vid industribeställningar enligt punkterna 1–3.

5. Fråga om utläggande av beställningar till hel industribransch eller om bidrag till kommunala industribeställningar skall underställas Kungl Maj:ts prövning. Beställningar avseende ändamål för det militära försvaret får endast göras i samråd med fortifikationsförvaltningen eller försvarets materielverk,

som har att enligt särskilda bestämmelser inhämta Kungl Maj:ts medgivande i varje särskilt fall. Beställningar för totalförsvarsändamål i övrigt får ej utläggas utan medgivande av Kungl Maj:t.

6. Arbetsmarknadsstyrelsen skall i varje särskilt fall så snart beställning lagts ut göra anmälan härom till chefen för inrikesdepartementet. Avskrift av anmälan skall tillställas finansdepartementet.

För s k rådrumsbeställningar, dvs beställningar enligt punkt 1 i föreskrifterna, har AMS årligen under budgetåren 1966/67–1969/70 fått disponera högst 5 milj kr under anslaget till allmänna beredskapsarbeten (anslagsposten Industribeställningar). Budgetåret 1970/71 vidgades den disponibla ramen till 10 milj kr. Omfattningen av de utlagda rådrumsbeställningarna framgår av tabell 9.1. Som synes av tabellen har det disponibla beloppet inte utnyttjats i sin helhet.

Värdet av de upphandlade förnödenheterna för de fem budgetåren 1966/67–1970/71 uppgår sålunda till i runt tal 20 milj kr. Härav har beställningar lagts ut till varvs- och verkstadsindustrin för ca 9 milj kr, till träindustrin för ca 5 milj kr, till skoindustrin för ca 4 milj kr och till textilindustrin för drygt 1 milj kr. Av det sammanlagda beloppet har order för drygt 13 milj kr lagts ut till företag inom det s k lokaliseringspolitiska stödområdet.[1]

För tidigareläggning av statliga industribeställningar till hel industribransch och för bidrag till kommunala beställningar enligt punkt 5 i de tidigare nämnda föreskrifterna redogörs i avsnitt 9.5. Frågan om senareläggning av beställningar och om uppskov med leveranser redovisas i avsnitt 9.6.

En mer samlad utläggning av industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte har efter särskilda beslut av Kungl Maj:t skett vid fyra tillfällen, nämligen 1958–59, 1963, 1967–68 och 1971. Åtgärderna har varit led i en serie av ekonomisk-politiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtagits för att främja sysselsättningen vid konjunkturavmattningarna nämnda år. Fr o m 1963 års beslut har åtgärderna omfattat såväl statliga som kommunala beställningar hos företag inom viss bransch. Till kommunerna har ett statsbidrag på 20 % utgått vid tidigarelagd beställning. Upphandlingskungörelsens bestämmelser har tillämpats av de statliga myndigheterna.

Vid två tillfällen har uppskov med leveranser och senareläggning av beställningar från statliga myndigheter skett av konjunkturpolitiska skäl, nämligen 1961 och 1969–70.

Utöver nu nämnda åtgärder av mera generell karaktär har upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte tillämpats inom olika områden efter särskilda beslut av Kungl Maj:t. Sålunda har vissa militära arbeten utförts som beredskapsarbeten och materiel

[1] SFS 1970:180 (ändrad 1971:451)

Tabell 9.1 Rådrumsbeställningar under tiden 1.7.1966–30.6.1971 (1 000-tal kr, siffra inom ( ) anger antal berörda företag).

Industrigren	Budgetår					Summa
	1966/67	1967/68	1968/69	1969/70	1970/71	
Varvs- och verkstadsindustrin	2 953 (2)	1 969 (3)	3 290 (5)	1 200 (3)	–	9 412 (13)
Träindustrin	1 132 (1)	–	–	–	3 996 (2)	5 128 (3)
Textilindustrin	–	220 (1)	115 (1)	733 (2)	245 (1)	1 313 (5)
Skoindustrin	–	–	–	–	3 720 (10)	3 720 (10)
Pappersvaruindustrin	–	408 (3)	100 (3)[1]	–	–	508 (3) + (3)[1]
Summa	4 085 (3)	2 597 (7)	3 505 (6) + (3)[1]	1 933 (5)	7 961 (13)	20 081 (34) + (3)[1]

[1] Tilläggsbeställning.

för försvarets räkning anskaffats på arbetsmarknadspolitiska grunder inom ramen för de medel för beredskapsarbeten som ställs till AMS' förfogande. Årligen har högst 20 milj kr av dessa medel fått tas i anspråk för sådana ändamål. I den mån denna ram överskrids avräknas belopp motsvarande överskridandet från försvarsramen under påföljande år. De arbeten som i första hand kommit i fråga som beredskapsarbeten har varit anläggnings- och byggnadsarbeten i fortifikationsförvaltningens regi efter beslut i varje särskilt fall av AMS. I några fall har försvarets materielverk efter beslut av Kungl Maj:t lagt ut beställningar av förnödenheter. Därvid har uppkommande merkostnader (kostnader p g a att annat anbud än det lägsta har antagits) för beställningarna bestridits inom ramen för nämnda bemyndigande om 20 milj kr. Kungl Maj:t har härutöver i ett fåtal fall fattat beslut om att upphandlingskungörelsen inte skall tillämpas vid militära beställningar. Dessa beslut har gällt beställningar för att främja sysselsättningen framför allt inom TEKO-branschen och vid företag inom stödområdet.

Ett förfarande som innebär att upphandlingsärenden underställs Kungl Maj:t tillämpas också i fråga om upphandling för försvarets räkning av TEKO-produkter när valet står mellan svensk och utländsk tillverkning. För principerna har chefen för försvarsdepartementet redogjort i svar på enkla frågor i riksdagen (FK prot 9.12.1970; AK prot 7.12.1970).

Slutligen må nämnas att överstyrelsen för ekonomiskt försvar enligt beslut av Kungl. Maj:t har lagt ut större textilbeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte och med hänvisning till beredskapen på det textila området.

9.3 *Internationella förpliktelser*

9.3.1 Svenska synpunkter på EFTA:s regler

Upphandlingskommittén har enligt direktiven att bland annat överväga om de beställningar som sker i sysselsättningsfrämjande syfte är förenliga med Sveriges internationella förpliktelser. De enda förpliktelser till följd av internationellt samarbete som svenska upphandlande myndigheter underkastats är åtagandena i EFTA (jfr kap 4).

Vid den översyn av EFTA:s konkurrensregler som pågick under åren 1968–70 framhölls bl a från svensk sida att sysselsättningsskäl i vissa fall borde kunna motivera avsteg från bestämmelserna om ickediskriminering. I första hand ansågs möjlighet böra ges till dels rådrumsbeställningar, dels branschvisa tidigareläggningar av myndigheters beställningar.

Som skäl för rådrumsbeställningar framhöll den svenska delegationen att stödformen var av mycket begränsad omfattning och att den tillämpades restriktivt. Avsikten var att ge arbetsförmedlingsorganen behövligt rådrum för att skaffa nya anställningar eller anordna utbildning åt de arbetstagare som kommer att friställas.

Mot åtgärden ansågs tala det förhållandet att offentliga beställningar som görs hos utvalda inhemska företag kan få till följd att andra EFTA-staters företag – liksom konkurrerande inhemska leverantörer – utestängs från leveranser. Detta kan innebära att mindre effektiva företag gynnas på bekostnad av effektivare. En omedelbar följd kan vara att andra EFTA-staters företag skadas genom minskad export. Eftersom stödet är såväl tids- som storleksmässigt starkt begränsat torde dock omfattningen av de eventuella skadorna vara försumbara.

Ett försök till vägning av de konstaterade för- och nackdelarna utmynnade i följande slutsats. Fördelarna med stödbeställning av denna typ, som avser att lindra övergångssvårigheter vid definitiva driftsinskränkningar, väger uppenbart över eventuella nackdelar. Åtgärden måste alltså vara tillåten. Likväl konstaterades att enligt ett rådsuttalande artikel 14 i sig inte ger stöd för diskriminerande upphandling av sysselsättningsskäl. Rådet har dock förutsatt att frågan skall kunna studeras ytterligare med beaktande av bl a det förhållandet att regeringarna i vissa lägen har ett legitimt intresse

av att tillgripa speciella åtgärder för att stimulera ekonomin. Inget försök görs dock att ange vilka stödformer som kan anses tillåtna. Den svenska analysen ledde fram till slutsatsen att ett tolkningsuttalande som tillgodosåg de svenska önskemålen vore önskvärt.

Frågan om att använda offentlig upphandling som stöd till företag som drabbas särskilt hårt i en mera allmän konjunkturavmattning, t ex i form av branschvisa tidigarelagda beställningar, berördes också i överläggningarna. Som skäl för denna åtgärd framhölls från svensk sida att den kan vara ett verksamt medel i en medveten ekonomisk politik som är avsedd att eliminera uppkomna störningar i ekonomin. Den jämnare ekonomiska utveckling som åstadkommes genom att efterfrågan hålls på en hög nivå är till fördel för såväl det enskilda landet som andra EFTA-stater. Häremot anfördes att såväl inhemska konkurrerande företag som andra EFTA-staters företag kan skadas genom minskade leveransmöjligheter. Om åtgärderna tillgrips i stor omfattning och får mera varaktig karaktär kan de bli strukturbevarande och orsaka svårigheter för andra EFTA-staters företag och för hela EFTA:s utveckling.

En vägning av för- och nackdelar mot varandra gav enligt svensk uppfattning följande resultat. Nackdelarna för andra EFTA-stater är begränsade vid tillfälliga åtgärder av detta slag under förutsättning att de ingår, t ex vid sidan av rörlighetsstimulerande åtgärder, som ett led i en allmän ekonomisk politik, inriktad på att motverka störningar i produktionen och på arbetsmarknaden. Om åtgärderna får stor omfattning och blir av mera varaktig karaktär kan dock de negativa effekterna såväl för andra EFTA-staters företag och sysselsättning som för den ekonomiska utvecklingen i EFTA bli betydande. Åtgärdstypen bör därför vara tillåten som tillfälligt ingrepp men inte som mera permanent stödform i den mån annan EFTA-stat diskrimineras.

I den rapport till rådet som blev resultatet av de ovan nämnda diskussionerna har man inte enat sig om något nytt i upphandlingsfrågan. Rådet beslöt att inte fortsätta utredningsarbetet men framhöll att länder med särskilda problem på nytt kan ta upp frågan i EFTA.

Vid överträdelser av EFTA:s konkurrensregler är konventionens artikel 31 om ett allmänt samråds- och besvärsförfarande tillämplig. Detta innebär att frågan om överträdelse kan hänskjutas till rådet av annan medlemsstat, om inte bilateral uppgörelse träffas. Rådet kan med majoritetsbeslut besluta att göra utredning, att avge rekommendationer till en felande medlemsstat och att, om rekommendationen inte följs, bemyndiga annan medlemsstat att utan hinder av konventionens förpliktelser vidta motåtgärder. Artikel 31 har i praktiken tillämpats endast i ett fåtal fall, av vilka inte något gällt konkurrensreglerna.

Vid några tillfällen har som framhållits i kapitel 4 andra länder tagit upp och ifrågasatt förfarandet med tidigareläggning av kommunala beställningar med statsbidrag. År 1971 påpekade exempelvis övriga medlemmar av EFTA:s handelsexpertkommitté att gällande regler ej ändrats till följd av den nämnda översynen och ansåg att de av den svenska regeringen beslutade åtgärderna inte stod i överensstämmelse med bestämmelserna inom EFTA om offentlig upphandling.

9.3.2 Kommitténs synpunkter

Upphandling av sysselsättningspolitiska skäl där upphandlingskungörelsen inte tillämpats har skett i mycket ringa omfattning. Den inskränker sig huvudsakligen till upphandling som skett i syfte att ge rådrum vid driftsnedläggning eller driftsinskränkning. Omfattningen har normalt inskränkt sig till högst 4 milj kr per år.

Industribeställningar har som ett led i sysselsättningspolitiken kommit till användning i större skala senast 1967–68 och 1971. Utredningen har analyserat förfarandet vid det förra tillfället och finner att förpliktelserna i EFTA-samarbetet inte synes ha åsidosatts vid *de statliga beställningarna.* Endast

sådana beställningar har tidigarelagts som man bedömt kunna ge betydande sysselsättningseffekt i Sverige. Beställningar som ansetts ha ringa sysselsättningseffekt eller för vilka utländska företag kunnat komma i fråga för leverans har inte tidigarelagts, utan upphandlingen har fått ske i normal ordning vid senare tillfälle. Detsamma har gällt för inhemska företag, vars efterfrågan på arbetskraft inte kunnat tillgodoses. Huvudparten av tidigareläggningarna har gjorts av affärsverken. Dessa har schablonmässigt ersatts för det ökade förräntningskrav som anskaffningarna medfört. Däremot har någon ersättning inte utgått för fördyrad upphandling i övrigt. Någon anledning att frångå förmånligaste anbud har den upphandlande myndigheten därför inte haft. Enligt kommitténs mening synes någon diskriminering gentemot utländska leverantörer vid de av kommittén analyserade beställningarna 1967–68 inte ha förekommit. Det förhållandet att beställningar inte tidigarelagts i de fall då utländska företag lämnat förmånligaste anbud anser kommittén inte strida mot EFTA:s regler.

I fråga om de *kommunala beställningarna* gäller, såsom närmare kommer att beskrivas i avsnitt 9.5, att kommun som villkor för statsbidrag skall styrka att beställningen avser en faktisk tidigareläggning. Endast i den mån beställningen anses lämplig med hänsyn till sysselsättningseffekten utgår statsbidrag. Liksom i fråga om de statliga beställningarna gäller det upphandlingar vid vilka endast svenska företag bedömts kunna komma i fråga. Beställningarna synes sålunda inte ha någon diskriminerande verkan gentemot utländska företag.

I syfte att för kommun ytterligare klargöra karaktären av tidigareläggning bör emellertid enligt kommitténs mening som villkor för statsbidrag i fortsättningen gälla att kommun vid tilltänkt tidigareläggning inte får frångå de regler som kommunen normalt tillämpar vid sin upphandling. Anbud bör dessutom i allmänhet inhämtas genom annonsering.

Kommittén har i kapitel 7 redovisat förslag till enhetliga regler för den statliga och kommunala upphandlingen. Ett genomförande av detta förslag bör enligt kommitténs få betydelse för att internationellt skapa förståelse för förfarandet vid tidigareläggning av kommunala beställningar.

Kommitténs vill i detta sammanhang framhålla att det svenska förvaltningssystemet och den svenska upphandlingskungörelsens utformning och tillämpning medför att den statliga upphandlingen – vid internationell jämförelse – sker i unik öppenhet. De undantag som görs från affärsmässig upphandling är offentliga. Förslaget att kommunerna för att få statsbidrag vid tidigareläggning bl a bör annonsera ut upphandlingen syftar till att klargöra att också den kommunala upphandlingen normalt sker och enligt kommitténs mening bör ske i största öppenhet.

I fråga om tidigareläggningarna kan ytterligare anföras att leveranser av utländska råvaror och komponenter kunnat öka i betydande utsträckning till svenska företag som fått industribeställningar i särskild ordning. Därtill kommer den allmänt stimulerande effekt på utländska leverantörer som det förbättrade sysselsättningsläget i Sverige medför.

Tidigare diskussioner i EFTA har inte klarlagt att åtgärderna strider mot EFTA-konventionen, utan möjligen att de från vissa synpunkter varit diskutabla. Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget – mot bakgrund av dessa diskussioner – att man från svensk sida verkar för att skingra den tveksamhet mot förfarandet som klart framkommit från flera andra medlemsländers sida.

Enligt kommitténs uppfattning bör det sålunda vara möjligt att inom ramen för våra internationella åtaganden tillämpa det förfarande som kommit till användning vid tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar i syfte att nå en snabb och sysselsättningspolitiskt betydande effekt. Det kan emellertid inte uteslutas att i framtiden även mer omfattande sysselsättningspolitiskt betingade upphandlingar más-

te företas där normalt upphandlingsförfarande inte alltid kan iakttas.

9.4 *Upphandling i regionalpolitiskt syfte*

9.4.1 Inledning

I skilda sammanhang har påtalats de särskilda problem som anses föreligga för norrlandsföretag. Det har t ex anförts att norrlandsföretagen har svårare att hålla kontakt med marknaden än företag i andra delar av landet. Brister i den industriella miljön på många håll i Norrland samt de vidsträckta avstånden medför sämre möjligheter för företagen i en norrlandsregion att stödja varandra, bristen på teknisk personal gör sig särskilt gällande i Norrland, osv. Upphandlingskungörelsen medger inte undantag från bestämmelserna om upphandling av det från affärsmässiga synpunkter förmånligaste anbudet på grund av arbetsmarknadspolitiska eller regionalpolitiska skäl. Fråga uppkommer därför om särskilda föreskrifter bör lämnas myndigheterna i fråga om upphandling i Norrland för att tillgodose regionalpolitiska syften.

Med begreppet "norrlandsföretag" avses i det följande företag i de fyra nordligaste länen i enlighet med AMS' tidigare refererade framställning. Kommittén har ansett det ligga utanför sitt uppdrag att närmare överväga om annan geografisk omfattning, exempelvis det lokaliseringspolitiska stödområdet, bort användas i stället.

De svårigheter att konkurrera framgångsrikt som föreligger för företag i dessa län kan emellertid i stor utsträckning sägas gälla även för mindre och medelstora företag i allmänhet. Vissa av de förslag för att förbättra norrlandsföretagens möjligheter inom den statliga upphandlingen som presenteras i det följande kan därför vara tillämpliga också för dessa grupper av företag.

Kommittén anser att det i första hand bör ankomma på norrlandsföretagen själva att aktivera sina insatser hos de statliga myndigheterna bl a genom förbättrad marknadsföring och bevakning av upphandlingarna. Detta utesluter dock inte att vissa åtgärder för norrlandsföretag från statens sida bör prövas. Kommittén analyserar i det följande olika möjligheter att genom särskilda bestämmelser för den statliga upphandlingen stödja norrlandsföretagen i deras strävanden att expandera industriellt.

Nu gällande principer för regionalpolitiken (prop 1970:75, BaU 40, SU 103, rskr 270) innebär i huvudsak följande. Syftet är att i olika hänseenden skapa så likartade förutsättningar som möjligt för näringslivet i olika delar av landet. Den lokaliseringspolitiska stödverksamheten i sin utbyggda form fullföljer i huvudsak den tidigare gällande principen att stödet skall vara ett initialstöd som är tillräckligt för att de lägre kapitalkostnaderna skall kompensera de merkostnader som en etablering i stödområdet medför. Därefter skall verksamheten vara även företagsekonomiskt lönsam. I fråga om de generellt verkande medlen inriktas dessa främst på att allmänt förbättra produktionsbetingelserna i de regioner som omfattas av stödet (isbrytning, transporter m m). Hit hör insatser för att allmänt förbättra den industriella miljön i de nordligaste delarna av landet.

Kommittén har i det följande vid sina överväganden utgått från att dessa principer alltfort skall gälla.

I avsnitt 9.2 har återgivits vissa av Kungl Maj:t utfärdade föreskrifter i fråga om upphandling av förnödenheter för försvarets behov. Bestämmelserna innebär att försvarets upphandlande myndigheter i samråd med länsarbetsnämnderna skall dels upprätta förteckningar över de företag i Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län som kan komma i fråga som leverantörer vid upphandling och infordra anbud från dessa, dels inhämta yttrande från överbefälhavaren och AMS, när myndigheten inte anser sig kunna anta anbud från företag i de nämnda länen. Föreskrifterna innebär inte någon ändring i tillämpningen av upphandlingskungörelsen.

9.4.2 Arbetsmarknadsstyrelsens förslag till samrådsförfarande för civila upphandlande myndigheter

Chefen för inrikesdepartementet har, som tidigare nämnts, till kommittén för övervägande överlämnat en framställning av den 27.1.1970 från AMS angående den statliga upphandlingen i de fyra nordligaste länen.

AMS framhöll i sin skrivelse att de vidtagna åtgärderna beträffande försvarets upphandling i fred haft gynnsamma effekter för näringslivet i de fyra nordligaste länen. Företag som tidigare arbetat på en lokal marknad hade till följd av bestämmelserna bl a fått sitt kontaktnät vidgat, till fördel för marknadsföringen. I de fall då företag fått beställning eller då samarbete mellan upphandlande myndighet och företag inletts på annat sätt hade företagen ofta förvärvat ökat tekniskt kunnande. Den omständigheten att de upphandlande myndigheternas inköpsregister kompletterats med uppgifter om företag belägna i norra Sverige har enligt skrivelsen varit till fördel både för myndigheter och företag.

AMS anförde vidare att oklarhet råder om proceduren i de fall där arbetsmarknads- eller lokaliseringspolitiska skäl motiverar att aktuellt inköp kommer till stånd hos visst företag trots att upphandlingen därigenom blir dyrare. Styrelsen föreslog att, i de fall AMS förordar inköp från visst företag och detta medför kostnadsfördyring, den upphandlande myndigheten skall begära dels försvarsdepartementets medgivande att frångå upphandlingskungörelsens bestämmelser i fråga om prövning av anbud, dels medel för att täcka merkostnaderna. Om en sådan framställning bifalles bör enligt AMS merkostnaderna regleras mellan försvars- och inrikesdepartementen. Under åberopande av de gynnsamma effekter som bestämmelserna om försvarets upphandling i fred haft för näringslivet i de fyra nordligaste länen hemställde AMS att föreskrifterna skall utsträckas att omfatta även civila upphandlande myndigheter.

I prop 1970:75 om den fortsatta regionalpolitiska stödverksamheten framhölls att strävandena att i ökad omfattning lägga ut beställningar vid företag i Norrland kommer att fortsätta. Åtgärder övervägdes enligt propositionen för att också civila upphandlande myndigheter, där så är lämpligt, skall ta in offerter från företag i Norrland, dock utan att detta görs obligatoriskt för hela statsförvaltningen. Föreskrifter härom skulle senare meddelas. Hittills har sådana bestämmelser inte utfärdats.

9.4.3 Erfarenheter av samrådsförfarande

Från försvarets myndigheter och från AMS har kommittén hämtat in vissa uppgifter om de upphandlingsärenden som varit föremål för särskild prövning enligt Kungl Maj:ts beslut i december 1965 för försvarets behov. Uppgifterna har bearbetats och sammanställts i tabell 9.2.

Överbefälhavaren och AMS har under perioden 1966–1970 yttrat sig i 146 upphandlingsärenden. Den sammanlagda summan av de lägsta anbuden för dessa ärenden uppgick till ca 55 milj kr. Skillnaden mellan lägsta anbud och lägsta anbud från norrlandsföretag (= "merkostnaderna" för norrlandsbeställning) var ca 11 milj kr. I 18 fall har AMS förordat att order för totalt ca 16 milj kr skulle läggas ut till företag i de fyra nordligaste länen. Merkostnaderna för dessa beställningar uppgick till närmare 800 000 kr eller ca 5 %.

Kungl Maj:t har under den undersökta perioden i endast tre fall – därav ett under 1968 och två under 1970 – bemyndigat upphandlande myndighet att frångå 15 § upphandlingskungörelsen om antagande av förmånligaste anbud. Den sammanlagda summan för dessa order uppgick till 3 875 000 kr, varav 172 000 (4,5 %) utgjorde merkostnader.

I fråga om de under 1970 remissbehandlade ärendena har vissa kompletterande uppgifter hämtats in från de upphandlande myndigheterna om tidsåtgången för den särskilda remissbehandlingen.

Under 1970 har 23 upphandlingsären-

Tabell 9.2 Samrådsförfarande med AMS avseende upphandling för försvaret från företag i de fyra nordligaste länen.

	1966	1967	1968	1969	1970	Summa
Antal ärenden	21	34	32	36	23	146
Lägsta anbud (tkr)	11 386	9 028	7 877	13 581	13 410	55 282
Prisdifferens (tkr) till lägsta anbud	2 240	3 339	1 414	2 605	1 027	10 624
Prisdifferens i % (medeltal)	20	37	18	19	8	19
AMS' yttrande:						
a) Ingen åtgärd, antal ärenden	20	34	26	31	17	128
b) AMS förordar order till norrlandsföretaget, antal ärenden	1	–	6	5	6	18
c) anbudssumma i ärenden enl b) (tkr)	3 200	–	4 793	2 352	5 567	15 912
d) härav ingående merkostnad %	0,3	–	12	3,6	3,2	5,1
Kungl Maj:ts beslut:						
a) Upphandlingskungörelsen skall följas, dvs avslag	–	–	–	–	2	2
b) upphandling i Norrland, antal ärenden	–	–	1	–	2	3
c) anbudssumma i ärenden enl b) (tkr)	–	–	353	–	3 493	3 846
d) härav ingående merkostnad %	–	–	17	–	3,4	4,5

den remissbehandlats. I sex av fallen har AMS för en sammanlagd anbudssumma av 5 567 000 kr – varav 171 000 kr utgjorde merkostnader (3,2 %) – lämnat förord för norrlandsföretagens anbud. Tiden för erhållande av yttrande från AMS och överbefälhavaren har i medeltal uppgått till 8 dagar. Den sammanlagda tidsåtgången från datum för remissbehandling till dag då beställningen lagts ut uppgår endast i ett mindre antal fall till mer än 14 dagar i de fall ärendet inte underställts Kungl Maj:t. I de fall ärendena prövats av Kungl Maj:t har betydande tidsförskjutningar inträffat.

Av de upphandlingsärenden som remissbehandlats under 1970 bör beträffande produktvalet nämnas att flera fall avsåg upphandling av livsmedel. Övriga anbud avsåg i huvudsak leveranser från företag inom varvs- och verkstadsindustrin.

Överbefälhavaren har i sina yttranden över ifrågavarande upphandlingar ofta anfört att särskilda medel bör anvisas för att täcka merkostnaderna om upphandlande myndighet av Kungl Maj:t bemyndigas frångå bestämmelserna i upphandlingskungörelsen.

Vid underhandskontakter med representanter för försvarsstaben och AMS har dessa framhållit att norrlandsföretagen i inte ringa omfattning fått beställningar från de militära upphandlande myndigheterna. I de fall norrlandsföretagen avlämnat förmånligaste anbud har anbuden självfallet inte behövt remissbehandlas. Omfattningen av beställningar som gjorts hos norrlandsföretag efter remissförfarande utgör således inte något mått på den totala statliga upphandlingen från norrlandsföretag. Det sammanlagda värdet av de order som lagts ut av försvarets materielverk och fortifikationsförvaltningen till företagen i de fyra nordligaste länen under perioden maj 1969–maj 1970 kan beräknas till ca 60 milj kr. I detta sammanhang kan nämnas att av den totala statliga

upphandlingen under budgetåret 1968/69 om 7 000 milj kr svarade företag inom det lokaliseringspolitiska stödområdet för leveranser om 380 milj kr, dvs ca 5 %. Härav avsåg närmare 160 milj kr varuupphandling.

Enligt en beräkning som gjorts inom budgetutredningen med hjälp av uppgifter om industrins regionala fördelning skulle de inköp som försvarets materielverk gjort under budgetåret 1968/69 ha gett sysselsättning åt nära 1 500 personer i de fyra nordligaste länen. Detta innebär ca 5 % av det totala antal personer som fått sysselsättning till följd av materielverkets inköp under budgetåret.

9.4.4 Överväganden och förslag

Som tidigare nämnts anser kommittén att det i första hand bör ankomma på företagen själva att aktivera sina insatser hos de statliga myndigheterna. Exempel på sådana insatser är förbättrad marknadsföring och bevakning av upphandlingar.

Detta hindrar emellertid inte att man även från statens sida bör vidta åtgärder för att genom upphandlingen främja norrlandsföretagens utveckling. I det följande överväger kommittén olika metoder att bättra norrlandsföretagens deltagande i den statliga upphandlingen. De redovisade åtgärderna bygger på förutsättningen att myndigheterna inom ramen för gällande bestämmelser aktivt skall medverka till att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Myndigheterna skall i detta syfte regelmässigt inhämta anbud från sådana företag i dessa län som kan komma i fråga som leverantörer vid upphandling.

Förteckningar över norrlandsföretagens produktionskapacitet tillställs upphandlande statliga myndigheter. Förteckningar över större statliga myndigheters upphandling och större leverantörer tillställs norrlandsföretagen. Som beskrivits i det föregående finns redan ett förfarande för att sammanställa uppgifter om norrlandsföretagens produktionsinriktning, produktionskapacitet m m i fråga om leveranser till försvaret. Kommittén anser att denna verksamhet bör byggas ut att omfatta även den civila sektorn, så att större upphandlande myndigheter får en klar bild av i vilken utsträckning det finns företag i Norrland som kan komma i fråga vid en viss upphandling.

Förteckningarna bör upprättas av länsarbetsnämnderna i samråd med länets företagarförening. De bör innefatta inte endast uppgifter om antal anställda, produktionsvärde, specialinriktning, förekomst av specialmaskiner etc utan också ägarform, aktiekapital m m.

Några myndigheter har vid kontakter med upphandlingskommittén redovisat att de i vissa fall måst avvisa konkurrenskraftiga anbud från norrlandsföretag därför att man bedömt företagets finansiella kapacitet och produktionsresurser vara otillräckliga för en större order och att det därför varit förenat med ett risktagande att placera ordern vid företaget. Med hänsyn härtill bör sammanställningarna i möjligaste mån även innefatta uppgifter som belyser företagets finansiella kapacitet. Förteckningarna bör upprättas branschvis och vara enhetligt utformade.

En möjlighet som kommittén vidare övervägt och som den tillstyrker är att AMS, på grundval av uppgifter som myndigheterna lämnar, upprättar branschvisa förteckningar över vilka statliga myndigheter som regelmässigt upphandlar viss materiel. Förteckningarna bör innefatta även större leverantörer till statliga myndigheter som använder sig av underleverantörer. Dessa förteckningar tillställs norrlandsföretagen genom förmedling av företagarföreningar eller länsarbetsnämnder.

Motiven för denna ordning är dels att många norrlandsföretag erfarenhetsmässigt inte har tillräcklig kännedom om statlig upphandling och saknar möjlighet att systematiskt bevaka upphandlingarna, dels att myndigheterna ofta upphandlar större samlade projekt vid vilka endast mycket stora företag kan göra sig gällande. Någon möjlighet att konkurrera vid denna typ av sammanhållen upphandling har inte mindre företag. Om mindre företag, inte minst i Norrland,

skall kunna komma i fråga vid dessa upphandlingar bör de alltså inrikta sig på att gå samman om ett anbud i upphandlingen eller som underleverantörer till större företag. Särskilt gäller detta upphandling av försvarsmateriel.

Samordnad rådgivning i upphandlingsfrågor. Ett sätt att förbättra norrlandsföretagens konkurrensförmåga vid statlig upphandling är att ställa särskilda resurser till förfogande för bistånd och rådgivning i upphandlingsärenden. Det är närmast företagarföreningarna som i dag svarar för denna service. De synes böra intensifiera sina ansträngningar på området. Närmast avses allmän information i upphandlingsärenden och bevakning av att norrlandsföretagen kommer i fråga vid offentlig upphandling. De upphandlingsärenden i vilka norrlandsföretag deltagit i anbudsgivningen men inte fått beställningen behöver ofta följas upp. Orsakerna bör utrönas varför ett anbud legat för högt eller varför ett företag inte kommit i åtanke trots förmånligt pris. Särskilt behöver bevakas om det vid större återkommande order föreligger möjligheter för flera företag i Norrland att gå samman om ett gemensamt anbud.

Vid de kontakter som kommittén haft med olika myndigheter har dessa framhållit att norrlandsföretagen då annat företag fått beställningen inte i tillräcklig grad följer upp de upphandlingsärenden som de deltagit i. För att underlätta för företagen att följa upphandlingsärendena bör varje myndighet åläggas att ombesörja att utfallet av en upphandling i form av upphandlingsprotokoll eller motsvarande kommer anbudsgivande norrlandsföretag tillhanda. I syfte att minska belastningen på myndigheterna bör detta ske i den formen att myndigheten sänder protokoll (motsvarande) till ett gemensamt serviceorgan som sedan distribuerar dessa till respektive företag försedda med kommentarer.

Enligt kommittén kan olika alternativ tänkas när det gäller organisationen av ett sådant serviceorgan. Det är sålunda möjligt att en för norrlandsföretagen och för mindre företag i allmänhet gemensam form bör eftersträvas, eftersom de mindre företagen i enlighet med vad som hävdats i det föregående har likartade problem i fråga om att effektivt konkurrera vid den statliga upphandlingen. Om endast norrlandsföretagen beaktas bör formen vara antingen att en av företagarföreningarna i de fyra nordligaste länen svarar för denna uppgift genom att ett mindre upphandlingskontor förläggs dit eller att ett sådant kontor förläggs till det industriella utvecklingscentrat (IUC) i Skellefteå. Ett sådant kontor skulle även kunna förmedla exempelvis förfrågningar om upphandlingsbestämmelsernas tillämpning och om tidpunkten när vissa beställningar avses utläggas. Vidare skulle kurser kunna arrangeras om den offentliga upphandlingens bestämmelser och praxis. Närmast till hands ligger att statens institut för företagsutveckling i samarbete med berörda myndigheter svarar för dessa kurser. Kommittén har inte ansett sig böra i detalj ta ställning till de institutionella förhållandena. Dessa bör övervägas ytterligare i annat sammanhang.

Norrlandsföretag får förtur vid lika anbud. Som förut nämnts kommer kommittén i det följande att lägga fram förslag till en ny upphandlingskungörelse. Enligt detta förslag får den upphandlande myndigheten, om två anbud bedöms likvärdiga, antingen välja mellan anbuden eller infordra skiljebud från anbudsgivarna. Om ett norrlandsföretag deltar i anbudsgivningen skulle en form av förtur för norrlandsföretagen vara att låta dessa få företräde vid lika anbud. Ett system av motsvarande innebörd finns etablerat i Storbritannien (se SOU 1969:49 bil 1). Det bör sägas att det i mycket få fall torde inträffa att två anbud är prismässigt exakt lika. Eftersom emellertid inte endast priset skall tillmätas betydelse utan också en rad andra faktorer spelar in så kan vid en samlad bedömning två anbud inte sällan te sig likvärdiga. I sådana fall kan det anses rimligt att de upphandlande myndigheterna medverkar till att realisera de av statsmakterna fastställda regionalpolitiska målen genom att lägga beställningen vid ett norrlandsföretag.

Kommittén förordar därför en sådan förtur.

Skall norrlandsföretag få köpa in sig på lägsta anbud? En möjlighet som har övervägts är att inom ramen för de friare former av förhandlingsupphandling som kommittén förordar ge upphandlande myndigheter möjlighet att förkasta anbud och företa ny upphandling om ett norrlandsföretag avgivit anbud som endast obetydligt (t ex med högst 5 %) skiljer sig från förmånligaste anbud. Norrlandsföretaget skulle därvid få möjlighet att svara för leveransen om det kunde leverera på de villkor som erbjudits i bästa anbud. Ett sådant stadgande skulle innebära en fördel för norrlandsföretag men likväl en administrativt enkel handläggning och inte medföra några merkostnader för den upphandlande myndigheten.

Kommittén vill emellertid *inte* förorda denna möjlighet. Det skulle innebära ett åsidosättande av andra företags möjligheter att konkurrera. Genom att ett norrlandsföretag på detta sätt skulle få möjlighet att lägga in "preliminära" anbud skulle vidare ett sådant förfarande kunna leda till att andra företags intresse för att delta i anbudsgivningen minskar. På sikt skulle man därmed riskera fördyrad upphandling. Ett annat skäl till att kommittén inte förordar detta alternativ är att det skulle vara förenat med betydande risker såväl för norrlandsföretaget som för myndigheten att på detta sätt pressa ner anbud till en nivå som norrlandsföretaget vid en tidigare bedömning inte nått ned till. Upphandlande myndigheter har vid kontakter med kommittén sett det som en fara att på detta sätt pressa ett företag att överskrida leveranskapacitet eller underskrida kostnadskalkyler. Företag skulle i ökad utsträckning riskera att inte kunna fullfölja leveranser, till men också för den upphandlande myndigheten.

Hänvändelse till Kungl Maj:t i vissa fall. I det föregående har refererats den framställning som AMS avgivit med förslag om att man vid civil statlig upphandling skall tillämpa samma system som vid upphandling för försvarets räkning. Ett sådant samrådsförfarande skulle innebära att upphandlande civila statliga myndigheter, när norrlandsföretag ingivit anbud som inte kan antas, översänder ärendet till AMS för yttrande för att därefter – om styrelsen finner att norrlandsföretaget bör få anbudet – underställa Kungl Maj:t ärendet.

I ett föregående avsnitt har redogjorts för handläggningen av de ärenden inom försvaret som haft denna karaktär. Om man etablerar ett system av denna typ inom den civila upphandlingen är det nödvändigt att förfarandet begränsas till större upphandlingsärenden och att handläggningstiden nedbringas. Det är emellertid uppenbart att den samlade bedömningen tar viss tid i ärenden av denna natur, eftersom inte endast regionalpolitiska utan också branschmässiga och andra bedömningar måste göras. Det är sålunda inte alltid önskvärt att ett norrlandsföretag i denna sin egenskap får förtur framför ett annat företag – som kan vara i en sysselsättningsmässigt sämre position – i annan del av landet.

Det rör sig här om en rad skilda myndigheter med varierande handläggningsordning. Ett eventuellt system av denna typ får inte bli administrativt tungrott. En form som i och för sig skulle kunna tänkas är att myndigheterna ålades att remittera upphandlingsärenden till AMS när norrlandsföretagets anbud låg högst t ex 5 % över lägsta anbud och när anbudssumman uppgick till minst 100 000 kr. Om AMS då ansåg det angeläget att beställningen lades ut hos företag i Norrland skulle frågan hänskjutas till Kungl Maj:t. Om Kungl Maj:t anmodade myndigheten att upphandla vid norrlandsföretaget skulle myndigheten ersättas för merkostnaden.

Kommittén har övervägt om ett system av den nu skisserade innebörden borde införas. Ett sådant system måste sättas i relation till principerna för det regionalpolitiska stödet som bl a innebär att företag i Norrland efter eventuellt initialstöd skall konkurrera på lika villkor med företag i landet i övrigt. Att kontinuerligt och selektivt stödja norrlandsföretag via den offentliga upphandlingen skulle enligt kommitténs uppfattning inne-

bära avsteg från dessa principer. Konflikter med Sveriges åtaganden inom EFTA skulle också kunna uppkomma vid civila myndigheters upphandling.

Ytterligare en omständighet bör enligt kommittén beaktas. Många av norrlandsföretagen ingår i större koncerner med huvudkontor i södra eller mellersta Sverige. Som ett resultat av bl a lokaliseringspolitiska åtgärder och investeringsfondernas användning i regionalpolitiskt syfte har under senare år flera större svenska verkstadsföretag kommit att inrymma enheter i Norrland. Att i upphandlingsärenden skilja ut vad som produceras i den ena eller andra enheten inom en koncern är svårt. Bl a av denna anledning bör man generellt sett i upphandlingsärenden undvika att på sätt som här angivits särbehandla företag i olika delar av landet.

Det kan vidare konstateras att erfarenheterna av nu gällande regler för remissförfarande inom försvarssektorn tyder på att förfarandet haft förhållandevis liten betydelse.

Enligt kommitténs uppfattning bör som närmare utvecklats i kapitel 7 varje myndighet medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, bl a en effektiv regionalpolitik. Med utgångspunkt häri bör det ankomma på upphandlande myndigheter att – efter eventuellt erforderligt samråd med AMS – avgöra vilka större ärenden som bör underställas Kungl Maj:t för samlad prövning utifrån regionalpolitiska synpunkter.

För en upphandlande myndighet kan det självfallet föreligga situationer då man har intresse av att uppmuntra ett företag att delta i anbudsgivning på vissa produkter. Sålunda kan t ex ett nyetablerat företag i Norrland på sikt innebära en önskvärd konkurrens i en bransch där leveranskapaciteten i existerande företag varit ojämn eller där konkurrensen varit begränsad. I sådana situationer har myndighet möjlighet att lägga ut provbeställning. Vid sidan härav har givetvis myndighet möjlighet att hemställa om Kungl Maj:ts medgivande för större beställning hos sådant företag.

Beträffande föreskrifterna för det nämnda samrådsförfarandet för försvarets myndigheter vill kommittén fästa uppmärksamheten på att bestämmelserna endast reglerar samrådet mellan AMS och överbefälhavaren å ena sidan och den upphandlande myndigheten å den andra. Om och när ett ärende skall underställas Kungl Maj:t berörs däremot inte. Det är bl a på denna punkt AMS hemställt om klarläggande.

Om det särskilda samrådsförfarandet för försvarets del bedöms önskvärt även i framtiden anser kommittén att det ankommer på den upphandlande myndigheten att i förekommande fall underställa Kungl Maj:t ärendet för avgörande samt begära eventuellt erforderlig täckning av merkostnader. I syfte att förenkla handläggningen bör samrådsförfarandet inte omfatta upphandlingar som understiger 100 000 kr.

9.4.5 Sammanfattande synpunkter

Kommitténs nu redovisade synpunkter på upphandlingen som ett medel att främja den regionala utvecklingen innebär i sammanfattning följande.

Kommittén anser att norrlandsföretagen själva i första hand bör aktivera sina insatser för att öka försäljningen till de statliga myndigheterna.

Inom ramen för upphandlingskungörelsens bestämmelser bör myndigheterna aktivt verka för att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. I detta syfte föreslås

att myndigheterna regelmässigt infordrar anbud från sådana företag i dessa län som kan komma i fråga som leverantörer

att förteckningar över norrlandsföretagens produktionskapacitet tillställs upphandlande statliga myndigheter,

att förteckningar över större statliga myndigheters upphandling och större leverantörer tillställs norrlandsföretagen

att norrlandsföretagen får bistånd och råd i upphandlingsfrågor, bl a när det gäller

bevakningen av den statliga upphandlingen, av ett gemensamt upphandlingskontor som knyts till någon företagarförening eller IUC

att norrlandsföretag får förtur vid lika anbud.

Kommittén har övervägt om ett obligatoriskt samrådsförfarande borde utsträckas också till civila myndigheter. Kommittén vill dock inte förorda detta men erinrar om att myndigheterna bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, bl a en effektiv regionalpolitik. Det bör i enlighet med vad som anförts i kapitel 7 ankomma på myndigheterna att bedöma vilka större upphandlingsärenden som bör underställas Kungl Maj:t för en samlad prövning utifrån regionalpolitiska synpunkter.

Kommittén har även övervägt men avvisat tanken att låta norrlandsföretag köpa in sig på lägsta anbud.

9.5 *Tidigareläggning av industribeställningar som ett led i sysselsättningspolitiken*

9.5.1 Beslut om industribeställningar

En mer samlad utläggning av industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte har, som tidigare nämnts, efter särskilda beslut av Kungl Maj:t skett vid fyra tillfällen, nämligen 1958–59, 1963, 1967–68 och 1971. Dessa beställningar ingick i en serie av ekonomisk-politiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtogs för att främja sysselsättningen under konjunkturavmattningarna nämnda år. Vissa erfarenheter av tidigareläggningarna 1958–59 och 1963 har redovisats av 1960 års arbetsmarknadsutredning i dess betänkande "Arbetsmarknadspolitik" (SOU 1965:9).

Upphandlingskommittén har för sitt arbete ansett en närmare undersökning önskvärd också av industribeställningarna under 1967–68. Inom kommittén har därför en sådan undersökning gjorts. Resultatet av denna redovisas i en särskild promemoria (bilaga 4). I promemorian behandlas även de uppskov med leveranser och senareläggning av beställningar från statliga myndigheter som skett av konjunkturpolitiska skäl under 1961 och 1969–70.

Kommittén anser att förfarandet med tidigareläggning av beställningar bör användas även i fortsättningen. Från denna utgångspunkt och med beaktande av vad som framförts i bilaga 4 redovisas i detta kapitel förfarandet enbart summariskt med betoning på de förbättringar som bör vidtas för att beslutade åtgärder skall ge snabb effekt.

Industribeställningar 1958–59 och 1963. Med direkt arbetsmarknadspolitisk motivering lades under 1958–59 statliga civila och militära beställningar ut för 65 milj kr. AMS har beräknat att omkring 3 000 man undgick att permitteras genom beställningarna. Till detta skall läggas den effekt som industribeställningarna hade i tidigare produktionsled. Beställningarna lades ut av respektive myndighet sedan ärendena prövats av AMS. Denna prövning innebar i praktiken att beställningarna styrdes till företag med särskilda sysselsättningssvårigheter. De upphandlande myndigheterna fick dispens från upphandlingskungörelsens bestämmelser om att infordra anbud. För att i möjligaste mån erhålla garantier för att leverantörerna inte begärde priser som översteg marknadspriset infordrades kalkyler över prissättningen från berörda leverantörer.

De beställningar som lades ut under konjunkturnedgången 1963 skilde sig i ett väsentligt avseende från de beställningar som lagts ut 1958–59. Industribeställningarna 1963 riktade sig nämligen enbart till verkstadsindustrin, medan beställningarna 1958–59 styrdes till företag med särskilda sysselsättningsproblem inom ett flertal branscher. Beställningarna under 1963 omfattade även kommunala beställningar. I Kungl Maj:ts beslut i ärendet anmodades myndigheterna att även påskynda sina beställningar inom ramen för den reguljära upphandlingen. I motsats till vad som gällde 1958–59 medgavs de upphandlande myndigheterna ingen dispens från upphandlingskungörelsens

bestämmelser. Sammanlagt tidigarelades under 1963 statliga beställningar till ett belopp av 50 milj kr och kommunala beställningar till ett belopp av 83 milj kr. Enligt AMS beräknades detta ge sysselsättning åt omkring 1 300 årsarbetare, vartill kom effekten i tidigare produktionsled.

Industribeställningar inom verkstadsindustrin 1967–68. Beställningsbemyndigandet omfattade statliga civila och militära förnödenheter för 88 respektive 60 milj kr och kommunala förnödenheter för 110 milj kr. Beställningarna bör ses som ett komplement till de sysselsättningsskapande insatser av annat slag som kom till stånd under den då rådande konjunkturavmattningen, bl a ökat bostadsbyggande, frisläppta investeringsfonder, utnyttjade konjunkturreserver vid affärsverken, beredskapsarbeten och vidgad arbetsmarknadsutbildning. De totala insatserna beräknades av AMS ha gett sysselsättning för 100 000 personer under vintern 1967–68. Härav svarade de civila industribeställningarna för direkt sysselsättning åt ca 1 700 årsarbetare, vartill kom sysselsättningseffekten i tidigare produktionsled.

Omfattningen och inriktningen av industribeställningarna fastställdes i ett antal beslut av Kungl Maj:t. Det första beslutet, som kom i december 1967, avsåg civila statliga och kommunala beställningar för en inköpssumma av 50 milj kr. Omfattningen vidgades efter hand och fastställdes i mars 1968 till totalt inemot 260 milj kr för statliga civila och militära samt kommunala beställningar.

9.5.2 Kommitténs undersökning

Den av kommittén företagna undersökningen har koncentrerats till att söka belysa effekterna av de utlagda statliga beställningarna. Visst material redovisas även i fråga om kommunala anskaffningar. I analysen av effekterna för skilda beställningsområden har undersökts dels den tid som förflutit från det att Kungl Maj:t fattat beslut om sysselsättningsfrämjande åtgärder till det att berörda myndigheter lagt ut beställningar, dels den tid som därefter gått åt innan produkterna levererats och arbetsinsatsen sålunda var definitivt avslutad.

Undersökningen är baserad dels på AMS' material avseende beställningsverksamheten, dels på uppgifter i enkäter och intervjuer som företagits med större upphandlande statliga myndigheter och levererande företag.

9.5.3 Tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar 1967–68

De civila statliga beställningarna

Handläggning på departementsnivå. Av analysen i bilaga 4 framgår att de beslut som Kungl Maj:t successivt meddelade 1967–68 var av delvis olika innebörd i fråga om finansieringen av upphandlingen, den totala beställningsramen och beställningarnas fördelning på statliga och kommunala beställningar. Den bedömning av konjunkturutvecklingen, sysselsättningsutsikterna och orderläget inom den svenska industrin som fortlöpande ägde rum under vintermånaderna 1967–68 torde ha varit avgörande för den kraftiga vidgning av insatserna som de successiva besluten utgjorde. Medan beslutet i december 1967 syftade till att stimulera sysselsättningen i verkstadsindustrin under första halvåret 1968 återfanns naturligt nog inte denna begränsning i fråga om tiden i beslutet av den 8.3.1968. Besluten baserades sålunda på en ändrad bedömning av konjunkturutvecklingen och den beräknade tidpunkten för en utifrån kommande stimulans av den svenska ekonomin.

Den erfarenhet som enligt kommittén kan dras av detta är att beställningsramen redan från början bör göras så vid att insatserna i det viktiga inledande skedet av aktionen inte blir alltför begränsade. Med tanke på att det normalt sker ett visst bortfall av planerade beställningar bör ramen snarare tas till i överkant än i underkant. I det tidiga skedet av beslutsprocessen är alla tidsvinster ytterst angelägna. Som framgår av bilaga 4 förekom i besluten av februari och mars 1968 en tidsförskjutning av närmare en månad från

den dag då Kungl Maj:t formellt fattade besluten till dess att besluten faktiskt registrerades vid AMS. Även om den verkställande myndigheten kan vidta förberedelser dessförinnan på grundval av underhandskontakter och översända koncept till beslut är det enligt kommittén angeläget att beslutsprocessen kan bli snabbare. Som ett led att påskynda förfarandet bör färdiga beslutskoncept och åtgärdslistor finnas tillgängliga på alla beslutsnivåer.

Handläggning på myndighetsplanet. På grundval av Kungl Maj:ts bemyndigande hade AMS överläggningar med myndigheterna om beställningsobjekt, krav på leveranstider m m. Det var i första hand inom AMS som man med en nära kännedom om sysselsättningssituationen på den enskilda orten och vid det enskilda företaget prövade hur angelägna de beställningar var som de upphandlande myndigheterna angav sig kunna lägga ut. Förelåg inga sysselsättningsproblem vid de företag som kunde komma i fråga som tillverkare, tidigarelades inte beställningarna. Beslut om tidigareläggning innebar inte att undantag medgavs från att tillämpa upphandlingskungörelsen.

Uppdraget till AMS att i varje enskilt fall pröva beställningarna med beaktande av läget inom verkstadsindustrin innebar ett relativt arbetskrävande förfarande. Mot denna bakgrund framstår den tid som beslutsförfarandet hos AMS tog som förklarlig. En förbättrad planering och varje annan åtgärd som kan påskynda beslutsprocessen är emellertid angelägen.

Myndigheternas faktiska upphandling ägde rum i nära anslutning till AMS' beslut. Detta berodde på att styrelsens beslut och den faktiska upphandlingen vid myndigheten föregåtts av överläggningar mellan AMS och upphandlande myndighet om de produkter som bedömdes vara lämpliga, vilka produktionsperioder och leveranstider som skulle eftersträvas osv.

Det kan sammanfattningsvis nämnas, att de utlagda beställningarna nådde 90 % av sin slutliga nivå först under senhösten 1968. I några fall måste AMS begränsa myndigheternas förslag för att leveranserna skulle kunna ske under 1968 alternativt senast under mars 1969. Det kan sålunda konstateras att en betydande del av beställningarna kom att läggas ut så sent under 1968 att sysselsättningseffekten i inte obetydlig omfattning därmed kom att infalla relativt sent under 1969, en tidpunkt som då besluten fattades var svår att överblicka från konjunktursynpunkt.

Produktionsperiod och leveranstider. Huvuddelen av leveranserna av statliga civila produkter koncentrerades till fjärde kvartalet 1968 samt första och andra kvartalen 1969. Stora leveranser fanns dock alltjämt kvar att fullgöra under andra halvåret 1969, dvs när konjunkturuppgången var ett faktum. Det bör framhållas att vad som kunnat registreras i undersökningen är tidpunkterna för leverans. Den maximala effekten i sysselsättningshänseende bör rimligen ha legat någon tid före leveransdatum. I flera iakttagna fall har produktionen varit förlagd lång tid före leveransdatum.

De under ett kvartal utlagda statliga civila beställningarna resulterar i allmänhet i leveranser fem à sex kvartal framåt i tiden. Det är en lång tid om man avser att passa in beställningen i ett visst konjunkturläge och inte vill nå stora effekter i ett tidsskede som inte kan överblickas. Detta skärper enligt kommittén kravet på ett noggrant urval av produkter med korta leveranstider. Varje möjlighet till administrativ förenkling som kan ge tidsbesparing måste vidare tas till vara när beställningarna läggs ut, vilket kräver god planering hos de upphandlande myndigheterna.

Beställningar för försvarets räkning

I mars 1968 fattade Kungl Maj:t beslut om att militära beställningar inom en ram av 60 milj kr skulle tidigareläggas. Beslutet hade föregåtts av en bedömning av förutsättningarna för när en tidigareläggning av försvarsmateriel skulle kunna komma till stånd och vilken omfattning denna borde få. Besluten om beställningarna fattades av

försvarsdepartementet på grundval av uppgifter från dåvarande armé-, marin- och flygförvaltningarna. Visst samråd ägde rum mellan företrädare för försvarsdepartementet och AMS, bl a om sysselsättningsläget vid de företag som kunde komma i fråga som leverantörer av de militära anskaffningarna.

De militära beställningarna lades ut under andra kvartalet 1968, men leveranserna skedde vid mycket sena tidpunkter. Ännu vid ingången av 1970 hade endast en tredjedel av de beställda varorna levererats. Leveranserna var i stället koncentrerade till 1970, särskilt dess senare del. Anledningen till de sena leveranserna torde delvis bero på att andra motiv än snabb produktion och snabba leveranser låg bakom beställningarna. Det påpekas i undersökningen att beställningarna i vissa fall inrymde en betydande grad av utvecklingsarbete som måste utföras innan den egentliga produktionen kunde ske. Beställningarna torde sålunda ha syftat till att också ge effekter på företagens projekterings- och planeringssida för att där minska beräknade personalinskränkningar.

Även om hänsyn tas till de särskilda omständigheter och problem som kan föreligga i fråga om upphandling av materiel för försvaret, visar, som anförs i den särskilda promemorian (bil 4), leveranstiderna en så anmärkningsvärd bild med hänsyn till huvudsyftet med de tidigarelagda beställningarna att det enligt kommitténs mening finns anledning att allvarligt ifrågasätta värdet av beställningarna från konjunktursynpunkt. Produktionsperioden synes ha haft en sådan förläggning i tiden att den till icke obetydlig del infallit under högkonjunkturen. Om denna form av beställningar på den militära sidan upprepas så måste enligt kommitténs urvalet av produkter för tidigareläggning ske med stor omsorg och avse delvis annat slag av materiel. Vidare måste den beräknade tidpunkten för leverans noggrant prövas. AMS bör i ökad utsträckning medverka när beställningarna läggs ut. Planeringsmässigt bör en uppdelning av de beställningar som kan tidigareläggas ske dels i sådan materiel som kan beställas och levereras med relativt kort varsel, dels i sådan anskaffning som innefattar utvecklingsarbete m m och där produktionsperioden och leveranstiden kan bedömas sträcka sig långt fram i tiden.

De kommunala beställningarna

De kommunala beställningarna syftade till att ge ökad sysselsättning under första halvåret 1968. En förutsättning för att kommunerna skulle få statsbidrag med 20 % av beställningssumman var att anskaffningarna utgjorde en tidigareläggning i förhållande till den beräknade beställningstiden enligt existerande anskaffningsplaner. Det innebar att beställningarna skulle ingå i anskaffningsplanerna för tiden efter den 1.7.1968. Detta skulle styrkas av de kommunala organen för att statsbidrag skulle utgå. Som krav för bidrag uppställdes bl a att beställningarna skulle kunna läggas ut omgående och ge snabb effekt i produktionshänseende. Vidare skulle av uppgifterna framgå vilken eller vilka tillverkare som kunde komma i fråga.

Bidrag till kommunerna för de godkända tidigareläggningarna utanordnades på grundval av inkomna verifikationer (betald faktura m m). Härvid framkom att de faktiskt tidigarelagda beställningarna blev ca 20 milj kr lägre än den beslutade ramen om 110 milj kr. Orsaken härtill var bl a att upphandlingen i vissa fall kunde ske till lägre kostnad än vad som först beräknades. Även kommunala likviditetsproblem synes ha spelat en viss roll för att den fastställda nivån inte uppnåddes.

Det har inte varit möjligt att undersöka i vilken utsträckning de kommunala beställningarna i verkligheten tidigarelagts. Anskaffningarna skulle som nyss nämnts inte få finnas med i planerna för tiden före 1.7.1968. Det torde emellertid i många fall vara svårt att dokumentera om en planerad anskaffning hänfört sig till ena eller andra halvåret under ett och samma kommunala budgetår. Det förhållandet att tidigareläggning sålunda i viss utsträckning kunde ske av beställningar för vilka medel redan anvisats i den kommunala budgeten och i vissa fall

avse relativt kort tid bör ha medverkat till den snabba effekt i fråga om utläggningen som kan konstateras. Likviditeten i kommunerna var vid denna tid i allmänhet god. Slutsatser i fråga om effekterna bör därför dras med stor försiktighet. Erfarenheterna från 1967–68 kan inte utan vidare föras över till en situation med andra förutsättningar i fråga om tidsmässig förläggning och likviditetsläge.

Tidpunkten för betalning av statsbidrag anger i stora drag när produktion och leverans av en vara skett. Leveranserna har ägt rum mycket snabbt efter det att beslut om beställningar fattats. Vid årsskiftet 1968–69 hade utanordnats 15,7 milj kr av det slutliga totalbeloppet 17,9 milj kr. Uppgifterna tyder på att leveranserna i många fall avsåg lagervaror eller standardvaror med kort produktionstid och att huvuddelen av leveranserna avsåg produkter av okomplicerat slag. Det bör betonas att detta inte behöver innebära att beställningarna varit ineffektiva från sysselsättningssynpunkt. Ny lagerproduktion kan ha kommit till stånd i stället för de produkter som ett företag fått avsättning för genom beställningen.

9.5.4 Tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar 1971

Senast har kommunala och statliga industribeställningar tidigarelagts under 1971. I april 1971 beslöt Kungl Maj:t att bevilja bidrag med 20 % av inköpssumman till kommuner och landsting samt kommunala bolag som tidigarelade anskaffning av industriprodukter som annars skulle ha anskaffats tidigast den 1.1.1972. AMS fick i uppdrag att bevilja bidragen, intill en inköpssumma av högst 25 milj kr. Bidragssumman fick sålunda uppgå till högst 5 milj kr.

I juli månad vidgades omfattningen av beslutet att avse en bidragssumma av 20 milj kr och en inköpssumma av högst 100 milj kr. Samtidigt beslöts bland en rad andra ekonomisk-politiska åtgärder att även statliga industribeställningar fick tidigareläggas. Besluten omfattade totalt 80,5 milj kr, varav 50,5 milj kr avsåg förnödenheter för civil verksamhet, 15 milj kr viss fortifikatorisk materiel och 15 milj kr textil- och beklädnadsvaror samt skor för försvaret. Dessa beställningar fick avse produkter som ingick i planerad anskaffning för tiden efter den 1.7.1972. För de statliga beställningarna tillämpades de regler om 10 % ersättning eller minskad avskrivning för affärsverk som fastställts av statsmakterna (prop 1969:1 bil 19, SU 117, rskr 295) på grundval av erfarenheterna från 1967–68 års beslut (bil 5).

Beslutet i april 1971 om tidigareläggning av kommunala beställningar tillkom efter framställning av AMS. Besluten i juli månad om vidgad ram för tidigareläggning av kommunala beställningar samt tidigareläggning av statliga beställningar föregicks av en ny ekonomisk-politisk bedömning (efter avtalsuppgörelsen) samt en omfattande inventering av vilka produkter som kunde tidigareläggas av de större upphandlande myndigheterna. Som grund för bedömningen låg också en redovisning av de erfarenheter av tidigareläggningarna 1967–68 som närmare presenterats i bilaga 4.

Även andra åtgärder har vidtagits i särskild ordning för att stödja sysselsättningen, vilka dock inte redovisas i detta sammanhang.

9.5.5 Sammanfattande synpunkter

Någon analys av tidigarelagda beställningar 1958–59 och 1963 har inte gjorts, eftersom 1960 års arbetsmarknadsutredning tidigare redogjort för dessa (SOU 1965:9). Av naturliga skäl har kommittén inte kunnat bedöma effekterna av de beslut att tidigarelägga beställningar som fattats år 1971. Kommitténs slutsatser bygger därför i huvudsak på erfarenheterna av de beställningar som tidigarelades 1967–68.

Kommittén anser att systemet med tidigareläggning av industribeställningar är ett nödvändigt instrument för att stimulera syssel-

sättningen i en nedåtgående konjunktur. Det bör också vara acceptabelt med hänsyn till våra internationella åtaganden. En närmare redogörelse för kommitténs bedömning i detta avseende har lämnats i avsnitt 9.3.2.

Erfarenheterna av tidigareläggningarna 1967–68 är enligt kommittén att förfarandet ställer höga krav på beredskap och snabbhet i agerandet. De civila statliga beställningarna fungerade i stort tillfredsställande. Detta kan från konjunkturpolitisk synpunkt inte sägas om de militära beställningarna. Om denna form av beställningar på den militära sidan upprepas i syfte att överbrygga en konjunkturavmattning, måste enligt kommitténs mening urvalet av produkter för tidigareläggning göras med stor omsorg och avse delvis annat slag av materiel. Vidare måste den beräknade tidpunkten för leverans noggrant prövas. Handläggningsordningen bör även ändras så att AMS medverkar i ökad utsträckning när beställningarna läggs ut.

Beredskapen bör höjas på samtliga beslutsnivåer genom att bl a särskilda åtgärdslistor upprättas. Investeringsreserven bör ägnas kontinuerlig uppmärksamhet.

Kommittén konstaterar betydande fördelar med ett fast regelsystem för ersättning till myndigheter och kommuner för de merkostnader som uppkommer vid förfarandet med tidigarelagda industribeställningar. Ett fast regelsystem medför att myndigheter och kommuner i sin planering kan beräkna vilka ersättningar som kommer att tillämpas när sysselsättningsinsatser görs. Oklarhet om ersättningsreglerna bör därigenom inte behöva försena sysselsättningsinsatserna, vilket tidigare ibland varit fallet. Kommittén förordar fortsatt tillämpning av gällande regler vilket innebär att tidigareläggning av statligt affärsverks upphandling genom reducerad avskrivningsskyldighet endast belastas med 90 % av kostnaden för beställningen. För andra statliga myndigheter bör – när detta likviditetsmässigt erfordras – tidigarelagd beställning finansieras genom att särskilda medel ställs till förfogande från arbetsmarknadsanslagen. (För gällande regler hänvisas till bil 5). Myndighetens upphandlingsbehov för kommande budgetår minskar härigenom vilket kan beaktas vid budgetbehandling och Kungl Maj:ts beslut om medeldisposition.

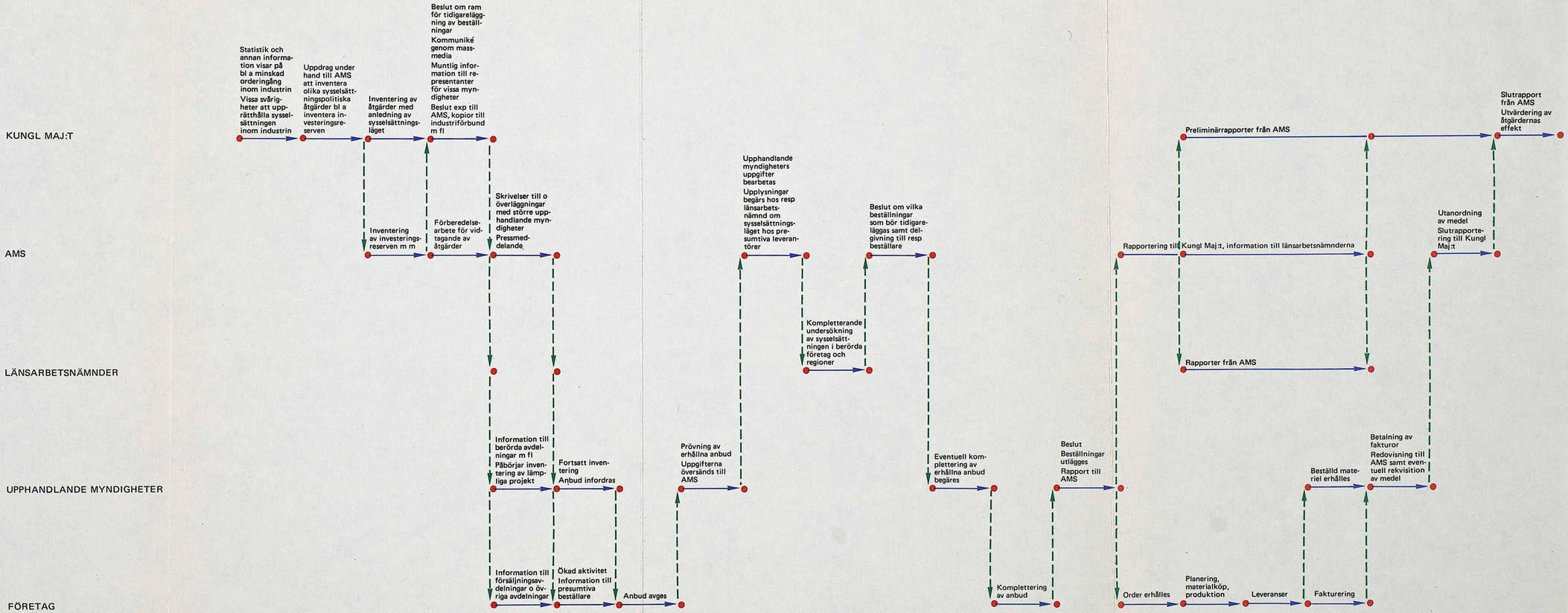
För kommunala myndigheter har vid sysselsättningspolitiskt betingad tidigarelagd upphandling av redovisat slag staten normalt lämnat bidrag med 20 % av beställningens värde. Kommittén förordar att även denna regel bibehålls.

I syfte att i grova drag åskådliggöra det administrativa förloppet vid tidigareläggning av beställningar har kommittén upprättat två flödesplaner avseende statliga respektive kommunala beställningar. I planerna, som redovisas på närmast följande sidor, har av naturliga skäl någon tidsaxel inte kunnat inläggas. Det är dock av största vikt att tiden mellan flera av de redovisade åtgärderna nedbringas till ett minimum. Erfarenheterna från 1967–68 har nämligen klart visat att tröghet i handläggningsordningen och måhända frånvaron av fasta administrativa rutiner medfört olägenheter. Planerna anger ett önskvärt handlingsförlopp. Tillsammans med beslutshandlingar och sammanställningar av tidigare åtgärder på detta område bör flödesplanerna kunna utgöra underlag för de åtgärdslistor m m som kommittén menar bör göras upp vid de i processen berörda myndigheterna och på departementsnivå.

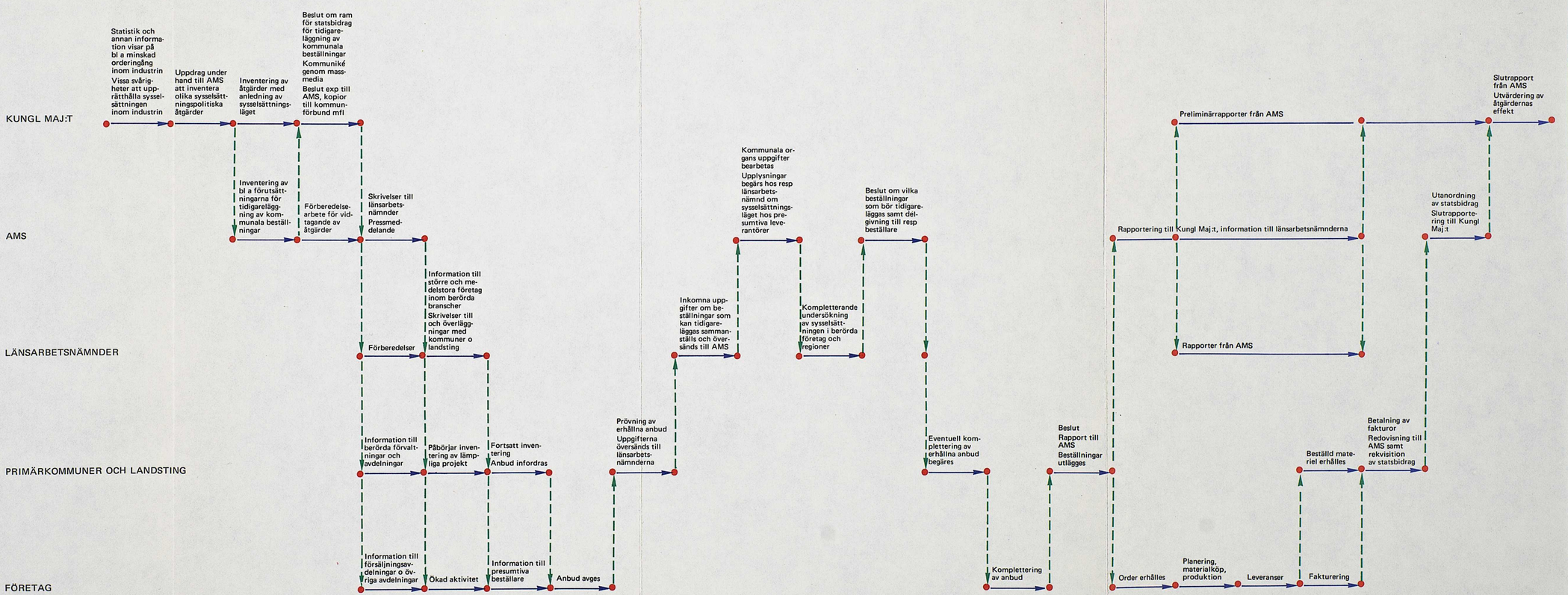
9.6 *Uppskov med leveranser till och senareläggning av beställningar från statliga myndigheter*

Vid högkonjunkturerna 1961 och 1969–70 fattade Kungl Maj:t beslut om uppskov med leveranser och senareläggning av beställningar. För dessa beslut lämnas som tidigare nämnts redogörelse i bilaga 4. Vid det senare tillfället har leveranser för 720 milj kr uppskjutits och beställningar för ca 770 milj kr senarelagts. Dessa uppgifter får tolkas med viss försiktighet, eftersom senareläggning av beställning eller uppskov med en och samma leverans i en del fall kan ha skett flera gånger under perioden. Att en beställ-

FLÖDESPLAN STATLIGA BESTÄLLNINGAR



FLÖDESPLAN KOMMUNALA BESTÄLLNINGAR



ning senarelagts kan också ha medfört att annan beställning tidigarelagts till företag som haft lättare att leverera vid denna tidpunkt.

Det kan vidare påpekas att leveransförsening och senareläggning av beställning och leveransdag är tämligen vanligt förekommande i myndigheternas reguljära upphandlingsverksamhet. Det innebär att vissa av de redovisade senareläggningarna och leveransuppskoven även skulle ha kommit till stånd utan särskilt beslut av Kungl Maj:t.

Det föreligger enligt kommittén mening stora svårigheter att mäta den arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska effekten av de rapporterade senareläggningarna och beviljade uppskoven med leveranser. Detta beror bl a på att myndigheterna i vissa fall lagt ut beställning av andra produkter än de senarelagda och att en del av anskaffningarna helt eller delvis levererats av utländska tillverkare. Det bör vidare observeras att senarelagd tidpunkt för beställning inte med säkerhet innebär att leveransdagen blivit senarelagd i samma utsträckning.

Den ekonomiska effekten av verksamheten har i viss grad reducerats genom att myndigheterna bl a utnyttjat de genom senareläggningar disponibla medlen för andra aktiviteter. Vissa myndigheter har vidare erlagt större förskottsbetalningar eller påskyndat sina slutbetalningar vid budgetårsskiftet 1969/70. I de fall beställaren inte krävt ränta på förskottslikvider för senarelagda leveranser har leverantören härvid fått ekonomiska fördelar i den mån han ej använt förskottet för inköp av material m m.

Den omedelbara och direkta informationen av Kungl Maj:t till berörda verksledningar i samband med beslutet om senareläggningar av leveranser är enligt kommittén väsentlig, eftersom hela systemet bygger på frivillig medverkan från myndigheternas och leverantörernas sida. Sådan information bör komma till stånd även i fortsättningen. Myndigheternas uppgifter om konjunkturberedskap bör även i fråga om möjligheter att senarelägga beställningar och uppskjuta leveranser prövas ingående i samband med den årliga budgetgranskningen.

Vid hearing med kommittén har företrädare för Sveriges Industriförbund framhållit att företagen ofta har svårt att snabbt ändra sina produktionsplaner, när besked om senareläggning lämnats relativt sent. Företagen anser därvid ofta att det mest ändamålsenliga är att fullfölja produktionen enligt ursprungliga planer och sedan lägga den färdiga varan i lager. Förutom lagringskostnader har anförts att systemet medfört kostnader genom den extra kontroll av varan som måste ske före leverans. Önskemål om tidigare varsel, ca ett år i förväg, har uttryckts för att avsedd effekt skall uppnås. Problemet uppges accentueras ytterligare vid beställningar i vilka ett stort antal underleverantörer medverkar. Enligt kommittén synes den nu aktualiserade frågeställningen närmast avse uppskov med leveranser. Beslut om sådana fattas dock först efter överenskommelse mellan berört företag och den upphandlande myndigheten.

Kommittén vill *sammanfattningsvis* konstatera att de senareläggningar av beställningar och uppskov med leveranser som ägt rum byggt helt på frivillig medverkan från myndigheternas sida. Någon inskränkning i myndigheternas rätt att disponera anvisade anslag har inte förekommit. De i det föregående redovisade beloppen för uppskov av leveranser och senareläggning av beställningar är av betydande storlek. Det bör dock erinras om att det är oklart i hur hög grad dessa uppskov och senareläggningar skulle ha kommit till stånd även utan särskild anmodan av Kungl Maj:t. Systemet torde dock ha betydande värde genom att kontakt i en ansträngd produktionssituation etableras i fråga om anpassning av leveranser till företagens produktionskapacitet. Å andra sidan minskar effekten av åtgärder av ifrågavarande slag starkt när de förlängs ett flertal gånger. Förfarandet att senarelägga beställningar förutsätter slutligen mycket goda möjligheter att överblicka konjunkturutvecklingen.

Trots de reservationer angående systemets verkningar som påtalats anser kommittén att senareläggning av beställningar och uppskov

av leveranser tills vidare bör användas även i fortsättningen som ett medel i den ekonomiska politiken. Det bör närmast ankomma på budgetutredningen att överväga de eventuella administrativa åtgärder som bör vidtagas för att minska det faktiska beställningsutrymmet genom att minska likviditeten för myndigheterna i en viss situation.

Tabell 9.3 Utvecklingsbiståndets anslagsutveckling.

Budgetår	Anslagsbelopp milj kr	Ökning milj kr
1971/72	1 000	200
1972/73	1 250	250
1973/74	1 550	300
1974/75	2 300	750

9.7 *Upphandling inom ramen för svenskt utvecklingsbistånd*

Frågan om att i viss grad samordna det svenska biståndet till utvecklingsländer med arbetsmarknadspolitiska åtgärder inom landet har vid olika tillfällen diskuterats i den allmänna debatten. 1960 års arbetsmarknadsutredning berörde detta ämne (SOU 1965:9 sid 195) och pekade på att vissa branscher, t ex skogsindustrin, i takt med det ökade utvecklingsbiståndet skulle kunna erhålla extra beställningar för export till u-länder vid konjunkturdämpningar. Vid några tillfällen har vidare AMS för SIDA:s räkning lagt ut rådrumsbeställningar (jfr avsnitt 9.2) hos företag inom textilindustrin. Mot bakgrund härav och med tanke på den förutsedda kraftiga ökningen av biståndsanslagen har kommittén funnit anledning att något beröra möjligheterna att låta biståndsupphandlingen – inom ramen för gällande principer – i någon utsträckning utnyttjas som sysselsättningspolitiskt medel i vissa konjunkturlägen. Bedömningen bygger på material som hämtats in under hand från utrikesdepartementet och SIDA.

Enligt statsmakternas beslut om en långtidsplan för det statliga utvecklingsbiståndet skall anslagsvolymen budgetåret 1974/75 motsvara en procent av bruttonationalprodukten. I den senaste långtidsutredningens betänkande (SOU 1970:71) redovisas en beräkning av biståndsanslagen under perioden fram till 1974/75 (tabell 9.3). Härvid förutsätts en årlig volymökning av bruttonationalprodukten med 3,8 % och en prisstegringsfaktor på 4 %. Vidare utgår utredningen från en årlig ökning av anslagen med 25 % t o m budgetåret 1973/74. Detta innebär att förändringen mellan de båda sista åren måste uppgå till drygt 48 % för att enprocentsmålet skall uppnås.

F n råder i stort sett överensstämmelse mellan årlig utbetalningsvolym och anslagsvolym. Tidigare har emellertid ökning av reservationsmedel ägt rum. Sålunda uppgick dessa till 408 milj kr vid utgången av budgetåret 1970/71. Därav hänförde sig allra största delen – 373 milj kr[1] – till det bilaterala kreditprogrammet. Den multilaterala hjälpen torde enligt utrikesdepartementets bedömning ge upphov till relativt små förskjutningar mellan anslagsvolym och utbetalningsvolym.

Förekomsten av betydande reservationsmedelsbelopp inom den bilaterala delen av biståndsprogrammet kunde i princip innebära att utbetalningsvolymen under ett kommande budgetår skulle kunna komma att överskrida anslagsvolymen. SIDA:s bedömning är att man med nuvarande procentuella ökningstakt för anslagsvolymen torde kunna hålla utbetalningsvolymen i nivå med de årliga anslagen, men att man knappast därutöver skulle kunna minska reservationsmedelsbehållningen. Budgetåret 1974/75 skulle, enligt det föregående, u-hjälpsanslagen stiga med närmare 50 %. En motsvarande stegring av utbetalningarna anses vara svår att åstadkomma.

Enligt utrikesdepartementets och SIDA:s beräkningar användes budgetåret 1968/69 drygt hälften (53 %) av biståndsmedlen för inköp i Sverige. Inom den bilaterala verksam-

[1] Beloppet praktiskt taget helt "öronmärkt" genom åtaganden i avtal med mottagarländer.

heten förbrukades ca 58 %[1] inom landet. Motsvarande siffra för de multilaterala bidragen uppgick till 35 %. En mer noggrann beräkning sker inom en särskilt tillkallad interdepartemental arbetsgrupp. Gruppens arbete avses redovisas under våren 1972. Under hand har erfarits att preliminära beräkningar som gjorts av gruppen pekar mot att andelen inköp i Sverige inom den bilaterala verksamheten under senare år varit lägre än för budgetåret 1968/69.

Av det föregående framgår att det för biståndsverksamhet under de närmaste åren kommer att finnas ökade medel tillgängliga. Mot denna bakgrund ökar intresset av att kunna använda de disponibla medlen för att exempelvis i ett läge med avtagande ekonomisk aktivitet stimulera efterfrågan på den inhemska marknaden. Det är från ekonomiskpolitiska synpunkter önskvärt att en så stor del av budgeten som möjligt kan utnyttjas inom konjunktur- och stabiliseringspolitiken. Det ligger dock inte inom ramen för upphandlingskommitténs uppdrag att föreslå någon ändring av principerna för upphandling för svenskt bistånd. De ledande principerna är att biståndet skall lämnas obundet så att det inte förknippas med villkor om köp i Sverige. Vidare är de behov som kommer till uttryck i u-ländernas utvecklingsplaner avgörande för inriktningen av Sveriges insatser. Kommittén har därför summariskt prövat hur stor del av de svenska biståndsmedlen som kan anses vara möjlig att utnyttja för den ekonomiska politikens syften utan att gällande principer för biståndet ändras. I den mån tidigareläggning skulle bli aktuell bör självfallet Sverige stå för lagringskostnader om sådana skulle uppkomma. Senareläggning av beställningar och uppskov med leveranser kan givetvis endast komma i fråga i de fall mottagarlandet ger sitt samtycke.

En översiktlig analys av den beräknade fördelningen av anslagsmedlen för internationellt utvecklingssamarbete för budgetåret 1971/72 visar att endast en mindre andel av det totala anslagsbeloppet på 1 000 milj kr i praktiken är påverkbart för upphandling från Sverige. Det multilaterala biståndets (396 milj kr 1971/72) upphandling handläggs av de internationella organen vilka tillämpar ett förfarande med internationell anbudsgivning. Delvis undantagna härifrån är bidragen till Internationella livsmedelsprogrammet (WFP) och konventionerna om livsmedelshjälp (FAC) eftersom Sverige enligt gjorda åtaganden skall bidra med vissa varuslag såsom vete, vetemjöl, vegetabiliska oljor. Bidragen uppgår till ca 30 milj kr budgetåret 1971/72.

Inom det bilaterala kreditbiståndet (246 milj kr 1971/72) tillämpar Sverige en praxis att mottagarlandets upphandling för medlen skall ske med internationell konkurrens enligt regler som fastställs i varje avtal. Vid samfinansieringsprojekt med Världsbanken/Internationella utvecklingsfonden tillämpas bankens motsvarande regler.

Gåvobiståndet beräknas till 315 milj kr budgetåret 1971/72. Härav faller ca 55 milj kr på personal- och expertlöner, ca 210 milj kr på projekt- och programbistånd (t ex undervisning, familjeplanering) och ca 50 milj kr på varugåvor. Inom varubiståndet utgår f n pappers- och konstgödselgåvor. Gåvobiståndet av projekt- och programkaraktär handhas av mottagarlandet. SIDA deltar dock aktivt. Utvecklingen av upphandlingen för detta bistånd synes gå mot en ökad grad av internationell anbudsgivning. Sådana beställningar synes i tämligen liten utsträckning kunna tillämpas för tidigare- eller senareläggning i de fall de utlagts hos svenska företag. Anledningen härtill är att de utgör integrerade delar av mottagarländernas utvecklingsplaner.

Vid sidan av eventuell upphandling för katastrofberedskap (t ex filtar, medicinsk utrustning) för beredskapslagring synes endast det multilaterala livsmedelsbiståndet och det bilaterala varubiståndet medge möjligheter att styra biståndsinsatserna för inköp från Sverige. Omfattningen av nämnda bistånd budgetåret 1971/72 är av storleksordningen 100 milj kr. Utvecklingen på sikt blir givetvis beroende på den inriktning av

[1] I absoluta tal ca 165 milj kr.

verksamheten som statsmakterna fastställer. En väsentlig fråga är härvid exempelvis varubiståndets andel av biståndsresurserna.

Det ligger som tidigare nämnts inte inom utredningsuppdragets ram att avge särskilda förslag rörande upphandling för biståndsmedel. Kommittén vill dock förorda att berörda myndigheter utreder huruvida upphandling för biståndsmedel kan anpassas efter sysselsättningsläget i Sverige. Vad som enligt kommitténs uppfattning kan komma i fråga är närmast upphandling för varubistånd och katastrofberedskap. Andra biståndsformer torde enligt gällande principer för biståndsupphandlingen knappast kunna anpassas till systemet med tidigare- och senareläggning av beställningar.

10 Upphandling som medel att främja industriell utveckling

10.1 *Kommitténs uppdrag*

I direktiven för upphandlingskommittén understryks att affärsmässighet är en grundläggande princip vid den statliga upphandlingen. Häri ligger även att upphandlingen skall ske på icke-diskriminatorisk basis, dvs att hänsyn inte skall tas till anbudsgivarens nationalitet. Denna princip kan emellertid enligt direktiven under vissa omständigheter behöva modifieras. Härmed åsyftas bl a de fall då statliga beställningar läggs ut som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. I sådana fall råder f n oklarhet i fråga om beslutsordningen och om metoderna att bestrida de merkostnader som kan uppkomma för den upphandlande myndigheten om man går ifrån den strikta affärsmässighetsprincipen.

Enligt direktiven bör beslut om frångående av affärsmässighetsprincipen förbehållas Kungl Maj:t eller, enligt preciserade regler, central myndighet. Utredningen bör enligt direktiven överväga lämpliga metoder att bestrida merkostnader för sådana beställningar samt formerna för samråd mellan de myndigheter som har ansvaret för beställningarna och styrelsen för teknisk utveckling (STU). Härvid bör särskilt beaktas åtgärdernas förenlighet med våra internationella förpliktelser.

10.2 *Upphandlingens omfattning inom tekniskt avancerade områden*

Väsentliga delar av statens, landstingens och primärkommunernas verksamhet kräver en omfattande upphandling av tekniskt avancerade industriprodukter. Denna upphandling har goda förutsättningar att för producentsidan bli en stimulans till industriell produktutveckling. Detta har varit fallet när det gäller försvarets och affärsverkens upphandling av tekniskt avancerad utrustning. Beställningarna har i vissa fall även inneburit ett betydande indirekt statligt stöd till industrins forskning och utveckling (fou).

De statliga myndigheternas upphandling uppgick, såsom förut redovisats i kap 5, till ca 7 000 milj kr budgetåret 1968/69. Av detta belopp avsåg 4 600 milj kr varor. Ungefär 25 % av varorna upphandlades i utlandet.

Av varuupphandlingen svarade konsumtions- och förbrukningsvaror för närmare 1 800 milj kr (ca 40 %). Den övriga varuupphandlingen (investeringsvaror) fördelades på

Tabell 10.1 Upphandling av investeringsvaror budgetåret 1968/69.

	Avrundade belopp i milj kr					
	Medicinsk utrustning	Metaller och metall-produkter	Maskiner	Transport-utrustning	Vetenskapliga instrument	Totalt
Upphandling i Sverige	5	526	1 043	412	39	2 025
Upphandling i utlandet	6	64	590	50	47	757
(därav försvaret och vattenfalls-verket)	–	(28)	(541)	(16)	(17)	(602)
Summa	11	590	1 633	462	86	2 782

varugrupper och inköpsområde på sätt som framgår av tabell 10.1.

Försvarets myndigheter och vattenfallsverket har de största inköpen utomlands med en sammanlagd inköpssumma av dessa produkter på ca 600 milj kr. Endast ca 150 milj kr faller på övriga myndigheter, vilket motsvarar drygt 15 % av dessa myndigheters totala upphandling av ifrågavarande produkter.

Upphandlingen av medicinsk utrustning och vetenskapliga instrument har en relativt sett hög andel import även om de absoluta talen är små.

Landstingens och primärkommunernas upphandling är enligt svaren i enkäten nästan dubbelt så stor som den statliga upphandlingen, nämligen drygt 12 000 milj kr. Kommunerna är huvudmän för flera av de hittills snabbast expanderande sektorerna inom den svenska samhällsekonomin. Hit hör bl a sjuk-, hälso- och socialvården samt undervisningen. Även inom miljövården har kommunerna viktiga uppgifter.

Investeringarna i maskiner och apparater uppgår för dessa sektorer till ca 1 000 milj kr per år. Enbart inom sjukvårdssektorn investeras drygt 300 milj kr årligen i teknisk utrustning av olika slag. Uppgifter saknas om hur stor del av kommunernas upphandling som sker från utlandet.

Enligt de uppgifter som kommittén inhämtat om den statliga upphandlingen uppgick värdet av utlagda fou-uppdrag till 118 milj kr budgetåret 1968/69. Motsvarande belopp 1966/67 var 365 milj kr och 1967/68 1 130 milj kr. Innebörden av de inhämtade uppgifterna är dock oklar. Det höga beloppet sistnämnda år sammanhänger med Viggenprojektet. Den övervägande delen av fou-beställningarna faller på försvarssektorn. Uppdragen från civila myndigheter utgjorde sammanlagt inte mer än ca 3 milj kr 1968/69. Endast tre civila myndigheter, nämligen domänverket, rikspolisstyrelsen och statens järnvägar, har uppgett att de lagt ut uppdrag som omspänner alla tre budgetåren.

Det är svårt att klarlägga myndigheternas verkliga utgifter för den del av upphandlingen som avser forskning och utveckling. Fristående fou-uppdrag finansierade av en myndighet synes dock vara rätt sällsynta utanför försvaret och energisektorn. Detta gäller i varje fall om man utgår från RRV:s enkät för upphandlingskommittén samt från officiell forskningsstatistik. I myndigheternas ordinarie upphandling av tekniska produkter kan emellertid ligga ett visst utvecklingsarbete. Särskilt vid upphandling av tekniskt avancerad materiel ingår som regel forskning och utveckling. Det torde vara ganska vanligt att myndigheterna i samband med anbudsinfordran ställer upp vissa krav och specifikationer på den produkt som skall upphandlas. Många gånger innebär detta endast modifieringar av redan framtagna produkter eller ett särskilt utnyttjande av en känd teknik. Det

hindrar emellertid inte att det kan vara fråga om ett dyrbart tekniskt utvecklingsarbete och att detta medför betydande förändringar i myndighetens verksamhet, även om landvinningarna i ny teknik är små. För dessa beställningar kan man i regel inte särskilja kostnaderna för själva utvecklingsarbetet och inte heller går det att ange i vilken utsträckning myndigheterna får betala för detta. I vissa fall kan industrins och myndighetens utvecklingsinsatser vara så sammankopplade att det är svårt att särskilja dem.

10.3 *Upphandling och industriell utveckling*

Behovet av att staten aktivt stödjer den tekniska forskningen och utvecklingen i landet är allmänt omvittnat. Detta har bl a tagit sig uttryck i tillkomsten av STU som ger stöd till både teknisk forskning och industriellt utvecklingsarbete i skilda former. STU:s resurser för sådant stöd uppgår budgetåret 1971/72 till ca 120 milj kr. Ett annat sätt att tillgodose detta behov är att staten genom sin upphandling stimulerar företagens utveckling av ny teknik. Upphandling av tekniskt avancerad materiel medför som tidigare nämnts ofta ett betydande forsknings- och utvecklingsarbete för leverantören. Upphandling av forskningsintensiva produkter, system eller processer innebär därför en komplettering av de insatser som sker genom STU och på annat sätt. Härigenom erhålls också ett mer projektbundet forskningsstöd. Fou-insatsen blir mera bunden till anskaffningsprojektet och den upphandlande myndigheten kan på ett tidigt stadium ställa sina krav på produkten samtidigt som tillverkaren vet att han får en köparanpassad produkt med större säkerhet för en kommande tillverkning och mindre risk då det gäller att sätta in stora fou-resurser.

Vissa myndigheter har fasta organisatoriska former för samordning av forsknings- och utvecklingsverksamheten. Sålunda har televerket tillsammans med Telefon AB LM Ericsson bildat Ellemtel AB för kommersiell exploatering av utvecklingsarbete inom telesektorn. Ett annat exempel på organiserat samarbete med industrin är domänverket där samordning och styrning av produktutvecklingen sker genom Stiftelsen Skogsarbeten. Denna stiftelse samordnar kraven på nya mekaniseringsmetoder inom skogsbruket genom en rådgivande teknikergrupp. Vidare samordnas utprovningsresultat från egen provningsverksamhet med domänverkets och skogsföretagens verksamhet. Samtliga medlemmar i stiftelsen – förutom domänverket även skogsföretagen och skogsägarförbunden – kan ta del av resultaten. Stiftelsen förmedlar slutligen information och kontakter med tillverkare och bedriver prognosverksamhet beträffande tekniska och ekonomiska krav på kommande maskiners utformning och funktion.

De statliga beställningarna av tekniskt avancerad utrustning har hittills främst kommit mekaniska verkstäder och elektroteknisk industri tillgodo genom beställningar för militära ändamål och på atomenergiområdet. Behoven av teknisk forskning och produktutveckling inom andra områden har till för några år sedan varit eller bedömts som begränsade och har därför kunnat tillgodoses på andra vägar. Situationen i detta avseende är dock i dag en annan och speciellt påtagligt anses behovet vara av rationalisering och utveckling inom samhällssektorerna sjuk-, hälso- och socialvård samt utbildning och miljövård.

Materielupphandlingen inom försvaret sker under något annorlunda betingelser än vad som gäller för civila myndigheter. Sålunda finns inom detta område en långsiktig planering och stor omfattning av fou-uppdrag. Försvarets forskning består till 90 % av primäruppdrag, dvs uppdrag som efter vederbörlig prövning meddelas av Kungl. Maj:t och som redovisas för riksdagen. Dessa uppdrag baseras på långsiktiga programplaner. I linje med planeringens långsiktiga karaktär har försvarets forskningsanstalt (FOA) tagit upp en prognosverksamhet som bl a omfattar den tekniska utvecklingen och metoder för försvarspolitikens långsiktiga målstyrning.

Civila myndigheter saknar, främst på

grund av budgetsystemets uppbyggnad och fördelningen av uppgifter på olika myndigheter, i allmänhet motsvarigheten till försvarets långsiktiga planer och programansvar. Varje myndighet representerar därtill en smal sektor med begränsade resurser. Program som sträcker sig över flera myndigheters områden saknas och därmed förutsättningar för "bredare" mål.

Förutom att resurserna för själva planeringen är större inom försvaret har bedömningar avseende t ex behov och lönsamhet en annan innebörd – oftast mera vid än på den civila sidan. Satsningen på utvecklingsarbete är kännetecknande för den militära upphandlingen. Den avancerade utrustningen är avsedd att efter en framtagningstid på i vissa fall upp till 7 år under ca 10 år eller mer fylla högt ställda krav på prestanda och modernitet. Det betyder att de krav som vid starten av anskaffningsfasen ställs på materielen är höga jämfört med dagsläget och därför fordrar en betydande insats av teknisk forskning och utveckling för att kunna förverkligas.

Från ungefär mitten av 1960-talet blev materielanslagen till försvaret hårdare styrda och (företagsekonomiska) lönsamhetsprinciper fick en större tillämpning. En markant minskning av såväl utveckling som tillverkning av exempelvis militärelektronik inom landet inträffade (I stencil 1969:5). En allmän svårighet att binda forsknings- och tillverkningsresurser inom landet för militära ändamål som bör påpekas i detta sammanhang är att produktionen måste baseras på små serier eftersom exporten av krigsmateriel är begränsad genom statsmakternas beslut.

10.4 *Sammanfattande synpunkter*

Enligt kommitténs direktiv kan avsteg från principen om affärsmässighet i vissa fall vara motiverade. Kommittén tolkar direktiven så att därmed avses situationer då upphandlingen är av sådan art och omfattning att den kan anses utgöra ett betydelsefullt led i strävandena att främja industrins utveckling på tekniskt avancerade områden. Det kan vara fråga om att starta en ny produktionsgren exempelvis av det skälet att en viss produkt bedöms vara av central betydelse för den svenska industrins utveckling. Det kan också vara fråga om att vidareutveckla en bransch som tidigare fått stöd genom foumedel eller fått utvecklingsbeställningar.

Vägledande för kommitténs arbete i denna fråga har varit att lägga fram förslag som är förenliga med våra internationella förpliktelser. Frågan om samordning av reglerna för den offentliga upphandlingen i olika länder och tillämpningen av gemensamma principer för denna har, som redovisats i kap 4, under senare år behandlats i flera internationella organisationer. Ämnet har tillmätts ökad betydelse dels på grund av den expansion som kännetecknar den offentliga sektorn i de flesta länder, dels mot bakgrunden av önskemål från olika länders sida att kunna använda den offentliga sektorns upphandling som industripolitiskt medel. Principerna för den offentliga upphandlingen har diskuterats även inom ramen för internationellt industripolitiskt samarbete.

Beträffande förpliktelserna i EFTA-samarbetet hänvisas till kapitel 4.

Den offentliga upphandlingen på tekniskt avancerade områden kan bestå dels av utvecklingsarbete, dels av produkter som inrymmer ett betydande forsknings- och utvecklingsarbete, dels av produkter som enbart omfattar tillverkningsdelen. Mellan de två ytterligheterna finns en rad typer av beställningar med varierande utvecklingsinnehåll. De nu aktuella upphandlingarna kan vara av så central betydelse för den industriella utvecklingen i vårt land att det finns anledning modifiera principen om affärsmässighet i upphandlingen. Till den del upphandlingen avser endast fou-uppdrag torde man knappast komma i konflikt med våra internationella åtaganden. En särskild beslutsordning behövs däremot enligt kommitténs uppfattning för att reglera hur upphandlingen skall gå till i sådana fall då staten vill att en myndighet skall upphandla en svensk produkt för att stödja den inhemska indu-

striella utvecklingen. Detta kan vara fallet då man vill bibehålla en produktion som långsiktigt kan förväntas bli av stor betydelse, då man vill ge en önskvärd komplettering av fou-stöd, som tidigare lämnats av STU eller genom utvecklingsbeställning, eller då man vill lägga ut en referensbeställning som gör det möjligt för ett företag eller en bransch att konkurrera på exportmarknaden (t ex prototyptillverkning för att företaget skall visa sin kompetens).

Oklarhet råder f n i fråga om beslutsordningen och om metoderna att bestrida merkostnader som kan uppkomma för den upphandlande myndigheten på grund av att principen om affärsmässighet frångås. Det problem kommittén har haft att ta ställning till är hur man skall gå till väga vid en upphandling som inte endast innebär att myndigheten täcker ett visst behov, utan som samtidigt genom sitt forsknings- och utvecklingsinnehåll och sin omfattning skulle kunna främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Det senare ledet är en del av den totala industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén, vars uppdrag i övrigt främst berör det förra ledet, dvs att utforma upphandlingsbestämmelser, har inte ansett sig kunna avge något detaljerat förslag i fråga om en beslutsordnings utformning samt merkostnadernas bestridande. Anledningen härtill är att frågan om regler för beslutsordning och merkostnader enligt kommitténs uppfattning inte lämpligen kan avgränsas från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén har dock bl a på grund av vad som framkommit vid hearings och underhandskontakter med myndigheter och organisationer ansett sig böra skissera vissa riktlinjer och förslag.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att få till stånd en bredare och mera allsidig bedömning av de krav på framför allt tekniskt avancerade produkter som föreligger från myndigheternas sida. Detta kräver en fortlöpande och samordnad överblick av den statliga upphandlingen inom tekniskt avancerade områden. Hithörande uppgifter skulle enligt kommittén kunna åvila en särskild delegation med representanter för såväl myndighets- som forsknings- och tillverkningssidan. En sådan åtgärd skulle förbättra samarbetet mellan den militära sektorn, den civila statliga sektorn, forskningen och industrin. I samband med de kontakter kommittén tagit har framkommit att även kommunerna borde ingå i ett sådant samarbete.

Delegationens arbete bör i första hand baseras på anmälningsskyldighet från myndigheternas sida. Det är önskvärt att denna anmälan görs i god tid före den avsedda upphandlingstidpunkten. Frågan om vilka upphandlingsärenden som bör anmälas bör fastställas vid prövningen av ett eventuellt mer detaljerat förslag. Anskaffningen bör vara av större omfattning för att anmälan skall behöva göras. För försvarets del bör beloppsgränserna vara de som i dag tillämpas i det s k tvåstegsförfarandet. Härmed förstås anskaffning av materiel som kräver projektering före serieproduktion. Beloppsgränsen för projektering är 1 milj kr eller mera och för serieproduktion 10 milj kr eller mera. En beloppsgräns för anmälningsskyldigheten beträffande den civila sidan är svår att sätta innan närmare utredning gjorts eller erfarenhet vunnits av en eventuell försöksverksamhet.

Om delegationens bedömning skulle utmynna i att den finner beställningen industripolitiskt betydelsefull överlämnas ärendet till Kungl Maj:t för avgörande. I övriga fall lämnas frågan utan åtgärd.

En utgångspunkt för den här skisserade beslutsordningen har varit att uppnå det industripolitiska syftet med en så liten administrativ belastning på myndigheterna som möjligt. Systemet bör inte heller medföra någon fördröjning av upphandlingen. Vidare innebär beslutsordningen att en fullständig och kvalificerad beredning av ärendena kan komma till stånd och att Kungl Maj:ts kansli endast belastas med de ärenden som anses vara industripolitiskt betydelsefulla.

Som ovan framförts är det önskvärt att anmälan till delegationen sker i god tid före den avsedda upphandlingen. Detta utesluter självfallet inte att myndigheter i vissa fall kan behöva underställa Kungl Maj:t visst ärende, som av delegationen lämnats utan åtgärd, i syfte att få dispens från upphandlingskungörelsens bestämmelser även sedan anbud inhämtats. Anledningen härtill kan vara att den industriella utvecklingen inom en bransch eller förutsättningarna för ett visst företag kan ha ändrats sedan delegationen gjorde sin prövning. Vidare kan en beställning hos visst inhemskt företag ha avstyrkts av delegationen, trots att industripolitiska skäl talat för en sådan, på grund av att merkostnaderna bedömts bli alltför höga. Infordrade anbud kan sedan visa sig inte utgöra avgörande hinder för beställning hos inhemskt företag.

Den här skisserade beslutsordningen kan för den upphandlande myndigheten medföra att en upphandling blir mer kostnadskrävande än vad den skulle ha blivit om myndigheten avgjort upphandlingen helt på egen hand och tillämpat strikt affärsmässighet. Till denna merkostnad kommer de eventuella administrativa kostnader som själva beslutsordningen kan medföra. Dessa torde emellertid vara helt obetydliga. I vissa fall kan myndighetens intresse sammanfalla med anledningen till merkostnaden. Ett exempel härpå kan vara en beställning som görs av försvarsmyndighet för att bibehålla eller vidareutveckla en försvarsindustri. I sådana fall bör särskild merkostnadsersättning inte utgå.

Ett tänkbart system för de fall merkostnadsersättning bör utgå skulle vara att särskilda medel får disponeras för utveckling och direkta merkostnader i samband med den offentliga sektorns upphandling. Dessa medel skulle utgöra ett komplement till de finansieringsmedel som STU disponerar.

Kommittén har funnit att det föreligger ett klart behov av en särskild beslutsordning som komplement till upphandlingsbestämmelserna i de fall upphandlingen utgör ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Den särskilda beslutsordningen bör vidare enligt kommittén inrymma ett samordnande och överblickande organ i form av delegation för beredning av sådana ärenden samt särskilda medel för bestridande av de merkostnader som kan uppstå för den upphandlande myndigheten.

Kommittén anser sig inte böra gå längre än till nyss nämnda angivna riktlinjer. Det synes emellertid angeläget att det till kommitténs arbete nära gränsande problemkomplexet om på vad sätt de upphandlande organen genom sin verksamhet – med eller utan avsteg från upphandlingskungörelsen – kan bidra till utvecklingen av den svenska industrin på tekniskt avancerade områden prövas närmare i särskild ordning.

11 Förslag till nya upphandlingsföreskrifter

11.1 *Allmän motivering*

De i det föregående redovisade allmänna principerna (kap 7) har legat till grund för det förslag till nya upphandlingsbestämmelser som kommittén utarbetat.

Förslaget, vilket jämfört med 1952 års upphandlingskungörelse innehåller ett förhållandevis begränsat antal paragrafer (25 mot 94), upptar de grundläggande reglerna för statlig upphandling. Det föreslås emellertid att kungörelsen skall kompletteras med anvisningar som utfärdas av RRV (25 §). Denna konstruktion har kommittén funnit vara mest ändamålsenlig bl a för att upphandlingsföreskrifterna lättare skall kunna anpassas till utvecklingen på upphandlingsområdet utan att den grundläggande kungörelsen behöver ändras. För att ge en bild av hur sådana anvisningar kan komplettera kungörelsen har kommittén utarbetat ett exempel på anvisningar (bil 1).

Jämfört med gällande kungörelse kan i övrigt framhållas att tillämpningsområdet vidgats att gälla även upphandling av tjänster. Vid tolkningen av nuvarande bestämmelser har nämligen på grund av de flytande gränserna mellan vad som i allmänhet menas med å ena sidan tjänster och å andra sidan olika former av arbeten tveksamhet ofta uppstått, huruvida upphandlingskungörelsen är direkt tillämplig eller inte. Enligt kommitténs mening torde bestämmelserna i kungörelsen inte vara direkt tillämpliga vid upphandling av tjänster. Med hänsyn härtill och till betydelsen av att konkurrens och objektivitet garanteras vid all upphandling anser kommittén att de föreslagna bestämmelserna bör omfatta även upphandling av tjänster. Denna upphandling uppgår, såsom framgår av det föregående, till mycket betydande belopp.

Till följd av den konstruktion som valts innehåller förslaget i princip inte några bestämmelser av typ leveransvillkor såsom rörande garanti, kontroll och besiktning, rörligt pris eller försäkring. Utformningen av leveransvillkor bör bli beroende av den enskilda upphandlingens art och omfattning samt vedertagen branschpraxis, såväl inhemsk som utländsk. I samarbete med olika branschorganisationer har, såsom nämnts, tidigare överenskommits om allmänna leveransbestämmelser vilka nu allmänt tillämpas vid statlig upphandling. Borttagandet av bestämmelser av typ leveransvillkor har lett till att förslaget i motsats till 1952 års upphandlingskungörelse endast innehåller föreskrifter för myndigheterna. Kontraktsvillkor skall i princip (jämför dock 19 § i förslaget) regleras genom överenskommelse med leverantörerna.

Kommittén har funnit att den nya kungörelsen, liksom för övrigt också nuvarande

upphandlingskungörelse, endast bör gälla myndigheternas normala handlande på grundval av en affärsmässig bedömning. Upphandlingar som kan bedömas vara nödvändiga av exempelvis sysselsättnings- eller försvarspolitiska skäl eller för att tillgodose försörjningsberedskapens krav eller behovet av utvecklingsbeställningar måste – i den mån principen om affärsmässighet inte kan tillämpas – bli föremål för dispens i någon form av Kungl Maj:t. Kommittén har i kapitel 7 närmare utvecklat sina synpunkter på hithörande fråga.

Som en konsekvens av bl a ställningstagandet att den nya kungörelsen inte bör innehålla bestämmelser om kontraktsvillkor och liknande utan såvitt möjligt begränsas till att reglera de grundläggande principerna för all upphandling, har kommittén inte funnit det motiverat att behålla ett särskilt kapitel om byggnads- och anläggningsarbeten.

En strikt tolkning av gällande upphandlingskungörelse medger i princip inte att inkomna anbud får göras till föremål för förhandlingar med anbudsgivare före avslut (relativt obetydliga undantag framgår av 14 §). Prövning och antagande av anbud skall således ske på grundval av i anbudet intagna uppgifter. Vissa större myndigheter får dock enligt 7 § kungörelsen efter eget bedömande infordra anbud under hand, vilket t o m kan innebära att anbud får infordras per telefon. Stadgandet i 7 § har tillkommit som en följd av en successiv utveckling innebärande att Kungl Maj:t på begäran av myndigheterna lämnat dispenser för att tillgodose ett ökat behov av affärsmässigt uppträdande, vilket också möjliggjorts genom successivt bättre upphandlingsorganisation hos främst de större myndigheterna. Vissa myndigheter har emellertid i praktiken tolkat lättnaderna vid anbudsinfordran såsom innebärande även rätt att förhandla med anbudsgivare under anbudsprövningen. Av de inkomna svaren på RRV:s tidigare nämnda enkät framgår också att så skett i stor utsträckning, i synnerhet när det gäller tekniskt komplicerade beställningar. Vidare kan erinras om att Kungl Maj:t i beslut den 28.6.1968 utfärdat riktlinjer för förhandlingsförfarande för försvarets centrala förvaltningsmyndigheter.

Kommittén anser att utvecklingen medfört behov av att införa en särskild upphandlingsform, som medger att förhandlingar i vissa fall får upptas med anbudsgivare innan avslut träffas. Denna upphandlingsform har benämnts "förhandlingsupphandling".

En annan förändring jämfört med gällande kungörelse är att en särskild upphandlingsform införts att användas i sådana fall då administrationskostnaderna m m vid annan upphandlingsform skulle ställa sig förhållandevis höga i jämförelse med upphandlingens värde. Denna upphandlingsform, som närmast är tänkt för inköp till smärre belopp, har benämnts "direktupphandling".

Den upphandlingsform som i 1952 års upphandlingskungörelse regleras under "Bestämmelser rörande anbud, som infordras genom annonsering eller genom särskilda skrivelser", och som enligt vad som framgår av motiven till 5 § nedan alltjämt kan antas bli den mest frekventa för myndigheterna i allmänhet, har bibehållits i sina huvuddrag under benämningen "sluten upphandling".

De skilda upphandlingsformerna och deras användningsområden kommer att närmare behandlas i specialmotiveringen till 5, 6 och 7 §§.

Av tidigare angivna skäl har kapitel III Byggnads- och anläggningsarbeten (34–70 §§) i gällande kungörelse helt utgått liksom också de paragrafer i kapitel II Upphandling som innehåller bestämmelser av typ leveransvillkor (22, 23, 26, 27, 28, 30, 31, 33 §§). Vidare har vissa paragrafer (19–21 §§) bortfallit beroende på att behov av särskilda bestämmelser om underhandsförfarande inte föreligger efter tillkomsten av de nya upphandlingsformerna.

Slutligen har de paragrafer i gällande kungörelse som berörs nedan helt eller delvis utgått av andra skäl.

2 § innehåller endast ett självklart konstaterande att dispositiva lagregler (=avvikelse

tillåten efter överenskommelse mellan parter) får åsidosättas.

3 § första stycket har ingen självständig innebörd utan hänvisar endast till 34 § sekretesslagen.

16 § som medför skyldighet att ange skäl för upphandlingsbeslut är numera obehövlig, eftersom sådan skyldighet föreligger enligt 17 § förvaltningslagen.

71–91 §§ innehåller bestämmelser om försäljning av staten tillhörig lös egendom. Bestämmelser om försäljning har inte ansetts böra intas i förslaget till ny upphandlingskungörelse. Försäljning bör av skäl som redovisas nedan (11.3.8) regleras i annan ordning.

92 § andra och tredje stycket samt 93 och 94 §§, som samtliga innehåller bestämmelser om jäv, är numera obehövliga eftersom bestämmelser om jäv finns intagna i 4 och 5 §§ förvaltningslagen. 92 § första stycket täcks av 17 § första stycket i kungörelseförslaget.

11.2 *Specialmotivering*

1 §

Kungörelsens bestämmelser avser att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. Om myndighet finner anledning att aktualisera avsteg från bestämmelserna, till exempel i syfte att främja sysselsättning eller industriell utveckling eller för att tillgodose försörjningsberedskapens eller försvarspolitiska krav eller liknande, skall frågan underställas Kungl Maj:ts prövning, om inte särskilda föreskrifter finns utfärdade. Jämför vad som tidigare anförts i kapitel 7.

2 §

Kungörelsen reglerar inte endast köp av färdigprodukter utan även beställning av vara (materiel) som skall tillverkas och av olika slags arbeten och tjänster, t ex alla typer av entreprenader. Även utläggande av t ex projekterings-, konstruktions-, utvecklings- och underhållsuppdrag utgör alltså upphandling. Detsamma gäller uppdrag avseende forskning, allmän utveckling samt försök och prov. Upphandling innefattar även slutande av licensavtal samt pris- och rabattavtal.

3 §

Bestämmelsen i första stycket innebär skyldighet att alltid undersöka och utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter. Härvid måste dock beaktas att antalet inbjudna anbudsgivare anpassas efter upphandlingens storlek och karaktär. Vid större upphandlingar bör såväl leverantörskretsen som det geografiska upphandlingsområdet som regel vidgas.

Myndighet får inte utan Kungl Maj:ts beslut göra sådana konkurrensbegränsande undantag, som kan vara motiverade av t ex försvars- och beredskapspolitiska, sysselsättnings- eller industripolitiska skäl eller av försörjningsberedskapens krav. Jämför vad som sagts under 1 §.

Någon begränsning till enbart företag i Sverige får inte ske om bättre villkor skulle kunna uppnås genom upphandling från utlandet. I detta sammanhang kan erinras om Sveriges åtaganden i EFTA avseende upphandling av varor (materiel) att myndigheterna skall avveckla bestämmelser som ger den inhemska produktionen skydd eller diskriminerar med hänsyn till nationalitet gentemot företag i andra medlemsländer (SFS 1960:198, Kungl Maj:ts skrivelse den 1.6.1967 till RRV och RRV:s skrivelse den 18.10.1967 med anledning härav till större upphandlande myndigheter).

Begreppet affärsmässighet kan ha skiftande innebörd beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Det inrymmer alla de hänsynstaganden som måste göras för att upphandlingen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt för myndigheten.

Det kan erinras om att det i lagstiftningen förekommer andra liknande uttryck, såsom god köpmannased, gott affärsskick etc. Den närmare innebörden av dessa begrepp beror på förhållandena i olika fall och kan inte anges generellt. Hänsyn måste t ex tas till förhållandena inom olika branscher och till förekomsten av allmänna och särskilda leve-

ransbestämmelser inom skilda områden.

Kravet på objektiv handläggning av upphandlingsärenden måste särskilt understrykas. En sådan syftar bl a till att åstadkomma konkurrens på lika villkor och utgör sålunda en viktig förutsättning för att stärka förtroendet för myndigheternas agerande i upphandlingssammanhang.

I andra och tredje styckena har angetts exempel på sådana praktisk-ekonomiska bedömningar som alltid bör ske före en upphandling, såsom skyldigheten att samarbeta med andra myndigheter, att använda gängse standard samt att planlägga inköpen på sådant sätt att onödiga kostnader inte uppkommer vare sig vid upphandlingstillfället eller senare. Det är sålunda här fråga om faktorer som enligt kommitténs mening direkt påverkar ekonomin i en upphandling och som därför särskilt bör beaktas.

Beträffande kravet på samverkan kan särskilt understrykas betydelsen av att myndigheterna samarbetar inbördes inte bara när det gäller konkreta upphandlingar (samköp etc) utan även när det gäller att dra nytta av den tekniska, merkantila och övriga sakkunskap som kan finnas företrädd hos andra myndigheter.

I fråga om den tidsmässiga planeringen har kommittén vid utformningen av bestämmelsen särskilt haft i åtanke det förhållandet att det från prissynpunkt ofta är fördelaktigt att placera beställningarna med hänsyn till leverantörssidans produktionsförhållanden, ordertillgång m m, dvs då kapacitetsutnyttjandet är lågt eller då konkurrensförhållandena är särskilt accentuerade.

4 §

Såsom framgår av den föregående allmänna författningsmotiveringen har kommittén funnit det nödvändigt att komplettera nuvarande upphandlingsmetodik. Det har ansetts motiverat att tydligt ange vilka upphandlingsformer som kan användas och att ge dessa adekvata benämningar.

5 §

Den slutna upphandlingen motsvarar metodmässigt den grundläggande upphandlingsmetodik som traditionellt använts inom offentlig upphandling sedan mycket lång tid. Upphandlingsformen kan enligt kommitténs uppfattning alltjämt antas bli den mest frekventa för myndigheterna i allmänhet. I synnerhet bör denna upphandlingsform vara lämpad för upphandling av konventionella varor (materiel), men den bör också i stor utsträckning kunna användas i andra fall, exempelvis då fordringarna kan specificeras så klart att en reell tävlan mellan anbudsgivare kan uppnås direkt på grundval av upphandlingsunderlaget. Bland annat torde entreprenadupphandling ofta kunna ske med anlitande av denna upphandlingsform.

Såsom framgår av den föregående allmänna författningsmotiveringen har bestämmelser av typ leveransvillkor inte ansetts böra intas i kungörelseförslaget. Det har dock övervägts huruvida fast pris borde föreskrivas vid sluten upphandling med hänsyn till att denna upphandlingsform används och även framdeles kan antas komma till användning vid upphandlingar med förhållandevis korta leveranstider. Erfarenheterna har visat att en konkurrenssituation inom ramen för anbudsgivning till fasta priser i många fall bäst gagnar köparen. Det kan dock inte uteslutas att det ibland även vid korta leveranstider kan vara ekonomiskt motiverat att medge viss prisrörlighet även vid sluten upphandling. Kommittén har därför stannat för att det bör ankomma på myndigheterna att avgöra när rörligt pris bör ifrågakomma. Huvudregeln bör dock vara att fast pris begärs. Om fast pris vid entreprenadupphandling i vissa fall är särskilt stadgat (jfr avsnitt 3.3.2).

Kommittén har funnit skäligt att, såsom stadgas i andra stycket första meningen, fel som upptäckts i anbud och som uppenbarligen beror på felskrivning, felräkning eller annat liknande misstag bör få rättas till.

Stadgandet i andra meningen har motiverats av att anbudsunderlaget kan ha missförstått eller varit ofullständigt eller att i anbudet vissa nödvändiga uppgifter saknas eller att uppgifter i anbudet har sådant innehåll eller sådan formulering att kompletteringar erfordras för att göra anbudet

jämförbart med andra ingivna anbud. Stadgandet är, såsom framgår av formuleringen, avsett att av myndighet användas undantagsvis efter särskild prövning, t ex för att förhindra att ett i och för sig gynnsamt anbud måste förkastas – eventuellt med yttersta konsekvens att en helt ny anbudsinfordran måste företas.

6 §

Gällande kungörelse tillåter i princip inte att förhandlingar förs innan anbud antas. Utvecklingen mot upphandlingar av tekniskt och ekonomiskt alltmer komplicerad art har emellertid medfört att det blivit nödvändigt att anlita förhandlingsvägen för att komma fram till avslut som tillgodoser statens ekonomiska intressen. Detta förfarande har ansetts kunna tillämpas med stöd av den enligt kungörelsen föreliggande möjligheten att infordra anbud på ett mindre formbundet sätt, nämligen "under hand" (7 §). Av de uppgifter som inhämtats framgår att förhandlingsförfarande i varje fall hos vissa myndigheter förekommer i förhållandevis stor utsträckning och sålunda för dessa utgör en mycket betydelsefull upphandlingsform.

Kommittén kan konstatera att den statliga upphandlingen många gånger numera är av så komplicerad teknisk och ekonomisk art eller av sådan storlek att förhandlingar blir nödvändiga för att tillvarata statens intressen. Även andra speciella omständigheter kan motivera att upphandling grundas på förhandlingar. Kommittén anser det därför motiverat att införa en ny upphandlingsform som medger förhandlingar och som bör komma till användning bl a i sådana fall som nyss nämnts. Den har benämnts "förhandlingsupphandling". Den nya upphandlingsformen kan enligt förslaget användas av alla myndigheter.

Tillkomsten av ett förhandlingsmoment bör enligt kommittén inte få innebära avsteg från de traditionella kraven vid statlig upphandling på konkurrens, objektivitet och i övrigt opartisk handläggning. Härav följer att avsteg endast undantagsvis ansetts böra medges från de formföreskrifter som gäller för sluten upphandling i fråga om infordrande och öppnande av anbud (jfr motiven till 9 och 11 §§). Förhandlingsupphandling förutsätter sålunda i likhet med sluten upphandling att anbud alltid skall infordras.

Stadgandet att förhandling får äga rum innebär inte att förhandling alltid skall föregå antagande av anbud. Myndigheten bör vara oförhindrad att antaga förhandlingsanbud utan förhandlingar på samma sätt som vid sluten upphandling om anbuden är tillräckligt preciserade.

Förhandlingsupphandling torde ofta komma att kräva insats av särskilt kvalificerad personal och längre tid. Den kan därför – i jämförelse med sluten upphandling – bli mer administrativt kostsam och tidskrävande för såväl anbudsgivare som upphandlande myndighet. Om förhandlingsupphandling övervägs bör därför även dessa aspekter beaktas.

Om myndighet bedömer att särskild fördel inte kan vinnas genom förhandlingar bör sluten upphandling väljas redan från början.

Här nedan anges fall då förhandlingsupphandling kan vara lämplig.

1. Konkurrens föreligger inte i tillräcklig omfattning.

2. Upphandlingen avser materiel eller arbete av tekniskt komplicerad eller specialiserad art.

3. Betydande osäkerhet föreligger om kostnaderna.

4. Särskilt behov av teknisk standardisering föreligger.

5. Upphandlingen gäller konsulttjänster.

6. Upphandlingen avser tilläggsbeställning till tidigare upphandling.

7. Upphandlingen avser att tillgodose brådskande, oförutsedda behov.

8. Anbud har infordrats och prövats enligt formerna för sluten upphandling men inget av anbuden har ansetts kunna antas.

9. Myndigheten finner av särskilda skäl förhandlingsupphandling mer ändamålsenlig än sluten upphandling.

I punkt 8 åsyftas fall då myndigheten bedömer att de priser som angetts i anbuden är för höga eller att anbuden eljest är oförmånliga (15 § sista stycket) men myn-

digheten bedömer att möjlighet finns att genom förhandlingar få godtagbara villkor. I dessa fall bör enligt kommitténs mening ny anbudsinfordran kunna ske i den formen att myndigheten inhämtar medgivande från anbudsgivarna att anbuden får gälla såsom anbud vid förhandlingsupphandling med ny giltighetstid för anbuden.

Kungl Maj:t har med skrivelse den 28.6.1968 till försvarets materielverk meddelat beslut om vissa riktlinjer för förhandlingsförfarande att tillämpas av de centrala förvaltningsmyndigheterna inom försvaret. Riktlinjerna behandlar bl a olika typer av pris- och kostnadskontrakt som kan användas under skilda förhållanden samt grunder för beräkning av kostnader och vinst och för revisionsförfarande. Kommittén har funnit att riktlinjerna bör kunna vara till vägledning vid vissa upphandlingar även inom den civila sektorn.

Tillkomsten av den nya upphandlingsformen förhandlingsupphandling gör att riktlinjerna fortsättningsvis kan tillämpas av myndigheterna direkt med stöd av den nya kungörelsen. Mot denna bakgrund finner kommittén att något Kungl Maj:ts särskilda beslut i ämnet fortsättningsvis inte erfordras. Beslutet av den 28.6.1968 torde därför kunna upphävas.

7 §

Motivet för denna nya upphandlingsform, som inte har någon motsvarighet i nu gällande kungörelse, är att kommittén velat tillgodose behovet av en lämplig form för sådana fall då administrationskostnaderna och tidsutdräkten vid ett mera formbundet upphandlingsförfarande inte skulle stå i rimligt förhållande till upphandlingens värde. I konsekvens härmed blir det endast fråga om upphandling till smärre belopp.

8 §

Stadgandet ger den grundläggande regeln om valet mellan de olika upphandlingsformerna. Kommitténs förslag innebär att den upphandlande myndigheten i varje särskilt fall skall pröva vilken upphandlingsform som är lämplig för att tillgodose kravet på affärsmässighet. Innebörden av begreppet affärsmässighet berörs i specialmotiveringen till 3 och 15 §§.

I motiveringarna till 5–7 §§ har närmare behandlats i vilka fall de olika upphandlingsformerna kan vara lämpliga.

Vid valet av upphandlingsform bör också beaktas det administrativa arbete som upphandlingen medför.

9 §

Kommittén anser att huvudregeln bör vara att anbud infordras genom annonsering eller skrivelser. Motivet härför är att anbudsförfrågan normalt bör göras i sådan form att skriftlig dokumentation föreligger hos myndigheten om förfrågans innehåll. Vid förhandlingsupphandling har dock ansetts böra bibehållas en motsvarighet till nuvarande underhandsförfarande, vilket innebär att anbud får infordras genom telex eller telegram eller undantagsvis genom telefon eller muntligen vid personlig kontakt. Även om – vid fall av tidsnöd eller liknande – behov kan föreligga att genom telefon eller muntligen infordra anbud bör detta dock ske restriktivt bl a med hänsyn till svårigheten att i efterhand kunna objektivt konstatera att alla anbudsgivare fått samma uppgifter.

10 §

Denna paragraf motsvarar närmast 8 § i gällande upphandlingskungörelse, som innehåller en detaljerad uppräkning av de upplysningar som anbudsinfordran skall innehålla. Med hänsyn till att uppgifterna i en anbudsinfordran kan variera från fall till fall och i viss mån har karaktären av leveransvillkor samt att kompletterande anvisningar enligt förslaget kommer att utfärdas av RRV har kommittén inte funnit det motiverat att i författningstexten ta in alla uppgifter som måste anges i anbudsinfordran.

I paragrafens andra stycke har liksom när

det gäller infordrande av anbud införts ett mindre formbundet sätt att lämna anbud vid förhandlingsupphandling. Med uttrycket "på annat sätt" får här förstås att anbud kan lämnas genom telefon eller muntligen vid personligt besök, t ex på grund av brådska eller liknande omständigheter.

Paragrafens tredje stycke understryker vikten av att myndighet i anbudsinfordran anger alla de bestämmelser och upplysningar som gäller för upphandlingen. Ju fullständigare preciseringen görs, desto bättre blir inriktningen av anbudsgivningen och möjligheterna att jämföra olika konkurrerande anbud.

Bland de upplysningar myndighet meddelar i anbudsinfordran kan vara krav på kontraktsformer samt allmänna eller särskilda leveransbestämmelser. Som framgår av inledningen till detta kapitel innehåller förslaget till ny upphandlingskungörelse i princip inga stadganden av typ leveransbestämmelser. Utformningen av leveransbestämmelser bör bli beroende av den enskilda upphandlingens art och omfattning. Det förutsätts därvid att kontraktsvillkoren skall regleras genom överenskommelse med leverantörerna. Detta innebär att skiljedomsklausul kan aktualiseras som en leveransbestämmelse såvida skiljedom av parterna bedöms vara att föredra framför domstolsförfarande.

Frågan om rätt för myndighet att i avtal inta skiljedomsklausul har aktualiserats i olika sammanhang bl a i riksdagen i anledning av prop 1943:319. I anslutning till propositionen uttalade chefen för försvarsdepartementet att skiljedomsklausul i princip inte bör tas in i leverans- eller entreprenadkontrakt som sluts av statlig myndighet och att under alla förhållanden lokal militär förvaltningsmyndighet inte bör äga befogenhet att engagera statsverket i skiljedomsförfarande. Detta uttalande lämnades utan erinran av riksdagen (SU 173; rskr 339). Genom beslut den 13.7.1945 har Kungl Maj:t förordnat att under försvarsdepartementet lydande lokal förvaltningsmyndighet inte utan vederbörande centrala förvaltningsmyndighets medgivande får ingå avtal som förutsätter anlitande av skiljedomsförfarande. I beslutet fästs vidare övriga till försvaret hörande förvaltningsmyndigheters uppmärksamhet på vikten av att varsamhet iakttas vid ingående av sådant avtal. Skiljedomsklausul har inte heller kommit att ingå i allmänna leveransbestämmelser eller standardkontrakt som tillämpas av statliga myndigheter men används av myndigheterna efter prövning från fall till fall.

Skiljedomsförfarande tillämpas numera i stor omfattning i samhället och kan i många fall vara en lämpligare form att lösa tvister än domstolsförfarande. Det bör därför enligt kommitténs mening föreligga avtalsfrihet för parterna även i fråga om sådan leveransklausul. Som framgått av vad som tidigare sagts har kommittén ansett sig böra behandla olika myndigheter enhetligt i fråga om rätten att använda upphandlingsformen förhandlingsupphandling. Kommittén anser att någon åtskillnad mellan myndigheter principiellt inte heller bör göras i fråga om rätten att överenskomma om skiljedomsklausul, en bestämmelse som vanligen inte kan sägas vara av större betydelse än många andra avtalsbestämmelser. Det bör dock stå vederbörande centrala myndighet fritt att, om så bedöms motiverat, föreskriva att underlydande regional eller lokal myndighet skall inhämta den centrala myndighetens medgivande innan avtal om skiljedomsförfarande ingås. Vidare vill kommittén erinra om att regional eller lokal myndighet har rätt att i tveksamma fall underställa frågan central myndighet. Kungl Maj:ts ovannämnda beslut den 13.7.1945 föreslås således skola upphävas.

Stadgandet att myndighet vid sluten upphandling i anbudsinfordran skall ange att denna upphandlingsform skall begagnas har motiverats med att anbudsgivare skall ha klart för sig att ärendet kommer att avgöras utan vidare kontakter.

Enligt tillägg till gällande kungörelse har Kungl Maj:t föreskrivit (1968:642) dels att myndighet vid anbudsprövning i förekommande fall skall höja anbud från anbudsgivare som inte har att erlägga mervärdeskatt

med belopp som motsvarar skatten för att på så sätt åstadkomma ett rättvisande underlag för anbudsprövningen, dels att sådan anbudsgivare som det här är fråga om redan i anbudsinfordran ålägges att vid avgivandet av anbud ange den anbudssumma som han skulle ha lämnat om skattskyldighet förelegat. Stadgandet har alltså tillkommit för att tillgodose kravet på konkurrens på lika villkor mellan statliga och enskilda anbudsgivare vid leveranser till statsverket. Kommittén anser att bestämmelsen, som i upphandlingskungörelsen i sin helhet upptagits under anbudsprövningen, bör finnas kvar men att den bör uppdelas efter de sakområden den behandlar, nämligen på anbudsinfordran (10 §) och på anbudsprövning (16 §).

11 §

Stadgandet i första stycket ansluter nära till bestämmelserna i gällande kungörelse (12 §) och är enligt kommitténs uppfattning av grundläggande betydelse när det gäller att garantera en objektiv handläggning av inkomna anbud. Vid utformningen har därför förutsatts att huvudregeln vid såväl sluten upphandling som förhandlingsupphandling skall vara att anbuden öppnas på sätt som föreskrivs i detta stycke. Även om vid förhandlingsupphandling i vissa fall kan väntas att de ursprungliga anbudens innehåll genom förhandlingar kan undergå väsentliga förändringar, kan det vara motiverat att anbuden som regel öppnas samtidigt. Härigenom torde kunna undvikas risken för misstanke eller oro från anbudsgivarnas sida att tekniska lösningar m m kan bli kända och utnyttjade av konkurrent som ännu inte avgett anbud.

Enligt kommitténs mening bör dock undantagsvis – såsom framgår av andra stycket – möjlighet finnas att vid förhandlingsupphandling öppna anbuden även utan särskild förrättning. Skäl härför kan bl a vara att brådska föreligger för utvärdering av anbud.

Föreskriften i paragrafens tredje stycke har tillkommit för att även vid anbud som enligt 10 § andra stycket avgivits på annat sätt än skriftligen skall kunna dokumenteras i efterhand.

Kommittén har övervägt huruvida offentlig anbudsöppning borde föreskrivas. Kommittén anser emellertid att de nuvarande reglerna, vilka tillåter av handelskammare utsedd opartisk person att närvara, ger tillfredsställande garantier för anbudsgivarna. Ett offentligt anbudsöppnande skulle enligt kommitténs mening komma att medföra stora administrativa olägenheter varigenom handläggningen skulle komma att försvåras och försenas. Därtill kommer att en jämförelse av anbud ofta, i varje fall när det gäller komplicerade upphandlingar, måste föregås av ingående och tidsödande analyser. Det är därför ofta inte möjligt att redan vid anbudsöppnandet få fram den rätta bilden av relationen mellan anbuden. Kommittén anser sålunda att skäl inte föreligger för ändring av nu gällande regler. För- och nackdelar med offentligt anbudsöppnande har ingående diskuterats vid hearings med näringslivets företrädare, särskilt vad gäller entreprenadupphandling. De av kommittén här anförda synpunkterna har därvid kunnat godtas.

12 §

Stadgandet överensstämmer nära med motsvarande bestämmelse i gällande kungörelse (11 §) och anknyter till 34 § sekretesslagen. Enligt nämnda kungörelse är skyldigheten dock begränsad "intill tiden för ärendets avgörande". Denna begränsning har ansetts böra utgå med hänsyn till att enligt sekretesslagen myndighet kan besluta om sekretessbeläggning av upphandlingsärende även efter det avtal slutits.

13 §

Även detta stadgande överensstämmer innehållsmässigt med gällande kungörelse (13 §) men har ansetts böra få en mera precis formulering.

14 §

Denna paragraf överensstämmer innehållsmässigt helt med gällande kungörelse (13 §) men har ansetts böra förtydligas.

15 §

Paragrafen överensstämmer innehållsmässigt med vad som gäller enligt 1952 års upphandlingskungörelse (15 §). Viss precisering har dock ansetts böra göras i paragrafens första stycke som särskilt framhåller affärsmässigheten genom att det i gällande kungörelse använda uttrycket "samtliga omständigheter" ersatts med "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter". Denna formulering ansluter till den tolkning av stadgandet som statssekreteraren i finansdepartementet gett uttryck åt i cirkulärskrivelse den 8.7.1960. Vidare har uttrycket i gällande kungörelse "för staten förmånligast" bytts ut mot "förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål". Kommittén anser att denna formulering klarare uttrycker ur vilka aspekter den upphandlande myndigheten skall pröva anbuden. Den skall sålunda bedöma upphandlingen som en affärstransaktion. Formuleringen korresponderar med föreskriften i 3 § att myndighet skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och iaktta affärsmässighet.

Vad i övrigt gäller innebörden av "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter" är det inte möjligt att göra en fullständig uppräkning av alla de omständigheter som kan komma i fråga i olika upphandlingssituationer. En sammanvägning av de faktorer som påverkar anbudsprövningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall och innebära en så fullständig avvägning som möjligt av de fördelar och nackdelar som är förbundna med de skilda anbuden.

Det erbjudna priset behöver i och för sig inte vara avgörande för anbuds antagande. Väsentligt är att väga priset mot kvalitet och prestanda. Även sådana omständigheter bör tas med i bedömningen som anbudsgivarens möjligheter att under och efter leverans lämna god service, blivande drifts-, underhålls- och förrådskostnader, lagringsbeständighet eller de andra krav på produkt som myndighet ansett sig böra uppställa. Vidare kan behöva beaktas prisvariationsklausuler, förskott, leveranstider, emballage-, frakt- och montagekostnader, garantitid, möjligheter till ersättnings- och reservdelsanskaffning, anbudsgivarens ekonomiska och tekniska resurser, hans insikt och erfarenhet ävensom hans vederhäftighet och pålitlighet när det gäller att fullgöra åtaganden.

Om prisberäkning i anbud bygger på att myndighet och leverantör kommit överens om grunderna för beräkning av kostnader och vinst bör vid anbudsprövningen särskild hänsyn tas till anbudsgivarens beredvillighet att ställa det material av såväl teknisk som ekonomisk natur till förfogande för myndigheten som denna behöver för att kunna granska leverantörens redovisning.

Vid prisjämförelse mellan utländsk och svensk vara får inte skattesynpunkter vägas in till förmån för svenskt anbud, eftersom myndigheten endast skall se upphandlingen som en affärstransaktion. Däremot skall enligt cirkuläret 1956:19 angående prövning i vissa fall av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov tull och andra avgifter i förekommande fall räknas in i priset om så inte skett redan i anbudet.

Som framgår av motiven till 1 § avser kungörelsen endast att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. Myndighet får sålunda vid anbudsprövningen inte väga in försvars-, sysselsättnings- eller industripolitiska hänsyn eller beakta försörjningsberedskapssynpunkter. Om myndighet emellertid bedömer att sådana skäl bör beaktas i enlighet med vad som sagts i kapitel 7 och särskilda föreskrifter i ämnet inte är meddelade av Kungl Maj:t, skall myndigheten underställa frågan Kungl Maj:ts prövning. Detta bör såvitt möjligt ske redan innan anbud infordras. Kretsen av anbudsgivare och anbudsunderlaget kan då anpassas till de särskilda föreskrifter som Kungl Maj:t kan

komma att meddela. Beträffande frågan om underställning och tidpunkten härför hänvisas i övrigt till kapitel 7.

I 16 § gällande kungörelse stadgas att skälen för antagande av anbud skall anges i särskild handling. Någon bestämmelse härom i kungörelseförslaget har inte ansetts behövas, eftersom frågan regleras i 17 § förvaltningslagen. Nämnda paragraf föreskriver att beslut, varigenom myndighet avgör ärende, skall innehålla de skäl som bestämt utgången.

16 §

Jämför motiven till 10 §.

17 §

I gällande kungörelse (14 §) uppräknas vissa omständigheter som medför förbud för myndighet att anta anbud. Denna uppräkning har inte i sin helhet ansetts böra bibehållas.

Den i 1952 års upphandlingskungörelse intagna bestämmelsen om obestämt pris har helt utgått beroende på att, såsom framgår av den föregående allmänna motiveringen, det överlåtits åt parterna att träffa överenskommelse om leveransvillkor.

Vad beträffar förbudet att anta anbud då felskrivning eller felräkning föreligger har ett kategoriskt förbud inte ansetts böra bibehållas på grund av att det ansetts skäligt att uppenbara misstag får rättas. Frågan regleras närmare i 5 § andra stycket i förslaget, som även medger myndighet att – då särskilda skäl föreligger – av anbudsgivare begära förtydligande eller tillägg som behövs för att anbudet skall bli jämförbart med andra ingivna anbud.

Det nu gällande förbudet att anta anbud på grund av anbudsgivarens bristande insikter, vederhäftighet m m är närmast aktuellt i fråga om anbud som infordras genom annonsering. Frågor av denna art bör enligt kommittén kunna prövas bland de "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter" som skall beaktas enligt 15 § i kungörelseförslaget. (Jämför motiven till denna paragraf.)

Det nu föreliggande förbudet att anta anbud när anbudsgivaren eller någon på hans vägnar lämnat, utlovat eller erbjudit otillbörlig förmån är kategoriskt och medför att fråga om upphävande av avstängning av leverantör måste underställas Kungl Maj:ts prövning. Det kan emellertid förekomma att företagsledning helt saknat vetskap om underordnads oegentliga förfarande. Ett omedelbart förkastande av anbud skulle i sådant fall kunna medföra orimliga konsekvenser för företaget. Det förhållandet skulle också kunna uppstå att ingen annan anbudsgivare står till förfogande, vilket vid t ex oundgängligt behov av leverans i en viss situation kan motivera att myndighet får möjlighet till handlingsfrihet vid bedömningen, förutsatt att garantier skapas mot att missbruket upprepas. Kommittén har funnit att prövningen av ärenden av detta slag bör överlåtas på myndigheterna för att åstadkomma en efter förhållandena mer anpassbar handläggningsordning än den nuvarande. Eftersom det är av vikt att förtroendet för opartiskheten vid den statliga upphandlingen uppehålles, bör myndigheten vara restriktiv vid en sådan prövning. Att en myndighet enligt den nya formuleringen får viss handlingsfrihet utesluter dock inte att myndigheten vid tveksamhet i ärenden av denna art hänskjuter frågan till Kungl Maj:ts prövning.

Andra stycket i paragrafen stadgar att det ankommer på myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antagas om det inkommit efter anbudstidens utgång och det är uppenbart att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande. I detta fall måste myndigheten pröva inte endast att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande, utan även att anbudsgivaren inte kan ha haft möjlighet känna till innehållet i konkurrerande anbud vid tidpunkten för anbudets avlämnande. Bestämmelser om när handling skall anses ha kommit in till myndighet ges i 7 § förvaltningslagen.

18 §

Jämfört med gällande kungörelse (17 och 18 §§) har i denna paragraf en komplettering gjorts som framhåller nödvändigheten av att skriftlig bekräftelse erhålles från anbudsgivaren då anbud antas med tillägg, inskränkning eller förbehåll som inte överensstämmer med anbudet, vilket ofta förekommer.

Med hänvisning till paragrafens utformning i dess helhet kan särskilt framhållas att enligt avtalslagen avtal uppkommer genom sammanstämmande viljeförklaringar. Det är därför angeläget att myndigheten tillser att överensstämmelse mellan anbud och beställning åstadkommes inom den tid anbudet är bindande. Sådant antagande svar på anbud, som innehåller avvikelse från anbudet, gäller som avslag i förening med nytt anbud från beställaren. När sådant antagande svar avges skall myndigheten därför infordra bekräftelse från anbudsgivaren.

Vid förhandlingsupphandling kan det ursprungliga anbudets innehåll komma att förändras genom förhandlingar. Det är dock viktigt att tillse att överenskommelse träffas inom tid som må vara angiven för anbudsgivarens bundenhet om inte överenskommelse om förlängd acceptfrist träffas.

19 §

Innehållet i denna paragraf motsvarar med vissa ändringar bestämmelserna i gällande kungörelse (24 och 25 §§) om förskott och säkerhet. Kommittén har funnit att möjlighet till förskott bör föreligga även om begäran om förskott bör behandlas restriktivt och prövas i varje särskilt fall. Därvid bör dock beaktas att förskottets storlek bör stå i rimlig proportion till leverantörens kapitalutlägg för anskaffning av material m m i samband med den aktuella beställningen. Förskottet får sålunda inte utgöra ett sätt att därutöver tillhandahålla en leverantör rörelsekapital eller underlätta finansiering av anläggningstillgångar, såvida dessa inte behöver anskaffas för att den aktuella leveransen skall kunna fullgöras.

Jämfört med vad som nu gäller har räntesatsen höjts med en procentenhet, nämligen till riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter. Denna räntesats anser kommittén vara motiverad bl a med hänsyn till det arbete som åligger myndigheterna att fortlöpande bevaka att ställd säkerhet vidmakthålles till sitt värde.

I de fall anbud innehåller begäran om förskott skall anbudspriset vid prövningen räknas upp med belopp som motsvarar förskottsränta, beräknad på sätt som anges i föregående stycke. Ränteberäkningen är emellertid här endast avsedd att vara fiktiv för att åstadkomma rättvisa vid jämförelse av anbud med olika krav på förskott eller mellan anbud med och utan krav på förskott.

Kommittén anser att det i kungörelsen, i motsats till vad som gäller enligt 1952 års upphandlingskungörelse, inte bör anges vilka särskilda säkerheter som skall fordras vid förskott. Det får dock förutsättas att säkerheten bör vara av bankmässig karaktär och att den upphandlande myndigheten i förekommande fall samråder med bankinstitut när det gäller att bedöma om den erbjudna säkerheten är tillräcklig i det enskilda fallet.

Kommittén har övervägt frågan om obligatorisk räntebeläggning av förskott. Som framgår av redogörelsen under 11.5 har kommittén funnit att starka skäl talar för räntebeläggning av förskott men att frågan som även berör budgetsystemet bör prövas närmare av bl a den pågående budgetutredningen. I avvaktan på resultatet av en sådan prövning har kommittén låtit gällande bestämmelser om förskott kvarstå oförändrade, utom såvitt avser räntesatsens storlek.

20 §

Detta stadgande är nytt och är en konsekvens av kungörelseförslagets starka framhållande av affärsmässigheten.

Som exempel på fall när stadgandet är tillämpligt kan nämnas att leverantören föreslår beställaren att tillverkning får ske

med avvikelse från upphandlingsunderlaget. Den tekniska utvecklingen kan t ex ha visat att tillverkningen lämpligare bör ske på annat sätt än det överenskomna. Om myndigheten därvid finner sig böra godta leverantörens förslag bör myndigheten göra ett affärsmässigt bedömande huruvida den föreslagna ändringen kan väntas medföra kostnadsbesparingar för leverantören. I så fall skall myndigheten ta upp förhandling om skälig prisreduktion eller annan förmån.

Om myndigheten redan vid beställningen bedömer det sannolikt att ändringar kan komma att aktualiseras kan det vara ändamålsenligt att redan i beställningsavtalet ta in villkor om hur man då skall förfara.

Det kan även i övrigt förekomma att såväl leverantör som beställare önskar ändra ingångna avtal. På motsvarande sätt skall därvid en affärsmässig bedömning göras i förhållande till det ursprungliga avtalet.

Frågan om vite torde särskilt böra beröras i detta sammanhang. I nu gällande upphandlingskungörelse (26 §) stadgas uttryckligen att myndighet, om särskilda skäl föreligger, får helt eller delvis efterskänka vite. Särbestämmelsen om vite har kommittén ansett böra utgå. Frågan om avstående av vite bör, liksom när det gäller andra avtalsändringar, i princip bedömas efter affärsmässiga grunder. Härvid bör beaktas vitets funktion av påtryckningsmedel för att leveransen skall fullgöras inom avtalad tid. Myndigheten bör därför reservera vitesklausulen för de fall då den tjänar ett verkligt ändamål. Ett regelmässigt användande av vitesklausul men med endast utkrävande undantagsvis av förfallna vitesbelopp innebär att vitet kan förlora sin egenskap av verksamt påtryckningsmedel.

Enligt 36 § avtalslagen kan vite nedsättas av domstol i den mån utkrävandet finnes vara uppenbart obilligt. Enligt kungörelseförslagets paragraf blir det möjligt för myndighet att överenskomma om ändring även beträffande vite varigenom domstolsprövning endast undantagsvis torde behöva komma i fråga.

21 §

Möjlighet att överlåta ett avtal bör finnas, då en överlåtelse är att betrakta som en naturlig affärsmässig åtgärd i vissa situationer. Av denna anledning har kommittén ansett att den bestämmelse härom som finns intagen i gällande kungörelse (29 §) – dock i förtydligat skick – bör tas in även i kungörelseförslaget. Det bör dock framhållas att överlåtelsen i och för sig inte behöver ske på oförändrade villkor. Tillräckliga erfarenheter om en ny leverantör kan exempelvis saknas, vilket kan motivera att avtalet kompletteras med nya villkor.

22 §

Innehållsmässigt motsvaras paragrafen av vad som gäller enligt gällande kungörelse (3 och 32 §§) i fråga om tystnadsplikt. I nuvarande bestämmelser finns dock inte intagen någon närmare angiven straffpåföljd. En sådan måste dock med hänsyn till att det vid upphandling rör sig om såväl statens som enskilda anbudsgivares intressen och ofta om ekonomiskt mycket betydelsefulla ställningstaganden enligt kommitténs mening anses vara motiverad.

Stadgandet gäller såväl tjänsteman hos den upphandlande myndigheten som anlitad expert eller annan person som med myndighetens medgivande tagit del i upphandlingsärende. Föreskriften är främst avsedd att förhindra att sådana uppgifter om tillverkningsmetoder, kostnadsläge m m yppas för obehöriga som skulle kunna förorsaka ekonomisk skada. Vid förhandlingsupphandling kan förekomma att beställaren överenskommer med leverantör om rätt att – för exempelvis kostnads-, vinst- eller prisgranskning – utse och anlita revisionsexpertis och andra experter. Tystnadsplikt gentemot utomstående gäller även i dessa fall.

I anslutning till denna paragraf bör erinras om att kommersiell sekretess i fråga om utlämnande av handlingar närmare regleras i sekretesslagen (34 §). Innebörden är att handlingar i upphandlingsärende inte får

utlämnas förrän ärendet slutförts.

Det bör också erinras om att sekretesslagen medger hemlighållande under viss tid även efter det ärendet avgjorts om enligt myndighets prövning anledning därtill föreligger. Sådant hemlighållande kan medges även efter framställning från anbudsgivare.

Utlämnande av uppgifter från allmänna handlingar som inte är sekretessbelagda enligt gällande lag omfattas inte av stadgandet i nu förevarande paragraf.

23 §

Stadgandet motsvarar det som återfinns i gällande kungörelse (3 a §).

24 §

Stadgandet överensstämmer helt med vad som gäller enligt 1952 års upphandlingskungörelse (4 §).

Innebörden i stadgandet är att ett beslut, varigenom t ex anbud antas, inte kan hävas genom besvär från tredje man. Ett juridiskt bindande avtalsförhållande har uppstått mellan myndighet och avtalspart. Det skulle uppenbarligen kunna medföra oskäliga och ej godtagbara konsekvenser för avtalsparterna om ett juridiskt bindande köpeavtal kunde hävas genom besvär i administrativ ordning.

Innebörden är också att myndighets motpart i ett upphandlingsavtal vid tvist är hänvisad till att påkalla prövning av domstol eller, om skiljedomsklausul finns intagen i parternas avtal, påyrka skiljemannaförfarande. Därjämte står det givetvis motpart eller annan fritt att med sedvanliga rättsliga medel beivra förmenta tjänstefel.

25 §

Kommitténs förslag till upphandlingskungörelse innebär att Kungl Maj:t genom kungörelsen endast skall fastställa de väsentliga riktlinjerna för myndigheternas upphandlingsverksamhet. Eftersom dessa riktlinjer skall tillämpas av ett stort antal tjänstemän inom förvaltningen med skiftande erfarenhet av upphandlingsfrågor kan det dock finnas behov av praktiska anvisningar hur kungörelsen skall tillämpas. Även behovet av att uppnå en enhetlig praxis i upphandlingsförfarandet talar för att sådana anvisningar behövs. Kommittén har därför stannat för att föreslå att kungörelsen skall kompletteras med anvisningar för tillämpningen.

Anvisningarna bör kunna ändras i enklare ordning än en kungörelse. Kommittén anser därför att en central myndighet bör svara för uppgiften att utfärda anvisningarna. Enligt kommitténs uppfattning ligger det närmast till hands att RRV får detta uppdrag.

Enligt 3 § i sin instruktion skall RRV granska formerna för den statliga upphandlingen. Verket äger vidare enligt nämnda instruktions 5 § att meddela anvisningar om tillämpningen av gällande föreskrifter inom området för verkets kontrollerande verksamhet. RRV har således redan nu uppgifter på hithörande område. Såsom berörts i kapitel 8 föreslår kommittén att till RRV skall vara knuten en delegation såsom rådgivande organ bl a för dessa frågor.

11.3 *Följdändringar m m på grund av införandet av de nya upphandlingsföreskrifterna*

11.3.1 Försäkring

Enligt 69 § gällande kungörelse har myndighet möjlighet – dock endast i fråga om byggnads- och anläggningsarbeten – att, då så bedöms motiverat med hänsyn till riskerna, ålägga entreprenör att före uppbärande av dellikvid teckna och bekosta brandskadeförsäkring.

Såsom tidigare nämnts har den av kommittén föreslagna nya upphandlingskungörelsen inte ansetts böra innehålla bestämmelser av typ leveransvillkor. Någon motsvarighet till försäkringsbestämmelsen i 1952 års upphandlingskungörelse har därför inte tagits in i den nya kungörelsen. Rätten att teckna försäkring av här avsett slag bör dock kvarstå med hänsyn till de många gånger stora

brandriskerna vid entreprenadarbeten.

Myndigheternas rätt att teckna försäkring är fastställd av Kungl Maj:t i cirkuläret 1954:325 med föreskrifter rörande försäkring av staten tillhörig egendom m m. Beträffande brandförsäkring hänvisas i detta endast till försäkringsbestämmelsen i upphandlingskungörelsen. Bortfallet av bestämmelsen i denna medför därför behov av en komplettering av försäkringscirkuläret. Kommittén föreslår som en konsekvens härav att ett tillägg görs under cirkulärets punkt 2 av följande lydelse:

f) brandförsäkring för myndighets räkning i samband med byggnads- och anläggningsarbeten.

Som följd härav utgår hänvisningen till upphandlingskungörelsen under cirkulärets punkt 1 ". . . ävensom . . . för statens behov".

Den nya utformningen innebär ingen ändring i sak jämfört med vad som nu gäller. På längre sikt är det emellertid möjligt att myndigheternas befogenheter att teckna försäkring bör ökas. Fall har nämligen under senare år förekommit, då myndigheter efter särskild framställning hos Kungl Maj:t bemyndigats göra avsteg från cirkulärets förhållandevis mycket restriktiva bestämmelser. Främst har det här rört sig om undantag som motiverats av praktiska skäl. Vidare har i några fall på förslag av myndighet leverantör i avtal meddelats befogenhet att inte teckna försäkring för speciell materiel under tillverkning, dvs materiel som ännu inte blivit staten tillhörig egendom. Kommittén har därför övervägt om den skulle föreslå mera omfattande ändringar. I avvaktan på ytterligare erfarenhet synes man dock enligt kommittén f n kunna stanna för att endast göra de ovan nämnda formella ändringarna.

11.3.2 Bestämmelser om rörligt pris

Myndigheternas befogenheter att träffa avtal med rörligt pris är reglerade dels i 1952 års upphandlingskungörelse (14 § punkt 1 b och 44 § punkt 1 b), dels i cirkuläret 1958:360 (ändrat 1968:415) med föreskrifter om rörligt pris vid vissa avtal om upphandling och arbeten för statens behov.

Även dessa bestämmelser är av typ leveransvillkor och har därför inte fått någon motsvarighet i det nya kungörelseförslaget. Vägledning i frågan bör enligt kommittén mening i stället lämnas i de anvisningar som enligt förslaget skall utfärdas av RRV.

Kommittén föreslår därför att det ovan nämnda cirkuläret, som utgör ett komplement till bestämmelserna i nuvarande upphandlingskungörelse, upphävs om förslaget till ny upphandlingskungörelse antas.

11.3.3 Bestämmelser om fast pris vid upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten

Enligt cirkuläret 1971:754 om upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten till fast pris utan indexreglering skall avtal slutas till fast pris, om tiden från anbudsdag till avtalad dag för färdigställande ej överstiger två år. Förbehåll om ändring av priset får dock enligt cirkuläret göras i avtalet för vissa särskilt nämnda kostnadsändringar av närmast force majeure-karaktär. Om synnerliga skäl föreligger får vidare myndighet efter samråd med RRV träffa avtal om rörligt pris enligt cirkuläret 1958:360. Eftersom detta cirkulär enligt närmast föregående punkt (11.3.2) föreslås upphävt bör cirkuläret 1971:754 som en konsekvens härav ändras på så sätt att sista delen av andra stycket "enligt bestämmelser . . . arbeten för statens behov" utgår.

11.3.4 Avgivande av anbud med telex

Enligt cirkuläret 1960:494 angående användande av telex vid avgivande av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov m m medges att telex får användas vid avgivande av anbud. Cirkuläret utgör sålunda ett komplement till 1952 års upphandlingskungörelse, vilken inte innehåller någon bestämmelse om att telex får användas vid anbudsgivning. I cirkuläret meddelas också föreskrifter hur anbud skall behandlas för att

garantera sekretessen.

Såsom framgår av kungörelseförslaget har föreskrivits (10 §) att anbud kan avlämnas med telex. Cirkuläret är sålunda obehövligt. Kommittén föreslår därför att cirkuläret upphävs, om förslaget till ny kungörelse antas. De föreskrifter om behandling av telexanbud, som är intagna i ciruläret, kan lämpligen tas in i anvisningarna.

11.3.5 Inräknande av tull och andra avgifter i anbudspriset

Enligt cirkuläret 1956:19 angående prövning i vissa fall av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov skall tull och andra avgifter i förekommande fall inräknas i priset, om så ej skett redan i anbudet. Såsom förut berörts i specialmotiveringen till 15 § har detta stadgande ansetts böra kvarstå. Då i cirkuläret emellertid hänvisas till 1952 års upphandlingskungörelse bör, om kommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse antas, den formella ändringen göras att hänvisning i stället sker till den nya författningen.

11.3.6 Undantag från 1952 års upphandlingskungörelse som meddelats av Kungl Maj:t

Vissa undantag från bestämmelserna i upphandlingskungörelsen har i olika former meddelats av Kungl Maj:t. Företrädesvis har detta skett i vissa verks instruktioner. Undantagen har olika räckvidd.

En form av undantag innebär att de myndigheter som omfattas av undantaget (byggnadsstyrelsen, domänverket, förenade fabriksverken, statens järnvägar, televerket, vattenfallsverket och vägverket) medgivits tillstånd att infordra anbud "på lämpligt sätt". Dessa undantag är i praktiken endast en bekräftelse på att myndigheterna får infordra anbud på sätt som redan är medgivet för bl a dessa myndigheter enligt 7 § första stycket gällande kungörelse. Dessa särskilt meddelade undantag i fråga om anbudsinfordran torde sålunda redan i dagens läge vara obehövliga. Beträffande vägverket innebär det i instruktionen medgivna undantaget emellertid även rätt att "träffa uppgörelse under hand". Uttrycket är vagt och kan ge anledning till skilda tolkningar men torde i praktiken inte innebära större handlingsfrihet än den som är medgiven verket enligt 7 § första stycket upphandlingskungörelsen. Även denna undantagsformulering torde sålunda vara onödig. Det nya kungörelseförslaget kommer enligt kommitténs mening att ge alla statliga myndigheter full affärsmässig rörelsefrihet. Om förslaget antas kan därför de ovan angivna undantagsbestämmelserna upphävas.

En annan typ av undantag gäller för AMS och överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

Vad först AMS beträffar innebär undantaget, som meddelats i styrelsens instruktion (SFS 1970:727), att styrelsen får avvika från gällande upphandlingsbestämmelser "om det är fördelaktigt för ändamålet".

Enligt inhämtade upplysningar är undantaget främst motiverat av att man vill ha möjlighet att omgående kunna påbörja ett beredskapsarbete för att snabbt erhålla avsedd sysselsättning i aktuellt område. En helt fri konkurrens i sådana fall skulle kunna innebära att leverans av arbete (materiel) sker från företag utom området samtidigt som styrelsen vid sitt beslut om arbetsobjekt avsett att detsamma skall ge sysselsättning inom detta.

Det nu föreliggande förslaget till nya upphandlingsföreskrifter är såsom framgår av specialmotiveringen till 1 § endast avsett att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. AMS' normala upphandling kan självfallet helt följa reglerna i upphandlingskungörelsen. Någon generell dispens från reglerna av det slag som nu finns intagen i styrelsens instruktion torde inte vara påkallad, om förslaget till ny upphandlingskungörelse antas.

Som framgår av kapitel 9 har Kungl Maj:t genom beslut den 3.6.1966 (kompletterat den 29.5.1969) meddelat vissa föreskrifter för upphandling hos företag som varslat om

friställning (s k rådrumsbeställningar). Dessa bestämmelser innebär visst undantag från de normala reglerna. För det i det föregående nämnda behovet att snabbt kunna påbörja beredskapsarbeten inom viss region för att öka sysselsättningen bör det ankomma på AMS att avge förslag om behov av lämpligt avpassad dispens från kungörelseförslaget.

Vad slutligen gäller det överstyrelsen för ekonomiskt försvar medgivna undantaget, som finns intaget i överstyrelsens instruktion (SFS 1965:659), innebär även detta fullständig dispens från nuvarande upphandlingskungörelse. Emellertid föreskrivs att upphandlingsverksamheten "skall bedrivas enligt affärsmässiga grunder, så långt detta kan ske utan att beredskapens effektivitet eftersättes".

Enligt inhämtade upplysningar har undantaget främst motiverats med hänsyn till affärsmässigheten, nämligen att beslut skall kunna fattas snabbt och utan omgång, t ex när det gäller inköp på varubörs. Det har också framhållits att överstyrelsen många gånger av lagringsskäl måste ställa speciella krav på kvalitet, utformning och liknande liksom också att hänsyn bl a av omsättningsskäl måste tas till industrins önskemål.

Förslaget till nya upphandlingsföreskrifter medger full affärsmässig rörelsefrihet, t ex även snabba inköp på varubörs. Vad gäller sådana speciella krav som myndighet på grund av sina instruktionsenliga åligganden har att beakta vid upphandlingen i fråga om en varas kvalitet, utformning m m medger den nya upphandlingskungörelsen att hänsyn tas till sådana omständigheter. Kommittén anser därför att något undantag för överstyrelsen inte erfordras om förslaget till ny upphandlingskungörelse antas.

11.3.7 Riktlinjer för förhandlingsförfarande m m

Kungl Maj:t har i skrivelse den 28.6.1968 till försvarets materielverk meddelat vissa riktlinjer för förhandlingsförfarande m m. Såsom framgår av specialmotiveringen till 6 § gör tillkomsten av den nya upphandlingsformen förhandlingsupphandling att riktlinjerna inte längre fordrar stöd i särskilt beslut av Kungl Maj:t. Beslutet bör därför upphävas.

11.3.8 Försäljning

Som framgår av det föregående har kommittén inte ansett det motiverat att i en upphandlingskungörelse inta bestämmelser om försäljning.

De nuvarande försäljningsbestämmelserna i gällande upphandlingskungörelse är inte tillämpliga "när försäljning sker i samband med jordbruk, skogsbruk, trädgårdsrörelse eller annan affärsverksamhet, ej heller vid försäljning av värdehandlingar" (72 §). Den mera yrkesmässigt betonade försäljningen har sålunda inte ansetts böra regleras genom centralt utfärdade bestämmelser. Den försäljning som omfattas av försäljningsreglerna i kungörelsen berör därför i praktiken endast övertalig eller kasserad materiel eller liknande. I anslutning härtill kan erinras om att för försvarssektorns del enligt Kungl Maj:ts beslut den 10.4.1964 sådan materiel skall försäljas av en inom förenade fabriksverken inrättad speciell försäljningsorganisation. Fabriksverken och vederbörande myndighet får dock i de fall så bedöms ändamålsenligt överenskomma om att försäljning skall ske i annan ordning. Sådan överenskommelse har träffats t ex när det gäller försäljning av flygplan.

I Kungl Maj:ts ovan nämnda beslut om åläggande för försvarsmyndigheterna att anlita förenade fabriksverken finns angivet att fabriksverken även får åtaga sig försäljning för civila myndigheter. Något åliggande för dessa myndigheter att anlita fabriksverken föreligger emellertid inte. Möjligheten att överlåta försäljningen har dock utnyttjats av myndigheterna i betydande omfattning. Av erfarenheterna att döma har denna försäljningsverksamhet i fråga om övertalig och kasserad materiel lämnat ett ekonomiskt tillfredsställande resultat.

Med hänsyn till att det här rör sig om endast en begränsad materielsektor och till att försäljningen i fråga i praktiken redan i

stor utsträckning är koncentrerad till en från försäljningssynpunkt lämplig organisation anser kommittén att några centrala bestämmelser av det detaljerade slag som finns intagna i gällande kungörelse inte är erforderliga. Kommittén är dock av uppfattningen att i princip all försäljning av övertalig och kasserad materiel bör åligga fabriksverken för att på längre sikt bättre tillgodose effektiviteten än vad som är möjligt enligt nu gällande bestämmelser. Kommittén föreslår därför att fabriksverken även åläggs att ombesörja försäljningen för myndigheterna inom den civila sektorn på samma villkor som gäller i fråga om försvaret.

Det torde emellertid förekomma fall då en försäljning genom fabriksverken skulle komma att medföra onödiga merkostnader vid försäljningen exempelvis i fråga om transporter av materiel, administration och liknande. Likaså kan i vissa fall förekomma att den enskilda myndigheten genom sin speciella sakkunskap om materielen och dess användbarhet överhuvudtaget är bäst skickad att marknadsföra den. Vederbörande myndighet har nämligen möjlighet att direkt till spekulanten lämna sådana informationer om materielens funktion, tillstånd och tidigare användning m m som en säljare måste tillhandahålla för att erhålla bästa möjliga pris. Dessa och liknande skäl för undantag tillgodoses i dagens läge för försvarets del genom den ovan angivna bestämmelsen om möjlighet att träffa överenskommelse med fabriksverken om försäljning i annan ordning. Denna bestämmelse bör gälla även för myndigheter utanför försvarssektorn.

Förekommande yrkesmässig försäljning bör liksom nu är fallet enligt kommitténs uppfattning inte regleras genom centralt utfärdade bestämmelser, vilket självfallet inte bör hindra att myndigheterna även i sådana fall kan anlita fabriksverken efter överenskommelse. Detta sker i viss utsträckning redan för närvarande.

11.4 *Avvikelser mellan förslaget till statlig upphandlingskungörelse och förslaget till kommunalt upphandlingsreglemente*

Förslaget till statlig upphandlingskungörelse och det i bilaga redovisade förslaget till reglemente för kommunal upphandling är i huvudsak likalydande. De olikheter i texten som finns är motiverade av skillnader mellan statliga och kommunala förhållanden.

Kungörelsen gäller (1 §) "i den mån ej annat föreskrives", I reglementet (1 §) har som synes gjorts undantag för kommuners upphandling från annan kommun eller kommunala samköpsföretag. Undantaget överensstämmer helt med det samköpssystem (anlitande av annan myndighets avtal m m) som tillämpas inom statsförvaltningen men som dock förutsätter att den avtalsslutande myndigheten tillämpar reguljärt anbudsförfarande.

Enligt kungörelsen (10 § första stycket) skall i anbudsinfordran anges den dag då anbudet senast skall vara inkommet och den dag t o m vilken anbud skall vara bindande. I reglementet används bestämningen "tidpunkt" i stället för "dag". Anledningen härtill är att kommunförbunden önskar möjliggöra för kommunerna att precisera utgången av tidsfristerna även till ett klockslag.

I kungörelsen (10 § andra stycket) föreskrivs skyldighet för anbudsgivare, som ej har att betala mervärdeskatt, att ange den anbudssumma han skulle ha lämnat om sådan skattskyldighet förelegat. Vid kommunal upphandling är detta spörsmål inte aktuellt, varför bestämmelsen inte återfinns i reglementet.

Vad i kungörelsen (16 §) stadgas om mervärdeskatt är inte aktuellt vid kommunal upphandling.

I reglementet (16 §) har införts en bestämmelse om vad som skall noteras vid prövning av anbud. Här förutsätts att skälen för anbud kommer att anges. Någon sådan skyldighet föreskrivs inte i kungörelsen, då frågan för statens vidkommande numera regleras genom förvaltningslagen.

Kungörelsens bestämmelser om förskott

(19 §) har inte medtagits i reglementet, då kommunförbunden inte ansett det lämpligt att i ett för samtliga kommuner avsett reglemente söka enhetligt reglera hithörande spörsmål.

Kungörelsens bestämmelser om tystnadsplikt (22 §) innehåller en straffsanktion. Denna har inte kunnat medtagas i reglementet (21 §), då kommun inte har möjlighet att fastställa sådana sanktioner.

Kungörelsens bestämmelser om upphandling som bör hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet (23 §) återfinns inte i reglementet då kommun inte har sådan upphandling.

Kungörelsens besvärsbestämmelser (24 §) har ingen motsvarighet i reglementet, då den kommunala besvärsrätten regleras i kommunallagen.

Enligt kungörelsen (25 §) skall RRV utfärda tillämpningsanvisningar. Något motsvarande stadgande har inte ansetts böra intas i reglementet. Enligt överenskommelse mellan kommittén, RRV och kommunförbunden kommer dock förbunden att utfärda anvisningar, likartade dem som utfärdas av RRV. Det förutsätts att dessa anvisningar skall antas av vederbörande kommun och landsting.

11.5 *Ränta på förskott*

11.5.1 Gällande regler och praxis

Enligt 1952 års upphandlingskungörelse (24 §) får myndighet efter noggrann prövning medge räntefritt förskott på betalning, om leverantören vid anbudets avgivande begärt detta. Då synnerliga skäl föreligger kan myndighet också i andra fall, dvs sedan anbud prövats, medge förskott. Härvid skall utgå ränta motsvarande riksbankens diskonto med tillägg av 2 %. För förskott skall säkerhet ställas. Motsvarande bestämmelser gäller i fråga om entreprenader enligt kungörelsens 54 §.

Med stadgandet "efter noggrann prövning" avses att den som begär förskott skall redovisa sådana skäl att myndigheten finner att kapitalbehov föreligger. Kapitalbehovet skall föranledas av upphandlingen i fråga och stå i rimlig relation till leverantörens kapitalutlägg för anskaffning av material för tillverkning etc. Härav följer att förskott inte får lämnas i syfte att ge leverantör allmänt rörelsekapital.

Vid sidan av bestämmelserna i upphandlingskungörelsen har frågan om räntebeläggning av förskott vid leveransförsening reglerats i allmänna leveransbestämmelser för försvarets myndigheter. I de fall leverantör inte fullgör leverans inom den avtalade tiden uttas ränta på förskott från avtalad leveransdag med riksbankens diskonto jämte 2 %, dock lägst 6 %. Även vissa civila myndigheter tillämpar motsvarande bestämmelser.

Kungl. Maj:t har den 28.6.1968 utfärdat vissa riktlinjer för förhandlingsförfarande vid upphandling av försvarsmateriel. I bilaga till ämbetsskrivelsen i ärendet berörs frågan om förskott vid förhandlingsupphandling. Med förskott avses här betalningar från beställaren före leverans (delleverans eller slutleverans). Avsikten med förskott anges vara att underlätta leverantörens finansiering av omsättningstillgångar för beställningen. Endast i undantagsfall och efter särskild överenskommelse bör enligt riktlinjerna förskott utbetalas för att underlätta finansiering av anläggningstillgångar. Vidare framhålls att förskottet underlättar leverantörens finansiering och att det därför bör medföra sänkt vinstnivå. Ränteeffekten bör enligt riktlinjerna alltid bedömas. I de fall ränta ingår i företagens självkostnadskalkyler bör ränta räknas på förskott.

Mellan vissa större leverantörer av militär materiel och försvarets materielverk har upprättats s k huvudavtal, som bl a reglerar frågan om förskott. I dessa avtal, som löper t o m utgången av 1975, föreskrivs att förskott kan medges utan ränta. Vid avtalets tillkomst avsågs att företagens rörelsefrihet skulle kompenseras med att pålägget för ränta och vinst på leveranserna i motsvarande mån sänktes.

I det av kommunförbunden utarbetade

normalförslaget till bestämmelser för kommunernas upphandling finns inte något stadgande om förskottsbetalning.

11.5.2 Omfattningen av förskott

I RRV:s enkät till de större upphandlande myndigheterna har vissa uppgifter hämtats in om dessa myndigheters praxis vid förskottsbetalning. För vissa varor och tjänster förekommer inte förskottsbetalningar. För andra varor däremot, särskilt teknisk materiel och verkstadsprodukter, förekommer förskott i varierande utsträckning. Drygt 50 typfall (varuslag, varugrupper, typ av tjänster m. m.) har angetts i vilka förskottsbetalningar tillämpas. I en fjärdedel av fallen uppges förskott utgå med 10 % av den totala anbudssumman och i hälften av fallen med 30–35 % av denna summa. En tiondel av fallen uppvisar förskott med 10–30 % av det totala beloppet. Detta innebär alltså att det i 85 % av fallen förekommer förskott på mellan 10 % och 35 % av anbudssumman.

Kommittén har inhämtat vissa uppgifter om omfattningen av utestående förskott hos myndigheterna. Vidare har budgetutredningen i oktober 1971 kartlagt frågan om förskott i den statliga upphandlingen i syfte att bl a belysa förskottens roll ur kreditpolitisk och resursstyrningssynpunkt. Av budgetutredningens material, som ställts till upphandlingskommitténs förfogande, framgår att de totala räntefria förskotten per den 1.7.1970, den 1.1.1971 och den 1.7.1971 uppgick till avrundat 2 200, 2 350 respektive 2 500 milj kr för de tio största upphandlande myndigheterna. Av dessa belopp gick ca 110, 200 respektive 300 milj kr till utländska leverantörer. För de största utestående förskotten per den 1.7.1971 svarade försvarets materielverk (ca 1 660 milj kr), vattenfallsverket (ca 550 milj kr) och televerket (ca 120 milj kr).

Vid sidan av de nämnda räntefria förskotten förekom räntebelagda förskott hos materielverket, statens järnvägar och vägverket. För materielverket rörde det sig om 240 milj kr per den 1.7.1970 och den 1.1.1971 samt 440 milj kr per den 1.7.1971. För SJ höll sig siffrorna omkring 350 000 kr och för vägverket omkring 6 milj kr vid motsvarande tidpunkter.

Det årliga tillskottet av nya räntefria förskott kan uppskattas till ca 1 500 milj kr för de senaste åren.

Inom den kommunala upphandlingen torde enligt vad som inhämtats från representanter för kommuner och landsting en stark restriktivitet råda mot att medge förskott. Kommittén saknar uppgifter om omfattningen av dessa förskott.

11.5.3 Framförda synpunkter på frågan om förskottsränta

I samband med RRV:s enkät tillställdes 15 myndigheter även ett utkast till ny upphandlingskungörelse. I detta föreslogs bl a att ränta alltid skulle utgå på förskott. Förslaget tillstyrktes eller lämnades utan erinran av AMS, rikspolisstyrelsen, vägverket och televerket. Domänverket, förenade fabriksverken och statens järnvägar motsatte sig en generell ränta men förordade att frågan om räntebeläggning skulle få avgöras efter förhandlingar mellan beställare och leverantör. Försvarets materielverk föreslog att problemen kring ränta på förskott borde utredas. Övriga tillfrågade myndigheter avstyrkte förslaget. Kriminalvårdsstyrelsen förordade en utredning av frågan om gränsdragning mellan förskott och dellikvid.

Bland de anförda argumenten *för* en obligatorisk ränta på förskott kan nämnas att ett sådant förfarande ansågs skapa klarare och enklare regler vid bedömningen av anbud i de fall då anbudsgivare begärt förskott, att efterfrågan på förskott skulle minska, likviditeten för statsverket förbättras och att produktpriset skulle belastas med sin del av kapitalkostnaderna. *Mot* räntebeläggning talade enligt ett antal myndigheter att anbudsgivarna skulle höja sina anbud och i dessa inkalkylera även kostnaderna för förskottsränta samt att förfarandet skulle medföra administrativt merarbete.

Beträffande räntans storlek innebar förslaget i RRV:s enkät att förskottsräntan skulle motsvara riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter. Televerket tillstyrkte detta, medan ett antal andra myndigheter avstyrkte. Förenade fabriksverken och rikspolisstyrelsen förordade diskonto plus 2 %. Några myndigheter ansåg att räntans storlek borde vara en förhandlingsfråga. Materielverket framhöll att den nämnda utredningen även borde omfatta räntans storlek.

Vissa myndigheter påpekade i sina remissvar att leverantören utöver en eventuell förskottsränta även skulle bestrida kostnader för bankgaranti eller liknande. Garantiavgift på en procent jämte förskottsränta ansågs därför innebära en förhållandevis hög räntepost. Förfarandet skulle kunna verka konkurrenshämmande för mindre företag som inte hade samma starka likvida ställning som större företag.

11.5.4 Kommitténs överväganden

Såsom framgår av svaren på RRV:s ovannämnda enkät råder det bland de statliga myndigheterna delade meningar om huruvida förskott bör beläggas med ränta eller inte. I och för sig kan hävdas att ett räntefritt förskott till leverantören medför minskade kostnader för denne och att det därmed vid normal konkurrens medför motsvarande lägre pris. Den upphandlande myndigheten skulle alltså även enligt gällande regler i praktiken kunna sägas få ersättning för utlämnade förskott. Vad frågan gäller är därför om denna ersättning skall redovisas öppet i form av en ränta eller inte. Kommittén har prövat frågan med denna utgångspunkt och diskuterar i det följande skälen för och mot ett system med ränta på förskott.

I linje med det synsätt som tillämpas inom programbudgetering och inom modern kostnadsredovisning i statsförvaltningen bör priset på en produkt öppet belastas med statsverkets verkliga kostnader (dvs även kapitalkostnader) för produkten i fråga.

Vid ett system med generell räntebeläggning skulle leverantörerna sannolikt bli mera restriktiva med att begära förskott. Efterfrågan på förskott skulle alltså kunna minska och således kunna styras genom räntebeläggning. I initialskedet torde vidare minskat medelsbehov kunna inträffa genom förskjutning i anslagsbelastningen eftersom vissa anslag till materielanskaffning hittills inrymt betydande förskottsbelopp.

Ett system med obligatoriska förskottsräntor skulle även kunna medge en viss stabiliseringspolitisk styrning av likviditeten utöver den styrningseffekt som förskottsprövningen i sig har. Gällande praxis med räntefrihet kan nämligen i vissa lägen tänkas motverka de ekonomisk-politiska riktlinjerna vid exempelvis perioder med kreditåtstramning och höjda kreditkostnader. Man kan utgå ifrån att företagen vid dessa tillfällen försöker få så stora förskott som möjligt.

Med nuvarande budgetsystem kommer den upphandlande myndigheten att kunna tillgodoräkna sig den eventuella prisreducering som ett förskott medger, medan kostnaden för den ränteförlust som statsverket gör belastar den statliga upplåningen via riksgäldskontoret. Man torde inte helt kunna utesluta att den upphandlande personalen i vissa lägen gör en generös bedömning av begäran om förskott därför att priset på den upphandlade produkten blir lägre. Ett system med intern kalkylering utan att ränta uppbärs av myndigheterna är ett sätt att uppnå en mer allsidig bedömning av ett anbud mot bakgrund av statsverkets verkliga kostnader. Kommittén anser dock att ett renodlat system med debitering av ränta som inlevereras till statsverket är naturligare och enklare. Härför talar även att inte endast myndigheterna utan även företagen noggrannare skulle utreda det verkliga behovet av förskott.

Kommittén har i det föregående framhållit angelägenheten av att likartade bestämmelser tillämpas för den statliga och kommunala upphandlingen. I bil 3 har redovisats ett nytt förslag till reglemente för den kommunala upphandlingen som kommunförbunden utarbetat. I detta har inte medtagits

någon paragraf avseende förskott. Anledningen härtill är att det inte av förbunden ansetts lämpligt att enhetligt reglera frågan på basis av ett stadgande om räntefria förskott, vilket skulle kunna leda till ökade krav på sådana förskott. Praxis varierar f n inom olika kommuner men i allmänhet torde en betydligt mer restriktiv praxis tillämpas i den kommunala upphandlingen än inom den statliga. Införande av räntebeläggning inom den statliga upphandlingen torde underlätta ett införande av likartade bestämmelser för staten och kommunerna i denna fråga.

Kommittén vill även peka på de möjligheter för industri-, regional- eller sysselsättningspolitiska stimulansinsatser som förslaget med generell räntebeläggning skulle kunna medföra genom att myndigheterna under vissa kriterier tilläts medge lättnader i räntebetalningarna.

Bland de nackdelar som åberopats mot en räntebeläggning är att anbudsgivarna skulle höja sina anbud och i dessa inkalkylera även kostnaderna för förskottsränta. Kommittén vill dock peka på att detta bör ses som en naturlig konsekvens av en omläggning. Som skäl mot räntebeläggning har vidare anförts att en sådan skulle medföra mera administrativt arbete. Kommittén har övervägt denna synpunkt men anser att arbetsbelastningen för de upphandlande myndigheterna inte skulle öka i sådan omfattning att detta skulle kunna bli avgörande för frågans lösning.

Det har även hävdats att Sverige av konkurrensskäl inte bör avvika från den praxis som tillämpas i andra västliga industriländer när det gäller förskott. Detta synsätt torde innebära att räntefriheten betraktas som en form av företagsstöd. Kommittén har från de svenska beskickningarna i ett antal länder inhämtat vissa uppgifter som underlag för sina överväganden. Av uppgifterna framgår att praxis varierar men att myndigheter i länder såsom Storbritannien och Västtyskland synes vara mer återhållsamma med förskott än vad fallet är med svenska myndigheter.

En synpunkt som framförts mot räntebeläggning är att underleverantörernas ställning skulle kunna försvåras. Anledningen härtill skulle vara svårigheter för dessa företag att få krediter. Enligt kommitténs uppfattning bör dock dessa företag liksom andra kunna inkalkylera kostnaderna för förskott. Den avgörande frågan i detta fall torde vara om förskott erhålles och inte huruvida detta skall vara belagt med ränta eller inte. Dessa företags finansieringsmöjligheter kan dock framdeles behöva uppmärksammas.

En fråga som är väsentlig är att det görs en entydig bestämning av vad som avses med "förskott" så att en gräns dras mellan "förskott" och "dellikvid". Förskott i allmän mening har ofta en tämligen oklar innebörd. Därmed kan avses betalningar innan arbete enligt en beställning påbörjats samt vissa delbetalningar enligt en fastställd plan (exempelvis 1/3 vid avtalets ingående, 1/3 vid leverans och slutbetalning efter godkänd leverans). Kommittén vill härvid peka på den definition av förskott som redovisats i det föregående och som tillämpas av försvarets centrala förvaltningsmyndigheter enligt Kungl Maj:ts beslut den 28.6.1968 med riktlinjer för förhandlingsförfarande. Med förskott avses här betalningar från beställaren före leverans (delleverans eller slutleverans). Det är självfallet angeläget att entydiga bestämningar görs av "förskott" respektive "dellikvider" särskilt om räntefrihet skulle föreligga för dellikvider men inte för förskott.

Vid en bedömning av för- och nackdelar med ränta på förskott anser kommittén att starka skäl talar för ett system med generell räntebeläggning. Frågan berör dock även förhållanden såsom budgetsystemets utformning och kreditpolitiska överväganden, vilka ligger utanför upphandlingskommitténs uppdrag. Enligt kommittén bör därför bl a även den nu pågående budgetutredningen pröva frågan från sina utgångspunkter. Enligt vad kommittén erfarit avser budgetutredningen att behandla frågan om förskott. I samband härmed torde utredningen – om generell räntebeläggning förordas – naturligen komma in på områden såsom räntesatsens storlek och frågan om myndigheterna bör få dispo-

nera uppburna ränteintäkter. Enligt kommitténs mening bör man därvid pröva om inte förskottsräntan i stället för att anges i upphandlingskungörelsen bör fastställas enligt särskilt beslut av Kungl Maj:t och därvid kunna utnyttjas som ett kreditpolitiskt instrument. Härvid bör för utbetalat förskott en och samma räntesats gälla för den tid förskottet löper. I samband med genomförandet av ett eventuellt system med förskottsränta bör man observera att försvarets materielverk för viss tid med vissa större leverantörer tecknat s k huvudavtal vilka medger bl a räntefria förskott.

I avvaktan på att frågan om räntebeläggning av förskott prövas utifrån bl a de ovan nämnda utgångspunkterna föreslår upphandlingskommittén att gällande bestämmelser om räntefria förskott tillsvidare kvarstår oförändrade. Som framgår av specialmotiveringen till 19 § i förslaget till kungörelse bör däremot liksom f n ränta utgå på förskott som begärs efter det att anbud avgivits. Som framgår av specialmotiveringen bör räntesatsen i jämförelse med vad som nu gäller höjas med en procentenhet till riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter. Denna räntesats är även avsedd att gälla vid jämförelse av anbud med olika krav på förskott eller mellan anbud med och utan krav på förskott.

Upphandlingskommittén vill understryka vikten av att myndigheterna i sina investeringskalkyler systematiskt beräknar kostnader för förskott även om ränta inte uttas från leverantören. Myndigheterna bör iaktta restriktivitet vid prövning av begäran om förskott. I syfte att belysa omfattningen av uteliggande förskott synes det enligt kommittén lämpligt att de större upphandlande myndigheterna åläggs att i sina årliga anslagsframställningar redovisa uppgifter om förskottens omfattning vid olika tidpunkter samt tillskottet av förskott för viss period.

Särskilda yttranden

1 *Av herr Winberg*

Upphandlingskommittén har utarbetat förslag till ny upphandlingskungörelse jämte förslag med exempel på anvisningar för kungörelsens tillämpning avsedda att utges av riksrevisionsverket sedan kungörelsen fastställts. Kungörelsen tar sikte på myndigheternas reguljära handlande, varvid den grundprincipen skall vara vägledande för myndigheterna att full affärsmässighet skall iakttas vid upphandling. Myndigheterna skall således utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Upphandlingen skall således ske under konkurrens på lika villkor.

Enligt utredningsdirektiven skall kommittén emellertid även beakta behov av regler för undantag som kan vara motiverade från de reguljära upphandlingsreglerna. Direktiven syftar främst på två fall, nämligen dels då upphandlingen sker i sysselsättningsfrämjande syfte och dels då den sker som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. I direktiven konstateras att oklarhet för närvarande råder i fråga om beslutsordningen i dessa fall och om metoderna att bestrida de merkostnader som kan uppkomma för den upphandlande myndigheten på grund av att den strikta affärsmässighetsprincipen frångås. Det anges också i direktiven att beslut om frångående av affärsmässighetsprincipen liksom hittills bör förbehållas Kungl Maj:t eller enligt preciserade regler central myndighet.

Enighet råder inom kommittén om förslaget till upphandlingskungörelse och om anvisningarna till densamma. Beträffande kommitténs förslag vad gäller den ovannämnda undantagsproblematiken har jag annan uppfattning i de hänseenden som framgår av det följande.

De i direktiven särskilt åsyftade två fallen har kommittén behandlat i kapitel 9 (upphandling i sysselsättningsfrämjande syfte) och i kapitel 10 (upphandling som medel att främja industriell utveckling). Därutöver har kommittén i kapitel 7 angivit principiella riktlinjer för den offentliga upphandlingen och därvid behandlat undantagsproblematiken i en vidare omfattning.

Kommittén har i kapitel 10 då det gäller upphandling som medel att främja industriell utveckling skisserat vissa riktlinjer och förslag i fråga om en beslutsordning och om metoder att bestrida merkostnader. Kommittén har på skäl som närmare anges i kapitel 10 emellertid inte ansett sig kunna avge något detaljerat förslag, enär frågan om en beslutsordning och merkostnader för myndigheterna inte lämpligen ansetts kunna avgränsas från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén har i stället funnit angeläget att hela det problemkomplexet prövas närmare i

särskild ordning. Jag biträder denna uppfattning.

Beträffande riktlinjerna för den offentliga upphandlingen i kapitel 7 – som anknyter till bl a kapitel 9 – anser jag att kommitténs utredning och förslag är otillfredsställande såvitt angår regler för undantag från upphandlingskungörelsen och anför i denna fråga följande.

Kommittén nämner exempel på områden där undantag från de normala upphandlingsreglerna kan vara påkallade och anger förutom de i direktiven åsyftade fallen med sysselsättnings- och utvecklingsbeställningar även upphandling som kan utnyttjas i regionalpolitiskt syfte, upphandling för att tillgodose försörjningsberedskapen, upphandling inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken ävensom upphandling i andra fall t ex hos visst företag för att produktionen skall kunna fortsättas för bevarande av gjorda stora samhälleliga investeringar.

Kommittén konstaterar bl a att myndigheterna normalt skall beakta endast sådana effekter av sitt handlande som faller inom ramen för deras instruktionsenliga uppgifter och mål d v s de interna effekterna. I de angivna fallen för tänkta undantag från upphandlingskungörelsen anser kommittén att som hittills besluten bör fattas av Kungl Maj:t efter en samlad bedömning och inte av de upphandlande myndigheterna. Därvid måste enligt kommittén en avvägning göras mellan olika mål i syfte att uppnå det resultat som är mest förmånligt för samhället. Vissa från myndigheternas synpunkt såsom externa betecknade mål anges kunna skapa en målkonflikt hos myndigheterna. Enligt kommitténs uppfattning måste det även om särskilda föreskrifter inte utfärdats ankomma på verksledningarna inom de upphandlande myndigheterna att, om i visst ärende myndighets instruktionsenliga handlande leder till dylika målkonflikter, anmäla ärendet för Kungl Maj:t för en samlad bedömning. Som exempel på sådana fall nämns större upphandlingar av TEKO-produkter eller upphandling av viss avancerad teknisk materiel, exempelvis datorer. Kommittén föreslår att myndigheterna till ledning för den upphandlande personalen bör utfärda interna riklinjer som anger när ärenden bör underställas verksledningen för bedömande av vilka ärenden som skall underställas Kungl Maj:t. I kapitel 9 har kommittén särskilt behandlat bl a upphandling av TEKO-produkter samt upphandling från norrlandsföretag i sysselsättningsfrämjande syfte. Kommittén erinrar i kapitel 9 om att myndigheterna enligt vad som sägs i kapitel 7 bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, bl a en effektiv regionalpolitik.

I kapitel 9.1 har kommittén tolkat direktiven i fråga om upphandlingen i sysselsättningsfrämjande syfte på det sättet att uppdraget skall ses i ett begränsat perspektiv. Det vidare perspektivet bl a möjligheterna att anpassa myndigheternas beställningsverksamhet till den ekonomiska politikens krav har kommittén ansett ligga utanför uppdragets ram. Motsvarande avgränsning säger sig kommittén ha gjort när det gäller den statliga upphandlingen och regionalpolitiken. Kommittén förutsätter att budgetutredningen kommer att ta upp hithörande frågor ur detta vidare perspektiv. I kapitel 10 finner kommittén att frågan om en beslutsordning enligt preciserade regler inte kan avgränsas från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Jag finner dessa uttalanden motsägelsefulla och oklara, i synnerhet vid jämförelse med kommitténs förslag i kapitel 7 att verksledningarna skall avgöra vilka större ärenden som för att den ekonomiska politikens mål skall kunna uppnås skall underställas Kungl Maj:t för en samlad bedömning, för vilken myndigheterna saknar kompetens. Den kompetens som myndigheterna saknar för en samlad bedömning erfordras enligt min mening även för att ge riktlinjer till den upphandlande personalen om vilka ärenden som kan komma i fråga att underställas Kungl Maj:t.

I direktiven till budgetutredningen (se Post- och Inrikes Tidningar den 24 juli 1969) sägs bl a att målen för den ekonomiska politiken brukar sammanfattas i full sysselsättning, snabb ekonomisk tillväxt, jämnare fördel-

ning av välståndet samt yttre och inre balans i samhällsekonomin. För förverkligandet av dessa mål utgör statsbudgeten ett av de viktigaste medlen. Målsättningarna anges emellertid vara mycket komplexa och dessutom kunna stå i konflikt med varandra. Budgetutredningen har bl a att överväga ett budgetsystem som med ökad precision och snabbhet kan användas för styrning av efterfrågan och resursanvändning i samhällsekonomin. Ett sådant budgetsystem är alltså övergripande i förhållandet till bl a myndigheterna.

För närvarande är hos olika myndigheter under genomförande ekonomisk–administrativa programbudgetsystem som syftar till att få till stånd ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser och möjliggöra rationella val mellan olika handlingsalternativ. Jag finner det inte rimligt att fordra att myndigheterna som har att med ändamålsinriktade anslag fullgöra sina funktioner skall ge avkall på sina målsättningar för att helt allmänt utan preciserade regler hjälpa till med att tillgodose andra ändamål.

Det har konstaterats att oklarhet om beslutsordningen för närvarande råder i fråga om undantag från upphandlingskungörelsen. De av kommittén angivna allmänna riktlinjerna för hur undantagsproblematiken bör lösas torde – som skall belysas nedan – för myndigheterna skapa än större oklarhet än som råder för närvarande.

De statliga myndigheternas verksamhet regleras av de instruktioner, förvaltningsföreskrifter och bestämmelser för den löpande verksamheten som utfärdas av Kungl Maj:t. Dessa instruktioner, föreskrifter och bestämmelser kan innehålla att vissa direktiv och anvisningar från andra myndigheter skall iakttas. Den myndighet som har anskaffningsuppgifter inom sitt ansvarsområde skall utnyttja sin speciella kompetens för att möjliggöra en hushållning med tillgängliga resurser som leder till optimala lösningar av de uppgifter som är förelagda myndigheten. Olika myndigheter har att på olika områden tekniskt och ekonomiskt ansvara för anskaffning av materiel m m till lägsta möjliga kostnad med hänsyn till avsedd effekt. Det synes uppenbart att dessa myndigheter måste få göra anspråk på klara och enhetliga former för planering och samarbete såväl i kedjan mellan verket och Kungl Maj:t som inbördes mellan de myndigheter som har att meddela direktiv och anvisningar m m var och en från sina funktioner i samhällsmaskineriet. Förvaltningsmyndighet kan således ha att ta hänsyn till många dylika från sin synpunkt externa effekter. Man torde dock inte kunna kräva av varje myndighet att helt allmänt ha på känn vilka hänsyn som bör tas till alla faktorer som medverkar till att den ekonomiska politikens mål uppnås. Myndigheterna skulle med hänsyn till den omfattande problematiken och bristen på allsidig kompetens kunna sinsemellan komma till olika uppfattningar om den ekonomiska politikens mål och om vilka ärenden som skall underställas Kungl Maj:t. Myndigheten måste enligt min uppfattning i princip nås av mer preciserade direktiv.

Verksledningen i ett större anskaffande verk där vissa större upphandlingar kan vara delegerade till olika avdelningar etc skulle enligt min mening vidare få svårigheter att i riktlinjer till den upphandlande personalen ange på vilket stadium av den tekniska och merkantila beredningen ärendena skall underställas verksledningen för bedömning av externa effekter. Dessutom torde kunna förutses risk för att effektiva och adekvata handläggningsformer för fullgörande av verkets instruktionsenliga åligganden kan äventyras med förlust av tid och insatser som följd.

Det är naturligtvis en klar skyldighet för myndigheterna att lojalt medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, men då dessa mål spänner över ett avsevärt register av samhälleliga funktioner, företrädda av olika sakkunniga organ, måste myndigheterna kunna ställa anspråk på att den ekonomiska politikens mål i görligaste mån omsätts i preciserade praktiska handläggningsregler. De ekonomiska krafternas fria spel tillfredsställer förvisso inte alltid samhällets och medborgarnas behov, och man kan inte sätta

i fråga att den fria konkurrensen och affärsmässigheten i vissa fall kan behöva sättas åsido. Det är dock viktigt att de administrativa handläggningsreglerna vid dessa fall är klara.

Då det gäller t ex regionalpolitikens mål och medel berör denna politik flera olika områden, inte bara sysselsättningspolitik utan främst socialpolitik och trafikpolitik. Kungl Maj:t har i ett cirkulär till statsmyndigheterna nr 1969:438 anbefallt statsmyndigheterna att beakta det prognosmaterial m m som utarbetats inom länsplaneringen 1967 samt vad Kungl Maj:t och riksdagen i anslutning därtill uttalat. Kungl Maj:t hänvisar till att riksdagen godkänt vad stats- och bankoutskotten uttalat (1969: SU 57 och BaU 30). Riksdagens beslut innehåller en lång uppräkning av konkreta åtgärder som det ankommer på flera myndigheter och organ – däribland främst planeringsråden i länen samt länsstyrelserna och delegationen för statlig industrietablering – var för sig eller i samarbete att genomföra. Riksdagsbesluten innebär även anvisande av medel för bl a lokaliseringslån och lokaliseringsbidrag och för andra särskilda stödåtgärder i glesbygder m m. En vidareutveckling av den regionalpolitiska stödverksamheten har beslutats av statsmakterna (prop 1970:75, BaU 40, SU 103 och rskr 270). Beträffande de spörsmål som sammanhänger med statliga beställningar har bankoutskottet år 1969 omnämnt denna fråga och hänvisat till att beslutsordningen för beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte är oklar men att upphandlingskommittén har att utreda och ge förslag i saken. Bankoutskottet uttalar att frångående av affärsmässighetsprincipen fortfarande bör förbehållas Kungl Maj:t eller enligt preciserade regler central myndighet. Jag anser som framgått inte att kommittén presenterat tillräckligt preciserade regler utan endast så allmänna principer att osäkerhet och oklar ansvarsfördelning måste uppstå hos myndigheterna.

I förslaget till anvisningar till 10 § tredje stycket upphandlingskungörelsen framhåller kommittén att det är angeläget att myndighet vid anbudsinfordran preciserar de särskilda krav på produkt etc som myndigheten sett från sin egen instruktionsenliga verksamhetsinriktning anser betydelsefulla. Ju fullständigare preciseringen görs desto bättre blir inriktningen av anbudsgivningen samt underlättas den jämförande värderingen av olika konkurrerande anbud. I anvisningarna nämns vidare att t ex försvarets materielverk jämlikt det av Kungl Maj:t utfärdade förvaltningsreglementet för krigsmakten har att, med iakttagande av gällande föreskrifter om upphandling, vid anskaffning väga militära, tekniska och ekonomiska synpunkter mot varandra. I detta ligger i och för sig en vidsträckt befogenhet för myndigheten att anpassa anbudskretsen till vad som bäst kan tillgodose upphandlingens ändamål. Olika objekts komplexitet kan ställa höga krav på myndigheten för styrning av upphandlingen mot lämpligaste utvecklings- och tillverkningsresurser. Om med hänsyn till ärendets natur och upphandlingens ändamål konkurrens är möjlig måste denna dock utnyttjas. Om försvarsmyndigheten emellertid för sin del med stöd av kunskap inom sitt instruktionsenliga område finner lämpligt med hänsyn till t ex försvarsberedskaps- eller säkerhetspolitiska skäl att avstå från en i och för sig möjlig konkurrens har myndigheten att underställa frågan Kungl Maj:ts prövning, t ex för att få ingå ett mera långsiktigt samarbetsavtal (ramavtal) med viss industri. I anvisningarna framhålls även att dylikt underställande såvitt möjligt bör ske innan anbud infordras. Kretsen av anbudsgivare och anbudsunderlaget kan då anpassas till de särskilda föreskrifter som Kungl Maj:t kan komma att utfärda. Även i kapitel 10 understryker kommittén önskvärdheten av att den anmälan av ärenden som där skisseras görs i god tid före den avsedda upphandlingstidpunkten (d v s på planeringsstadiet). I kapitel 7 förklarar sig kommittén dock inte beredd att generellt uttala sig om på vilket stadium ett undantagsärende skall underställas Kungl Maj:t. En prövning bör enligt kommittén ske från fall till fall.

Kommittén har i kapitel 9 kortfattat be-

rört frågan om upphandling för försvarets räkning av TEKO-produkter när valet står mellan svensk och utländsk tillverkning och endast hänvisat till att chefen för försvarsdepartementet redogjort för principerna för denna upphandling i svar på enkla frågor i riksdagen (FK prot 1970.12.09; AK prot 1970.12.07). Beträffande denna upphandling återkommer kommittén inte vidare, utan frågan torde av kommittén anses löst genom riktlinjerna i kapitel 7, som anger skyldigheten för verksledningarna att själva bedöma vilka ärenden som skall underställas Kungl Maj:t. I de flesta behandlade fall av undantag från upphandlingskungörelsen beträffande TEKO-produkter har ordningen varit den att anbud infordrats enligt upphandlingskungörelsens tävlingsregler d v s under konkurrens på lika villkor. Vid den slutliga anbudsprövningen har sedan förekommit att dessa regler åsidosatts på grund av för myndigheten externa mål. Sedan anbud infordrats enligt upphandlingskungörelsens handläggningsregler och tävlan således inletts under lika förutsättningar bör enligt min mening en sådan huvudregel eftersträvas att likvärdig behandling av anbud och anbudsgivare också iakttas vid anbudsprövningen. Det synes därför önskvärt såväl för de upphandlande myndigheterna som för leverantörerna att det kan anges redan vid anbudsinfordran om speciella hänsynstaganden kan komma att inverka vid anbudsprövningen utöver vad som följer av upphandlingskungörelsens regler. Inte endast då myndigheten tar initiativ till undantag utan även då direktiv initieras från behörigt håll utifrån synes angeläget att föreskrifterna meddelas innan anbudsförfarande inletts enligt upphandlingskungörelsen. Som exempel på dylika i förväg meddelade föreskrifter kan nämnas de i kapitel 9 refererade av Kungl Maj:t utfärdade föreskrifterna för upphandling som ett led i arbetsmarknadspolitiken (bl a angående s k rådrumsbeställningar) ävensom olika beslut av Kungl Maj:t om tidigare- eller senareläggning av beställningsverksamhet i konjunkturutjämnande syfte. De särskilda direktiv som lämnas till myndigheterna kan således ges exempelvis antingen områdesvis före upphandlingens igångsättande eller för vissa särskilda anskaffningar från fall till fall under anskaffningarnas planeringsstadium. På grund av olika hänsynstaganden kan vidare aktualiseras direktiv om anskaffning eller tillverkning inom landet eller från visst företag eller om andra extraordinära åtgärder. Upphandlingskommittén vill emellertid ej i kapitel 7 generellt uttala sig för en sådan huvudregel som ovan angetts med den motiveringen att t ex sysselsättningsläget kan förändras under tiden till dess anbud inkommer. Enligt min uppfattning bör åtgärder på sysselsättningens område inte verkställas så att t ex akut permitteringshot hos någon av anbudsgivarna föranleder en snedvriden anbudsprövning i sista stund efter det att myndigheten för sin del avslutat prövning enligt upphandlingskungörelsens affärsmässiga principer. Till en effektiv regionalpolitik och näringspolitik torde höra att söka skapa konkurrensmässiga förutsättningar för ett rationellt och effektivt näringsliv som kan verka under vedertagna former i affärslivet. Som effektiv regionalpolitik synes mig däremot inte kunna anses att regionalt stödja företag kortsiktigt genom snedvriden anbudsprövning vid upphandling.

Kommittén framhåller i kapitel 7 vidare att undantagsfallen inte heller alltid kan renodlas förrän man känner kostnaden för alternativa lösningar efter avgivet anbud och i vissa fall efter förhandlingar. Enligt min uppfattning torde det emellertid både för den upphandlande myndigheten och för leverantörerna te sig olämpligt att sedan den affärsmässiga prövningen och förhandlingar slutförts ärendet avgörs med hänsyn till andra syften än som varit förutsatta för upphandlingen.

Kommitténs behandling i kapitel 7 av principerna för upphandling synes således ägnad att skapa osäkerhet både hos beställare och leverantörer om upphandlingskungörelsens värde som rättesnöre för en affärsmässig och objektiv handläggning. Risk kan bedömas föreligga för att det grundläggande kravet på affärsmässighet och objektivitet vid

anbudsprövning kan komma att få vika för okända hänsyn. Om anbudsgivarna vet att en princip om externa hänsyn kan komma att tillämpas kan vidare befaras olika försök till påverkan under ett upphandlingsärendes handläggning. Jag anser det uppenbart att detta rubbar förtroendet för upphandlingskungörelsens regler.

Den ekonomiska politikens mål kan variera i olika lägen. En upphandling, som igångsatts enligt upphandlingskungörelsen under preciserade förutsättningar bör få slutföras på samma villkor. Klara direktiv till myndigheterna skulle vid vissa fall av undantag kunna innebära att en lämplig avgränsning görs av anbudskretsen, inom vilken sedan anbudsgivarna inbördes kan behandlas helt enligt upphandlingskungörelsen. I vissa andra fall som må föreskrivas kan vara lämpligt att anbudsgivarna redan i anbudsinfordran görs uppmärksamma på eventualiteten att andra än affärsmässiga hänsyn kan komma att tas vid anbudsprövningen. Eljest kan anbudsgivare som skulle kommit ifråga men som avvisas förorsakas onödiga kostnader och förlust av affären. Det kan finnas risk för att offertgivare som känner sig diskriminerad vid anbudsprövning inte i fortsättningen gärna återkommer med offerter till myndigheten. Detta torde gälla specielit utländska företag. Det ligger i myndighetens intresse att upprätthålla sitt anseende på marknaden.

Vad beträffar att man ej känner kostnaden för alternativa lösningar torde myndigheterna vid fall av undantag från de normala upphandlingsreglerna kunna, då så anses önskvärt, prestera godtagbart utredningsunderlag – på grundval i vissa fall av erfarenhet från tidigare köp av produkten eller genom marknadsundersökning – avseende bl a kostnads- och tekniska jämförelser utan att uppgifterna behöver grunda sig på anbudsinfordran enligt upphandlingskungörelsen. Dylika marknadsundersökningar torde för övrigt företas av vissa myndigheter även i andra fall såsom förberedelse för ett väl avvägt anbudsförfarande, t ex då det gäller anskaffning av mera speciell utrustning. Att beräkningen av eventuella merkostnader för myndigheten – som följd av avsteg från de fria konkurrensreglerna – inte kommer att grunda sig på jämförelse mellan formellt avgivna anbud torde inte kunna anses som särskilt otillfredsställande i betraktande bl a av att myndighetens beräkningar av medel för anskaffningar ofta ej grundar sig på uppgifter i anbud eller på redan utlagda beställningar. Beträffande frågan om ersättande av beräknade merkostnader torde myndigheterna lämpligen i efterhand kunna avge äskande i samband med de årliga anslagsframställningarna.

Beträffande de av kommittén i kapitel 9 särskilt berörda frågorna om upphandling på försvarets område av TEKO-produkter och om upphandling från Norrland får jag utöver det ovan allmänt anförda framhålla följande.

I frågan om handläggningsreglerna för försvarets upphandling av TEKO-produkter synes inte föreligga några av Kungl Maj:t utfärdade handläggningsregler, utan den handläggningsgång som kommit att praktiseras har tillkommit genom underhandsdirektiv. Vidare kan nämnas att försvarets import av TEKO-produkter enligt ett yttrande över TEKO-utredningens delrapport 1969 utgjorde en så obetydlig andel som 0,3 % av den totala svenska importen av TEKO-produkter, vilket inte kan anses ha mer än marginell betydelse då det gäller att lösa TEKO-branschens problem. Detta hindrar dock inte att vissa hänsyn kan behöva tas till nödvändig försörjningsberedskap i fråga om vissa varuslag och att vissa direktiv till myndigheterna kan behöva övervägas som berör upphandling av sådana varuslag. Väsentligt för TEKO-industrin torde emellertid vara att industripolitiska åtgärder för strukturella rationaliseringar medverkar till att skapa konkurrensmässiga förutsättningar för företagen.

Beträffande försvarets upphandling av materiel i Norrland (de fyra nordligaste länen) finns av Kungl Maj:t utfärdade regler för samråd mellan försvarets materielverk och överbefälhavaren samt arbetsmarknadsstyrelsen. Regler finns däremot inte utfärdade för när ärenden skall underställas Kungl Maj:t. De av Kungl Maj:t utfärdade föreskrifterna

anger uttryckligen att de inte innefattar någon ändring av bestämmelserna i upphandlingskungörelsen. Kommitténs överväganden i kapitel 9 med bl a jämförelse mellan försvarets upphandling och civila myndigheters upphandling i Norrland leder kommittén till att ett obligatoriskt samrådsförfarande inte bör utsträckas till civila myndigheter. Däremot bör enligt kommitténs uppfattning även de civila myndigheterna i övrigt inom ramen för upphandlingskungörelsens bestämmelser verka för att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen genom åtgärder som bl a överensstämmer med de förskrifter som för närvarande gäller på försvarets område. Kommittén anser dock att alla myndigheter bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås och därmed enligt principerna i kapitel 7 bedöma vilka större upphandlingsärenden som skall underställas Kungl Maj:t för en samlad prövning utifrån regionalpolitiska synpunkter. Kommitténs argumentering beträffande norrlandsupphandlingen – som är relativt utförlig och som jag inte sammanfattar utan hänvisar till – borde enligt min uppfattning leda till den slutsatsen att någon åtskillnad i fortsättningen inte bör göras mellan försvarets myndigheter och civila myndigheter. Vad som av kommittén föreslås för civila myndigheter bör gälla även för försvaret.

Upphandlingen från Norrland och från TEKO-industrin för försvarets del avser främst vissa allmänbruksartiklar och annan materiel med civil motsvarighet. För vissa av dessa allmänna materielslag kan möjlighet till produktion vid avspärrning eller krig tänkas vara av betydelse både för försvarsmyndigheter och civila myndigheter. De av chefen för handelsdepartementet i maj 1971 tillkallade särskilda sakkunniga för övervägande av åtgärder på försörjningsberedskapens varuområde har enligt sina direktiv att behandla den statliga upphandlingen som ett led i försörjningsberedskapen.

Som är nämnt ovan har upphandlingskommittén bland exempel på större upphandlingar som kan behöva anmälas för Kungl Maj:t för en samlad bedömning nämnt datorer. Jag anser att den frågan i väsentliga avseenden faller under problematiken i kapitel 10 om upphandling som medel att främja industriell utveckling. I kapitel 10 anges att myndigheterna i dylika större ärenden skall ha anmälningsskyldighet till en särskild delegation med representanter för såväl myndighets- som forsknings- och tillverkningssidan. Om delegationens bedömning skulle utmynna i att den finner beställning industripolitiskt betydelsefull överlämnas ärendet till Kungl Maj:ts avgörande enligt vad som skisseras i kapitel 10. Vidare må nämnas att industriministern den 18 juni 1971 tillsatt en utredning om näringspolitiska åtgärder på det datatekniska området i syfte bl a att undersöka åtgärder för att främja den svenska dataindustrins konkurrenskraft. Enligt direktiven för nämnda utredning bör de sakkunniga utgå från att åtgärder för att förbättra den svenska dataindustrins konkurrensförutsättningar ej bör innefatta skyddsåtgärder. Däremot kan enligt direktiven en specialisering vara en väsentlig faktor för att företagen skall hävda sig i internationell konkurrens. Det sägs vidare i direktiven att förutsättningarna att överföra resultat och know-how från försvarssektorn till civila användningsområden likaså bör uppmärksammas inte minst med hänsyn till att försvarsbeställningarna varit av avgörande betydelse för dataindustrins utveckling. Enligt direktiven anges som en tänkbar lösning att det inom ramen för STU:s stöd till forskning inrättas ett centrum för datautveckling vari flera intressenter medverkar. Man torde få förutsätta att denna utredning får gemensam problematik med den prövning i särskild ordning som upphandlingskommittén föreslår i kapitel 10. Det synes även vara av intresse att uppmärksamma att Kungl Maj:t i brev till statskontoret den 13 juni 1969 meddelat bestämmelser om förvaltning av statens datamaskinfond och därvid bl a föreskrivit att fråga om förvärv eller förhyrning av datamaskinutrustning skall underställas Kungl Maj:ts prövning om utrustningen har ett värde som överstiger 300 000 kronor.

Av det ovan anförda framgår att behov föreligger av fortsatta mer ingående och allsidiga överväganden till klargörande av beslutsordningsregler i de fall undantag kan behöva göras från upphandlingskungörelsen. Mer preciserade handläggningsregler än de upphandlingskommittén föreslagit för dessa fall synes erforderliga. Jag finner inte osannolikt att den i kapitel 10 skisserade särskilda delegationen skulle kunna ges en sådan sammansättning att även sysselsättnings-, regional- och försörjningspolitiska m fl frågor skulle kunna överblickas i ett sådant forum. En större anskaffning kan ofta behöva bedömas samtidigt från flera av de aspekter som kan ge anledning till undantag från upphandlingskungörelsen. Frågan om vilka större anskaffningsärenden som – på planeringsstadiet – bör anmälas till en dylik delegation bör ingå i den fortsatta utredning som kommittén antyder i kapitel 10. Det kan här nämnas att kommittén i kapitel 10 berört det s k tvåstegsförfarandet på försvarets område och de beloppsgränser som gäller för detta förfarande. Det sedan 1966 gällande tvåstegsförfarandet har föreskrivits av Kungl Maj:t efter riksdagens godkännande. Huvudmotivet för bestämmelserna synes ha varit att ur anslagssynpunkt ge statsmakterna ett säkrare underlag för bedömning av större anskaffningars totala konsekvenser. Försvarets myndigheter har att i steg presentera för Kungl Maj:t bl a beräknade (uppskattade) kostnader för objekten som underlag för successiva beställningsbemyndiganden från Kungl. Maj:t. Denna handläggningsgång som således tillkommit för anslagsbedömningen ger redan idag och intill dess eventuella andra regler kommer till stånd Kungl Maj:t tillfälle göra en samlad bedömning från även andra synpunkter.

Slutligen finner jag det som en brist att kommittén i betänkandet över huvud taget inte omnämnt undantagsproblematiken såvitt gäller den kommunala upphandlingen. Till sammanlagt belopp är den kommunala upphandlingen som framgår av betänkandet ungefär dubbelt så omfattande som den statliga. På det kommunala området torde undantagsproblematiken vid upphandling för närvarande ankomma på kommunfullmäktige som högsta instans. Kommunalrättskommittén har emellertid fäst uppmärksamheten på statens förhållande till kommunerna då det gäller vissa frågor om kommunernas förhållande till näringslivet.

2 *Av herr Wiberg*

För anbudsgivarna är det av bl a rättsäkerhets- och kostnadsskäl av den allra största vikt att, i de fall där upphandlingsärenden av olika i betänkandet kapitel 7 angivna anledningar skall underställas Kungl Maj:t, detta sker på ett så tidigt stadium som möjligt, d v s på planeringsstadiet före anbudsinfordran.

Jag instämmer därför i princip i vad ledamoten Winberg i detta avseende anfört i sitt särskilda yttrande.

Bilaga 1 Förslag till anvisningar för tillämpning av upphandlingskungörelsen

Inledning

De överväganden som varit grundläggande vid utformningen av upphandlingskungörelsen (SFS 197.:000) redovisas i upphandlingskommitténs betänkande (SOU 1971:88) och i Kungl Maj:ts proposition i ämnet (prop 197.:000). Föreliggande anvisningar, som är anknutna till de olika paragraferna, grundas i huvudsak på de utförliga specialmotiveringar som kommittén redovisar i betänkandet. I anvisningarna lämnas också tolkningsregler liksom uppgifter om andra bestämmelser som gäller i samband med statlig upphandling m m.

Betänkandet innehåller emellertid också en förhållandevis utförlig allmän motivering till kungörelsens konstruktion och materiella innehåll (t ex för tillkomsten av de olika upphandlingsformerna samt dessas användningsområde i stort). I kommitténs allmänna motivering återfinns också bl a skälen för att ett stort antal reglerande bestämmelser, som under en lång följd av år traditionellt tillämpats, ansetts böra utgå.

1 §

Kungörelsens bestämmelser avser endast att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. Om myndighet finner anledning att aktualisera avsteg från bestämmelserna t ex i syfte att främja sysselsättning eller industriell utveckling eller för att tillgodose särskilda krav av försvars- eller försörjningskaraktär eller liknande skall frågan underställas Kungl Maj:ts prövning, om inte särskilda föreskrifter finns utfärdade. I prop 00:00 har i anslutning härtill uttalats bl a följande:

. . . . . .

2 §

Kungörelsen reglerar inte bara köp av färdigprodukter utan även beställning av vara (materiel) som skall tillverkas och beställning av olika slags arbeten och tjänster, t ex alla typer av entreprenader. Även utläggande av t ex projekterings-, konstruktions-, utvecklings- och underhållsuppdrag utgör alltså upphandling. Detsamma gäller uppdrag avseende forskning, allmän utveckling samt försök och prov etc. Upphandling innefattar även slutande av licensavtal samt pris- och rabattavtal.

3 §, första stycket

Skyldighet föreligger alltid för upphandlande myndighet att undersöka och tillvarata den konkurrens som kan finnas mellan tänkbara leverantörer. Härvid måste dock beaktas att antalet inbjudna anbudsgivare på ett förnuftigt sätt anpassas efter upphandlingens storlek och karaktär. Vid större upphandlingar bör såväl leverantörskretsen som det geografiska upphandlingsområdet som regel vidgas.

Myndighet får inte utan Kungl Maj:ts beslut göra sådana konkurrensbegränsande undan-

tag, som kan vara motiverade av t ex försvars-, sysselsättnings- eller industripolitiska skäl eller av försörjningsberedskapens krav. (Jfr anvisningarna till 1 §.)

Någon begränsning till enbart företag i Sverige får inte ske om bättre villkor skulle kunna uppnås genom upphandling från utlandet. I detta sammanhang kan erinras om Sveriges åtagande i EFTA avseende upphandling av varor (materiel) att myndigheterna skall avveckla bestämmelser som ger den inhemska produktionen skydd eller diskriminerar med hänsyn till nationalitet gentemot företag i andra medlemsländer. (Jfr SFS 1960:198, Kungl Maj:ts skrivelse den 1.6.1967 till RRV och RRV:s skrivelse den 18.10.1967 i anledning härav till större upphandlande myndigheter.)

Myndighet skall iaktta affärsmässighet vid sin upphandling. Begreppet affärsmässighet kan ha skiftande innebörd beroende på förhållandena i det enskilda fallet. Det inrymmer alla de hänsynstaganden som måste göras för att upphandlingen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt för myndigheten. (Se vidare anvisningarna till 15 § första stycket.)

Kravet på objektiv handläggning av upphandlingsärenden måste särskilt beaktas, då en sådan syftar till att åstadkomma konkurrens på lika villkor och sålunda utgör en viktig förutsättning för att stärka förtroendet för myndigheternas agerande i upphandlingssammanhang.

3 §, andra och tredje stycket

Stadgandet i första att-satsen om samverkan understryker betydelsen av att myndigheterna samarbetar inbördes inte bara när det gäller konkreta upphandlingar (samköp etc) utan även när det gäller att dra nytta av den tekniska, merkantila och övriga sakkunskap, som kan finnas företrädd inom andra myndigheter. I anslutning härtill bör också påpekas att myndigheter inte onödigtvis konkurrerar inbördes om råvaror, arbetskraft samt utvecklings- och forskningsutrymmen. För att verka för samordning finns inom RRV inrättad en samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor. I denna ingår representanter för vissa större upphandlande myndigheter. Som ett led i samordningsarbetet sammanställer och distribuerar RRV förteckningar över centralt ingångna avropsavtal m m som kan utnyttjas av myndigheterna vid behov.

Stadgandet i näst sista att-satsen om beställningsplanering är avsett att göra myndigheterna uppmärksamma på att det från prissynpunkt ofta är lämpligt att gå ut med beställningar då kapacitetsutnyttjandet på leverantörssidan är lågt. Säsongsmässiga variationer kan exempelvis förekomma inom olika branscher. Överhuvudtaget bör beställningarnas lämpliga placering med hänsyn till produktionsförhållanden, ordertillgång m m särskilt beaktas i syfte att uppnå fördelaktiga anbud.

5 §

Den slutna upphandlingen motsvarar den upphandlingsmetodik som traditionellt använts inom offentlig upphandling sedan mycket lång tid. Denna upphandlingsform är bl a lämpad för upphandling av konventionella varor (materiel). Den bör dock i stor utsträckning kunna användas i andra fall, exempelvis då fordringarna kan så klart specificeras att en reell tävlan mellan anbudsgivare kan uppnås direkt på grundval av upphandlingsunderlaget. Bland annat torde entreprenadupphandling ofta kunna ske med anlitande av denna upphandlingsform.

Genom sina stränga formföreskrifter, som bl a förutsätter att ytterligare kontakter mellan myndighet och anbudsgivare efter avlämnande av anbud i princip (jämför paragrafens andra stycke) inte skall ske under anbudsprövningen, medför denna upphandlingsform från leverantörens synpunkt den största formella garantin för en objektiv handläggning. För myndigheten torde denna upphandlingsform som regel vara arbetsbesparande och den kräver inte samma behov av expertis på upphandlingsområdet som förhandlingsupphandling. Det finns därför skäl

att som ledning för myndigheterna förorda att sluten upphandling under normala konkurrensförhållanden i första hand övervägs.

Vid sluten upphandling bör huvudregeln vara att fast pris begäres. En konkurrenssituation inom ramen för anbudsgivning till fasta priser har erfarenhetsmässigt visat sig bäst gagna köparen. Som regel torde vid sluten upphandling leveranstiderna i allmänhet bli förhållandevis korta. Detta minskar behovet av garantier mot befarade kostnadsstegringar under tillverkningstiden.

I vissa lägen torde dock rörlighet vid prissättningen kunna accepteras eller vara lämplig, exempelvis vid längre leverans- eller tillverkningstider och under mera osäkra marknadsförhållanden. I sådana fall skulle ett krav på fast pris kunna medföra att anbudsgivaren i avsaknad av realistiska beräkningsgrunder inkluderar en stor säkerhetsmarginal i priset för att gardera sig mot oförutsedda omständigheter. Ett vidhållande av kravet på fast pris under dylika situationer kan också få till följd att en annars möjlig vidgning av anbudsgivarkretsen inte kan ske, dvs en konkurrensbegränsning uppkommer. Då prisrörlighet godtas bör i avtalet genom särskild klausul (s k prisvariationsklausul) anges vilka delar av priset som får göras rörliga. Företrädesvis bör rörligheten begränsas till löne- och materialkostnader. Vid accepterande av prisrörlighet bör denna som regel anknytas till officiella index, varvid ändringar såväl uppåt som nedåt skall följas.

Klausul om rörligt pris skall utformas så, att myndigheten får möjlighet att med ledning av denna kontrollera riktigheten av samtliga debiterade prisändringar. Av särskild vikt är att sådan klausul erhåller en entydig utformning till undvikande av tolkningstvister. Av avtal om rörligt pris bör således bland annat framgå uppdelningen i olika kostnadselement, avsedda basvärden (t ex i a-prislista, indexserie eller prisnotering) samt vilken dag som skall vara avgörande för prisbestämningen.

Om upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten till fast pris i vissa fall stadgas i cirkuläret 1971:754.

Första meningen i paragrafens andra stycke innebär att fel som upptäckts i anbud och som uppenbarligen beror på felskrivning, felräkning eller annat liknande misstag får rättas till efter överenskommelse med anbudsgivaren. Det bör observeras att det måste vara uppenbart att misstag föreligger. Myndigheterna får sålunda inte ingå i prövning av gränsfall.

Förtydliganden och tillägg till anbud som avses i andra meningen kan bero på att anbudsunderlaget, av anbudet att döma, missförståtts eller varit ofullständigt eller att vissa nödvändiga uppgifter saknas i anbudet eller att anbudet behöver kompletteras för att göra det jämförbart med andra ingivna anbud. Stadgandet är såsom framgår av formuleringen avsett att av myndighet användas undantagsvis efter särskild prövning, t ex för att förhindra att ett i och för sig gynnsamt anbud måste förkastas – eventuellt med yttersta konsekvens att en helt ny anbudsinfordran måste företas.

Förtydliganden och tillägg av här angivet slag är alltså tillåtna för att åstadkomma s k nollställning av anbuden. Därav följer att infordrandet av uppgifterna förutsätts skola ske i samband med den första kontrollgenomgången av att anbudsinfordran följts och sålunda inte under själva anbudsprövningen. Begäran från myndighet om förtydligande eller tillägg bör ske skriftligen.

6 §

Förhandlingsupphandling medger att myndigheten upptar förhandlingar med anbudsgivare innan anbud antas. Tillkomsten av ett förhandlingsmoment innebär dock inte avsteg från de traditionella kraven vid statlig upphandling på konkurrens, objektivitet och i övrigt opartisk handläggning. Härav följer att avsteg endast undantagsvis medgivits från de formföreskrifter som gäller för sluten upphandling i fråga om infordrande och öppnande av anbud (jfr anvisningarna till 9 och 11 §§). Förhandlingsupphandling förutsätter sålunda i likhet med sluten upphand-

ling att anbud alltid skall infordras. Ett anbud skall således alltid ligga till grund för förhandlingar, även om endast en leverantör kan ifrågakomma. Anbud kan avse bl a bindande tekniska och ekonomiska uppgifter, som är utslagsgivande för beräkning av kostnader för tillverkning m m samt i övrigt uppgifter i hänseenden som är angivna i anvisningarna till 10 § tredje stycket.

Det kan givetvis förekomma att myndighet före formell anbudsinfordran behöver vidta vissa förberedande åtgärder. Sådana förberedelser kan bestå i att myndigheten infordrar uppgifter om tekniska data och kapacitet eller preliminära uppgifter om kostnader m m. Det är ofta nödvändigt att myndighet företar sådana åtgärder för att på lämpligt sätt kunna precisera sina krav samt bedöma den krets, till vilken en formell anbudsförfrågan skall riktas.

Att observera är att myndighet, som funnit skäl att inleda förhandlingsupphandling, inte nödvändigtvis behöver uppta förhandlingar innan anbud antas. Av paragrafens första stycke framgår nämligen att myndigheten *får* uppta förhandlingar, vilket innebär att myndigheten har valfrihet. Leverantören måste alltså vara beredd på att anbud kan prövas vara acceptabelt utan förhandlingar.

Det bör påpekas att förhandlingsupphandling ofta kräver insats av särskilt kvalificerad personal och längre tid och att den därför i jämförelse med sluten upphandling ofta kan antas bli förhållandevis administrativt kostsam och tidskrävande såväl för den upphandlande myndigheten som för anbudsgivaren. Vid valet av upphandlingsform bör därför även kostnaderna för upphandlingsförfarandet beaktas.

Om myndighet bedömer att särskild fördel inte kan vinnas genom förhandlingar bör sluten upphandling väljas redan från början.

I det följande anges fall eller situationer då förhandlingsupphandling kan vara lämplig.

1 Konkurrens föreligger inte i tillräcklig omfattning

Konkurrensen kan vara begränsad genom att endast viss leverantör bedöms förfoga över den insikt eller yrkesskicklighet eller de resurser som behövs för att fullgöra leveransen.

Konkurrensen kan också vara begränsad genom förekomsten av patenträtter, mönsterrätter, copyright, konstnärlig upphovsrätt, kontroll över råvaror eller liknande omständigheter.

Vidare kan den situationen föreligga att tidigare utvecklingsarbete endast kan utnyttjas på visst håll, att specialverktyg kan vara tillverkade, att prototyp tidigare framtagits eller att förproduktion påbörjats.

2 Upphandlingen avser materiel eller arbete av tekniskt komplicerad eller specialiserad art

Det kan här vara fråga om tekniskt komplicerade beställningar, där man kan behöva komma överens om ändringar under tillverkningens gång. Det kan också gälla beställningar avseende konstruktions- och utvecklingsarbeten eller forskning, försök och prov. Vid upphandling som avser specialapparatur för t ex medicinska ändamål eller undervisnings-, försöks- eller forskningsändamål kan det röra sig om upphandling av apparatur, som visserligen serietillverkas i ett grundutförande men som beroende på ändamålet kräver särskild om- eller tilläggskonstruktion.

3 Betydande osäkerhet föreligger om kostnaderna

Upphandlingen kan i sådant fall behöva utformas så att myndigheten får möjlighet till uppföljning och analys av prissättningen. Bl a kan det bli fråga om beställningar för vilka prisberäkningen bygger på överenskommelse mellan myndighet och anbudsgivare om grunderna för beräkning av kostnader och vinst.

4 Särskilt behov av teknisk standardisering föreligger

Myndighet kan ha krav på standardisering för att man t ex vid underhåll och reparation snabbt skall kunna byta delar eller för att man skall kunna förenkla utbildning av personal och förbilliga materielbeskrivningar. Myndighet kan i dessa fall också behöva förhandla med leverantör om avvikelser i förhållande till leverantörens normalt offererade produkter.

5 Upphandlingen gäller konsulttjänster

Vid upphandling av konsulttjänster kan det ibland bli nödvändigt att ha möjlighet till förhandlingar före definitivt avslut.

6 Upphandlingen avser tilläggsbeställning till tidigare upphandling

Vid tilläggsbeställning kan det ofta vara motiverat att begränsa anbudsförfrågan. Förhandlingsupphandling kan vara naturlig med hänsyn till redan gjort engagemang. Oavsett vilken upphandlingsform som väljs skall dock konkurrens etableras om så är möjligt.

7 Upphandlingen avser att tillgodose brådskande, oförutsedda behov

Det kan här gälla upphandling av varor, arbeten eller tjänster som behövs t ex på grund av eldsvåda, översvämning eller annan katastrof eller olycka. Det kan även gälla arbete för att förebygga eller begränsa skador på byggnader, inredningar m m.

8 Anbud har infordrats och prövats enligt formerna för sluten upphandling men inget av anbuden har ansetts kunna antas

Såsom framgår av motiven åsyftas här fall då myndigheten bedömer att de priser som angetts i anbuden är för höga eller att anbuden eljest är oförmånliga (15 § sista stycket) men myndigheten bedömer att möjlighet finns att genom förhandlingar få godtagbara villkor. I dessa fall kan ny anbudsinfordran ske i den formen att myndigheten inhämtar medgivande från anbudsgivarna att anbuden får gälla såsom anbud vid förhandlingsupphandling med ny giltighetstid för anbuden. Det bör dock erinras om att i fall som här avses kretsen av anbudsgivare kan vidgas.

9 Myndigheten finner av särskilda skäl förhandlingsupphandling mer ändamålsenlig än sluten upphandling

Även i andra fall än under 1–8 sägs kan kontakt behöva tas med anbudsgivare innan anbud antas, utöver vad som enligt 5 § andra stycket vore tillåtet i en sluten upphandling. Upphandlingens begränsade omfattning kan också i och för sig motivera en mindre formbunden handläggning än sluten upphandling. Vilka beloppsgränser det här kan bli fråga om torde få avgöras av varje myndighet för sig med hänsyn till myndighetens totala upphandlingsverksamhet samt till omständigheterna i varje särskilt fall. Ofta torde direktupphandling kunna användas.

Under detta moment kan även ingå upphandlingar som bör hemlighållas med hänsyn till rikets säkerhet.

Beträffande frågan om fast eller rörligt pris, som har relevans även vid förhandlingsupphandling, hänvisas till anvisningarna till 5 §. Oavsett att ett erbjudet pris kan ändras efter förhandlingar bör vid priskonstruktionen fördelen att få ett fast slutpris beaktas.

Kungl Maj:t har tidigare med skrivelse den 28.6.1968 till försvarets materielverk meddelat beslut om vissa riktlinjer för förhandlingsförfarande vid upphandling av försvarsmateriel att tillämpas av försvarets centrala myndigheter. Riktlinjerna behandlar bl a olika typer av pris- och kostnadskontrakt som kan användas under skilda förhållanden samt grunder för beräkning av kostnader och vinst och för revisionsförfarande. Tillkomsten av den nya upphandlingsformen förhandlingsupphandling har gjort att tillämpningen av riktlinjerna numera inte fordrar stöd i

särskilt beslut av Kungl Maj:t. Beslutet har upphävts den . . .

Riktlinjerna kan sålunda tillämpas även i fortsättningen inom ramen för upphandlingskungörelsen. De bör kunna tjäna som vägledning även för civila myndigheter.

7 §

Direktupphandlingen avser att tillgodose behovet av en lämplig form för sådana fall där administrationskostnaderna och tidsutdräkten vid ett mera formbundet upphandlingsförfarande inte skulle stå i rimligt förhållande till upphandlingens värde. I konsekvens härmed bör direktupphandling endast användas vid upphandling till smärre belopp. Det förutsätts komma att huvudsakligen röra sig om artiklar som myndighet inte mera regelmässigt förbrukar. Även mindre beställningar av tjänster omfattas av denna bestämmelse.

Det är av vikt att myndighet i fall som här kan komma i fråga vinnlägger sig om att jämföra priser från olika lämpliga inköpskällor. Möjligheten och lämpligheten att utnyttja förefintliga pris- och rabattavtal bör uppmärksammas. Vissa myndigheter sluter sådana avtal om priser och rabatter som kan utnyttjas vid inköp efter enkelt avropsförfarande. Dylika avtal kan vara begränsade till en myndighets verksamhetsområde eller gälla även för andra myndigheter eller för statsförvaltningen i dess helhet. (Jfr även anvisningarna till 3 § andra stycket.)

8 §

Stadgandet innebär att den upphandlande myndigheten i varje särskilt fall skall pröva vilken upphandlingsform som är lämplig med hänsyn till kravet på affärsmässighet. Valet av upphandlingsform får alltså inte ske slentrianmässigt. Vad som menas med affärsmässighet har berörts i anvisningarna till 3 § första stycket och 15 § första stycket.

Det bör observeras att de olika upphandlingsformerna medför varierande administrativ arbetsbörda och kostnader för myndigheterna. Som framgår av anvisningarna till 6 § torde förhandlingsupphandling sålunda ofta kräva mera arbete och tid såväl för myndigheten som anbudsgivaren än sluten upphandling. Förhandlingsförfarandet kräver också tillgång till personal med större erfarenhet av upphandlingsfrågor. Dessa omständigheter bör också beaktas vid valet av upphandlingsform.

9 §

Med hänsyn till bl a att anbudsinfordran enligt 10 § skall innehålla bestämmelser och upplysningar som skall gälla för upphandlingen bör förfrågan normalt göras i sådan form att skriftlig dokumentation föreligger hos myndigheten om anbudsförfrågans innehåll. Huvudregeln vid såväl sluten upphandling som förhandlingsupphandling bör alltså vara att anbud infordras genom annonsering eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling kan det dock stundom vid t ex tidsnöd vara motiverat att välja "annat sätt" för anbudsinfordran. Därmed avses infordran av anbud genom telex, telegram eller – undantagsvis – genom telefon eller muntligen vid personlig kontakt. Härvid bör dock föras notering om anbudsförfrågans innehåll.

Vid infordrande av anbud på sätt som anges i tredje stycket bör särskilt beaktas att anbudsgivarkretsens sammansättning i lämplig utsträckning varieras från fall till fall, så att en så omfattande kännedom som möjligt erhålles om förekommande leverantörers möjligheter att fullgöra uppdrag. Man bör sålunda inte slentrianmässigt alltid vända sig till samma krets av anbudsgivare.

10 §, första stycket

Som framgår av stadgandet är det tillåtet att avge anbud med telex. Från avtalsrättsliga synpunkter och för att uppnå tillfredsställande sekretesskydd skall därvid lämpligen följande iakttas.

Mottaget telexanbud skall snarast kvitteras. Kvitteringen skall likaledes ske med telex och innehålla dels anbudssumma, dels ett nummer ur en för myndigheten (avdel-

ningen, byrån etc) avsedd löpande nummerserie för kvitteringar av detta slag. Anbudet skall därefter (där så ske kan med anteckning om ankomsttid) jämte eventuella kopior och hålremsor samt kopia av kvitteringen omedelbart läggas i kuvert som tillsluts samt behandlas i samma ordning som övriga anbudsförsändelser.

Det ankommer på myndighet som tar emot anbud genom telex att även anordna ett tillfredsställande sekretesskydd för själva mottagandet av sådana anbud.

10 §, andra stycket

Med "annat sätt" avses att anbud – dock endast vid förhandlingsupphandling – kan lämnas per telefon eller på annat formlöst sätt. Muntligt avgivet anbud grundar sig som regel på muntlig anbudsinfordran, föranledd av t ex brådska eller liknande omständigheter. Vid anbudsinfordran bör därvid meddelas att muntligt anbud skall omgående bekräftas skriftligt. Även om beställning måste ske innan skriftlig bekräftelse erhållits torde nämligen bekräftelsen ha värde som dokumentation.

10 §, tredje stycket

Om sluten upphandling skall tillämpas måste detta klart anges redan vid anbudsinfordran.

Som exempel på sådana bestämmelser och upplysningar i övrigt som, alltefter upphandlingens omfattning och art, kan behöva medtagas i anbudsinfordran – både vid sluten upphandling och förhandlingsupphandling – kan nämnas följande:

1. Specifikation på och omfattningen av vara, arbete eller tjänst som skall upphandlas.
2. Om uppdelning av leverans får göras.
3. Fordringarna på vara, arbete eller tjänst.
4. De krav som ställs på t ex reservdelshållning, underhålls- och reparationsresurser eller liknande.
5. Materiel och annat som myndigheten tillhandahåller.
6. Prov och annat som skall åtfölja anbudet.
7. Om ritningar och beskrivningar skall ingå i leverans.
8. Ort, sätt och tid för fullgörandet av leverans.
9. Huruvida försäkring skall tecknas.

Beträffande försäkring hänvisas till cirkuläret 1954:325 med föreskrifter rörande försäkring av staten tillhörig egendom m m.

10. Huruvida kostnad för mervärdeskatt, emballage, frakt eller montage skall innefattas i priset.
11. Om anbud skall avges till fast pris eller om prisvariationsklausul får användas.
12. Betalningsvillkor.
13. Sättet för märkning av anbudsomslag.
14. De kontraktsformer och de allmänna eller särskilda leveransbestämmelser såsom angående kontroll och besiktning m m som skall tillämpas.

Mera regelbundet används av myndigheterna följande allmänna leveransbestämmelser som tillkommit i samarbete mellan staten och näringslivets organisationer:

Allmänna bestämmelser av år 1957 för leveranser till försvarets myndigheter, Allmänna bestämmelser av år 1960 för leveranser till statsverkets myndigheter utom försvarsväsendet av gods av beställningskaraktär (SIG 60), Allmänna bestämmelser av år 1961 för leveranser till statsverkets myndigheter utom försvarsväsendet av gods av standardkaraktär (Standard 61) samt Allmänna bestämmelser av år 1964 för leverans, innefattande montage, av gods till statsverkets myndigheter utom försvarsväsendet (Montage 64).

Vidare kan nämnas Svenska Teknologföreningens allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB 72) samt Allmänna bestämmelser för konsultuppdrag inom arkitekt- och ingenjörsverksamhet (ABK 1966).

De ovan angivna allmänna leveransbestämmelserna innehåller olika slag av standardvillkor och behandlar sådana frågor som kontroll och besiktning, leveransförsening, vite,

ansvar för fel och brist i godset (garanti), ägande- och nyttjanderätt till ritningar och andra handlingar, force majeure m m.

15. Att, om anbudet innehållsmässigt ej helt överensstämmer med de villkor som angivits i anbudsinfordran, avvikelserna skall tydligt anges i anbudet samt att kostnadspåverkande reservationer skall vara prissatta vid risk att anbudet eljest ej beaktas.

16. Krav på säkerhet för fullgörande av leverans om sådan skall ställas.

17. Önskemål om option, dvs rättighet – men inte skyldighet – för köparen att påfordra ytterligare leverans på i förväg fastställda villkor.

Uppräkningen utgör närmast en minneslista över de väsentligaste bestämmelser och upplysningar som bör delges anbudsgivare. Detta utesluter inte att andra speciella omständigheter kan vara av sådan betydelse att de efter bedömning i det enskilda fallet bör tas med i anbudsinfordran.

Olika myndigheter har att företa upphandling för att tillgodose skiftande instruktionsenliga åligganden med beaktande av de särskilda förvaltningsföreskrifter som kan vara utfärdade. Med hänsyn härtill måste också sådana särskilda krav på produkt etc som myndigheten sett från sin egen instruktionsenliga verksamhetsinriktning anser betydelsefulla noga anges redan i anbudsinfordran. T ex kan nämnas att som följer av det av Kungl Maj:t utfärdade förvaltningsreglementet för krigsmakten myndighet inom försvaret har att vid precisering av produkten väga militära, tekniska och ekonomiska synpunkter mot varandra. Ju fullständigare preciseringen görs, desto bättre bli inriktningen av anbudsgivningen samt underlättas den jämförande värderingen av olika konkurrerande anbud.

Sammanställningen har gjorts relativt komplett med tanke närmast på sluten upphandling i fråga om vilken en mera uttömmande precisering är nödvändig för att prövning skall kunna ske enbart på grundval av i anbud angivna uppgifter. Vid förhandlingsupphandling däremot kan anbudsinfordran alltefter ärendets sammansättning få i olika hänseenden annat innehåll. I vissa fall kan krävas betydligt mera ingående upplysningar, i andra fall åter – t ex då det gäller upphandling av utvecklings- eller konsultuppdrag – kan koncentration ske till endast speciella punkter.

Vid anbudsinfordran genom annonsering kan det av kostnadsskäl vara lämpligt att hänvisning sker till särskilt anbudsunderlag som myndigheten tillhandahåller och vari alla villkor för upphandlingen finns intagna.

11 §

Den normala regeln vid förhandlingsupphandling bör liksom vid sluten upphandling vara att anbud, som inkommit genom skrivelser, telegram eller telex, öppnas samtidigt vid förrättning på sätt som föreskrivs i paragrafens första stycke.

Enligt andra stycket har lämnats viss valfrihet på så sätt att förhandlingsanbud får öppnas utan sådan förrättning antingen samtidigt eller – om särskilda skäl föreligger – allteftersom de inkommer. Även om i vissa fall kan väntas att de ursprungliga anbudens innehåll genom förhandlingar kan undergå väsentliga förändringar kan det vara motiverat att anbuden – även om särskild förrättning av olika skäl inte anses påkallad – dock öppnas samtidigt. Härigenom torde kunna undvikas risken för misstanke eller oro från anbudsgivarnas sida att tekniska lösningar m m kan bli kända och utnyttjade av konkurrent som ännu inte avgett anbud. Skäl för myndighet att undantagsvis öppna anbud allteftersom de inkommer kan vara att brådska föreligger för utvärdering av anbud.

I den förteckning som skall upprättas vid anbudsöppnande bör ankomstdag anges. Det är därför angeläget att vid anbudens mottagande på anbudens omslag eller på annat lämpligt sätt antecknas uppgift om ankomstdag.

Som framgår av 9 § (första stycket) och anvisningarna till denna kan vid förhandlingsupphandling förekomma att anbud infordras per telefon eller muntligen vid

personlig kontakt. Detta kan förekomma t ex vid brådska. I sådana fall torde tiden ofta inte medge att skriftligt anbud avvaktas, utan förhandling kan behöva igångsättas omedelbart på grundval av ett muntligt avgivet anbud. (Muntligt anbud kan begäras enligt 10 § andra stycket.) Sådant muntligt anbud skall dock enligt tredje stycket i förevarande paragraf förtecknas vid mottagandet.

12 §

Denna paragraf utgör en ordningsföreskrift i anslutning till sekretesslagen. Enligt 34 § i denna lag får handling som avser anbud inte utlämnas före ärendets avgörande i vidare mån än som är nödvändigt för prövning av anbud. Härvid bör dock särskilt observeras att sekretesslagen även medger myndighet att besluta om sekretessbeläggning av upphandlingsärende även efter det ärendet avgjorts.

15 §, första stycket

Enligt detta stadgande skall det anbud antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse såsom förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål.

Stadgandet överensstämmer innehållsmässigt med vad som gällt enligt 1952 års upphandlingskungörelse (15 §). Viss precisering har dock ansetts böra göras som särskilt framhåller affärsmässigheten genom att det tidigare använda uttrycket "samtliga omständigheter" ersatts med "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter". Denna formulering ansluter till den tolkning som statssekreteraren i finansdepartementet gett uttryck åt i cirkulärskrivelse den 8.7.1960. Vidare har uttrycket "för staten förmånligast" bytts ut mot "förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål". Denna formulering uttrycker klarare ur vilka aspekter den upphandlande myndigheten skall pröva anbuden. Den skall sålunda bedöma upphandlingen som en affärstransaktion. Formuleringen korresponderar mot föreskriften i 3 § att myndighet skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och iaktta affärsmässighet.

Vad gäller innebörden av "samtliga affärsmässigt betingade omständigheter" är det inte möjligt att göra en fullständig uppräkning av alla de omständigheter som kan komma i fråga i olika upphandlingssituationer. En sammanvägning av de faktorer som påverkar anbudsprövningen måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje särskilt fall och innebära en så fullständig avvägning som möjligt av de fördelar och nackdelar som är förbundna med de skilda anbuden.

Det erbjudna priset behöver i och för sig inte vara avgörande för anbuds antagande. Väsentligt är att väga priset mot kvalitet och prestanda. Härvid bör dock såsom framgår av 3 § kungörelsen särskilt beaktas att fordringarna på vara, arbete eller tjänst inte ställs högre än vad ändamålet motiverar. Inverka kan även sådana omständigheter som anbudsgivarens möjligheter att under och efter leverans lämna god service, blivande drifts-, underhålls- och förrådskostnader (inbegripet personalkostnader), lagringsbeständighet eller de andra krav på produkt etc som myndighet ansett sig böra uppställa. Vidare kan behöva beaktas prisvariationsklausuler, förskott, leveranstider, emballage-, frakt- och montagekostnader, garantitid, möjligheter till ersättnings- och reservdelsanskaffning, anbudsgivarens ekonomiska och tekniska resurser, hans insikt och erfarenhet ävensom hans vederhäfighet och pålitlighet när det gäller att fullgöra åtaganden.

Om prisberäkning i anbud bygger på att myndighet och leverantör kommit överens om grunderna för beräkning av kostnader och vinst bör vid anbudsprövningen särskild hänsyn även tas till anbudsgivarens beredvillighet att ställa det material av såväl teknisk som ekonomisk natur till förfogande för myndigheten som denna behöver för att kunna granska leverantörens redovisning.

Vid prisjämförelse mellan utländsk och svensk vara får inte skattesynpunkter vägas in till förmån för svenskt anbud, eftersom myndigheten endast skall se upphandlingen som en affärstransaktion. Däremot skall

anbudsprövande myndighet se till att tull och andra avgifter i förekommande fall räknas in i priset om så inte skett redan i anbudet. Föreskrift härom finns i cirkuläret 1956:19 angående prövning i vissa fall av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov.

Som framgår av anvisningarna till 1 § ankommer det på Kungl Maj:t att besluta om sådana undantag vid upphandling, som kan vara motiverade av försvars-, sysselsättnings-, industripolitiska eller försörjningsberedskapsskäl. Om myndighet för sin del bedömer att sådana icke affärsmässiga skäl bör inverka på upphandling och särskilda föreskrifter i ämnet inte är meddelade av Kungl Maj:t, skall myndigheten underställa frågan Kungl Maj:ts prövning. Detta bör såvitt möjligt ske redan innan anbud infordras. Kretsen av anbudsgivare och anbudsunderlaget kan då anpassas till de särskilda föreskrifter som Kungl Maj:t kan komma att utfärda. Hänsynstagande till icke affärsmässiga omständigheter först sedan anbud avgivits skulle kunna medföra att anbudsgivare, som eljest skulle ha kommit i fråga, avvisas och därigenom förorsakas onödiga kostnader.

Det bör erinras om att myndighet enligt 17 § förvaltningslagen skall ange de skäl som motiverar beslut i upphandlingsärende. I praktiken torde detta inte innebära någon ändring hos myndigheterna av hittills tillämpade rutiner att i protokoll eller dylikt motivera upphandlingsbeslut.

Om priset ensamt är avgörande torde endast behöva anges att prismässigt fördelaktigaste anbud antagits. Om däremot andra omständigheter (såsom kvalitet, teknik, servicesynpunkter, reservdelshållning etc) helt eller tillsammans med priset varit avgörande bör detta på lämpligt sätt anges t ex genom att värderingsprotokoll eller liknande bifogas ärendet. Motiveringen bör vara så utformad att man i efterhand kan konstatera, vilka de sakliga skälen till beslutet varit.

Myndighet bör om anbud avgivits från företag i något av de fyra nordligaste länen tillställa företagareföreningen i . . . kopia av värderingsprotokoll eller liknande.

15 §, andra stycket

Fullständig likvärdighet torde vid förhandlingsupphandling inte behöva uppkomma.

Vid sluten upphandling kan – då anbuden bedöms likvärdiga – ettdera av anbuden väljas eller skiljebud infordras. Vid skiljebud förkastas således inte anbuden och det är därför angeläget för myndighet att beakta att skiljebud erhålles innan de ursprungliga anbudens giltighetstid utgår, såvida inte överenskommelse träffas om förlängd giltighetstid. Vid sluten upphandling skall även skiljebud handläggas enligt reglerna för sluten upphandling.

Stadgandet inrymmer också möjlighet att, om anbuden så medger, uppdela beställning på sådana leverantörer, vilkas anbud bedömts likvärdiga.

Det bör framhållas att vid riksdagsbehandlingen av förslaget till nya regler för den statliga upphandlingen uttalats att vid lika anbud företag inom de fyra nordligaste länen borde ges förtur (jämför prop 00).

15 §, tredje stycket

Beträffande fortsatt handläggning av upphandlingen i ändrad upphandlingsform i vissa fall hänvisas till punkt 8 i anvisningarna till 6 §.

17 §, första stycket

Förbudet avser inte bara person som är anställd hos den upphandlande myndigheten utan även anställda hos andra statliga myndigheter.

17 §, andra stycket

Med "annan hos staten anställd person" avses sådan person som inte har att ta befattning med upphandlingsärenden överhuvudtaget.

Det ankommer på den upphandlande myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antas, om anbudsgivaren lämnat, utlovat eller erbjudit otillbörlig förmån. Eftersom

det är av vikt att förtroendet för opartiskheten vid den statliga upphandlingen uppehålles, bör myndigheten vara restriktiv vid en sådan prövning. Det kan dock förekomma fall, då företagsledningen hos det anbudsgivande företaget helt saknat vetskap om underordnad tjänstemans oegentliga förfarande. Ett förkastande av anbudet skulle i ett sådant läge kunna medföra orimliga konsekvenser för företaget. Det förhållandet kan även föreligga att ingen annan anbudsgivare står till förfogande. Det bör inte heller bortses från att ett förkastande av anbud på här angivna grunder skulle kunna leda till att myndigheten tvingades att acceptera ett från t ex prissynpunkt sämre anbud. Om myndigheten antar ett anbud under här anförda omständigheter bör den dock få garantier från företaget att det oegentliga förfarandet inte upprepas.

Det förhållandet att myndighet enligt stadgandet har rätt att själv pröva ärenden av nu ifrågavarande art utesluter dock inte att myndigheten vid tveksamhet kan hänskjuta ett sådant ärende till Kungl Maj:ts prövning.

Vid myndighets avgörande i fall då anbud inkommit efter anbudstidens utgång måste myndigheten pröva inte endast att försening en skett utan anbudsgivarens vållande, utan även att anbudsgivaren inte kan ha haft möjlighet känna till innehållet i konkurrerande anbud. Bestämmelser om när handling skall anses ha kommit in till myndighet ges i 7 § förvaltningslagen.

Om myndighet finner att för sent inkommet anbud inte kan komma i fråga enligt nu förevarande stadgande men anbudet tyder på att marknaden kan erbjuda bättre villkor vid ny anbudsförfrågan, kan myndigheten förkasta samtliga anbud och infordra nya anbud.

18 §

Enligt avtalslagen uppkommer avtal genom sammanstämmande viljeförklaringar. Det är därför angeläget att myndigheten tillser att överensstämmelse mellan anbud och beställning åstadkommes inom den tid anbudet är bindande. Sådant antagande svar på anbud, som innehåller avvikelse från anbudet, gäller som avslag i förening med nytt anbud från beställaren. När sådant antagande svar avges skall myndigheten därför infordra bekräftelse från anbudsgivaren.

Vid förhandlingsupphandling kan det ursprungliga anbudets innehåll komma att förändras genom förhandlingar. Det är dock viktigt att tillse att överenskommelse träffas inom tid, som må vara angiven för anbudsgivarens bundenhet, om inte överenskommelse om förlängd acceptfrist träffas.

19 §

Vid prövning av begäran om förskott bör beaktas att förskottets storlek står i rimlig proportion till leverantörens kapitalutlägg för anskaffning av material m m i samband med den aktuella beställningen. Förskottet får sålunda i princip inte utgöra ett sätt att därutöver tillhandahålla en leverantör rörelsekapital eller underlätta finansiering av anläggningstillgångar, såvida dessa inte behöver anskaffas för att den aktuella leveransen skall kunna fullgöras.

Vid prövning av anbud, som innehåller begäran om förskott, skall anbudspriset räknas upp med belopp som motsvarar ränta på förskottet. Denna förskottsränta skall motsvara riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter. Ränteberäkningen är endast avsedd att vara fiktiv för att åstadkomma rättvisa vid jämförelse av anbud med olika krav på förskott eller mellan anbud med och utan krav på förskott.

Sedan anbud antagits får myndighet medge leverantör förskott endast om synnerliga skäl föreligger. Kungörelsens ordalydelse anger alltså att det skall gälla i undantagsfall. För sådana förskott skall leverantören betala ränta motsvarande riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter. Räntan skall alltså vara rörlig på samma sätt som diskontot.

Säkerhet som ställs för förskott bör vara av bankmässig karaktär. I förekommande fall

bör myndigheten samråda med bankinstitut när det gäller att bedöma om säkerheten är tillräcklig i det enskilda fallet.

20 §

Som exempel på i paragrafen avsedda fall kan anges att leverantören föreslår beställaren att tillverkning får ske med avvikelse från upphandlingsunderlaget. Den tekniska utvecklingen kan t ex ha visat att tillverkningen lämpligare bör ske på annat sätt än det överenskomna. Om myndigheten därvid finner sig böra godta leverantörens förslag bör myndigheten göra ett affärsmässigt bedömande huruvida den föreslagna ändringen kan väntas medföra kostnadsbesparing för leverantören. I så fall skall myndigheten uppta förhandling om skälig prisreduktion eller annan förmån.

Om myndighet redan vid beställningen bedömer det sannolikt att ändringar kan komma att aktualiseras, bör myndigheten redan i beställningsavtalet intaga villkor om hur man då skall förfara. Sådana villkor kan t ex gälla principer för fördelning mellan leverantör och beställare av de kostnadsbesparingar som kan uppkomma vid de avvikelser som myndigheten kan komma att godkänna från fall till fall såsom följd av t ex teknisk värdeanalys.

Det kan även i övrigt förekomma att såväl leverantör som beställare önskar ändra ingångna avtal. På motsvarande sätt skall därvid en affärsmässig bedömning göras i förhållande till det ursprungliga avtalet.

Om i avtal intagits klausul om vite och fråga uppkommer om avstående av vitet bör denna fråga, liksom när det gäller andra avtalsändringar, i princip bedömas efter affärsmässiga grunder. Härvid bör särskilt beaktas vitets funktion av påtryckningsmedel för att leveransen skall fullgöras inom avtalad tid. I detta sammanhang bör understrykas vikten av att vitesklausulen reserveras för de fall då den tjänar ett verkligt ändamål. Ett regelmässigt användande av vitesklausul men med endast utkrävande undantagsvis av förfallna vitesbelopp innebär att vitet kan förlora sin egenskap av verksamt påtryckningsmedel.

Enligt 36 § avtalslagen kan vite nedsättas av domstol i den mån utkrävandet finnes vara uppenbart obilligt. Stadgandet i förevarande paragraf gör det möjligt för myndighet att själv jämka vite, varigenom domstolsprövning endast undantagsvis torde behöva komma i fråga.

21 §

Överlåtelse av avtal är att betrakta som en naturlig affärsmässig åtgärd i vissa situationer. Stadgandet lämnar möjlighet till sådan överlåtelse. Det bör dock framhållas att överlåtelsen i och för sig inte behöver ske på oförändrade villkor. Tillräckliga erfarenheter om en ny leverantör kan exempelvis saknas, vilket kan motivera att avtalet kompletteras med nya villkor.

22 §

Stadgandet gäller såväl tjänsteman hos den upphandlande myndigheten som anlitad expert eller annan person som med myndighets medgivande tagit del i upphandlingsärende. Mot denna bakgrund är det viktigt att myndigheten noga erinrar bl a utomstående sakkunniga som anlitas om tystnadsplikten. Vid förhandlingsupphandling är det av särskild vikt att försiktighet iakttas under förhandlingarna, så att inte uppgifter om en anbudsgivares anbud kommer till annans kännedom. Vid förhandlingsupphandling kan vidare förekomma att beställaren överenskommer med leverantör om rätt att – för exempelvis kostnads-, vinst- eller prisgranskning – utse och anlita revisionsexpertis och andra experter. Tystnadsplikt gentemot utomstående gäller även i dessa fall.

Kommersiell sekretess i fråga om utlämnande av handlingar regleras närmare i sekretesslagen (34 §), som föreskriver att handlingar i upphandlingsärende inte får utlämnas förrän ärendet slutförts. Det bör observeras att sekretesslagen medger hemlighållande under viss tid även efter det ärendet

slutförts, om enligt myndighetens prövning anledning därtill föreligger. Sådant hemlighållande kan medges även efter framställning från anbudsgivare.

Utlämnande av uppgifter från allmänna handlingar, som inte är sekretessbelagda enligt gällande lag, omfattas inte av stadgandet i nu förevarande paragraf.

23 §

Föreskrifter och anvisningar beträffande säkerhetsskydd kring upphandling eller arbete för statens behov, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas, har fastställts den 23.1.1970 av rikspolisstyrelsen och överbefälhavaren under benämningen SUA 1970.

Bilaga 2 Överenskommelse

I syfte att ernå enhetliga regler för den statliga och kommunala upphandlingen har överläggningar skett mellan den av chefen för finansdepartementet tillkallade upphandlingskommittén samt företrädare för riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet. Utgångspunkt för överläggningarna har varit bifogade förslag till ny upphandlingskungörelse som utarbetats av upphandlingskommittén och som kommer att ingå i det betänkande som kommittén avser överlämna till chefen för finansdepartementet.

Under förutsättning att Kungl Maj:t utfärdar en ny upphandlingskungörelse i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag, kommer förbunden att utarbeta ett nytt förslag till kommunalt upphandlingsreglemente. Förbunden kommer därvid att eftersträva att reglementet – med beaktande av de i några avseenden speciella kommunala förhållandena – så nära som möjligt ansluter sig till kungörelsen. Förbunden kommer vidare att verka för att det nya reglementet skall börja tillämpas i kommunerna, då kungörelsen träder i kraft. Utkast till ett sådant reglemente, som bygger på upphandlingskommitténs förslag till upphandlingskungörelse, bifogas.

Enligt förslaget till upphandlingskungörelse skall anvisningar till denna meddelas av riksrevisionsverket. Förbunden kommer att utarbeta förslag till anvisningar till upphandlingsreglementet.

Riksrevisionsverket och kommunförbunden är ense om att anvisningarna till kungörelsen och till reglementet bör vara så likartade som möjligt och skall samverka för att nå detta resultat.

Det förutsättes att såväl det kommunala reglementet som anvisningarna till detsamma skall antas av kommunfullmäktige och landsting.

Vidare är riksrevisionsverket och kommunförbunden ense om att verka för att erforderliga förändringar i kungörelse, reglemente och anvisningar utformas på ett så likartat sätt som möjligt för staten och kommunerna.

Enighet råder även om att de föreslagna ökade möjligheterna till upphandling i friare form motiverar en mera intensiv revision av upphandlingsverksamheten samt om att riksrevisionsverket och kommunförbunden skall delge varandra sina erfarenheter av revisionsverksamheten.

För behandling av upphandlingsfrågor, som berör såväl staten som kommunerna, är kommunförbunden beredda ingå i en av upphandlingskommittén föreslagen samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor, samt att medverka till att kommunerna lämnar sådan upphandlingsstatistik, varom överenskommelse träffas i delegationen.

Stockholm i november 1971

Upphandlingskommittén och
Riksrevisionsverket
Lars Lindmark

Svenska kommunförbundet
Sven Järdler

Svenska landstingsförbundet
Bengt Olsson

Bilaga 3

Förslag till
Reglemente för kommunal upphandling
(Förslaget bygger på upphandlingskommitténs förslag till upphandlingskungörelse)

Allmänna bestämmelser

1 § Detta reglemente äger tillämpning på kommunens upphandling.

Bestämmelserna gäller dock ej i fråga om upphandling från annan kommun eller från företag, som äges av en eller flera kommuner eller sammanslutning av kommuner, under förutsättning att företaget vid sin egen upphandling av varan, arbetet eller tjänsten tillämpat samma regler som anges i detta reglemente.

2 § Med upphandling förstås köp eller beställning av vara, byggnads-, anläggnings- eller motsvarande arbete eller av tjänst.

Med leverantör förstås den som tillhandahåller vara eller utför arbete eller tjänst.

3 § Vid upphandling skall myndighet utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iakttaga affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt.

Myndighet skall särskilt beakta

att samverkan med andra kommunala organ sker för att tillgodose kommunens intressen,

att kraven på kvalitet och prestanda ej ställes högre än vad som i varje särskilt fall behövs,

att gängse standard i fråga om varor, förpackningsenheter och dylikt användes, om ej särskilda skäl föranleder till annat.

Vidare skall myndighet tillse

att fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag i form av beskrivningar, programhandlingar, specifikationer m m upprättas,

att upphandlingen planlägges så, att tillverkning och leverans om möjligt

kan ske under sådan tid att förmånligaste pris kan erhållas, att anbudsgivare får skälig tid att avge anbud.

Upphandlingsformer

4 § Upphandling skall ske genom sluten upphandling, förhandlingsupphandling eller direktupphandling.

5 § *Sluten upphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare.

Föreligger uppenbar felskrivning, felräkning eller annat liknande misstag får myndigheten medge anbudsgivaren att vidtaga rättelse. Om särskilda skäl föreligger får myndighet även av anbudsgivare begära förtydligande eller tillägg som behövs för att anbudet skall bli jämförbart med andra ingivna anbud.

6 § *Förhandlingsupphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud, varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare.

Upptages förhandling som avses i första stycket skall den ske med det antal anbudsgivare, som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling.

7 § *Direktupphandling* sker genom köp eller beställning i öppna marknaden utan infordrande av anbud i särskild ordning.

8 § Myndighet skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig.

Infordrande och öppnande av anbud m m

9 § Anbud infordras genom annonsering eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling får dock anbud infordras även på annat sätt.

Vid anbudsinfordran på annat sätt än genom annonsering skall anbud begäras från så många leverantörer som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens.

10 § I anbudsinfordran skall anges den tidpunkt då anbud senast skall vara inkommet och den tidpunkt till och med vilken anbud skall vara bindande. Vidare skall anges att anbud skall avges skriftligen i tillslutet omslag eller med telex eller genom telegram och att innehåll i telegram omgående skall bekräftas genom skriftliga anbudshandlingar.

Vid förhandlingsupphandling får dock i anbudsinfordran anges att anbud kan lämnas även på annat sätt.

I anbudsinfordran skall även anges de bestämmelser och upplysningar i övrigt som gäller för upphandlingen. Är fråga om sluten upphandling, skall detta särskilt anges.

11 § Försändelser med anbud skall så snart som möjligt efter anbudstidens utgång öppnas vid förrättning, vari minst två av myndigheten utsedda personer skall deltaga. På begäran av anbudsgivare får en av vederbörande handelskammare för ändamålet utsedd opartisk person närvara, om det kan ske utan kostnad för kommunen. Anbuden skall uppföras i förteckning, som skall bestyrkas av de i förrättningen deltagande personerna.

Vid förhandlingsupphandling får dock försändelserna öppnas och anbuden förtecknas utan sådan förrättning som avses i första stycket antingen samtidigt eller – om särskilda skäl föreligger – allteftersom de inkommer.

Anbud, som enligt 10 § andra stycket avgivits på annat sätt, skall förtecknas vid mottagandet.

12 § Myndighet skall tillse att anbud med tillhörande beskrivningar, modeller, ritningar och prov tillika med anbudsförteckningar, sammanställningar o d förvaras på betryggande sätt.

Prövning av anbud

13 § Anbud skall prövas i så god tid att underrättelse om antagande av anbud kan vara anbudsgivaren tillhanda inom den tid anbudet är bindande för honom.

14 § Även anbud, som avgivits av anbudsgivare som ej särskilt tillfrågats, skall upptagas till prövning.

15 § Det anbud skall antagas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål, om ej annat följer av 17 §.

Är två eller flera anbud likvärdiga får myndigheten välja mellan anbuden eller infordra skiljebud från dem som avgivit anbuden.

Innefattar samtliga anbud för högt pris eller är de av annan anledning oförmånliga eller bör upphandlingen ej komma till stånd, får myndigheten förkasta samtliga anbud.

16 § Vid prövning av anbud skall antecknas, vilka personer som deltagit, vilket anbud som antagits ävensom vad i övrigt förekommit av betydelse vid prövningen.

17 § Anbud får ej antagas om det avgivits av person som på grund av anställning hos kommunen har att taga befattning med ärende angående upphandling.

Det ankommer på myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antagas,

om det avgivits av annan hos kommunen anställd person än som avses i första stycket,

om anbudsgivaren eller någon på hans vägnar åt tjänsteman eller annan person, som för kommunen haft att taga befattning med ärende

rörande upphandling, lämnat, utlovat eller erbjudit gåva eller annan otillbörlig förmån i samband med sådant ärende,

om det inkommit efter anbudstidens utgång och det är uppenbart att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande, eller

om det finns anledning antaga att konkurrens vid anbudsgivningen förhindrats genom anbudskartell eller annan överenskommelse mellan leverantörer.

18 § Anbudsgivare, vars anbud har antagits, skall skriftligen underrättas härom av myndigheten snarast möjligt och senast inom den tid anbudet är bindande för anbudsgivaren. För tids vinnande får underrättelse ske på annat sätt. I sådant fall skall underrättelsen bekräftas skriftligen utan dröjsmål. För den händelse myndighet antager anbud med tillägg, inskränkning eller förbehåll, som ej överensstämmer med anbudet, skall myndigheten begära skriftlig bekräftelse från anbudsgivaren huruvida tillägget, inskränkningen eller förbehållet antages.

Anbudsgivare, vars anbud ej antagits, skall så snart ske kan lämnas besked härom.

Särskilda bestämmelser

19 § Myndighet får överenskomma med leverantör om ändring i avtalade villkor och skall därvid iakttaga affärsmässighet.

20 § Myndighet får medge att leverantör överlåter avtalet på annan, om det kan anses förenligt med myndighetens intressen.

21 § Den som hos myndighet tagit befattning med upphandlingsärende får ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit om enskilds affärsförhållanden eller myndighets affärs- och driftförhållanden.

Bilaga 4 PM ang. erfarenheter av tidigare- och senareläggning av industribeställningar som ett led i sysselsättningspolitiken[1]

4.1 *Tidigareläggning av industribeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte, erfarenheter*

En mer samlad utläggning av industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte har efter särskilda beslut av Kungl Maj:t skett vid tre tillfällen[2] nämligen 1958–1959, 1963 och 1967–1968. Erfarenheterna från de två första tillfällena har tidigare redovisats av 1960 års arbetsmarknadsutredning (SOU 1965:9). I den följande redogörelsen kommer därför framställningen att koncentreras på en analys av industribeställningarna 1967–1968 (avsnitt 4.2).

4.1.1 Industribeställningar 1958–1959

Statliga industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte kom första gången till användning i större omfattning under konjunktursvackan 1958–1959. Beställningarna var av två slag, varav det ena syftade till att uppskjuta annars ofrånkomliga permitteringar av arbetskraft för att härigenom göra det möjligt för arbetsförmedlingen att under respittiden skaffa den berörda arbetskraften nya anställningar. Beställningar kom i fråga vid driftsnedläggelser eller driftsinskränkningar av definitiv art, som regel föranledda av långsiktiga strukturella förändringar men påskyndade av avmattningen i konjunkturen. Det andra slaget av beställningar lades ut i syfte att brygga över perioder med tillfälliga avsättningssvårigheter med därav följande svårigheter att sysselsätta anställd personal.

Industribeställningarna möjliggjordes på olika vägar. I viss utsträckning tillkom beställningar genom att den statliga budgeten allmänt tilläts expandera under nedgångsskedet. I andra fall ställdes efter framställning av arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) särskilda medel till förfogande. Privata industribeställningar hos varven möjliggjordes också genom ökade kreditmöjligheter inom vissa statliga lånefonder.

Med direkt arbetsmarknadspolitisk motivering tillkom under 1958–1959 statliga beställningar för 65 milj kr. Av dessa var drygt 42 milj kr civila och närmare 23 milj kr militära beställningar.

De utlagda beställningarna fördelade sig på branscher enligt vad som framgår av tabell B.1.

AMS har beräknat att omkring 3 000 man undgick att permitteras genom beställningarna. Till detta skall läggas den effekt industribeställningarna hade i tidigare produktionsled. Den helt övervägande delen av beställ-

[1] För denna PM svarar ledamoten Bengt K Å Johansson, experterna Gunnar Blomqvist och Lennart Grenestedt samt sekreteraren Lars Wettergren.

[2] Sedan promemorian redovisats i kommittén har beslut fattats den 16.4.1971 och den 8.7.1971 om utläggning av industribeställningar i sysselsättningsskapande syfte. För dessa lämnas redogörelse i kapitel 9.

Tabell B.1 Statliga industribeställningar 1958–1959 fördelade på branscher.

Industribransch	Beställningsvärde milj kr
Varvsindustri	26,4
Teleindustri	10,4
Verkstadsindustri i övrigt	3,9
Träindustri	0,6
Textilindustri	22,6
Konfektionsindustri	0,4
Övrig industri	0,7
Summa	65,0

ningarna lades ut under perioden april 1958 – mars 1959.

I upphandlingsarbetet deltog AMS aktivt. Beställningar lades ut av respektive myndighet sedan ärendena prövats av AMS. I praktiken tillämpades ett förfarande där beställningarna styrdes till företag med särskilda sysselsättningssvårigheter. Ifrågavarande myndigheter erhöll härvid dispens från upphandlingskungörelsens bestämmelser att infordra anbud. För att i möjligaste mån erhålla garantier för att leverantörerna inte begärde priser som översteg marknadspriset infordrades kalkyler över prissättningen från berörda leverantörer.

Några kommunala industribeställningar med särskilda statliga bidrag lades inte ut 1958–1959. AMS fick visserligen ett bemyndigande härom i april 1959 men det kom till följd av den förbättrade konjunkturen aldrig att utnyttjas. Enligt de regler som avsågs tillämpas skulle primärkommuner, landsting och andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag få statsbidrag med högst 20 % av inköpssumman om beställningar lades ut hos svensk industri. Som villkor för statsbidrag skulle gälla att beställningarna lades ut i samråd med AMS och att det kunde styrkas att de avsedda förnödenheterna inte ingick i ordinarie inköpsprogram för tiden 1.7.1959 – 31.12.1960.

4.1.2 Industribeställningar inom verkstadsindustrin 1963

De beställningar som lades ut i särskild ordning under konjunkturnedgången 1963 skilde sig i ett väsentligt hänseende från de beställningar som lagts ut 1958–1959. Industribeställningarna 1963 riktade sig enbart till verkstadsindustrin medan de 1958–1959 hade styrts till företag med särskilda sysselsättningsproblem inom ett flertal branscher. Beställningarna under 1963 omfattade även kommunala beställningar.

I cirkulär till samtliga statsmyndigheter i januari 1963 anmodade Kungl Maj:t myndigheterna att i fråga om upphandling hos den svenska verkstadsindustrin dels påskynda sin beställningsplanering inom ramen för de anslag som anvisats för budgetåret 1962/63 respektive som Kungl Maj:t begärt i statsverkspropositionen för budgetåret 1963/64, dels i den utsträckning medel fanns disponibla lägga ut lämpliga beställningar. Vid mer betydande beställningar skulle samråd ske med AMS. Senast den 1.4.1963 skulle myndigheterna till AMS lämna redogörelse för planeringen. En sammanställning av den på detta sätt framlagda planeringen visade att beställningar till ett sammanlagt värde av 160 milj kr skulle kunna läggas ut med kort varsel. En del av de planerade anskaffningarna avsåg emellertid materiel som inte skulle kunna levereras förrän under budgetåret 1964/65 eller senare.

Sammanlagt kom statliga beställningar som kunde väntas ge sysselsättning i verkstadsindustrin under 1963 att tidigareläggas till ett belopp av 50 milj kr. Beloppet fördelade sig på statliga myndigheter enligt följande:

Statens järnvägar	25 milj kr
Försvarets myndigheter	16 milj kr
Väg- och vattenbyggnadsstyrelsen	5 milj kr
Postverket	2 milj kr
Sjöfartsverket	2 milj kr
Summa	50 milj kr

Beställningarna fördelades på branscher inom verkstadsindustrin enligt tabell B.2.

Tabell B.2 Statliga industribeställningar 1963 fördelade på branscher.

Industribransch	Beställningsvärde milj kr
Transportmedelsindustri	26,0
Maskin- och motorindustri	6,5
Elektroteknisk industri	7,0
Metall- och verkstads-industri i övrigt	10,5
Summa	50,0

Tabell B.3 Kommunala industribeställningar 1963 fördelade på branscher.

Industribransch	Beställningsvärde milj kr
Transportmedelsindustri (utom skeppsvarv och båtbyggerier)	8,4
Skeppsvarv och båtbyggerier	3,8
Maskin- och motorindustri	7,3
Elektroteknisk industri	37,5
Metall- och verkstads-industri i övrigt	26,3
Summa	83,3

Beställningarna finansierades dels med redan tillgängliga medel, dels med extra medel som ställdes till myndigheternas förfogande. Huvudparten av beställningarna lades ut före den 1.5.1963.

Kungl Maj:t beslöt i februari 1963 att även använda tidigareläggning av kommunala beställningar som ett led i den sysselsättningsskapande politiken. AMS bemyndigades att under 1963 och med utnyttjande av medel från anslaget till vissa sysselsättningspolitiska åtgärder bevilja kommuner, landstingskommuner, andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag statsbidrag med högst 20 % av inköpssumman vid beställningar hos företag inom verkstadsindustrin.

Bidrag skulle kunna utgå i den mån statsbidrag inte utgick i annan ordning. Utläggning av beställningar skulle ske i samråd med AMS och beställarna skulle styrka att de beställda produkterna inte ingick i ordinarie anskaffningsprogram för 1963. En förutsättning för statsbidrag var att beställningarna lades ut före den 1.5.1963 och att de kunde väntas ge sysselsättning under året.

Sammanlagt beviljades närmare 300 ansökningar om statsbidrag. Som villkor för bifall gällde bl a att leverans i huvudsak skulle ske före den 1.4.1964. De beviljade ansökningarna avsåg beställningar med en sammanlagd inköpssumma av drygt 83 milj kr. Beställningar omfattande ca 2 milj kr avsåg importerade färdigvaror. Omfattningen av underleveranser från utlandet är inte känd.

De kommunala beställningarna fördelade sig på industribranscher enligt tabell B.3.

AMS har beräknat att de statliga och kommunala beställningar som lades ut 1963 och som sammanlagt omfattade drygt 133 milj kr gav sysselsättning åt ca 1 300 årsarbetare. Härtill kommer effekten i tidigare produktionsled.

Erfarenheterna av de 1958-59 och 1963 tillämpade metoderna för industribeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte sammanfattades av 1960 års arbetsmarknadsutredning i dess översyn av de arbetsmarknadspolitiska medlen (SOU 1965:9) på följande sätt:

1. Industribeställningar utgör ett värdefullt komplement till andra sysselsättningsskapande åtgärder.
2. Stödbeställningar till enskilda företag bör ske med försiktighet. Samråd bör äga rum med arbetsmarknadsparterna inom den berörda branschen innan beställningarna kommer till stånd.
3. Branschvisa beställningar bör även i fortsättningen användas vid en mer allmän nedgång i en industribransch.
4. Investeringsreserven bör utökas i den del den avser statliga anskaffningar.
5. Arbetsmarknadsstyrelsen bör en gång om året inventera kommunernas förutsättningar att vid en konjunkturdämpning utlägga stödbeställningar.
6. Finansieringen av utlagda beställningar bör ske med medel som anvisas under anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m. Vid snabbt behov av ytterligare medel kan den till den allmänna beredskapsstaten knut-

na finansfullmakten om 600 milj kr användas. Vid kommunala industribeställningar bör statsbidrag lämnas med 20 %. I fråga om privata beställningar bör dessa liksom 1958–59 finansieras genom en utökning av existerande lånefonder.

Dessa riktlinjer kom i huvudsak att ligga till grund för Kungl Maj:ts ställningstagande i propositionen (1966:52) och för riksdagens beslut (SU 107, rskr 251). De regler som därvid utformades för industribeställningar i sysselsättningsfrämjande syfte gäller i allt väsentligt fortfarande. De har refererats i kapitel 9.

4.2 *Tidigareläggning av industribeställningar inom verkstadsindustrin 1967–68*

Allmänt

Erfarenheterna från de utlagda beställningarna 1958–59 och 1963 kom sålunda att vara vägledande för de branschbeställningar som i större skala kom till stånd 1967–68.

Beställningsbemyndigandena kom denna gång att omfatta statliga civila förnödenheter för 88 milj kr, militära förnödenheter för 60 milj kr och kommunala förnödenheter för 110 milj kr. Beställningarna skall ses i sammanhang med de mycket betydande sysselsättningsskapande insatser av annat slag som kom till stånd under konjunktursvackan, bl a ökat bostadsbyggande, frisläppta investeringsfonder, utnyttjade konjunkturreserver vid affärsverken, beredskapsarbeten och vidgad arbetsmarknadsutbildning. De totala sysselsättningsinsatserna i särskild ordning beräknades ge arbete för 100 000 personer under vintern 1967–1968. De kommunala och statliga civila industribeställningarna beräknades av arbetsmarknadsstyrelsen ha gett direkt sysselsättning åt 1 700 årsarbetare. Därtill kom sysselsättningseffekter i tidigare produktionsled.

Kungl Maj:ts beslut om beställningar i sysselsättningsskapande syfte redovisas i avsnitt 4.2.1. I avsnitt 4.2.2 ingår även en analys av bl a när leveranserna fullgjordes och när beställningarna kan beräknas ha lett till sysselsättning hos företagen. Denna är baserad på av kommittén inhämtat material.

Beställningarna omfattade såväl statliga civila som militära och kommunala beställningar. De faktiskt utlagda beställningarna kom som närmare redovisas i det följande att omfatta:

Statliga beställningar för civila ändamål	88 milj kr
Statliga beställningar för militära ändamål	61,5 milj kr
Kommunala beställningar	89,5 milj kr
Summa	239 milj kr

4.2.1 Kungl Maj:ts beslut

Omfattningen och inriktningen av industribeställningarna fastställdes i en serie beslut av Kungl Maj:t.

1. Den *8.12.1967* uppdrog Kungl Maj:t åt AMS att efter prövning i varje enskilt fall vidta åtgärder ägnade att öka sysselsättningen inom verkstadsindustrin under det första halvåret 1968. Sysselsättningen skulle avse tillverkning av förnödenheter som behövdes i civil statlig och i kommunal verksamhet intill en inköpssumma av sammanlagt 50 milj kr. Förnödenheterna skulle ingå i planerad anskaffning för tiden efter den 1.7. 1968. Till anskaffning av förnödenheter för kommunal verksamhet skulle AMS få bevilja kommuner, landstingskommuner, andra kommunala samfälligheter samt kommunala bolag statsbidrag med högst 20 % av inköpssumman under förutsättning att statsbidrag icke utgick i annan ordning. De kostnader som föranleddes av beslutet skulle bestridas från anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m.

2. Den *2.2.1968* föreskrev Kungl Maj:t med ändring av beslut den 8.12.1967 att bidrag till anskaffning av förnödenheter för kommunal verksamhet fick utgå intill ett belopp av 22 milj kr (motsvarande ett inköpsvärde av ca 110 milj kr). AMS fick vidare av tillgängliga medel under anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m disponera ett belopp av högst 28 milj kr för att förskottsvis bestrida kostnader för tillverkning av förnödenhe-

ter för civil statlig verksamhet.

3. Då ytterligare åtgärder behövde vidtas i syfte att öka sysselsättningen inom verkstadsindustrin föreskrev Kungl Maj:t den *8.3.1968* att tillverkning av förnödenheter som behövs i statlig verksamhet skulle få ske intill en inköpssumma av 120 milj kr (utöver de 28 milj kr enligt tidigare beslut), varav 60 milj kr vardera för civila respektive militära förnödenheter. AMS fick i fråga om de civila anskaffningarna i uppdrag att i samråd med berörda myndigheter vidta erforderliga åtgärder. Kostnader som kunde uppkomma till följd av Kungl Maj:ts beslut den 2.2 och den 8.3.1968, men som normalt skulle bestridas från myndigheternas investeringsanslag, skulle bekostas av medel från sådana anslag. I mån av behov fick dock AMS förskottsvis ställa medel till myndigheternas förfogande. I övriga fall skulle uppkommande kostnader avseende civila förnödenheter slutligt bestridas från anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m.

4. I tilläggsföreskrift den *5.4.1968* meddelade Kungl Maj:t följande rörande finansieringen av anskaffning av förnödenheter åt statens affärsverksfonder, sjöfartsverkets fond och vägverkets förrådsfond att gälla efter nämnda dag:

"Anskaffning som normalt bekostas över fonds driftstat får, om den innebär tidigareläggning av utgift, till 10 % slutligt bekostas av medel från anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m. Återstående 90 % av kostnaden får förskotteras från samma anslag under högst den tid tidigareläggningen avser och skall därefter slutligt bestridas av driftmedel."

5. Den *3.5.1968* meddelade slutligen Kungl Maj:t AMS att högst 50 milj kr från anslaget Allmänna beredskapsarbeten m m skulle användas för att täcka kostnaderna för de sysselsättningsskapande åtgärder inom verkstadsindustrin, som Kungl Maj:t fattat beslut om den 8.12.1967 samt den 2.2, 8.3 och 5.4.1968.

4.2.2 Effekterna av de utlagda beställningarna

Undersökningens uppläggning

I det följande behandlas huvudsakligen statliga beställningar. Visst material redovisas även i fråga om kommunala anskaffningar.

Vid analysen av effekterna av tidigareläggningar för olika beställningsområden har undersökts dels tiden från Kungl Maj:ts beslut om att sysselsättningsfrämjande åtgärder skulle vidtas till dess att vederbörande myndigheter fattade beslut om beställningar, dels den ytterligare tidsrymd som förflöt innan produkterna levererades och arbetsinsatsen sålunda var definitivt avslutad.

Utgångspunkt för analysen har varit det material AMS sammanställt avseende beställningsverksamheten. Vidare har ytterligare information och synpunkter genom frågeformulär och intervjuer inhämtats från berörda statliga myndigheter och företag.

Följande statliga myndigheter anmodades svara:

Försvarets materielverk
Televerket
Statens vattenfallsverk
Postverket
Statens järnvägar
Statens vägverk

De nämnda myndigheterna svarar för 130 milj kr av totalt ca 150 milj kr i utlagda statliga beställningar. De kan därför sägas vara i huvudsak representativa för beställarsidan. Härutöver har vissa uppgifter inhämtats från andra berörda upphandlande myndigheter. Frågorna syftade i första hand till att belysa handläggningen vid myndigheten av de tidigarelagda beställningarna. De skriftliga svaren följdes därefter upp med muntliga intervjuer.

För att inhämta uppgifter från leverantörsidan upprättades i samråd med Sveriges Industriförbund ett frågeformulär som tillställdes följande leverantörer:

AB Svenska Järnvägsverkstäderna
AB Bofors
AB Bolinder-Munktell
AB Gävle Vagnverkstad
AB Hägglund & Söner
Kalmar Verkstads AB
Lunde varv och verkstads AB
Mähler & Söner
Scania-Bussar AB
Svedala-Arbrå AB
Svenska Radio AB

Företagen valdes ut mot bakgrund av att de nämnda statliga beställningarna bedömdes utgöra ett icke oväsentligt inslag i dessa företags tillverkning och/eller att dessa företag svarade för en betydande andel av myndigheternas anskaffningar. Vidare syftade urvalet till att innefatta såväl små som större företag inom verkstadsindustrin och med täckning på såväl den civila som den militära sidan.

De angivna företagen svarar tillsammans för ca 35 milj kr av leveranserna till statliga civila myndigheter och ca 44 milj kr av leveranserna till militära myndigheter, dvs sammanlagt ca 79 milj kr av den tidigarelagda statliga beställningsvolymen. Leverantörerna representerar sålunda drygt hälften av de totala leveranserna. Det bör anmärkas att några mycket stora företag inte medtogs i undersökningen då möjligheterna att bedöma effekterna av beställningarna vid dessa företag bedömdes som små.

Fem av de utvalda leverantörerna – AB Svenska Järnvägsverkstäderna, AB Bolinder-Munktell, Scania-Bussar AB, Svedala-Arbrå AB och Svenska Radio AB – svarade även för leveranser till kommunala beställare. Den sammanlagda leveranssumman 14,4 milj kr från dessa företag representerar dock endast 15–20 % av den totala kommunala beställningssumman.

Några av företagen besöktes i syfte att dels kontrollera att frågorna uppfattats riktigt, dels för att eventuella synpunkter vid sidan av de skriftliga svaren skulle kunna inhämtas. Det bör även nämnas att de erhållna uppgifterna jämförts med uppgifter från bl a berörda departement och från AMS.

Undersökningen baseras sålunda på en analys av beslutsprocesser och fördröjningsmekanismer på skilda nivåer dvs i fråga om de statliga civila beställningarna på departementsnivå, verksnivå och företagsnivå. Analysen har lagts upp efter det tidsmässiga förloppet med uppdelning i Kungl Maj:ts beslut, planering och beslut vid AMS, planering och beslut om beställning vid myndigheter, produktionsplanering, produktionsperiod och leveranstidpunkt sett från leverantörshåll. Den militära beställningsverksamheten skiljer sig i fråga om planering och beslut något från de statliga civila beställningarna. Sålunda fattade AMS inte några beslut i fråga om dessa men deltog i viss utsträckning vid urvalet av beställningarna. I princip återkommer dock på den militära sidan motsvarande beslutsnivåer som vid utläggning av statliga civila beställningar.

De civila statliga beställningarna

Redovisningen avseende de tidigarelagda civila statliga beställningarna är indelad i tre avsnitt enligt följande.

a. Tidpunkter för Kungl Maj:ts beslut och eventuella fördröjningseffekter på denna beslutsnivå.

b. Tidpunkter för beslut av AMS och beställande myndigheter om utläggning av beställningar och eventuella fördröjningseffekter på denna nivå.

c. Produktionsperioder samt tidpunkter för leverans av beställda förnödenheter. Fördröjningseffekter i detta skede.

a. Handläggning på departementsnivå

Kungl Maj:ts första beslut är daterat den 8.12.1967. Beslutet innebar som tidigare nämnts att kommunala och statliga beställningar skulle få läggas ut för en total beställningssumma om 50 milj kr. I beslutet den 2.2.1968 ändrades innebörden såtillvida, att de 50 milj kr som tidigare fastställts som beställningssumma kom att avse en total bi-

dragssumma. Eftersom det genom inhämtade planer vid denna tidpunkt framkommit att kommunala beställningar beräknades kunna läggas ut för en total summa av 110 milj kr, för vilket erfordrades 22 milj kr i statsbidrag, kom resterande 28 milj kr att hänföras till statliga civila beställningar. I beslutet den 8.3.1968 vidgades bemyndigandet för AMS att vidta åtgärder avseende statliga civila beställningar med ytterligare 60 milj kr dvs en beställningssumma av sammanlagt 88 milj kr. Medan det första beslutet i december 1967 avsåg en beställningssumma om endast 50 milj kr så kom sålunda beställningsbemyndigandena att efter hand omfatta kommunala och civila statliga beställningar om tillsammans 198 milj kr.

Den bedömning av konjunkturutvecklingen, sysselsättningsutsikterna och orderläget inom den svenska industrin som fortlöpande ägde rum under vintermånaderna 1967/68 torde ha varit avgörande för den kraftiga vidgning av insatserna som de successiva besluten utgjorde. Medan beslutet i december 1967 syftade till att stimulera sysselsättningen i verkstadsindustrin under första halvåret 1968 återfanns naturligt nog inte denna begränsning i fråga om tiden i beslutet av den 8.3.1968. De successiva besluten baserades sålunda på en ändrad bedömning av konjunkturutvecklingen och den beräknade tidpunkten för en utifrån kommande stimulans av den svenska ekonomin.

Som framgår av diagram B.1 förekom i besluten av februari och mars månader en tidsförskjutning om närmare en månad från det datum när Kungl Maj:t formellt fattade beslut till dess besluten faktiskt inkom till AMS. Även med hänsyn till att den verkställande myndigheten på grundval av underhandskontakter och översända koncept kan vidta vissa förberedelser redan dessförinnan, är det nödvändigt att här göra tidsvinster genom en hög beredskap i beslutsfattandet. På samtliga beslutsnivåer bör som ett led i den höjda beredskapen färdiga beslutskoncept och åtgärdslistor finnas tillgängliga.

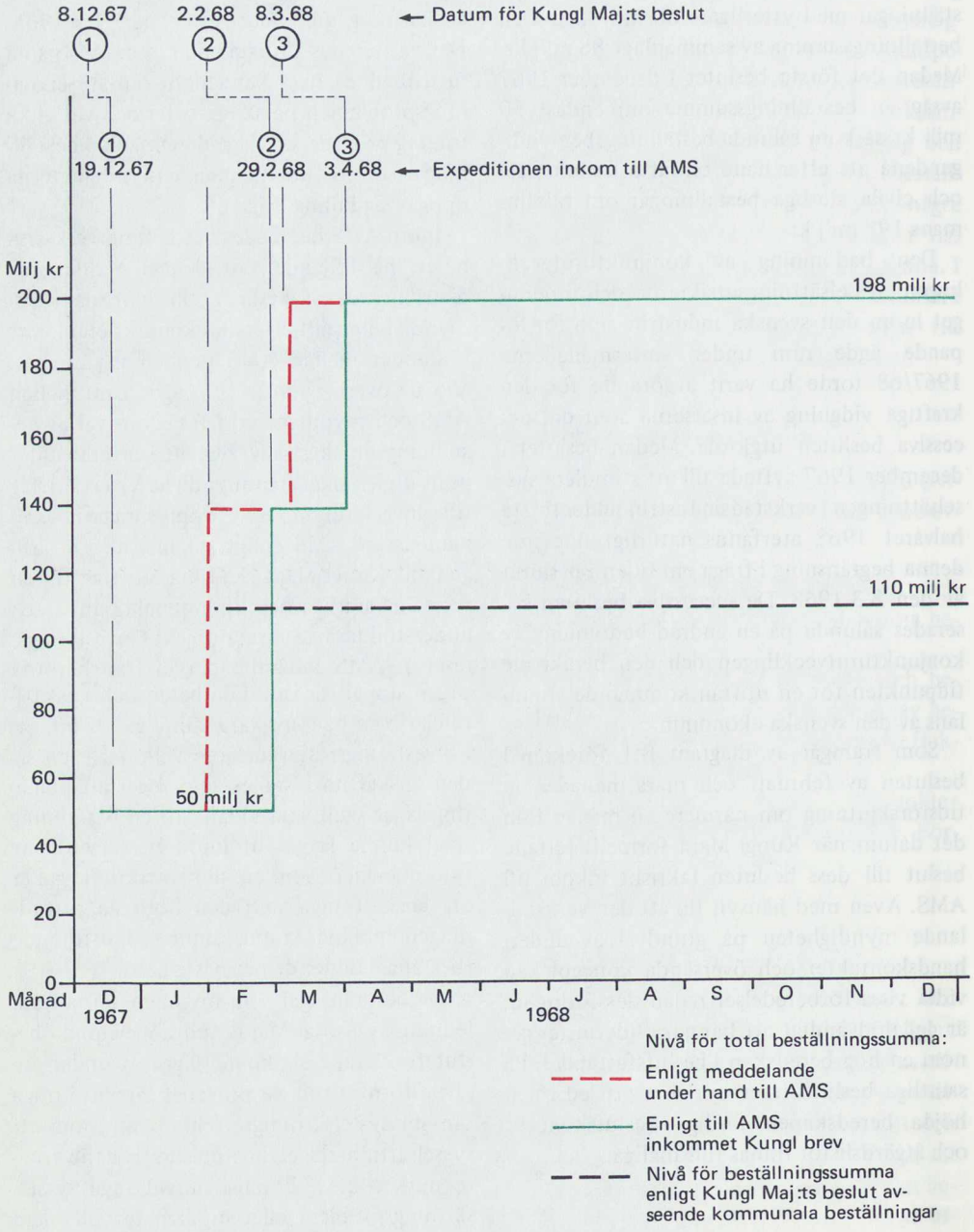
b. Handläggning på myndighetsplanet

Kungl Maj:ts beslut den 8.12.1967 ställdes till AMS, som fick i uppdrag att efter prövning i varje enskilt fall vidta åtgärder som var ägnade att öka sysselsättningen inom verkstadsindustrin under det första halvåret 1968. Anskaffning av förnödenheterna skulle enligt beslutet ingå i planerad anskaffning för tiden efter den 1.7.1968. Det var således i första hand inom AMS som man med en nära kännedom om sysselsättningsproblemen på skilda orter och vid olika företag prövade angelägenheten av de beställningar som de upphandlande myndigheterna uppgav sig kunna lägga ut.

Inom AMS handlades beställningsverksamheten på följande sätt. Kungl Maj:ts brev distribuerades i avskrift till berörda statsmyndigheter allt eftersom kontakt etablerats i ärendet mellan AMS och en myndighet. Vid de överläggningar som ägde rum mellan AMS och myndigheten i fråga om val av beställningsobjekt, krav avseende leveranstider m m utgick man från myndigheternas förslag till investeringsreserv. Upplysningsvis kan nämnas att AMS enligt sin instruktion årligen till Kungl Maj:t skall inge förslag till en reserv av statliga och kommunala samt statsunderstödda investeringsobjekt (investeringsreserv). AMS inhämtar därvid från berörda organ uppgifter om de arbeten och anskaffningar som bedöms vara lämpliga att intagas i investeringsreserven. Som villkor för en sådan anskaffning ställes som regel att planeringsläget skall vara sådant att en beställning skall kunna läggas ut inom en varseltid av fyra månader. Som en allmän riktlinje gäller att anskaffningarna i den normala turordningen beräknas kunna komma till utförande (beställas) under de närmaste åren.

De beställningar som myndigheterna i anledning av Kungl Maj:ts tidigare nämnda beslut förklarade sig kunna lägga ut under angivna förutsättningar prövades särskilt i fråga om sin sysselsättningseffekt, bl a genom att sysselsättningsläget hos presumtiva tillverkare undersöktes. Förelåg därvid inga sysselsättningsproblem eller möjligheter till ökad

Diagram B.1 Kommunala och statliga civila beställningar. Tidpunkt för Kungl Maj:ts beslut om tidigareläggning av beställningar. Beställningssumma i milj kr.



sysselsättning genom nyanställning vid de företag som kunde komma i fråga som tillverkare, tidigarelades inte beställningarna.

Den takt i vilken AMS tog i anspråk den för beställningar uppdragna ramen framgår av diagram B.2.

Nivån 110 milj kr för AMS beslut om kommunala beställningar nåddes redan under mars månad 1968. Den för statliga civila beställningar uppdragna ramen uppnåddes i juli månad. Därvid ingick dock delar av en större beställning som sedermera inte kom till stånd beroende dels på att leveranstiden bedömdes bli för lång, dels på god sysselsättning hos presumtiva tillverkare.

Den slutliga volymen kom därför inte att uppnås förrän tidigt under hösten 1968.

Som framgår av diagram B.3 ägde myndigheternas faktiska upphandling rum i nära anslutning till AMS' beslut. Detta har sin grund i att styrelsens beslut och den faktiska upphandlingen vid myndigheten kom som ett resultat av överläggningar med myndigheten och AMS om vilka produkter som bedömdes vara lämpliga och kunde komma i fråga, vilka produktionsperioder och leveranstider som skulle eftersträvas m m och därmed den sysselsättningspolitiska effekten av att ifrågavarande beställning lades ut. Omfattningen av tidigarelagda statliga civila beställningar fördelade på myndigheter framgår av tabell B.4.

Tabell B.4 Tidigarelagda beställningar av civila statliga myndigheter 1968–69.

Myndighet	Tillverkningsvärde (tkr)
Arbetsmarknadsstyrelsen	6 968
Domänverket	2 450
Fiskeristyrelsen	645
Luftfartsverket	1 903
Postverket	1 634
Rikspolisstyrelsen	591
Sjöfartsverket	2 670
Statens järnvägar	30 237
Sveriges geologiska undersökning	1 012
Televerket	8 800
Tullverket	2 856
Vattenfallsverket	9 425
Vägverket	18 821
Totalt	88 012

Det bör noteras att de utlagda beställningarna nådde 90 % av sin slutliga nivå först under senhösten 1968. Det måste sålunda konstateras att en betydande del av beställningarna kom att läggas ut så sent under 1968 att sysselsättningseffekten i inte obetydlig omfattning kunde beräknas infalla under 1969. Vad gäller de beställningar som lades ut under andra halvåret 1968 hade i några fall myndigheternas förslag till anskaffningar av beställningar begränsats av AMS för att leveranserna skulle ske under 1968 alternativt senast under mars 1969. Dessa beställningar avsåg att trygga sysselsättningen under vintern 1968/69.

c. Produktionsperiod och leveranstider

Av diagram B.4 framgår de kvartalsvis fördelade leveranstiderna för utlagda civila statliga beställningar. Härvid har produkter, som har haft en längre leveransperiod, fördelats på de skilda kvartalen i den takt leveranserna skett under perioden.

Den närmare fördelningen framgår av tabell B.5. Huvuddelen av leveranserna av statliga civila produkter koncentrerades som framgår av diagram B.4 och tabell B.5 till fjärde kvartalet 1968 samt första och andra kvartalen 1969. Icke obetydliga leveranser fanns emellertid alltjämt kvar att fullgöra vid halvårsskiftet 1969, dvs när högkonjunkturen var ett faktum. Det bör framhållas att vad som kunnat registreras i undersökningen är tidpunkterna för leverans. Sysselsättningen på verkstadsgolvet av en beställning varierar tidsmässigt kraftigt mellan olika slag av verkstadsprodukter. Den maximala effekten i sysselsättningshänseende ligger rimligen viss tid före leveransdatum.

I inte så få fall konstateras att sysselsättningseffekten till huvudsaklig del varit förlagd långt före leveransdatum. Detta gäller bl a beställningar där produkten var beroende av kompletterande material och komponenter från underleverantörer som försenats och därmed fördröjt leveransen.

Av de nämnda bilagorna framgår också att de under ett kvartal utlagda beställningarna i

Diagram B.2 Kommunala och statliga civila beställningar. Tidpunkt för och omfattning av Kungl Maj:ts och AMS' beslut om tidigareläggning av beställningar. Beställningssumma i milj kr.

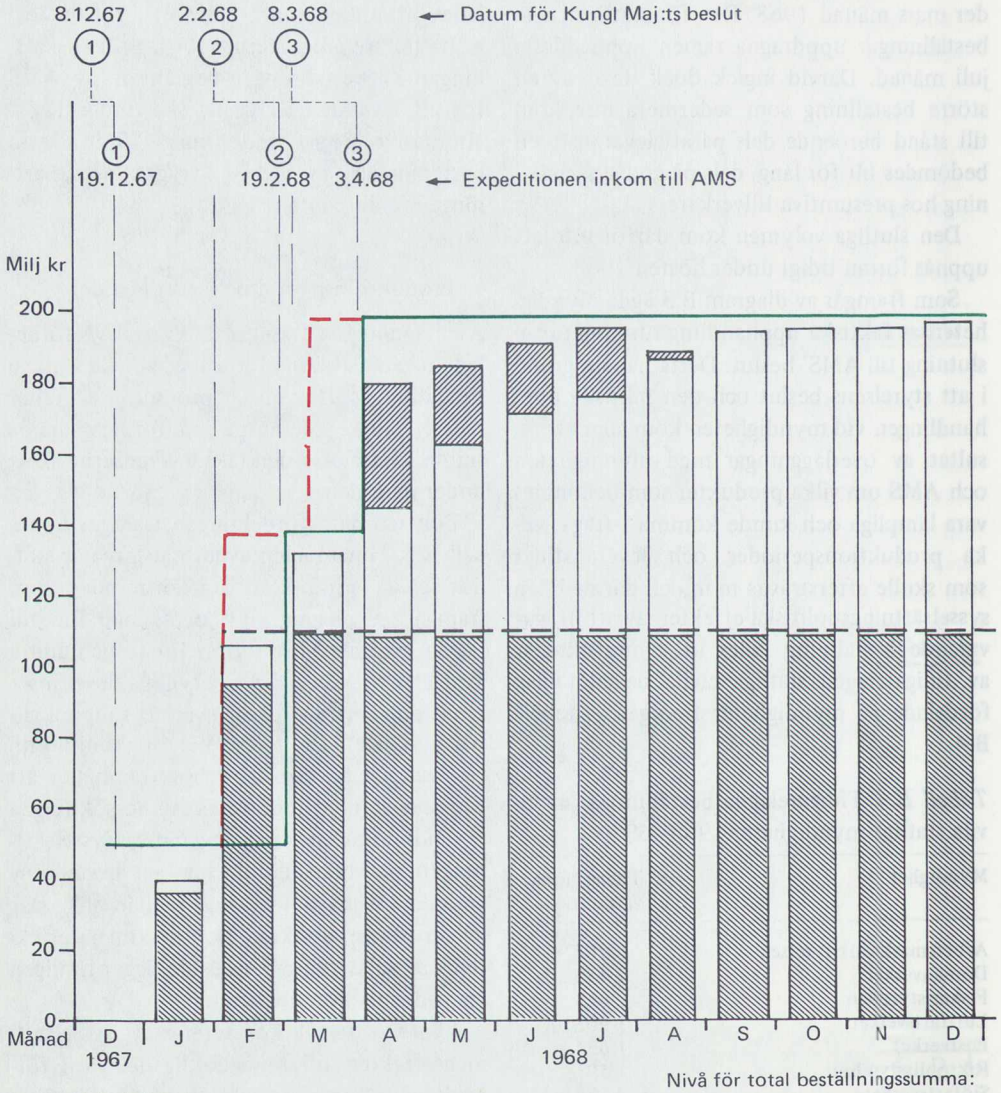


Diagram B.3 Civila statliga beställningar. Omfattning av AMS' resp upphandlande myndigheters beslut om beställningar i milj kr.

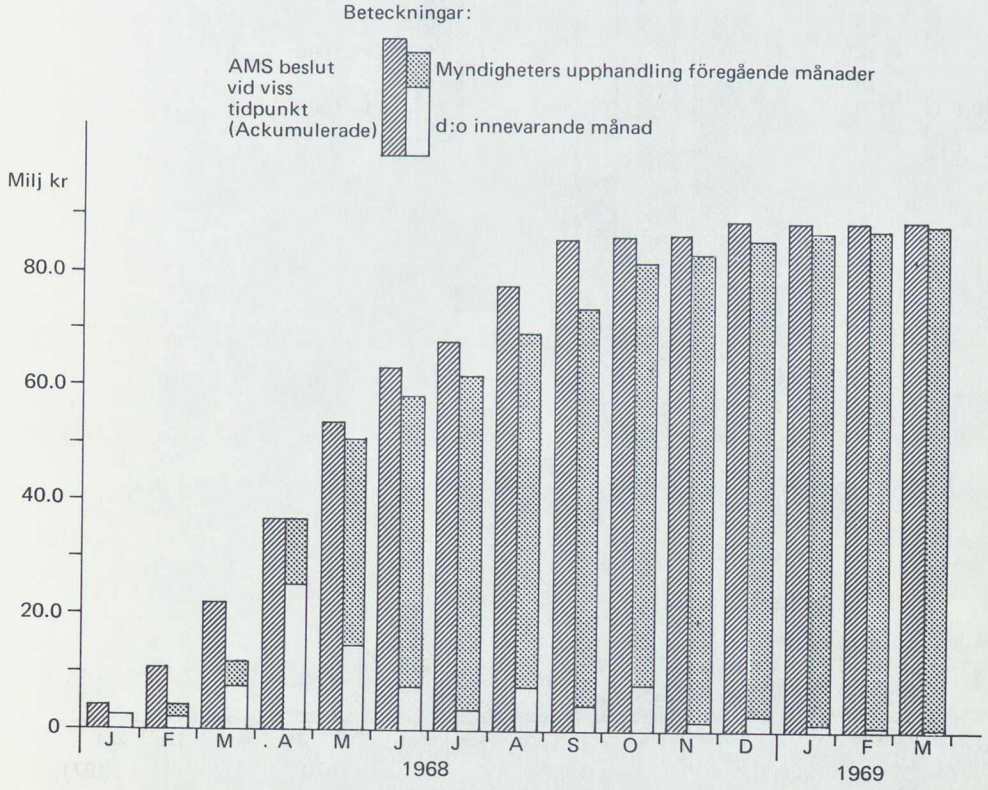
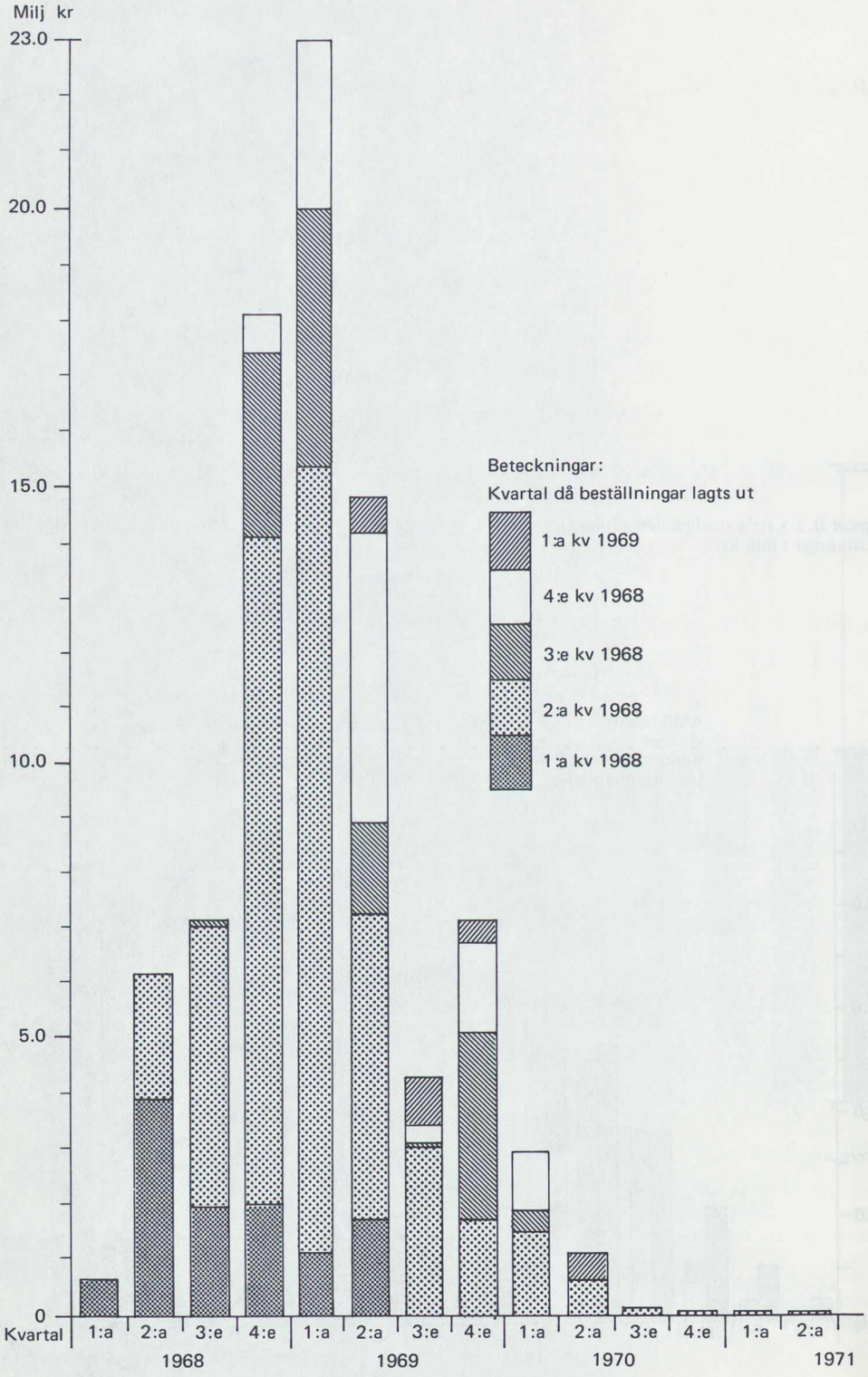


Diagram B.4 Leveranser till statliga civila myndigheter, kvartalsvis fördelning i milj kr.



Tabell B.5 Leveranser till civila myndigheter

Beställnings-		Kvartalsvisa leveranser i % av beställningssumman, ackumulerade värden											
period	summa 1 000-tal kr	1968				1969				1970			
		1:a	2:a	3:e	4:e	1:a	2:a	3:e	4:e	1:a	2:a	3:e	4:e
1968													
1:a kv	11 402	5,3	39,6	56,9	74,4	84,3	100						
2:a kv	46 823	–	4,7	15,5	41,3	71,6	83,3	89,9	93,5	96,9	98,2	98,5	98,7[a]
3:e kv	15 502	–	–	0,6	22,5	52,8	63,4	63,7	85,8	87,7[a]			
4:e kv	11 961	–	–	–	5,7	31,1	75,0	77,4	91,1	100			
1969													
1:a kv	2 324	–	–	–	–	–	27,5	64,2	78,9	78,9	100		
1968													
1:a–2:a kv			11,5										
1:a–3:e kv				18,8									
1:a–4:e kv					37,3								
Totalt	88 012					62,5	79,3	84,2	92,3	95,6	96,9	97,1	97,1[a]

[a] Resterande del levererad som ordinarie beställning.

allmänhet leder till leveranser som sträcker sig fem å sex kvartal framåt i tiden. Det är en alldeles för lång tid för att man med någorlunda säkerhet skall kunna uttala sig om konjunkturutvecklingen. Detta inskärper kravet på ett noggrant urval av produkter och att varje möjlighet till tidsbesparing tas till vara när beslut om sysselsättningspolitiskt betingade beställningar fattas. Det är därför angeläget att myndigheterna har en realistisk och välplanerad investeringsreserv.

Sammanfattning

I det sammanfattande diagrammet B.5 har tidpunkterna för Kungl Maj:ts beslut ställts samman med tidpunkterna för AMS' och myndigheternas beslut samt med tidpunkten för leverans. Bilden visar att beställningar lagts ut så sent som närmare ett år efter det att Kungl Maj:t fattade sitt första beslut. Leveranserna av de utlagda beställningarna har i icke obetydlig grad sträckt sig in över 1969. De tidsmarginaler man har att arbeta med bör pressas samman så att effekten på produktionssidan och därmed effekten på sysselsättningen kommer i närmare anslutning till det ekonomisk-politiska beslut som tidigareläggning av statliga beställningar innebär.

De militära beställningarna

Beslut om att militära beställningar inom en ram av 60 milj kr skulle tidigareläggas fattades av Kungl Maj:t den 8.3 och 15.3.1968. Besluten hade föregåtts av en bedömning av förutsättningarna för när en tidigareläggning av beställningar av försvarsmateriel skulle kunna komma till stånd och vilken omfattning denna kunde få. Ett inventeringsarbete ägde sålunda rum under månaderna januari–februari.

Handläggningen av de militära beställningarna skilde sig i så måtto från handläggningen av de civila statliga beställningarna som att besluten om utläggning av beställningarna fattades inom försvarsdepartementet på grundval av uppgifter från dåvarande armé, marin- och flygförvaltningarna. I fråga om civila statliga beställningar var det AMS som efter förslag från olika myndigheter fattade besluten. Det bör emellertid nämnas att samråd ägde rum också med AMS om bl a sysselsättningsläget vid de företag som kunde komma i fråga som leverantörer av de militära anskaffningarna.

Redan tidigt under 1967 hade en större beställning av militär materiel tidigarelagts i förhållande till gällande anskaffningsplaner. Denna beställning grundades på särskilda svårigheter vid ett företag i ett område med stora sysselsättningsproblem. I viss utsträckning hade även i övrigt de beställningar som tidigarelades på den militära sidan samband med särskilda problem vid vissa företag som normalt är stora leverantörer av militär materiel.

Av de utlagda beställningarna om 61,5 milj kr svarade arméförvaltningen för 41,5, marinförvaltningen för 1,7 och flygförvaltningen för 18,2 milj kr. Beställningarna gjordes under tiden mars–juni 1968 med viss koncentration till april månad då beställningar lades ut för drygt 25 milj kr.

Bland de större industrier som fick statliga beställningar i detta sammanhang var AB Bofors, AB Bolinder-Munktell, AB Hägglund & Söner, SAAB AB samt Svenska Radio AB.

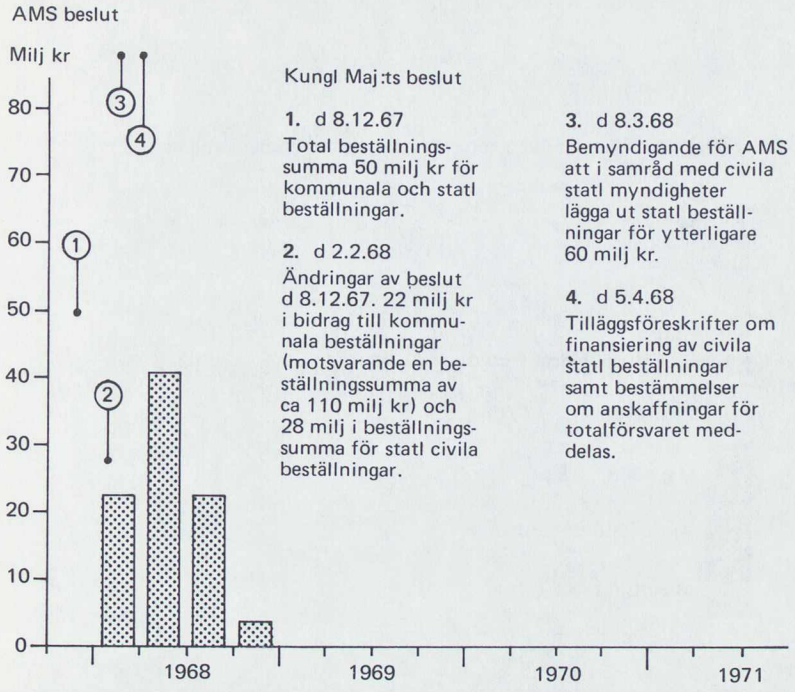
Av diagram B.6 framgår när de militära leveranserna fullgjordes. Ännu vid ingången av år 1970 hade leveranser skett endast för ca 20 milj kr av beställda produkter omfattande ca 60 milj kr. Leveranserna visar i stället en hög koncentration till år 1970, särskilt dess senare del. Den närmare fördelningen framgår av tabell B.6.

Följande förklaringar till denna extremt sena tidpunkt för leveranserna har anförts vid kontakterna med myndigheter och tillverkare.

Även andra motiv än snabb produktion och snabba leveranser låg bakom beställningarna, bl a företagsekonomiska hänsyn.

Beställningarna inrymde en betydande grad av utvecklingsarbete innan den egentliga produktionen kunde ske. Beställningarna syftade sålunda också till att ge effekter på

Diagram B.5 Statliga civila beställningar. Tidpunkt för beslut om beställning resp order och leverans av förnödenheter.



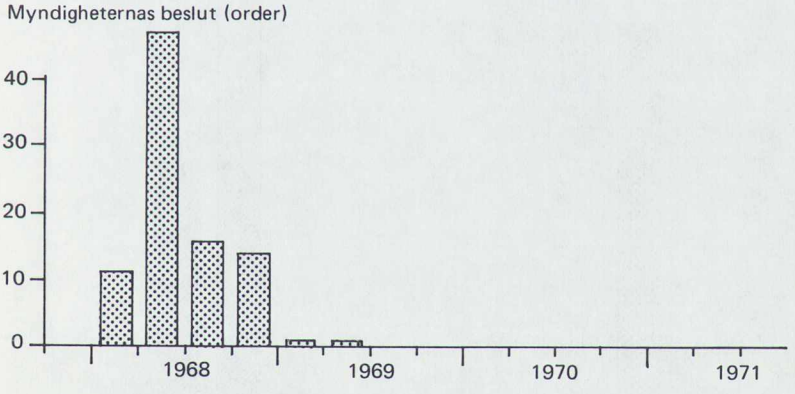
Kungl Maj:ts beslut

1. d 8.12.67
Total beställningssumma 50 milj kr för kommunala och statl beställningar.

2. d 2.2.68
Ändringar av beslut d 8.12.67. 22 milj kr i bidrag till kommunala beställningar (motsvarande en beställningssumma av ca 110 milj kr) och 28 milj i beställningssumma för statl civila beställningar.

3. d 8.3.68
Bemyndigande för AMS att i samråd med civila statl myndigheter lägga ut statl beställningar för ytterligare 60 milj kr.

4. d 5.4.68
Tilläggsföreskrifter om finansiering av civila statl beställningar samt bestämmelser om anskaffningar för totalförsvaret meddelas.



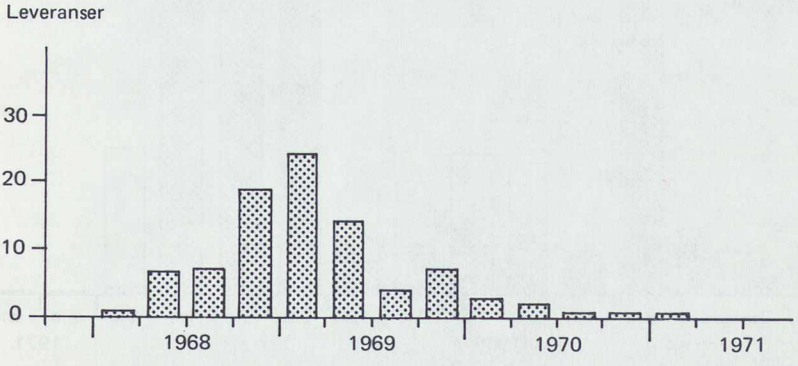
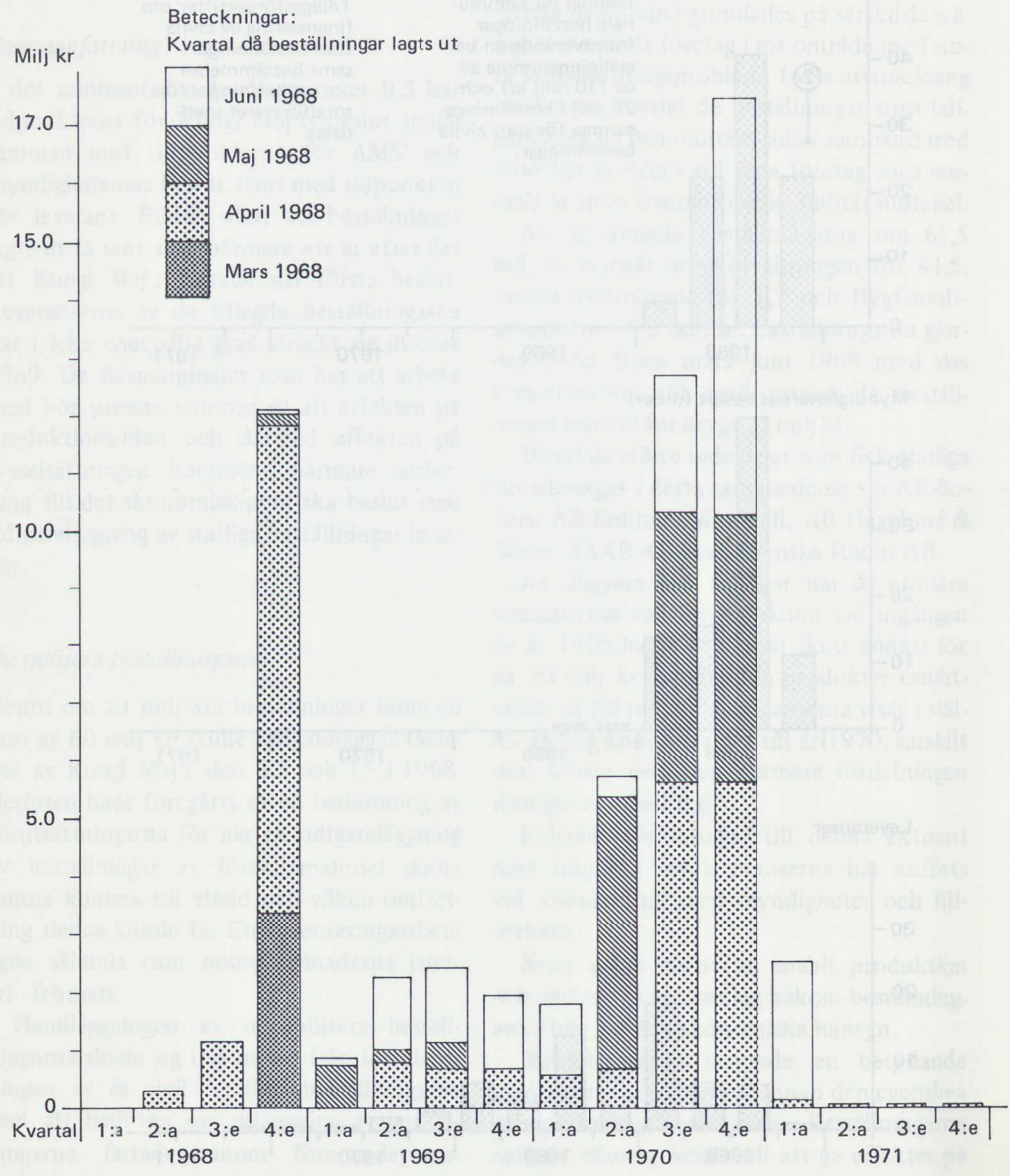


Diagram B.6 Leveranser till militära myndigheter, kvartalsvis fördelning i milj kr.



Tabell B.6 Leveranser till militära myndigheter.

Beställnings-		Kvartalsvisa leveranser i % av beställningssumman, ackumulerade värden															
månad	summa 1 000-tal kr	1968				1969				1970				1971			
		1:a	2:a	3:e	4:e	1:a	2:a	3:e	4:e	1:a	2:a	3:e	4:e	1:a	2:a	3:e	4:e
1968																	
Mars	3 389	–	–	–	100												
April	25 147	–	1,1	5,9	39,6	39,6	42,8	45,6	48,6	50,8	53,8	76,2	98,6	99,5[a]	99,6[a]	99,8[a]	100[a]
Maj	15 608	–	0,02	0,05	0,9	5,6	7,0	9,9	9,9	10,0	39,9	69,9	100				
Juni	17 322	–	–	–	0,4	0,9	8,0	15,2	22,2	29,4	31,7	45,3	86,3	100[a]			
1968																	
Mars-April	28 536	–	1,0	5,2	46,8												
Mars–Maj	44 144	–	0,6	3,4	30,5												
Mars–Juni	61 466	–	0,5	2,4	22,1	23,4	27,0	31,0	34,2	37,1	46,5	67,2	95,6	99,8[a]	99,8[a]	99,9[a]	100[a]

[a] Avser beräknad leverans.

projekterings- och planeringssidan för att där begränsa beräknade personalinskränkningar.

P g a den beställda materielens karaktär låg produktionen till viss del i tiden långt före den slutliga leveransen.

Beställningar av specialmateriel lämpar sig föga för tidigareläggning i sysselsättningsfrämjande syfte.

Sammanfattning

Även om hänsyn tas till de särskilda omständigheter och problem som kan föreligga i fråga om materiel för försvaret, visar leveranstiderna en så anmärkningsvärd bild med hänsyn till huvudsyftet med de tidigarelagda beställningarna att det finns anledning att allvarligt ifrågasätta nyttan av beställningarna från konjunkturpolitisk synpunkt. Produktionsperioden synes i stor utsträckning ha infallit under högkonjunkturen. I något fall torde rentav leveranstiden för tidigarelagd beställning ha blivit föremål för uppskov med leverans på grund av leverantörs svårigheter att få fram produkterna. Den slutsats som kan dras är att, vid en eventuell upprepning av denna form av beställningar på den militära sidan, urvalet av produkter som blir föremål för tidigareläggning måste göras med stor omsorg och avse delvis annat slag av materiel om det primära syftet är att motverka en konjunkturavmattning. Vidare måste tidpunkterna för leverans noggrant prövas. AMS måste kopplas in i ökad utsträckning när beställningarna läggs ut. I den reguljära planeringen måste de beställningar som kan tidigareläggas delas upp i dels sådan materiel som kan beställas och levereras med relativt kort varsel, dels sådan anskaffning som innefattar utvecklingsarbete m m och där produktionsperioden och leveranstiden sträcker sig långt fram i tiden.

De kommunala beställningarna

I beslutet den 8.12.1967 föreskrevs att tidigareläggningar skulle avse såväl statliga civila som kommunala beställningar för en total inköpssumma om 50 milj kr. Den slutliga avvägningen mellan statliga och kommunala beställningar fastställdes sedermera på basis av de möjligheter som förelåg inom respektive sektor att snabbt lägga ut beställningar. Vid den slutliga fördelningen av de 50 milj kr den 2.2.1968 för statliga respektive kommunala sektorn beslutades att 22 milj kr i statligt bidrag skulle anvisas till den kommunala sektorn, vilket med föreskrivna regler medgav beställningar om 110 milj kr. Beställningarna syftade i första hand till att ge ökad sysselsättning under första halvåret 1968. En förutsättning för att få statsbidrag om högst 20 % av beställningssumman var att anskaffningarna skulle utgöra en tidigareläggning i förhållande till beräknad beställningstidpunkt enligt gällande anskaffningsplaner. Det innebar att beställningarna skulle ingå i anskaffningsplanerna för tiden efter den 1.7.1968, vilket skulle styrkas av de kommunala organen för att statsbidrag skulle kunna utgå.

AMS prövade de av kommunerna föreslagna anskaffningarna i varje enskilt fall. Den handläggningsordningen tillämpades att AMS med kort varsel från länsarbetsnämnderna hämtade in uppgifter från kommunerna om vad som skulle kunna tidigareläggas. Som krav för att anskaffningarna kunde komma i fråga för bidrag uppställdes bl a att beställningarna skulle kunna läggas ut omgående och ge snabb effekt i produktionshänseende. Vidare skulle av uppgifterna framgå vilken eller vilka tillverkare som kunde komma i fråga för beställningen.

Vid handläggningen på AMS utmönstrades sådana beställningar som avsåg produktområden där sysselsättningsläget bedömdes vara tillfredsställande (t ex personbilsindustrin). Produkter med ringa arbetsinsats i förhållande till kostnaden kom ej heller i fråga (vissa rör, kablar m m) och ej heller mindre beställningar (10 000 kr).

Styrelsens beslut om kommunala beställningar visar följande omfattning vid utgången av respektive månad:

januari 1968	36,0 milj kr
februari 1968	95,4 milj kr
mars 1968	109,7 milj kr

Tabell B.7 Kommunala industribeställningar 1968 fördelade på branscher.

Industribransch	Beställningsvärde milj kr
Transportmedelsindustri	16,5
Maskin- och motorindustri	23,7
Elektroteknisk industri	36,2
Metall- och verkstads-industri i övrigt	33,3
Summa	109,7

Tabell B.8 Utanordning av statsbidrag avseende kommunala beställningar 1968.

Tid	Statsbidrag milj kr	Inköpskostnad milj kr
Intill den		
30.6 1968	0,9	4,3
31.12 1968	15,7	78,6
31.3 1969	17,6	87,8
31.6 1969	17,7	88,5
31.3 1970	17,9	89,7

Härvid bör noteras att det totala beställningsutrymmet för statliga och kommunala beställningar intill den 2.2.1968 begränsade sig till 50 milj kr.

De medgivna beställningarna fördelade sig på branscher enligt tabell B.7.

Bidrag till kommunerna för de godkända tidigareläggningarna utanordnades på grundval av inkomna verifikationer (betald faktura m m). Härvid framkom att de faktiskt tidigarelagda beställningarna blev ca 20 milj kr lägre än de godkända 110 milj kr. Orsaken härtill var bl a att upphandlingen i vissa fall kunnat ske till lägre kostnad än vad som beräknats från början. Även kommunala likviditetsproblem synes ha spelat en viss roll.

Utanordningen av statsbidrag från AMS redovisas i tabell B.8.

Normalt kan leveranserna beräknas ha skett ett par månader före AMS' utanordning av bidrag.

Möjlighet har inte förelegat att undersöka hur lång tid beställningarna tidigarelagts. Anskaffningarna skulle som i det föregående beskrivits inte finnas med i planerna före 1.7.1968. Det torde emellertid vara svårt att i många fall dokumentera om en planerad anskaffning hänfört sig till ena eller andra halvåret under ett och samma budgetår.

Det förhållandet att tidigareläggning sålunda i viss utsträckning kunde äga rum av produkter vartill medel redan anvisats i de kommunala budgeterna och i vissa fall avse relativt kort tidigareläggning bör ha medverkat till den snabba effekt i fråga om utläggningen som kan konstateras. Likviditeten i kommunerna var vid denna tid allmänt sett god. Slutsatser i fråga om effekterna bör därför dras med försiktighet.

De redovisade utbetalningarna av statsbidrag anger i stora drag i vilket tidsskede produktion och leverans skett. Utredningsmaterialet tyder på att leveranserna i viss utsträckning avsåg lagervaror eller standardvaror med kort produktionstid. Huvuddelen av leveranserna avsåg produkter av konventionellt slag i den kommunala verksamheten.

Bland produkter som levererats i betydande omfattning kan nämnas transformatorer och ställverksutrustning, väg- och schaktmaskiner, utrustning för vatten- och avloppsreningsanläggningar samt lastbilar och bussar.

Sammanfattning

Handläggningen i de skilda beslutsleden gick snabbt och volymen av tidigareläggningar nådde på kort tid beräknad omfattning. Försiktighet bör dock iakttas i fråga om slutsatserna. Kungl Maj:ts beslut (i december respektive februari) kom då de kommunala budgeterna fastställts och sättet för finansieringen beslutats. Eftersom bidrag kunde erhållas även för den tidigareläggning som skedde inom ramen för ett och samma budgetår bör detta rimligen ha medverkat till det till synes goda resultatet. Vid framtida liknande åtgärder bör endast sådana produkter accepteras för tidigareläggning vilka inte ingår i det löpande årets anskaffningsprogram.

4.3 *Uppskov med leveranser till och senareläggning av beställningar från statliga myndigheter*

4.3.1 Uppskov med leveranser och senareläggning av beställningar 1961

I ekonomisk-politiskt syfte vidtogs under högkonjunkturen 1961 flera åtgärder för att hålla tillbaka de statliga investeringarna. Detta skedde bl a genom anslagsavvägningar och genom direktiv till myndigheterna om uppskov med leveranserna för att begränsa efterfrågan på arbetskraft. Kungl Maj:t anmodade den 17.2.1961 samtliga statliga myndigheter att där så var möjligt medge uppskov med leveranser av redan utlagda beställningar, vilka inte oundgängligen erfordrades vid avtalad tidpunkt och för vilka arbetet beräknades bli utfört under året. Vid nya beställningar skulle tiden för arbetets utförande anpassas till sysselsättningsläget på likartat sätt. Myndigheterna skulle enligt beslutet kvartalsvis under året till vederbörande departement lämna redogörelse för de leveransuppskov som kommit till stånd.

4.3.2 Uppskov med leveranser och senareläggning av beställningar 1969–70.

Leveransuppskov och senareläggning av statliga beställningar användes i konjukturpolitiskt syfte även 1969–70.

Den 25.4 och den 23.5.1969 fattades beslut av likartad innebörd som år 1961. Härvid föreskrevs att vissa upphandlande myndigheter skulle, där så var möjligt, lämna uppskov med leveranser samt senarelägga sådana beställningar där arbetet kunde förmodas bli utfört under budgetåret 1969/70. Enligt besluten skulle samråd ske med AMS, som kvartalsvis skulle lämna redovisning till finansdepartementet.

Genom beslut den 20.3 och den 30.10.1970 utsträcktes föreskrifterna att gälla arbete med leveranser under andra halvåret 1970 respektive första halvåret 1971. Myndigheterna skulle i sina bedömningar om uppskov med leveranser och utläggning av nya beställningar beakta såväl det arbetsmarknadspolitiska som det allmänna samhällsekonomiska läget.

I omedelbar anslutning till Kungl Maj:ts beslut i april/maj 1969 informerades de berörda verkscheferna om beslutens innebörd vid sammanträde i finansdepartementet. Den interna informationen inom myndigheterna gavs som regel av ekonomibyråerna. Vid den största upphandlande statliga myndigheten, försvarets materielverk, gavs information till personalen dels vid särskilda sammanträden, dels genom verksorder den 3 juni 1969.

AMS hade på grundval av besluten överläggningar med de större upphandlande myndigheterna. Vid dessa tillfällen gavs information om det rådande arbetsmarknadsläget inom olika branscher och regioner. Det ålåg dock den upphandlande myndigheten att bedöma om uppskov med leverans skulle beviljas eller en beställning senareläggas.

Vid AMS' kvartalsvisa redovisningar av myndigheternas åtgärder användes följande definitioner.

Senarelagd beställning = Planerad beställning som ej lagts ut. Myndigheten har beslutat att uppskjuta beställningen till senare tidpunkt.

Inhiberad beställning = Myndigheten har beslutat att på obestämd tid skjuta upp en planerad beställning.

Uppskov med leverans/förlängd leveranstid = Avtalad leveransdag för utlagd beställning har förskjutits i regel efter framställning från tillverkaren, i vissa fall även initierad av beställaren.

Av AMS' redovisningar t o m december 1970 – som bygger på myndigheternas uppgifter – framgår att beställningar intill ett sammanlagt värde av ca 770 milj kr har inhiberats på obestämd tid eller uppskjutits (tabell B.9). De inhiberade beställningarna uppgår till ca 31 milj kr. Senareläggningen av beställningsdagen för anskaffningarna varierar mellan 1 månad och 2 år enligt tabell B.10.

Försvarets materielverk och statens järnvägar svarar för närmare 95 procent av uppskjutna och inhiberade beställningar. Vissa av de av besluten berörda myndighe-

Tabell B.9 Uppgifter avseende uppskjutna/inhiberade beställningar av förnödenheter.

Myndighet	Kostnad i 1 000-tal kr						
	Sept 69	Dec 69	Mars 70	Juni 70	Sept 70	Dec 70	Summa
Civilförsvarsstyrelsen		4 187	484			8 537	13 208
Förenade fabriksverken	816	833				4 740	6 389
Försvarets materielverk	255 000	205 650	15 800	35 251	12 025	12 487	536 213
Generaltullstyrelsen	150	100		100			350
Kriminalvårdsstyrelsen (ej berört i beslut 30.10.70)			80				80
Luftfartsverket				250			250
Postverket	1 830						1 830
Rikspolisstyrelsen			800				800
Statens järnvägar	92 690	58 200	3 000	39 500			193 390
Sveriges geologiska undersökning	200			550		350	1 100
Televerket			7 000[a]				7 000[a]
Vägverket		3 000	1 110			3 800	7 910
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar					1 900	1 050	2 950
Summa							771 470[a]

[a] Härifrån avgår kostnader för komplettering av provisorisk stationsutrustning.

terna har inte redovisat någon senarelagd beställning. (SIDA, fortifikationsförvaltningen, sjöfartsverket, byggnadsstyrelsen, domänverket, fiskeristyrelsen och vattenfallsverket.)

Av uppgifterna framgår vidare att myndigheterna förutom tidigare nämnda uppskjutna beställningar medgivit uppskov med leverans efter framställningar från tillverkarna för ett sammanlagt tillverkningsvärde av ca 720 milj kr. Endast i ett fåtal fall har beställaren p g a särskilda omständigheter senarelagt leveranstidpunkten mot leverantörens vilja.

Tabell B.10 Omfattning av senarelagda beställningar 1969–1970.

Förskjutning av beställningsdag	Belopp	Andel av totala senarelagda beställningar
1– 3 mån	176 milj kr	23 %
4– 6 mån	392 milj kr	51 %
7–12 mån	123 milj kr	16 %
13–24 mån	48 milj kr	6 %
beställningen inhiberad tills vidare	31 milj kr	4 %

Det kan framhållas att senareläggning av beställning kan ha skett flera gånger. Likaså kan uppskov med en och samma leverans ha beviljats flera gånger under perioden. Att en beställning senarelagts kan också ha medfört – genom det därigenom uppkomna medelsutrymmet – att annan beställning utlagts till företag inom annan bransch som haft lättare att leverera vid denna tidpunkt.

Flera myndigheter anser att senareläggning av beställning medför betydande nackdelar i form av t ex ökade underhållskostnader för materiel som enligt planerna skulle ha ersatts tidigare. Några myndigheter nämner att oklarhet råder om täckning av eventuella kostnadsökningar och ränteförluster på förskott till leverantörer vid uppskov med leveranser.

Materielverket och statens järnvägar anför att de i några fall, då behov av beställd materiel bedömts angelägen, avslagit framställning från företag om uppskov. Televerket å andra sidan har i vissa fall förlängt leveranstiden mot leverantörs önskemål. Denna senareläggning har då haft annan grund än Kungl Maj:ts nämnda beslut.

Det bör påpekas att leveransförsening och senareläggning av beställning och leveransdag

är relativt vanligt förekommande i myndigheternas reguljära upphandlingsverksamhet. Det innebär att vissa av de redovisade senareläggningarna och leveransuppskoven även skulle ha kommit till stånd utan särskilt beslut av Kungl Maj:t.

Från företagshåll har i ett par fall framhållits att senareläggning av beställningar rymmer vissa problem bl a från planeringssynpunkt. Det bör i detta sammanhang påpekas att uppskov med leverans normalt kommer till stånd på leverantörens initiativ. Senarelagd eller inhiberad beställning däremot sker på myndighetens initiativ, och leverantörerna är som regel ej informerade. Några anbud har på detta stadium som regel ej infordrats.

Sammanfattning

Det föreligger stora svårigheter att mäta den arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska effekten av de rapporterade senareläggningarna och beviljade uppskoven med leveranser. Detta beror bl a på att en del av anskaffningarna helt eller delvis avsåg tillverkning i utlandet. Vidare har myndigheterna i vissa fall lagt ut beställning av andra produkter i stället för de senarelagda. Det bör dessutom observeras att senarelagd tidpunkt för beställning inte med säkerhet innebär att leveransdagen blivit senarelagd i samma utsträckning.

I vissa fall har myndigheterna erlagt förskott i ordinarie tid trots att leveranstidpunkten senarelagts. Den ekonomiska effekten har i viss grad reducerats genom att myndigheten utnyttjat genom senareläggningar disponibla medel för andra beställningar och dessutom gjort snabba slutbetalningar vid budgetårsskiftet 1969/70. I de fall beställaren inte krävt ränta på förskottslikvider för senarelagda leveranser har tillverkaren fått ekonomiska fördelar i den mån leverantören ej använt förskottet för inköp av material m m.

Det bör erinras om att de senareläggningar av beställningar och uppskov med leveranser som ägt rum byggt helt på frivillig medverkan från myndigheternas sida. Någon inskränkning av de medel som stått till myndigheternas förfogande har inte förekommit. Detta har rimligen inneburit att senareläggningarna haft betydelse i första hand i fråga om tidpunkten för leverans inom ett och samma budgetår.

Senareläggning av beställningar och uppskov med leveranser har omfattat mycket betydande belopp. Även om uppskoven/senareläggningarna i många fall avsett endast en kortare tid kan effekten beräknas ha varit gynnsam, i första hand därigenom att företag, som haft sin produktionsapparat hårt anspänd, kunnat få respit med statliga leveranser utan att detta betraktats som en negativ prestation från företagets sida. Vidare har i den mest ansträngda högkonjunkturen bl a vissa ytterligare exportorder kunnat beredas plats i orderböckerna genom att ordinära statliga beställningar senarelagts.

Bilaga 5 Vissa regler för finansiering av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte

Utdrag ur prop 1969:1, bil 19 sid 2–4

I detta sammanhang vill jag även ta upp frågan om finansieringen av vissa investeringar och andra utgifter för affärsverksfonderna, vägverkets förrådsfond och sjöfartsverkets fond som vidtas i sysselsättningsfrämjande syfte.

I prop. 1968:125 framhöll jag att investeringstakten för ifrågavarande fonder, inom ramen för gällande statsfinansiella restriktioner, bestäms från affärsmässiga utgångspunkter. Att investeringarna i dessa fonder utnyttjas i den konjunkturutjämnande politiken är inte i och för sig ett skäl att frångå kravet på affärsmässighet. Därför är det rimligt att fonderna kompenseras för merkostnader som uppkommer genom detta utnyttjande. Det är vidare lämpligt att de myndigheter som förvaltar ifrågavarande fonder – i likhet med vad som sker för privat och kommunal verksamhet – aktivt stimuleras att medverka i den konjunkturutjämnande politiken. Detta skulle f. ö. ansluta till principen att i möjlig utsträckning behandla affärsverken på samma sätt som privat företagsamhet.

Jag förordade att, om myndighet i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen vidtog särskilda sysselsättningsstödjande insatser genom tidigareläggning av anskaffningar som avser affärsverksfond, sjöfartsverkets fond eller vägverkets förrådsfond, myndigheten borde i normalfallet åtnjuta en särskild ersättning med 10 % av anskaffningens belopp. Denna schablonregel borde tillämpas oavsett om anskaffningen avsåg ändamål som normalt finansieras över investeringsanslag eller driftstat.

Den 10-procentiga kompensationen borde utgå i form av att avskrivningsmedel över riksstaten utnyttjades. Härvid angavs att anvisning på tilläggsstat torde bli aktuell.

Vad sedan beträffar medelsanvisningen för att *likviditetsmässigt* finansiera här aktuella investeringar anförde jag att för ändamål som normalt finansierades över *investeringsanslag* borde i första hand den konjunkturreserv som beräknats under dessa anslag tas i anspråk. I de fall där medel inte fanns tillgängliga fick arbetsmarknadsstyrelsen förskottera erforderliga belopp ur anslaget till allmänna beredskapsarbeten. Vid lämpligt tillfälle borde investeringsanslaget tillföras ytterligare medel genom medelsanvisning på tilläggsstat. Därefter kunde återföring ske till arbetsmarknadsanslaget.

För anskaffningar över *driftstat* sker finansieringen normalt genom ianspråktagande av löpande inkomster på fondens driftstat. En tidigareläggning av anskaffningar påverkar i dessa fall bl. a. berörda verks likviditet och deras möjligheter att fullgöra fastställda inleveranser av ränta på disponerat statskapital. För sådana anskaffningar förordade jag därför att arbetsmarknadsverket fick förskottera hela utgiften under den tid tidigareläggningen avser. Ett belopp motsvarande

10 % av utgiften borde slutligt belasta arbetsmarknadsanslagen. Återstående 90 % borde däremot slutligt bestridas av driftmedel.

Vidare anförde jag att de angivna riktlinjerna var att betrakta som schabloner och att Kungl. Maj:t i vissa fall, t. ex. för en större investering med endast begränsad tidigareläggning, borde kunna meddela särskilt beslut om i vilken omfattning avskrivning resp. finansiering över arbetsmarknadsanslag skulle ske. Slutligen framhölls att riktlinjerna var att anse som provisoriska till dess att ställning tagits till affärsverksutredningens förslag.

Riksdagen hade intet att erinra mot förslagen (SU 135, rskr 310) och de ovan angivna riktlinjerna har således tillämpats under sommaren och hösten 1968.

Chefen för inrikesdepartementet har tidigare denna dag lämnat en redogörelse för de totala beställningar som affärsverken m. fl. i samråd med arbetsmarknadsstyrelsen lagt ut i syfte att öka sysselsättningen inom verkstadsindustrin. Beställningarna avser förnödenheter med ett sammanlagt inköpsvärde av 88 milj. kr. För de beställningar som finansieras över investeringsanslag har Kungl. Maj:t i förekommande fall beslutat om ramhöjningar. På tilläggsstat I till riksstaten för budgetåret 1968/69 har dessutom anvisats 5,7 milj. kr. på vägverkets förrådsfonds investeringsanslag i syfte att möjliggöra den för fonden nödvändiga ramhöjningen. Vidare har på tilläggsstat II till riksstaten för budgetåret 1967/68 anvisats 20 milj. kr. under investeringsanslaget Kraftstationer m. m. för att för vattenfallsverkets del skapa utrymme för konjunkturbetingade investeringar. Övriga ramökningar har väl rymts inom den konjunkturreserv som beräknats för resp. anslag.

De i prop. 1968:125 angivna riktlinjerna för anvisande av den 10-procentiga kompensationen har emellertid i vissa fall visat sig medföra inte avsedda verkningar. Normalt kan man räkna med att betalningarna inträffar så långt efter det att beställningen lagts ut att Kungl. Maj:t hinner begära avskrivningsmedel på tilläggsstat. Ibland är så emellertid ej fallet och resp. fond belastas då med förräntning, från betalningstidpunkten till dess avskrivningsmedel hinner anvisas, även av den del av investeringen som skall avskrivas över riksstaten.

Vidare medför metoden att anskaffningar på investeringsstat, som är så stora att de temporärt måste finansieras av arbetsmarknadsstyrelsen, blir förmånligare för myndigheten än sådana som finansieras enbart genom ramhöjning.

För att undgå dessa effekter och även i syfte att ernå en administrativt mer lätthanterlig handläggningsordning, föreslår jag att avskrivningsmedel för konjunkturbetingade kapitalinvesteringar beräknas under anslaget till avskrivning av nya kapitalinvesteringar. Dessa anslag bör beräknas förslagsvis. Anslagen kan då i förekommande fall belastas med den 10-procentiga kompensationen från den tidpunkt resp. fond tar medel i anspråk för att betala sin investering. Myndigheten behöver ej inkomma med särskild begäran om anvisning av avskrivningsmedel utan denna fråga får prövas i samband med att ställning tas till tidigareläggning av investeringen. Däremot bör det, liksom hittills, ankomma på myndigheten att inkomma till Kungl. Maj:t med framställning om höjning av medelsförbrukningen samt, för den händelse den på anslaget beräknade konjunkturreserven inte förslår, även om ökning av investeringsanslaget.

De i det föregående nämnda anskaffningarna avser förnödenheter som behövs i civil statlig verksamhet. I vissa fall kan emellertid sysselsättningspolitiska skäl även motivera anskaffningar av försvarsberedskapsnatur. Enligt gällande principer avskrivs anskaffningar för försvarsberedskapsändamål med 100 %. Jag anser att detta bör gälla även om anskaffningarna kommer till stånd av sysselsättningspolitiska skäl. Analogt med ovannämnda fall belastas anslagen med 100-procentig kompensation från den tidpunkt medel tas i anspråk för att betala resp. investering. Även i detta fall bör det ankomma på myndigheten att inkomma med framställning om höjning av medelsförbrukningen

och, i förekommande fall, anslaget.

För budgetåret 1968/69 bör den provisoriska ordningen tillämpas att medel för konjunkturbetingade avskrivningar anvisas över fonden för oreglerade kapitalmedelsförluster.

Här angivna riktlinjer innebär vissa förtydliganden och skiljer sig på några punkter från dem i prop 1968:125. De bör i avvaktan på ställningstagande till affärsverksutredningens förslag tillämpas tills vidare. Riksdagens godkännande torde inhämtas.

Bilaga 6 RRV:s enkätfrågor till statliga myndigheter om upphandlingens omfattning m m[1]

(Svaren på frågorna redovisas i följande tabellbilagor 7–44. Bilagenummer anges i förekommande fall under respektive fråga här nedan)

1. Ange omfattningen av upphandlingen budgetåren 1966/67, 1967/68 och 1968/69 (enligt beställningar, kontrakt e d som tecknats under resp budgetår). Bilaga 7.
2. Ange hur stor del av upphandlingen under budgetåret 1968/69 som utgjordes av varor *helt* tillverkade i utlandet. (Här avses både varor som upphandlats direkt från utländsk leverantör och varor som levererats genom förmedling av agent, kommissionär eller svenskt företag som representerar den utländska tillverkaren.) Bilaga 8.
3. Ange fördelningen på ursprungsland, varuslag etc av upphandlingen under budgetåret 1968/69. Bilaga 9–32.
4. Ange omfattningen av upphandlingen budgetåren 1966/67, 1967/68 och 1968/69 från företag lokaliserade inom norra stödområdet (enligt beställningar, kontrakt e d som tecknats under resp budgetår). Bilaga 33.
5. Ange fördelningen på varuslag av upphandlingen under budgetåret 1968/69 från företag lokaliserade inom norra stödområdet. Bilaga 33.
6. Har under budgetåren 1966/67–1968/69 lagts ut forsknings- och utvecklingsuppdrag i samband med eller som en direkt förberedelse för en upphandling? Bilaga 34.
7. Om fråga 6 besvarats med ja:
   a. Ange omfattningen av forsknings- och utvecklingsuppdragen.
   b. Har forsknings- och utvecklingsuppdrag hos ett företag alltid åtföljts av beställning hos *detta* företag av den utvecklade produkten om denna uppfyllt de uppställda kraven?
   c. Hur stor del av de under 7 a angivna forsknings- och utvecklingsuppdragen, som utlagts fristående före en upphandling, har gjorts hos företag i utlandet under budgetåret 1968/69?

   Bilaga 34.
8. a. Ange fördelningen av upphandlingen under budgetåret 1968/69 på olika upphandlingsformer.
   b. Vilka synpunkter har huvudsakligen varit vägledande vid valet av upphandlingsform? (Specificera om möjligt på olika typer av upphandlingsobjekt.)

   Bilaga 35.

[1] Jämför kap 2.2 Uppläggningen av utredningsarbetet.

9. a. Vilken praxis tillämpas vid valet av annonsorgan vid "annonsupphandling"? (Ange antalet tidningar vid varje upphandling i några vanligen förekommande fall av ärenden.)
   b. Sker annonsering i vissa fall även i utländska tidningar?
   c. Om fråga b besvarats med ja, ange i vilka tidningar annonsering skett och i vilken utsträckning under de senaste två åren.
   d. Hur bedöms värdet av annonsering i Tidning för leveranser till staten?

   Bilaga 36.

10. Tillfrågas i regel samma krets av leverantörer vid varje tillfälle då offert infordras på en viss produkt eller sker en successiv omprövning av leverantörskretsen?

    Bilaga 37.

11. a. Finns några register eller liknande förteckningar över tänkbara leverantörer?
    b. Om fråga 11 a besvarats med ja: Hur många register (förteckningar) finns? (Finns flera register, ange vilka olika grupper av upphandlingsärenden som registren avser.)
    c. Hur många företag är i genomsnitt upptagna i varje register?
    d. Hur många företag från norra stödområdet är representerade i registren?
    e. Ange uppskattningsvis hur många utländska leverantörer som är representerade genom registren antingen direkt eller genom agent, kommissionär eller svenskt företag.
    f. Uppförs samtliga företag som begär det i registren?
    g. Har det förekommit att företag inte förts upp i registren på grund av att företaget ansetts icke tillräckligt kvalificerat?
    h. Om ett företag, som begärt det, inte förts upp i register, har företaget fått besked härom?

    Bilaga 38.

12. I vilken omfattning besöker tjänstemän utländska företag för att orientera sig om deras produkter?

    Bilaga 39.

13. Ange beräknad tidsåtgång för anbudsinfordran m m i olika typer av upphandlingsärenden.[2]

14. a. Förekommer förskottsbetalning vid upphandlingen?
    b. Om fråga 14 a besvarats med ja, ange för vilken typ av upphandling och i vilken omfattning förskott lämnas.[2]

15. Ange kortfattat de betalningsvillkor som i övrigt i allmänhet gäller för upphandlingen. Ange t ex i vilken utsträckning betalning sker i takt med leveranserna, när slutlikvid erläggs etc.

    Bilaga 40.

16. a. Är leveranserna av varor till följd av upphandlingen i stort sett jämnt fördelade under budgetåret?
    b. Om fråga 16 a besvarats med nej, ange orsaken.

    Bilaga 41.

17. Hur stor del av de årliga betalningarna under budgetåren 1967/68 och 1968/69 för levererade varor erlades under månaderna maj och juni?

    Bilaga 41.

18. a. Innebär nuvarande anslags- och budgetsystem några nackdelar ur upphandlingssynpunkt?
    b. Om fråga 18 a besvarats med ja, ange nackdelarna.

    Bilaga 42.

19. Myndighet skall enligt 15 § upphandlingskungörelsen vid bedömning av anbud beakta samtliga omständigheter.
    a. I vilken utsträckning har under budgetåret 1968/69 anbud antagits som inte innehållit det lägsta priset?
    b. Ange i de fall prisfaktorn inte varit utslagsgivande vilka andra faktorer än priset som varit avgörande.

    Bilaga 43.

20. a. Har under budgetåret 1968/69 avtalat vite efterskänkts eller har förlängd leveranstid medgivits i fall då sådant vite avtalats?

b. Om fråga 20 a besvarats med ja, ange antalet fall då detta förekommit.

Bilaga 44.

21. Enligt upphandlingskungörelsen får anbudsgivare låta sig representeras vid anbudsöppnandet genom en av handelskammare auktoriserad, opartisk person.

a. Hur ofta har sådan representant varit närvarande vid anbudsöppning under budgetåren 1967/68 och 1968/69?[2]

b. Hur ofta har utländska anbudsgivare åberopat bestämmelsen under samma tid?[2]

c. Är det önskvärt att behålla denna föreskrift även i fortsättningen? Om svaret blir ja, ange skälen.[2]

22. a. Redovisa med en organisationstablå myndighetens organisation för den upphandlande verksamheten om särskild sektion, enhet e d är inrättad för denna verksamhet.(Ange även befogenhetsfördelningen.)[2]

b. Ange antal tjänster efter lönegrad (motsvarande).[2]

23. a. Finns några interna föreskrifter utarbetade för upphandlingsverksamheten?[2]

b. Om fråga 23 a besvarats med ja, bifoga ett exemplar av föreskrifterna.[2]

[2]Då en sammanställning av svaren på denna fråga inte kunnat göras tillräckligt upplysande i tabellform, redovisas inte svaren i tabellbilagorna.

Bilaga 7—44 Den statliga upphandlingens omfattning m m

Bilaga 7. Upphandlingens omfattning budgetåren 1966/67–1968/69 i milj kr

Myndighet	1966/67				1967/68				1968/69			
	Varor	Tjänster	Bygg- nads- och anlägg- ningsar- beten	Summa	Varor	Tjänster	Bygg- nads- och anlägg- ningsar- beten	Summa	Varor	Tjänster	Bygg- nads- och anlägg- ningsar- beten	Summa
Arbetsmarknadsstyrelsen	45.6	3.9	34.3	83.8	49.7	6.8	67.5	124.0	34.4	13.2	63.1	110.7
Byggnadsstyrelsen	31.3	19.9	314.6	365.8	45.0	24.2	256.2	325.4	37.7	22.3	321.6	381.6
Civilförsvarsstyrelsen	18.7	0.6	0.1	19.4	17.8	0.7	0.4	18.9	12.8	1.0	0.1	13.9
Domänverket	29.5	69.8	25.9	125.2	35.8	69.0	22.2	127.0	36.6	74.6	17.7	128.9
Fortifikationsförvaltningen	61.5	23.3	247.2	332.0	53.2	23.3	306.8	383.3	51.9	19.2	319.9	391.0
Förenade fabriksverken	118.9	8.8	29.6	157.3	121.7	7.3	32.9	161.9	104.7	7.8	26.9	139.4
Försvarets materielverk	1 329.7	583.7	8.1	1 921.5	2 586.3	823.2	8.6	3 418.1	1 520.2	478.7	20.1	2 019.0
Försvarets sjukvårdsstyrelse	25.1	0.1	–	25.2	35.1	0.1	–	35.2	33.9	0.3	–	34.2
Högskolor	31.2	3.7	3.1	38.0	40.0	4.8	4.0	48.8	44.6	6.4	3.9	54.9
Karolinska sjukhuset	23.0	1.1	6.7	30.8	23.8	1.5	16.7	42.0	24.7	2.5	12.2	39.4
Kriminalvårdsstyrelsen	55.9	2.8	4.7	63.4	58.1	3.6	6.3	68.0	66.0	3.5	7.2	76.7
Luftfartsverket	6.1	16.0	5.4	27.5	8.4	15.5	11.0	34.9	10.6	17.8	8.5	36.9
Mynt- och justeringsverket	18.1	0.1	–	18.2	24.5	0.1	–	24.6	11.9	0.1	–	12.0
Postverket	87.4	123.3	8.4	219.1	72.7	131.6	10.6	214.9	136.6	136.9	9.3	282.8
Rikspolisstyrelsen	44.0	2.0	–	46.0	63.0	3.0	–	66.0	72.1	3.4	–	75.5
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	27.0	2.0	–	29.0	53.9	4.4	–	58.3	72.0	20.7	–	92.7
Sjöfartsverket	11.8	2.7	0.5	15.0	9.0	3.4	0.7	13.1	11.3	3.1	0.6	15.0
Skolöverstyrelsen	24.2	0.8	2.5	27.5	31.3	0.9	2.9	35.1	32.6	1.2	3.1	36.9
Socialstyrelsen	11.6	0.1	1.1	12.8	11.0	0.1	0.5	11.6	14.1	0.2	0.7	15.0
Statens järnvägar	260.0	145.0	35.0	440.0	394.0	144.0	33.0	571.0	274.0	158.0	30.0	462.0
Statens vattenfallsverk	226.1	11.7	34.0	271.8	254.7	16.9	42.6	314.2	1 002.5	14.3	28.0	1 044.8
Statens vägverk	218.8	37.1	214.3	470.2	246.6	51.0	224.0	521.6	236.7	81.7	201.1	519.5
Televerket	464.5	13.1	171.0	648.6	502.1	25.4	189.8	717.3	635.5	15.4	225.7	876.6
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	39.9	0.6	–	40.5	48.9	0.7	–	49.6	50.6	0.8	–	51.4
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	55.9	0.7	–	56.6	93.0	3.7	0.1	96.8	74.6	3.0	0.7	78.3
Övriga myndigheter[1]	21.1	7.4	0.3	28.8	24.9	6.7	0.1	31.7	36.9	7.9	0.1	44.9
Summa	3 286.9	1 080.3	1 146.8		4 904.5	1 371.9	1 236.9		4 639.5	1 094.0	1 300.5	
Totalt för budgetår				5 514.0				7 513.3				7 034.0

[1] Här ingår: Generaltullstyrelsen, Lantmäteristyrelsen, Rikets allmänna kartverk, Statens bakteriologiska laboratorium, Statens jordbruksnämnd, Statens provningsanstalt, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Styrelsen för teknisk utveckling.

Bilaga 8. Upphandling av varor/materiel från utlandet under 1968/69, antal leverantörer och belopp

Myndighet	Danmark, Finland, Norge		Portugal, Schweiz, Storbritannien, Österrike		USA		Övriga länder		Summa	
	Antal lev[1]	Belopp mkr	Antal lev[1]	Belopp mkr	Antal lev[1]	Belopp mkr	Antal lev[1]	Belopp mkr	Antal lev[1]	Belopp mkr
Arbetsmarknadsstyrelsen	2	0.1	3	0.3	–	–	11	0.7	16	1.1
Byggnadsstyrelsen	–	0.2	–	0.2	–	0.4	–	0.8	–	1.6
Civilförsvarsstyrelsen	3	0.1	3	0.3	–	–	7	0.3	13	0.7
Domänverket	1	2.2	7	0.7	8	1.9	13	3.2	29	8.0
Fortifikationsförvaltningen	–	–	1	0.4	–	–	–	–	1	0.4
Förenade fabriksverken	26	3.5	112	6.6	171	8.1	128	15.9	437	34.1
Försvarets materielverk	55	12.1	203	115.6	180	55.1	186	162.2	624	345.0
Försvarets sjukvårdsstyrelse	10	0.8	14	2,7	15	0.3	23	1.9	62	5.7
Generaltullstyrelsen	–	–	–	–	–	–	1	0.3	1	0.3
Högskolor	8	0.2	21	0.6	37	1.5	22	0.3	88	2.6
Karolinska sjukhuset	–	0.8	–	4.7	–	3.7	–	2.9	–	12.1
Kriminalvårdsstyrelsen	17	0.6	32	1.9	13	1.5	57	5.0	119	9.0
Lantmäteristyrelsen	2	0.2	4	0.6	3	0.1	8	0.1	17	1.0
Luftfartsverket	2	0.5	1	0.1	1	0.1	4	0.6	8	1.3
Mynt- och justeringsverket	–	–	2	0.1	–	–	6	1.6	8	1.7
Postverket	21	3.7	68	4.6	47	5.8	154	11.0	290	25.1
Rikets allmänna kartverk	–	–	15	0.4	13	0.7	23	0.5	51	1.6
Rikspolisstyrelsen	5	1.0	7	1.5	8	6.5	27	14.1	47	23.1
SIDA	26	1.8	59	1.2	39	0.6	75	10.7	199	14.3
Sjöfartsverket	–	–	40	3.2	113	0.3	225	0.2	378	3.7
Skolöverstyrelsen	4	0.3	5	0.6	5	0.7	5	0.5	19	2.1
Statens bakteriologiska laboratorium	15	0.5	50	1.1	100	3.1	150	2.9	315	7.6
Statens jordbruksnämnd	1	7.1	–	–	–	–	–	–	1	7.1
Statens järnvägar	–	0.4	–	3.2	–	0.5	–	13.8	–	17.9
Statens provningsanstalt	2	0.1	8	0.1	19	0.2	21	0.2	50	0.6
Statens vattenfallsverk[2]	15	2.6	14	117.8	4	283.1	40	28.5	73	432.0
Statens vägverk	9	2.0	23	5.3	11	1.0	46	22.5	89	30.8
Statistiska centralbyrån	–	–	1	0.0	4	1.4	2	0.1	7	1.5
Televerket	39	9.8	104	41.8	46	6.0	175	87.0	374	144.6
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	50	1.1	100	7.7	150	9.9	250	15.0	550	33.7
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	4	0.1	15	10.4	14	10.2	43	47.8	76	68.5
Summa		51.8		333.7		402.7		450.6		1 238.8

1 Uppgift om antalet leverantörer har ej alltid kunnat lämnas.
2 Uppgifterna avser kalenderåret 1968.

Bilaga 9. Upphandlingens fördelning på varugrupper etc samt på ursprungsland under budgetåret 1968/69 (Fördelningen på myndigheter framgår av bilagorna 10–32)

	Upphandling i milj kr från						Procentuell andel
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt	% [1]
A Varor							
Livsmedel	135,4	7.8	0.4	0.3	2.1	146.1	3.2
Mineralprodukter exkl oljor	44.9	–	0.7	0.2	22.5	68.3	1.7
Mineraloljor	48.5	7.0	22.6	23.1	150.9	252.1	5.2
Kol och koks	1.7	–	–	–	15.8	17.5	0.4
Kemikalier	59.2	4.5	2.9	6.1	24.9	97.6	2.1
Medicinsk utrustning m m	4.7	0.4	2.0	1.6	2.5	11.3	0.2
Gummi- och plastartiklar	51.7	3.8	3.0	4.8	11.1	74.3	1.6
Lädervaror	5.4	0.1	–	0.0	0.1	5.7	0.1
Trävaror	54.0	0.2	0.0	–	0.1	54.4	1.2
Pappersvaror	70.0	1.9	1.0	0.3	1.9	75.1	1.6
Textilvaror	126.5	1.7	10.1	11.1	11.1	160.5	3.5
Skor	6.6	0.0	–	–	0.1	6.7	0.1
Metaller och metallprodukter	525.7	4.0	19.2	4.2	36.5	589.6	12.7
Maskiner (exkl elektriska)	550.3	4.6	166.4	292.3	22.6	1 036.1	22.3
Elmaskiner med tillbehör	492.6	6.2	24.7	22.5	51.0	597.0	12.9
Järnvägsutrustning	125.2	0.1	2.8	0.1	4.4	132.6	2.9
Transportmedel (exkl järnvägs-, luft- och sjötransportmedel)	124,5	0.1	16.1	2.8	15.9	159.4	3.4
Luft- och sjötransportmedel	161.9	2.7	0.8	3.5	1.2	170.0	3.7
Vetenskapliga instrument	39.1	2.1	12.8	20.3	12.1	86.3	1.9
Möbler	52.4	0.1	0.0	0.0	0.0	52.6	1.1
Andra varor [2]	626,2	4.2	48.3	11.0	68.7	758.3	16.3
Ej specificerade varor [3]	88.0	–	–	–	–	88.0	1.9
Summa under A	3 394.5	51.5	333.8	404.2	455.5	4 639.5	100.0
B Tjänster							
Konsulttjänster	404.6	0.2	0.0	0.0	–	404.8	37.0
Transporter	177.6	1.2	2.5	1.3	5.3	187.9	17.2
Övriga tjänster	369.4	0.2	2.2	0.9	7.5	380.2	34.7
Ej specificerade tjänster [3]	120.7	–	0.2	0.3	–	121.2	11.1
Summa under B	1 072.3	1.6	4.9	2.5	12.8	1 094.1	100.0
C Byggnads- och anläggningsarbeten							
Husbyggnadsarbeten	565.5	0.4	0.4	0.8	1.1	568.2	46.3
Anläggningsarbeten	352.3	–	–	–	–	352.3	28.7
Ej specificerade arbeten [3]	306.1	–	–	–	–	306.1	25.0
Summa under C	1 223.9	0.4	0.4	0.8	1.1	1 226.6	100.0
D *Underhåll* (Byggnadsstyrelsen)	66.0	1.1	1.1	2.3	3.0	73.5	
Totalt för A – D	5 756.7	54.6	340.2	409.8	472.4	7 033.7	

1 Av statens totala upphandling inom grupperna varor, tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten
2 Avser bl a upphandling av vapen och ammunition
3 Denna post innefattar uppgifter från myndigheter som inte lämnat någon ytterligare uppdelning inom grupperna varor, tjänster etc

Bilaga 10. Livsmedel, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Civilförsvarsstyrelsen	371					371
Förenade fabriksverken	130					130
Försvarets materielverk	92 409	572	287	148	967	94 383
Karolinska sjukhuset	3 381	100	150	200		3 831
Kriminalvårdsstyrelsen	6 001					6 001
Rikspolisstyrelsen	421					421
SIDA	25 245					25 245
Socialstyrelsen	3 078					3 078
Statens bakteriologiska laboratorium	770				300	1 070
Statens jordbruksnämnd	3 500	7 100				10 600
Statens järnvägar	29	11			28	68
Televerket	100					100
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar					818	818
Summa	135 435	7 783	437	348	2 113	146.116

Bilaga 11. Mineralprodukter exkl oljor, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	5 300					5 300
Civilförsvarsstyrelsen	120					120
Domänverket	3 000					3 000
Fortifikationsförvaltningen	22					22
Förenade fabriksverken	51					51
Försvarets materielverk	143					143
Generaltullstyrelsen	1 500					1 500
Högskolor	100					100
Karolinska sjukhuset	888			219		1 107
Kriminalvårdsstyrelsen	150					150
Rikspolisstyrelsen					300	300
SIDA	1					1
Sjöfartsverket	800					800
Statens järnvägar	82				10	92
Statens vattenfallsverk	940					940
Statens vägverk	40 800				5 900	46 700
Televerket	6		14		24	44
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar			700		7 281	7 981
Summa	53 903		714	219	13 515	68 351

Bilaga 12. Mineraloljor, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Civilförsvarsstyrelsen	88					88
Domänverket				1 400	1 400	2 800
Förenade fabriksverken	2 203			50		2 253
Försvarets materielverk	3 021		15 328	21 162	92 399	131 910
Karolinska sjukhuset				14		14
Postverket	5 990					5 990
Rikets allmänna kartverk	59					59
Rikspolisstyrelsen					9 297	9 297
Skolöverstyrelsen	20					20
Socialstyrelsen	30					30
Statens bakteriologiska laboratorium					100	100
Statens järnvägar	20 836				705	21 541
Statens vattenfallsverk	14 068		7 235		17 657	38 960
Statens vägverk	1 700					1 700
Televerket	500	7 000			25 000	32 500
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar				500	4 341	4 841
Summa	48 515	7 000	22 563	23 126	150 899	252 103

Bilaga 13. Kol och koks, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Förenade fabriksverken	899				151	1 050
Försvarets materielverk	349				1 513	1 862
Statens järnvägar	480					480
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar					14 094	14 094
Summa	1 728				15 758	17 486

Bilaga 14. Kemikalier, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Civilförsvarsstyrelsen	5					5
Domänverket	700	2 200			400	3 300
Fortifikationsförvaltningen	1 637					1 637
Förenade fabriksverken	1 413	1 864	240	23	62	3 602
Försvarets materielverk	6 545	289	219	2 584	1 640	11 277
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militär-apoteket[1])	20 268	93	955	37	388	21 741
Generaltullstyrelsen	24					24
Högskolor	2 468		3	2	4	2 477
Karolinska sjukhuset	45		40	32	74	191
Kriminalvårdsstyrelsen	1 666	10		60	309	2 045
Postverket	1 337		223	53	63	1 676
Rikets allmänna kartverk	147		55	277	253	732
Rikspolisstyrelsen	75			6	234	315
SIDA	177	6	438	43	2 198	2 862
Skolöverstyrelsen	43					43
Socialstyrelsen	50					50
Statens bakteriologiska laboratorium	1 300	30	400	2 500	1 800	6 030
Statens järnvägar	3 382					3 382
Statens provningsanstalt	7					7
Statens vattenfallsverk	329					329
Statens vägverk	16 000			100	12 900	29 000
Televerket	1 338		10			1 348
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	274		276	160	397	1 107
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar			55	212	4 151	4 418
Summa	59 230	4 492	2 914	6 089	24 873	97 598

[1] Även läkemedel.

Bilaga 15. Medicinsk utrustning m m, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Domänverket	25					25
Försvarets materielverk	437					437
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	1 265	106	800	150	1 200	3 521
Högskolor	26	3	12	4	16	61
Karolinska sjukhuset	750	150	925	1 200	1 100	4 125
Kriminalvårdsstyrelsen	180					180
Postverket					2	2
Rikspolisstyrelsen	117					117
SIDA	176	97	6	12	20	311
Skolöverstyrelsen	99					99
Socialstyrelsen	1 250					1 250
Statens bakteriologiska laboratorium	50		250	275	200	775
Statens järnvägar	134					134
Statens vattenfallsverk	58					58
Statens vägverk	160					160
Summa	4 727	356	1 993	1 641	2 538	11 255

Bilaga 16. Gummi- och plastartiklar, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	144	2				146
Civilförsvarsstyrelsen	137	21				158
Domänverket	750					750
Fortifikationsförvaltningen	14					14
Förenade fabriksverken	4 550	3	5	331	121	5 010
Försvarets materielverk	17 316	2 457	1 801	1 225	1 100	23 899
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	300	296	100	50	50	796
Generaltullstyrelsen	68					68
Högskolor	507	4	7	4	8	530
Karolinska sjukhuset	180		45		10	235
Kriminalvårdsstyrelsen	457	126		1 060	770	2 413
Lantmäteristyrelsen	11					11
Luftfartsverket	2					2
Postverket	5 432	122	135	149	383	6 221
Rikets allmänna kartverk	19		84	130	14	247
Rikspolisstyrelsen	818		110		296	1 224
SIDA	29	3	75		7 586	7 693
Skolöverstyrelsen	106					106
Socialstyrelsen	25					25
Statens bakteriologiska laboratorium	500	400	75	50	25	1 050
Statens järnvägar	5 110				40	5 150
Statens provningsanstalt	2					2
Statens vattenfallsverk	395					395
Statens vägverk	4 200	300	100			4 600
Statistiska centralbyrån	32					32
Televerket	6 551	74	456	833	678	8 592
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	4 000			927		4 927
Summa	51 655	3 808	2 993	4 759	11 081	74 296

Bilaga 17. Lädervaror, upphandling 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Civilförsvarsstyrelsen	419					419
Förenade fabriksverken	95					95
Försvarets materielverk	2 691			2		2 693
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	70					70
Generaltullstyrelsen	62					62
Kriminalvårdsstyrelsen	245	109			29	383
Lantmäteristyrelsen	4					4
Postverket	382				14	396
Rikets allmänna kartverk	2					2
Rikspolisstyrelsen	286					286
SIDA	2					2
Socialstyrelsen	20					20
Statens järnvägar	682					682
Statens vägverk	100					100
Televerket	374				93	467
Summa	5 434	109		2	136	5 681

Bilaga 18. Trävaror, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	9 110					9 110
Civilförsvarsstyrelsen	561					561
Domänverket	1 350					1 350
Fortifikationsförvaltningen	3 314					3 314
Förenade fabriksverken	1 663		25			1 688
Försvarets materielverk	5 847					5 847
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	392					392
Generaltullstyrelsen	10					10
Högskolor	301					301
Kriminalvårdsstyrelsen	10 579	235			113	10 927
Mynt- och justeringsverket	8					8
Postverket	190				12	202
Rikets allmänna kartverk	12					12
Rikspolisstyrelsen	114					114
Sjöfartsverket	360					360
Skolöverstyrelsen	99					99
Socialstyrelsen	1 670					1 670
Statens bakteriologiska laboratorium	50					50
Statens järnvägar	8 541					8 541
Statens provningsanstalt	16					16
Statens vattenfallsverk	457					457
Statens vägverk	1 600					1 600
Statistiska centralbyrån	2					2
Televerket	7 732	9			10	7 751
Summa	53 978	244	25		135	54 382

Bilaga 19. Pappersvaror, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	15					15
Civilförsvarsstyrelsen	125					125
Domänverket	500					500
Fortifikationsförvaltningen	72					72
Förenade fabriksverken	1 391			6		1 397
Försvarets materielverk	15 134		314	106	39	15 593
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	360	304				664
Generaltullstyrelsen	830					830
Högskolor	149		2	2	2	155
Karolinska sjukhuset	40					40
Kriminalvårdsstyrelsen	886				72	958
Lantmäteristyrelsen	70					70
Mynt- och justeringsverket	21					21
Postverket	29 665	1 557	648	86	1 756	33 712
Rikets allmänna kartverk	569	1				570
Rikspolisstyrelsen	1 107		38	72	23	1 240
SIDA	4 002	2		4	38	4 046
Sjöfartsverket	145					145
Skolöverstyrelsen	467					467
Socialstyrelsen	200					200
Statens bakteriologiska laboratorium	400					400
Statens järnvägar	4 589			25		4 614
Statens provningsanstalt	5					5
Statens vattenfallsverk	1 096					1 096
Statens vägverk	210					210
Statistiska centralbyrån	657			2		659
Televerket	7 329					7 329
Summa	70 034	1 864	1 002	303	1 930	75 133

Bilaga 20. Textilvaror, upphandling 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	57					57
Civilförsvarsstyrelsen	408		66			474
Förenade fabriksverken	4 295	80	50	2 200	93	6 718
Försvarets materielverk	88 064	1 146	5 696	712	1 020	96 638
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket[1])	3 200	500				3 700
Generaltullstyrelsen	376					376
Högskolor	18					18
Karolinska sjukhuset	986	21	14			1 021
Kriminalvårdsstyrelsen	6 110	2	1 227	116	380	7 835
Lantmäteristyrelsen	20					20
Mynt- och justeringsverket	1					1
Postverket	5 114	30	258		218	5 620
Rikets allmänna kartverk	4					4
Rikspolisstyrelsen	1 653	419				2 072
SIDA	164					164
Sjöfartsverket	7					7
Skolöverstyrelsen	60					60
Socialstyrelsen	3 130					3 130
Statens bakteriologiska laboratorium	30					30
Statens järnvägar	4 435				2	4 437
Statens provningsanstalt	5					5
Statens vattenfallsverk	534					534
Statens vägverk	200					200
Statistiska centralbyrån	48					48
Televerket	7 553		160		162	7 875
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar		50	2 070	8 100	9 231	19 451
Summa	126 472	1 748	10 041	11 128	11 106	160 495

[1] Därav förbandsmateriel 900 000 kr.

Bilaga 21. Skor, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	2					2
Civilförsvarsstyrelsen	66					66
Förenade fabriksverken	6					6
Försvarets materielverk	5 761	12				5 773
Generaltullstyrelsen	8					8
Kriminalvårdsstyrelsen	78				59	137
Rikspolisstyrelsen	39					39
Socialstyrelsen	55					55
Statens bakteriologiska laboratorium	15					15
Statens järnvägar	412					412
Statens vattenfallsverk	96					96
Statens vägverk	110					110
Summa	6 648	12			59	6 719

Bilaga 22. Metaller och metallprodukter, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	10 440	2	52		325	10 819
Civilförsvarsstyrelsen	749	26			2	777
Domänverket	2 400		500	500	800	4 200
Fortifikationsförvaltningen	347					347
Förenade fabriksverken	25 254	228	1 765	700	5 626	33 573
Försvarets materielverk	101 751	693	6 480	2 019	3 333	114 276
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	2 160		300	45	385	2 890
Generaltullstyrelsen	86					86
Högskolor	789	3	7	6	13	818
Karolinska sjukhuset	40		12			52
Kriminalvårdsstyrelsen	2 535	42	370		1 946	4 893
Luftfartsverket	500	50				550
Mynt- och justeringsverket	9 508				1 406	10 914
Postverket	4 668	2	115		169	4 954
Rikets allmänna kartverk	46					46
Rikspolisstyrelsen	1 869	9	200	35	10	2 123
SIDA	133				24	157
Sjöfartsverket	703					703
Skolöverstyrelsen	11 298	200	358	358	360	12 574
Socialstyrelsen	1 140					1 140
Statens bakteriologiska laboratorium	200		25	25	50	300
Statens järnvägar	44 788	2	109		2 379	47 278
Statens provningsanstalt	66		2	6	20	94
Statens vattenfallsverk	114 064	22	113		6 613	120 812
Statens vägverk	25 450	1 000	400		7	26 857
Televerket	162 637	1 701	1 379	18	5 261	170 996
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	2 100		7 000	500	7 756	17 356
Summa	525 721	3 980	19 187	4 212	36 485	589 585

Bilaga 23. Maskiner (exkl elektriska), upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	2 995	56			8	3 059
Civilförsvarsstyrelsen	6 264	28	222		142	6 656
Domänverket	500					500
Fortifikationsförvaltningen	854					854
Förenade fabriksverken	6 330	530	685	1 469	5 523	14 537
Försvarets materielverk	45 833	1 473	49 883	1 769	4 385	103 343
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	13					13
Generaltullstyrelsen	783				300	1 083
Högskolor	4 182		100	200		4 482
Karolinska sjukhuset	75		73			148
Kriminalvårdsstyrelsen	397	14	68		48	527
Lantmäteristyrelsen	40					40
Luftfartsverket		450			50	500
Mynt- och justeringsverket	21		121		151	293
Postverket	43 113	1 290	1 290	5 216	6 202	57 111
Rikets allmänna kartverk	221		17	3	1	242
Rikspolisstyrelsen	37			181	109	327
SIDA	242	22	31		10	305
Sjöfartsverket	61		300			361
Skolöverstyrelsen	413					413
Socialstyrelsen	200					200
Statens bakteriologiska laboratorium	685	70	50	200	25	1 030
Statens järnvägar	6 892	107	52	19	3 354	10 424
Statens provningsanstalt	7	1			2	10
Statens vattenfallsverk	370 645	120	110 400	282 600		763 765
Statens vägverk	49 820	390	2 910	50	2 250	55 420
Statistiska centralbyrån	53					53
Televerket	9 621		150	594	23	10 388
Summa	550 297	4 551	166 352	292 301	22 583	1 036 084

Bilaga 24. Elektriska maskiner med tillbehör, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	200				18	218
Civilförsvarsstyrelsen	245		22		94	361
Domänverket	300					300
Fortifikationsförvaltningen	2 048					2 048
Förenade fabriksverken	7 694	293	2 348	3 093	3 562	16 990
Försvarets materielverk	298 433	2 321	18 806	11 899	34 309	365 768
Generaltullstyrelsen	60					60
Högskolor	412		108	255	14	789
Karolinska sjukhuset	225	40	670	300	283	1 518
Kriminalvårdsstyrelsen	870	24	49	61	379	1 383
Lantmäteristyrelsen	140	189	178	2	93	602
Luftfartsverket				100		100
Postverket	721	22	30			773
Rikets allmänna kartverk	59		19	278	59	415
Rikspolisstyrelsen	23 517	56	682	4 471	528	29 254
SIDA	1 945	24	84	312	751	3 116
Sjöfartsverket	151					151
Skolöverstyrelsen	5 292	132	86	279	189	5 978
Socialstyrelsen	430					430
Statens järnvägar	20 538	194			594	21 326
Statens provningsanstalt	90			34	60	184
Statens vattenfallsverk	58 877	2 400			3 600	64 877
Statens vägverk	800					800
Statistiska centralbyrån	83			83	42	208
Televerket	67 977	470	1 327	927	5 910	76 611
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	1 458	3	315	432	407	2 615
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar					137	137
Summa	492 565	6 168	24 724	22 526	51 029	597 012

Bilaga 25. Järnvägsutrustning, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Försvarets materielverk	4					4
Statens järnvägar	125 171	86	2 798	114	4 382	132 551
Summa	125 175	86	2 798	114	4 382	132 555

Bilaga 26. Transportmedel (exkl järnvägs-, luft- och sjötransportmedel), upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	458		203		330	991
Civilförsvarsstyrelsen	681				66	747
Domänverket	11 200		200		600	12 000
Förenade fabriksverken	316			20		336
Försvarets materielverk	59 135		736		7 143	67 014
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	35					35
Generaltullstyrelsen	607					607
Karolinska sjukhuset	149					149
Kriminalvårdsstyrelsen	471		239	229	184	1 123
Mynt- och justeringsverket	5					5
Postverket	4 885		544	171	700	6 300
Rikets allmänna kartverk	2					2
Rikspolisstyrelsen	14 421			1 498	1 191	17 110
SIDA	424		426		37	887
Sjöfartsverket	2 870					2 870
Socialstyrelsen	200					200
Statens bakteriologiska laboratorium	10					10
Statens järnvägar	5 965		233	286	2 026	8 510
Statens vattenfallsverk	6 935		99	502	458	7 994
Statens vägverk	4 186				204	4 390
Televerket	10 819	143	13 400	48	2 885	27 295
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	720				77	797
Summa	124 494	143	16 080	2 754	15 901	159 372

Bilaga 27. Luft- och sjötransportmedel, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Förenade fabriksverken	500		25	100		625
Försvarets materielverk	160 250	2 230	762	3 358	822	167 422
Generaltullstyrelsen	1 100					1 100
Kriminalvårdsstyrelsen	5					5
Rikets allmänna kartverk	34				14	48
Rikspolisstyrelsen		441			367	808
SIDA	16					16
Summa	161 905	2 671	787	3 458	1 203	170 024

Bilaga 28. Vetenskapliga instrument, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Civilförsvarsstyrelsen	1 379				10	1 389
Förenade fabriksverken	233		42	20	25	320
Försvarets materielverk	22 314	816	4 516	10 079	2 024	39 749
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	18					18
Generaltullstyrelsen	1 859		50			1 909
Högskolor	4 951	130	212	454	44	5 791
Karolinska sjukhuset	900	275	1 800	950	793	4 718
Mynt- och justeringsverket	183				3	186
Postverket	40			4		44
Rikets allmänna kartverk	123		243	21	118	505
Rikspolisstyrelsen	39				53	92
SIDA	64	2	100	48	4	218
Statens bakteriologiska laboratorium				50	100	150
Statens järnvägar	879	2	2	104	43	1 030
Statens provningsanstalt	117	92	59	175	123	566
Statens vägverk	200	100	400	300	500	1 500
Televerket	800					800
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	4 967	680	5 405	8 099	8 209	27 360
Summa	39 066	2 097	12 829	20 304	12 049	86 345

Bilaga 29. Möbler, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	1 931					1 931
Byggnadsstyrelsen	178					178
Civilförsvarsstyrelsen	98					98
Domänverket	275					275
Förenade fabriksverken	303		24			327
Försvarets materielverk	35 721		20			35 741
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	12					12
Generaltullstyrelsen	37					37
Högskolor	429	6				435
Karolinska sjukhuset	965					965
Kriminalvårdsstyrelsen	87					87
Lantmäteristyrelsen	505					505
Luftfartsverket	150					150
Mynt- och justeringsverket	12					12
Postverket	2 862	20				2 882
Rikets allmänna kartverk	37					37
Rikspolisstyrelsen	2 822	36		2	14	2 874
SIDA	250	2		3	1	256
Sjöfartsverket	33					33
Skolöverstyrelsen	688	40				728
Socialstyrelsen	785					785
Statens bakteriologiska laboratorium	50					50
Statens järnvägar	206					206
Statens provningsanstalt	37					37
Statens vattenfallsverk	179					179
Statens vägverk	200					200
Statistiska centralbyrån	337					337
Statskontoret	100					100
Televerket	2 573					2 573
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	502	6	3		13	524
Summa	52 364	110	47	5	28	52 554

Bilaga 30. Andra varor, upphandling under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från					
	Sverige	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Arbetsmarknadsstyrelsen	2 760		61		11	2 832
Byggnadsstyrelsen	35 906	200	200	400	800	37 506
Civilförsvarsstyrelsen	354					354
Domänverket	7 600					7 600
Fortifikationsförvaltningen	43 132		430			43 562
Förenade fabriksverken	5 243	524	1 435	82	767	8 051
Försvarets materielverk	6 904	17	244	684	416	8 265
Försvarets materielverk, vapen och ammunition	209 675		10 377	899	6 863	227 814
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	49					49
Generaltullstyrelsen	110					110
Högskolor	6 713	19	166	581	202	7 681
Karolinska sjukhuset	3 957	200	1 000	800	600	6 557
Kriminalvårdsstyrelsen	26 214				714	26 928
Lantmäteristyrelsen	194		396	62	10	662
Luftfartsverket			100		500	600
Postverket	3 733	634	1 323	78	1 449	7 217
Rikets allmänna kartverk			1		6	7
Rikspolisstyrelsen	1 687		489	252	1 690	4 118
SIDA	24 747	1 671	46	170	32	26 666
Sjöfartsverket	2 994		2 900	300	200	5 894
Skolöverstyrelsen	3 281		72	60		3 413
Socialstyrelsen	1 024					1 024
Statens bakteriologiska laboratorium	140		300		300	740
Statens järnvägar	2 923				219	3 142
Statens provningsanstalt	59		3	6	11	79
Statens vattenfallsverk	1 816					1 816
Statens vägverk	21 460	200	1 540	500	900	24 600
Statistiska centralbyrån	184		35	1 300	42	1 561
Statskontoret	132					132
Televerket	205 096	371	24 928	3 534	46 967	280 896
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	8 581	411	1 710	1 238	5 956	17 896
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar			577			577
Summa	626 168	4 247	48 333	10 946	68 655	758 349

Bilaga 31. Tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten, upphandlade inom landet under 1968/69

Myndighet	Tjänster 1 000-tal kr				Byggnads- och anläggningsarbeten 1 000-tal kr		
	Konsult-tjänster	Trans-porter	Övriga tjänster	Ej spec	Hus-byggnad	Anlägg-ning	Ej spec
Arbetsmarknadsstyrelsen	3 100	6 514	3 547		15 778	47 272	
Byggnadsstyrelsen	21 666	63	40	531	228 403		16 697
Civilförsvarsstyrelsen	443		70	487	69	48	
Domänverket	1 800	31 000	41 800		14 100	3 600	
Fortifikationsförvaltningen	19 080	120			191 947	127 965	
Förenade fabriksverken	382	3 330	1 404	2 664	570	22 258	4 072
Försvarets materielverk	329 016	27 883	119 438		945	19 231	
Försvarets sjukvårdsstyrelse (inkl militärapoteket)	92	200					
Generaltullstyrelsen		50			100		
Högskolor	2 250	253	19	3 874			3 900
Karolinska sjukhuset	1 522	52	956				12 187
Kriminalvårdsstyrelsen	200	845	1 800	655	6 650	500	
Lantmäteristyrelsen			123				
Luftfartsverket	1 796			16 004	2 090	5 557	853
Mynt- och justeringsverket		3	104				
Postverket	1 815	81 329	36 693				9 300
Rikets allmänna kartverk			1 082				
Rikspolisstyrelsen	400	200	2 800				
SIDA	5 672	14 819	171				
Sjöfartsverket	450	2 656			405	146	
Skolöverstyrelsen	650	550			3 100		
Socialstyrelsen		180			700		
Statens bakteriologiska laboratorium	100	55	345				
Statens jordbruksnämnd				2 500			
Statens järnvägar	201		157 799				30 000
Statens provningsanstalt			49		9		
Statens vattenfallsverk				13 800			28 000
Statens vägverk		1 900		79 800			201 100
Statistiska centralbyrån	465	635					
Statskontoret	1 984						
Styrelsen för teknisk utveckling				400			
Televerket	11 106	1 507	1 185		100 658	125 000	
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	419	423					
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar		3 000				700	
Summa	404 609	177 567	369 425	120 715	565 524	352 277	306 109

Bilaga 32. Tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten, upphandlade från utlandet under 1968/69

Myndighet	Upphandling i 1 000-tal kr från				
	Danmark Finland Norge	Portugal Schweiz Storbritannien Österrike	USA	Övriga länder	Totalt
Konsulttjänster					
Försvarets materielverk	150	21	1		172
Transporter					
Postverket	1 210	1 950	1 255	4 790	9 205
Televerket	5	500	60	500	1 065
Övriga tjänster					
Försvarets materielverk	35	2 110		240	2 385
Lantmäteristyrelsen	120				120
Postverket	10		948	6 859	7 817
Rikets allmänna kartverk	12				12
Televerket		100		400	500
Ej specificerade tjänster					
Statens vattenfallsverk		200	300		500
Summa tjänster	1 542	4 881	2 564	12 789	21 776
Husbyggnadsarbeten					
Byggnadsstyrelsen	420	420	840	1 120	2 800
Summa totalt	1 962	5 301	3 404	13 909	24 576

Bilaga 33. Myndigheternas upphandling från norra stödområdet under 1966/67–1968/69 samt fördelning av *varu(materiel)*upphandlingen under 1968/69 på varugrupper

	Myndighet (upphandling i milj kr)																	
	Arbetsmarknadsstyrelsen	Byggnadsstyrelsen	Domänverket	Forttifikationsförvaltningen	Förenade fabriksverken	Försvarets materielverk	Kriminalvårdsstyrelsen	Postverket	Rikspolisstyrelsen	Sjöfartsverket	Skolöverstyrelsen	Socialstyrelsen	Statens järnvägar	Statens vattenfallsverk	Statens vägverk	Televerket	Övriga myndigheter	Summa
Upphandling av varor, tjänster och byggnads- och anläggningsarbeten																		
1966/67	36.0	31.5	8.0	45.5	1.9	91.9	5.8	5.4	0.5	1.7	–	0.6	8.0	39.0	15.6	34.0	18.9	344.3
1967/68	59.0	20.1	11.1	65.3	3.1	130.1	7.0	4.1	0.5	2.9	–	0.3	12.0	42.0	20.7	39.0	20.9	438.1
1968/69	62.0	16.4	9.0	79.3	5.2	75.5	10.5	9.9	0.7	2.1	0.7	0.4	10.0	35.0	6.8	52.3	5.7	381.5
Fördelning på varugrupper 1968/69																		
Livsmedel						11.9	0.4					0.1						12.4
Mineralprodukter exkl oljor	2.2			0.0										0.2				2.4
Mineraloljor						2.6		0.0		0.1		0.0						2.7
Kemikalier				0.0	0.0	0.0	0.1	0.0				0.0	0.1	0.1				0.3
Gummi- och plastartiklar	0.0			0.0	0.1	2.0	0.0	0.4	0.0			0.0	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	2.8
Lädervaror						0.1	7.2[1]	0.3	0.2	0.3		0.0	0.1		0.1		0.0	19.1[1]
Trävaror	1.3		0.4	0.5	0.1	2.8		0.0			0.0	1.1	1.6	0.4	0.6	2.0	0.0	
Pappersvaror				0.0	0.2	0.2		2.4			0.0	0.0		0.0		0.1	0.4	3.3
Textilvaror	0.0					6.1	0.0	0.0			0.0	0.5	0.0			0.0	0.0	6.6
Skor						3.9	0.0					0.0	0.0	0.0				3.9
Metaller och metallprodukter	4.6		0.7	0.3	0.6	7.1	0.5	0.1		0.4	0.5	0.1	0.7	8.9	0.6	0.4	1.4	26.9
Maskiner (exkl elektriska)			0.4	0.2		0.6		0.7		0.1		0.0	0.3		3.0		0.0	5.3
Elmaskiner med tillbehör	0.0			0.4		5.0	0.1				0.1	0.0	0.0		0.6	0.2	0.1	6.5
Järnvägsutrustning													0.4					0.4
Transportmedel (utom järnvägs-, luft- och sjö-)			6.8			8.2		0.3	0.5				0.8	2.7	1.3	0.6	0.0	21.2
Luft- och sjötransportmedel						0.0	0.0			0.5							0.1	0.6
Vetenskapliga instrument						0.0											0.1	0.1
Möbler	0.2				0.2	9.7		0.1				0.0		0.1		0.0	0.3	10.6
Andra varor	1.3	1.0		7.0		13.9	2.2			0.7	0.1	0.0	0.4		0.3	4.0	0.8	31.7
Summa varor	9.6	1.0	8.3	8.4	1.2	74.1	10.5	4.3	0.7	2.1	0.7	1.8	4.4	12.4	6.8	7.3	3.2	156.8

Bilaga 34. Myndigheternas upphandling av forsknings- och utvecklingsarbeten under 1966/67–1968/69

Myndighet	Typ av upp-drag[1]	Milj kr från 1966/67 Industriföretag	1966/67 Annat företag eller institution	1966/67 Totalt	1967/68 Industriföretag	1967/68 Annat företag eller institution	1967/68 Totalt	1968/69 Industriföretag	1968/69 Annat företag eller institution	1968/69 Totalt	Myndigheternas anmärkning
Byggnadsstyrelsen									1.2	1.2	
Civilförsvarsstyrelsen	F				0.2	0.1	0.3		0.1	0.1	
Domänverket	F	0.7	0.5	1.2	0.3	0.5	0.8	0.3	0.5	0.8	
Försvarets materielverk:											
armématerielförvaltningen	F	13.5	1.7	15.2	6.1	1.0	7.1	30.0	1.7	31.7	
armématerielförvaltningen	U	0.1	1.8	1.9	11.3		11.3	1.0	0.2	1.2	Uppdraget ej följt av produktbeställning hos samma företag
marinmaterielförvaltningen	F	3.0	0.2	3.2	21.8	0.8	22.6	4.0	0.6	4.6	
marinmaterielförvaltningen	U				0.2		0.2	1.7		1.7	
flygmaterielförvaltningen	F	332.2	8.4	340.6	1 077.1	9.2	1 086.3	62.1	12.2	74.3[2]	
flygmaterielförvaltningen	U	2.2		2.2				0.8		0.8	
intendenturmaterielförvaltningen	F	0.6	0.1	0.7	0.4	0.1	0.5	0.5	0.1	0.6	
intendenturmaterielförvaltningen	U							0.1		0.1	
Rikspolisstyrelsen	F		0.2	0.2	0.3	0.2	0.5	0.1	0.3	0.4	Uppdraget följt av produktbeställning hos samma företag
Statens järnvägar	F		0.2	0.2		0.6	0.6		0.4	0.4[2]	Uppdraget ej följt av produktbeställning hos samma företag
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	U								0.03	0.03	
Summa	F	350.0	11.3	361.3	1 106.2	12.5	1 118.7	97.0	15.9	112.9	
Summa	U	2.3	1.8	4.1	11.5		11.5	3.6	0.23	3.83	
Ej specificerat									1.2	1.2	
Totalsumma		352.3	13.1	365.4	1 117.7	12.5	1 130.2	100.6	17.33	117.93	

[1] F=Fristående uppdrag U=Uppdrag i samband med upphandling.

[2] Forsknings- och utvecklingsuppdrag utlagda hos företag i utlandet under 1968/69:
Statens järnvägar 0.4 milj kr
Försvarets materielverk 0.05 milj kr

Bilaga 35. Upphandlingsformer (sätt för anbudsinfordran) budgetåret 1968/69

Myndighet	Anbudsinfordran genom								Summa
	Annonsering		Särskilda skrivelser		Under hand		Ej specificerat		
	milj kr	%	milj kr	%	milj kr	%	milj kr	%	milj kr
Arbetsmarknadsstyrelsen	15.2	13.7	80.2	72.5	15.3	13.8	–	–	110.7
Byggnadsstyrelsen	15.0	3.9	280.0	73.4	49.0	12.8	37.6	9.9	381.6
Civilförsvarsstyrelsen	–	–	5.7	41.3	6.6	47.8	1.5	10.9	13.8
Domänverket	–	–	68.6	52.2	60.3	47.8	–	–	128.9
Fortifikationsförvaltningen	25.7	6.6	357.3	91.4	8.0	2.0	–	–	391.0
Förenade fabriksverken[1]							139.4	100.0	139.4
Försvarets materielverk	44.7	2.2	505.9	25.1	1 459.6	72.3	8.6	0.4	2 018.8
Försvarets sjukvårdsstyrelse	–	–	8.4	24.6	25.3	74.0	0.5	1.4	34.2
Generaltullstyrelsen	–	–	3.1	38.8	4.8	60.0	0.1	1.2	8.0
Högskolor	–	–	16.8	30.6	27.4	49.8	10.8	19.6	55.0
Karolinska sjukhuset	7.8	19.8	6.0	15.2	9.9	25.1	15.7	39.9	39.4
Kriminalvårdsstyrelsen	6.0	7.8	28.9	37.7	24.1	31.4	17.7	23.1	76.7
Lantmäteristyrelsen	0.3	14.3	1.1	52.4	0.7	33.3	–	–	2.1
Luftfartsverket	–	–	10.0	27.1	4.0	10.8	22.9	62.1	36.9
Mynt- och justeringsverket	–	–	–	–	12.0	100.0	–	–	12.0
Postverket	8.7	3.1	123.5	43.7	150.6	53.2	–	–	282.8
Rikets allmänna kartverk	–	–	0.5	12.5	3.5	87.5	–	–	4.0
Rikspolisstyrelsen	2.0	2.7	42.0	55.6	31.0	41.0	0.5	0.7	75.5
SIDA	–	–	4.6	5.0	88.1	95.0	–	–	92.7
Sjöfartsverket	0.1	0.7	12.7	84.7	2.2	14.6	–	–	15.0
Skolöverstyrelsen	–	–	0.3	0.8	36.6	99.2	–	–	36.9
Socialstyrelsen	1.2	8.0	9.9	66.0	3.8	25.3	0.1	0.7	15.0
Statens bakteriologiska laboratorium	–	–	3.6	29.3	8.7	70.7	–	–	12.3
Statens jordbruksnämnd	–	–	–	–	10.6	100.0	–	–	10.6
Statens järnvägar	–	–	270.0	58.4	192.0	41.6	–	–	462.0
Statens provningsanstalt	–	–	0.1	9.1	1.0	90.9	–	–	1.1
Statens vattenfallsverk	–	–	953.8	91.3	91.0	8.7	–	–	1 044.8
Statens vägverk	40.1	7.7	325.9	62.7	95.0	18.3	58.5	11.3	519.5
Statistiska centralbyrån	–	–	2.6	65.0	1.4	35.0	–	–	4.0
Statskontoret	–	–	–	–	2.2	100.0	–	–	2.2
Styrelsen för teknisk utveckling	–	–	0.1	16.7	0.1	16.7	0.4	66.6	0.6
Televerket	0.1	0.1	567.9	64.7	308.6	35.2	–	–	876.6
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	–	–	50.2	97.7	1.2	2.3	–	–	51.4
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	–	–	–	–	74.0	94.5	4.3	5.5	78.3
Summa	166.9	2.4	3 739.7	53.2	2 808.6	39.9	318.6	4.5	7 033.8

Redovisade synpunkter på valet av upphandlingsform

Annonsering har ansetts lämplig vid entreprenadupphandling samt vid upphandling av varor av mass- eller förbrukningskaraktär (livsmedel, förbrukningsmateriel o d). Annonsering har även bedömts lämplig när det gäller att öka anbudsgivarkretsen. Upphandlingssättet har påpekats vara administrativt tidsödande.

Särskilda skrivelser har ansetts vara lämpliga vid anbudsinfordran när det gällt att nå leverantörer med viss teknisk specialinriktning, tillräcklig kapacitet, erfarenhet etc eller när ett tillräckligt antal konkurrenskraftiga anbudsgivare kan nås utan annonsering.

Anbudsinfordran under hand används av de myndigheter, som endast har begränsad rätt att anlita denna upphandlingsform, företrädesvis vid inköp under 2 000 kr eller vid tilläggsbeställningar och liknande i enlighet med upphandlingskungörelsens bestämmelser. Större upphandlande myndigheter använder denna upphandlingsform vid upphandling av mera speciell karaktär och tillverkning, när antalet leverantörer är begränsat eller när endast en leverantör finns, när godtagbara anbud inte erhållits, vid brådskande upphandlingar och vid tilläggsbeställningar samt när affärsmässigheten i de enskilda fallen inte bedöms kunna tillfredställande tillgodoses vid användande av annan upphandlingsform.

[1] Fördelning har inte kunnat lämnas

Bilaga 36. Synpunkter på val av annonsorgan

Myndighet	Praxis vid val av annonsorgan[1]			Värdet av annonsering i Tidning för leveranser till staten
	Byggnads- och anläggnings-arbeten	Övrig upphandling		
	Tidningar[2]	Tidningar[2]	Upphandling av	
Arbetsmarknadsstyrelsen	LS, R, L	LS, R, L	Material (grus etc)	Visst värde, men annonsering i dagspressen bättre.
Byggnadsstyrelsen	LS, R, L			Stort värde vid entreprenadupphandling.
Civilförsvarsstyrelsen				Svårbedömt.
Fortifikationsförvaltningen	LS, R, L	LS, R, L	Byggnadsmaterial	Svårbedömt.
Försvarets materielverk		L		Ringa eller intet värde.
Karolinska institutet				Värdefullt vid upphandling av förnödenheter av allmän karaktär.
Tekniska högskolan i Stockholm				Visst värde.
Karolinska sjukhuset	LS	LS, R, F		Värdefullt.
Kriminalvårdsstyrelsen		LS	Livsmedel	Synnerligen stort vid upphandling av livsmedel.
Lantmäteristyrelsen		LS	Fotografering och mikrofilm	Svårbedömt
Mynt- och justeringsverket				Visst värde.
Postverket		LS, F	Kontorsmateriel	Inget värde med nuvarande lay-out.
Rikspolisstyrelsen		LS, L	Fordonsutrustning och hästar	Ingen tidningsannonsering är värdefull.
Sjöfartsverket	LS, R, L			Svårbedömt.
Socialstyrelsen		LS, L	Material till arbetsdriften samt livsmedel	Värdefullt.
Statens bakteriologiska laboratorium		LS, R	Foder och skyddskläder	Annons i dagspress ger bättre resultat.
Statens jordbruksnämnd				Svårbedömt.
Statens vattenfallsverk				Ringa värde vid upphandling av teknisk materiel.
Statens vägverk	LS, R, L	LS, R, L	Varor och tjänster	Ringa värde vid upphandling av varor och tjänster, tillfredsställande vid upphandling av anläggnings-arbeten.
Televerket		LS, R, L	Matvaror för industri-avdelningen	Svårbedömt.
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor				Ringa värde.

[1] Ingen av de tillfrågade myndigheterna annonserar i utländska tidningar.
[2] LS=Tidning för leveranser till staten, R=Rikstidning, L=Lokaltidning, F=Facktidning.

Bilaga 37. Omprövning av leverantörskretsen

Myndighet	Hur ofta omprövas kretsen av leverantörer?
Arbetsmarknadsstyrelsen	Vid varje upphandlingstillfälle
Byggnadsstyrelsen	Vid varje upphandlingstillfälle
Civilförsvarsstyrelsen	Vid varje upphandlingstillfälle
Domänverket	Kretsen kompletteras vid varje upphandlingstillfälle med nytillkomna tillverkare
Fortifikationsförvaltningen	Kompletteras vid behov. Lämpliga företag kontaktas kontinuerligt
Förenade fabriksverken	Omprövning sker så ofta detta är praktiskt möjligt
Försvarets materielverk	Vid varje upphandlingstillfälle, utom vid komplicerade produktslag
Försvarets sjukvårdsstyrelse	Fortlöpande
Generaltullstyrelsen	Minst en gång per år
Högskolor	Vid varje upphandlingstillfälle, karolinska institutet en gång per år
Karolinska sjukhuset	Vid varje upphandlingstillfälle
Kriminalvårdsstyrelsen	Minst en gång om året, vid verkstadsdriften oftare, i fråga om byggnadsverksamheten vid varje anbudsinfordran
Lantmäteristyrelsen	Fortlöpande
Luftfartsverket	Fortlöpande
Mynt- och justeringsverket	Vid köp av metaller för mynttillverkning sker omprövning i regel vartannat år
Postverket	Vid varje upphandlingstillfälle
Rikspolisstyrelsen	Vid varje upphandlingstillfälle
SIDA	Fortlöpande
Sjöfartsverket	Ca en gång per år
Socialstyrelsen, centralförvaltningen	En gång per år
Vårdanstalterna för alkoholmissbrukare	Vid varje upphandlingstillfälle
Ungdomsvårdsskolorna	Halvårsvis
Statens bakteriologiska laboratorium	Vid varje upphandlingstillfälle
Statens jordbruksnämnd	Vid varje upphandlingstillfälle
Statens järnvägar	Vid varje upphandlingstillfälle
Statens provningsanstalt	Vid varje upphandlingstillfälle
Statens vattenfallsverk	Kontinuerlig marknadsuppföljning och därav föranledd omprövning
Statens vägverk	En gång per år eller vid varje upphandlingstillfälle
Statistiska centralbyrån	En gång per år
Statskontoret	Fortlöpande
Televerket	Vid varje upphandlingstillfälle
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	Fortlöpande
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	Vid varje upphandlingstillfälle

Myndighet	Antal register	Genomsnittligt antal företag per register	Antal företag från norra stödområdet i registren	Antal utländska leverantörer i registren			Uppförs alla företag som begär det?	Har företag nekats pga otillräcklig kvalifikation?	Får icke uppfört företag besked härom?
				EFTA-länder	USA	Övriga länder			
Arbetsmarknadsstyrelsen	2	517	42	4	4	14	Nej	Nej	
Byggnadsstyrelsen	1–4/enhet	450	40				Ja	Ja	Nej
Civilförsvarsstyrelsen[1]	0								
Domänverket	1	2 000	400	112	112	182	Nej	Ja	Nej
Fortifikationsförvaltningen	1	750	50	6			Ja	Nej	
Förenade fabriksverken		30–500	10/enhet				Ja	Nej	
Försvarets materielverk:									
arméматerielförvaltningen	4	1 230	100	155	79	157	Nej	Ja	Ja
marinmaterielförvaltningen	3	800	125	95	50	60	Nej	Ja	Ja
flygmaterielförvaltningen	4	1 100	50	580	740	185	Nej	Ja	Ja
intendenturmaterielförvaltningen	18	150	50	65	32	80	Nej	Ja	Ja
Försvarets sjukvårdsstyrelse	1	110	30	30	10	50	Ja	Ja	Ja
Försvarets sjukvårdsstyrelse, militärapoteket	1	75		24	15	23	Nej	Ja	Ja
Generaltullstyrelsen	2	85–100					Ja	Nej	
Högskolor:									
Karolinska institutet	7	10–12		20	12	15	Ja	Nej	
Lantbrukshögskolan	30	20–30					Nej	Ja	Nej
Kriminalvårdsstyrelsen	3	350	150	70	15	80	Ja	Nej	
Lantmäteristyrelsen	1	50	2	4		5	Ja	Nej	
Luftfartsverket	3	3–15	7				Ja	Nej	
Postverket	7	100	30	75	50	175	Ja	Nej	
Rikets allmänna kartverk	1	348	4	17	13	23	Nej	Ja	Nej
Rikspolisstyrelsen	1	390	28	14	10	28	Ja	Nej	
SIDA	4	50–400	15	90	50	100	Ja	Nej	
Sjöfartsverket	1	300	10	55	100	300	Nej	Nej	
Socialstyrelsen	1	20	2	12	5	10	Nej	Ja	Ja
Statens bakteriologiska laboratorium	2	800	25	30	35	30	Nej	Ja	Ja
Statens jordbruksnämnd	2	11		1		1	Ja	Nej	
Statens järnvägar[2]	1						Nej	Ja	Ja
Statens provningsanstalt	1	700	15	165	130	110	Ja	Nej	
Statens vattenfallsverk[3]									
Statens vägverk, centralförvaltningen	1	600	125	125	75	40	Nej	Ja	Ja
Statens vägverk, vägförvaltningarna	1–4	20					Nej	Ja	Ja
Televerket	5	50–500	150	90	35	100	Nej	Ja	Ja
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	1	500	25	150	150	250	Ja	Nej	Ja
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	10	10–1 000					Ja	Nej	

[1] Nya firmor i en bransch registreras.
[2] Detaljuppgifter har inte kunnat lämnas.
[3] Använder branschregister. Egna register under utarbetande.

Bilaga 39. Besök hos utländska företag för orientering om deras produkter

Myndighet	Antal man-dagar per år	Antal företag	Anmärkning
Byggnadsstyrelsen	3	1	
Domänverket			Har förekommit i enstaka fall
Förenade fabriksverken	2 417	69	
Försvarets materielverk:			
armématerielförvaltningen	415	47	
marinmaterielförvaltningen	140	52	
flygmaterielförvaltningen	500	80	Ofta i samband med kontroll av leveranser
intendenturmaterielförvaltningen	20	13	
Lantmäteristyrelsen			Har förekommit i enstaka fall
Luftfartsverket	6	5	
Mynt- och justeringsverket	5	3	
Postverket	135	20	Inkl besök på utställningar
Rikets allmänna kartverk	14	3	
Rikspolisstyrelsen	15	3	
SIDA	5	5	
Sjöfartsverket	1,5	3	
Statens bakteriologiska laboratorium	8	4	
Statens järnvägar	75	50	
Statens vattenfallsverk	40	35	
Statens vägverk	10	4	
Statistiska centralbyrån	30	10	
Televerket	220	36	
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	30	15	

Bilaga 40. Tillämpade betalningsvillkor (summarisk sammanfattning)

Myndighet	Varor (materiel)	Byggnads- och anläggningsarbeten
Arbetsmarknadsstyrelsen	Enligt avtalade konditioner. Dellikvider upp till 80 % vid barackinköp	I terminer enligt betalningsplan
Byggnadsstyrelsen	–	Dellikvider i takt med utfört arbete, slutlikvid efter godkänd slutbesiktning
Domänverket	30 dgr efter leverans	–
Fortifikationsförvaltningen	30 dgr netto eller ./. 2 %	Enligt betalningsplan eller i mån av utfört arbete
Förenade fabrikverken	Vanligast 30 dgr netto, fri leveransmånad, räntebelastning vid försenad betalning. I vissa fall 5 % kassarabatt vid betalning inom 10–15 dgr	–
Försvarets materielverk	I allmänhet 30 dgr netto (standardvaror). I vissa fall 2–3 % kassarabatt. För typarbeten betalning efter godkänd leverans – delbetalningar kan förekomma	–
		–
Postverket	Huvudregel 30 dgr netto, kassarabatt per 10 och 30 dgr förekommer	Dellikvider i takt med utfört arbete, slutlikvid efter godkänt slutbesiktning
Rikspolisstyrelsen	I regel 30 dgr netto efter slutleverans	–
Statens järnvägar	Varierar med hänsyn till inköpsobjekt, bransch m m	–
Statens vattenfallsverk	I takt med leveranserna, ofta månadsvis. Vid garantitid kan 10 % innehållas. Vid större maskinköp 1/3 vid avtal, 1/3 vid leverans och resten vid färdigt montage	–
Statens vägverk	30 dgr netto eller ./. 1,5–2 %	Efter betalningsplan
Televerket	30 dgr netto eller ./. 1–2 %. Vid större utrustningar kan förekomma terminsbetalningar	Efter betalningsplan
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	30 dgr ./. 2 % eller 10 dgr ./. 3 %	–
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	Kontant netto 10 resp 30 dgr. Import mot dokument	–
Övriga myndigheter		
Som regel tillämpas betalning inom 30 dgr, ofta med 1–2 % kassarabatt. Vid 10 dgr erhålls högre rabatter.		

Bilaga 41. Varuupphandlingens fördelning under budgetåret

Myndighet	Är leveranserna av varor jämnt fördelade under budgetåret?		Andel varubetalningar under maj och juni	
	Svar	Om nej, orsak [1]	1967/68 %	1968/69 %
Arbetsmarknadsstyrelsen	Ja[2]		26	21
Byggnadsstyrelsen	Ja		– [3]	– [3]
Civilförsvarsstyrelsen	Ja		21	18
Domänverket	Nej	Största leveranserna under november-april på grund av att skogsarbetet är säsongbetonat	13	14
Fortifikationsförvaltningen	Ja		20	20
Förenade fabriksverken	Ja		10–50[4]	9–34[4]
Försvarets materielverk	Nej	Industrins säsongvariationer samt önskemålet att leverera före semestrar och helger. En del leveranser bundna till årstiden. Vissa anslagsskäl	35	25
Generaltullstyrelsen	Ja		15	16
Kriminalvårdsstyrelsen	Ja Nej	Intendenturmateriel inköps i större poster som läggs upp i centralförråd	18	16
Luftfartsverket	Nej	I allmänhet beställning i början av budgetåret och leverans under sista kvartalet	25	25
Postverket				
för eget bruk	Nej	Trafiktoppar och semesterstängning förskjuter upphandlingen	15	18
för andra myndigheter	Nej	Genom att myndigheternas beställningar av kontorsmateriel av anslagsskäl ofta koncentreras till slutet av budgetåret sker en viss ökning av postverkets upphandling vid denna tid	22	20
Rikspolisstyrelsen	Ja		12	17
Statens järnvägar	Ja		20	20
Statens vattenfallsverk	Ja		23	28
Statens vägverk, centralförvaltningen	Ja Nej	Maskinleveranser som är säsongbundna till höst och vår	20	30
Statens vägverk, regionala förvaltningen	Ja Nej	Säsongvariationer förekommer	20	20
Televerket	Ja		19	20
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	Ja		18	15
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	Ja		17	17

Övriga myndigheter

Övriga myndigheter har till allt övervägande del uppgivit att leveranserna är jämnt fördelade under året.

[1] Orsakerna summariskt sammanfattade
[2] En viss koncentration till vinterhalvåret
[3] Frågan har ej ansetts möjlig att besvara
[4] Andelen varierar mellan enheterna

Bilaga 42. Anslags- och budgetsystemets inverkan på upphandlingen

Myndighet	Innebär nuvarande anslags- och budgetsystem några nackdelar ur upphandlingssynpunkt?	
	Svar	Om ja, ange nackdelarna[1]
Arbetsmarknadsstyrelsen	Nej	
Byggnadsstyrelsen	Ja	Frågan komplicerad – ej närmare utvecklad i svaret
Civilförsvarsstyrelsen	Ja	Vissa svårigheter föreligger med betalning av varor som köpts från förslagsanslag. Leveransförseningar kan medföra att medel inte disponeras vid betalningstillfället
Domänverket	Nej	
Fortifikationsförvaltningen	Ja	Nuvarande system passar inte ihop med arbetsmarknadsmyndigheternas planering. Arbetsanhopning vid budgetårsskiftet
Förenade fabriksverken	Nej	
Försvarets materielverk	Ja	Då reservationer vid budgetårsskiftet ej alltid får utnyttjas nästkommande budgetår uppstår ibland en olämplig forcering av arbetet, som bl a påverkar beställningsverksamheten. Principen att reservationsmedel vid utgången av budgetåret inte får utnyttjas försvårar också produktionsplaneringen vid industrin och minskar möjligheten till förmånliga upphandlingar
Generaltullstyrelsen	Nej	
Högskolor	Nej	
Kriminalvårdsstyrelsen	Ja	Ett budgetår är ofta en för snäv tidsram för upphandling, tillverkning, försäljning och myndigheternas betalning
Luftfartsverket	Ja	Ofta omöjligt påbörja och avsluta en upphandling under ett budgetår. Anslagen bör avse viss investeringsvolym i stället för objekt
Postverket	Ja	Myndigheternas koncentrering av beställningarna hos postverket vid budgetårssluten medför hård belastning på postverkets inköpsavdelning
Rikspolisstyrelsen	Nej	
Statens järnvägar	Ja	Vid större investeringsobjekt då långtidskontrakt erfordras
Statens vattenfallsverk	Nej	
Statens vägverk	Ja	Anslagen för den statliga väghållningen avser kalenderår. Investeringsanslaget till vägverkets förrådsfond avser däremot budgetår. Detta medför att överensstämmelse mellan medelsanvisning och intern budgetering saknas
Televerket	Nej	
Utrustningsnämnd för universitet och högskolor	Nej	
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	Ja	Förslagsanslag är inte lämpliga för löpande affärsrörelse

Övriga myndigheter
Det helt övervägande antalet har svarat nej på frågan.

[1] Nackdelarna summariskt sammanfattade.

Bilaga 43. Antagande av anbud under budgetåret 1968/69 då andra omständigheter än prisfaktorn varit utslagsgivande

Myndighet	Antal	Milj kr	Avgörande faktorer (antal ärenden)			
			Leverans-villkor	Service	Kvalitet	Andra kommersiella förhållanden
Arbetsmarknasstyrelsen[1]	12	3.0	7	1	4	3
Byggnadsstyrelsen	6	10.0	2			4
Civilförsvarsstyrelsen	5	0.1			5	
Domänverket	2	3.5			1	1
Fortifikationsförvaltningen	27	11.6	1	1	2	23
Förenade fabriksverken	185	7.5	111	10	59	5
Försvarets materielverk:						
armématerielförvaltningen	0					
marinmaterielförvaltningen	45	1.7	15		29	1
flygmaterielförvaltningen	279	15.8	3	81	113	82
intendenturmaterielförvaltningen	44[2]	10.4	5		28	6
Försvarets sjukvårdsstyrelse	320	1.5	15	5	300	
Generaltullstyrelsen	2	0.3			2	
Tekniska högskolan i Stockholm	20	0.3				20
Karolinska institutet	25					25
Karolinska sjukhuset	55	0.8	2	3	40	10
Kriminalvårdsstyrelsen	56	1.7	2	1	28	25
Lantmäteristyrelsen	1				1	
Luftfartsverket	5	0.3	3		2	
Postverket	188	8.3	10	2	50	126[3]
Rikspolisstyrelsen	19	1.2			12	7
Sjöfartsverket	14	0.3	3		11	
Statens bakteriologiska laboratorium	40	3.5		5	30	5
Statens järnvägar[4]						
Statens provningsanstalt	46	0.5	1	4	33	8
Statens vattenfallsverk	32	34.7[5]	20		12	5
Statens vägverk	280	61.3	36	2	200	42
Statistiska centralbyrån	1	0.5			1	
Televerket	132	21.1	23		97	12
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	200	2.5	25	25	150	
Summa totalt	2 041	202.4	284	140	1 210	410

[1] Varav tre ärenden vid vilka två av de angivna faktorerna varit avgörande.
[2] Varav fem av sysselsättningsskäl enligt Kungl Maj:ts beslut.
[3] Varav 117 st avser motordrivmedel.
[4] Uppgifter har inte kunnat lämnas.
[5] Varav 34.3 milj kr hänför sig till fem ärenden där såväl kvalitets- som andra kommersiellt betingade förhållanden varit avgörande.

Bilaga 44. Efterskänkande av avtalat vite

Myndighet	Har under 1968/69 avtalat vite efterskänkts eller leveranstiden förlängts i fall då sådant vite avtalats?		
	Svar	Om ja, antal fall	Anmärkning
Arbetsmarknadsstyrelsen	Nej		
Byggnadsstyrelsen	Ja	32	
Civilförsvarsstyrelsen	Ja	2	Ett fall med förlängd leveranstid
Domänverket	Nej		
Fortifikationsförvaltningen	Ja	80	I allmänhet har leveranstiden förlängts
Förenade förbriksverken	Ja	1	
Försvarets materielverk	Ja		Efterskänkande av vite har inte förekommit. Enligt 36 § avtalslagen har jämkning av vite ägt rum. Förlängd leveranstid har medgivits i ett relativt begränsat antal fall, där leverantören inte varit vållande till leveransförseningen
Försvarets sjukvårdsstyrelse	Nej		
Generaltullstyrelsen	Nej		
Högskolor	Nej		
Karolinska sjukhuset	Nej		
Kriminalvårdsstyrelsen	Nej		
Lantmäteristyrelsen	Nej		
Luftfartsverket	Ja	9	
Mynt- och justeringsverket	Nej		
Postverket	Nej		
Rikets allmänna kartverk	Nej		
Rikspolisstyrelsen	Nej		
SIDA	Nej		
Sjöfartsverket	Ja	2	
Socialstyrelsen	Ja		I ett flertal fall har förlängd leveranstid medgivits med hänsyn till att branschföretagen vid skilda tillfällen haft stora åtaganden gentemot normalsjukvården
Statens bakteriologiska laboratorium	Nej		
Statens jordbruksnämnd	Nej		
Statens järnvägar	Nej		
Statens provningsanstalt	Nej		
Statens vattenfallsverk	Ja	2	
Statens vägverk	Ja	3	
Televerket	Ja		Vite har normalt icke uttagits, då förseningarna vanligen varit så korta att de ej medfört några olägenheter för verket
Utrustningsnämnden för universitet och högskolor	Nej		
Överstyrelsen för ekonomiskt försvar	Nej		

Statens offentliga utredningar 1971

Kronologisk förteckning

1. SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. Beckman. Fi.
2. Post- och Inrikes Tidningar. Norstedt & Söner. Ju.
3. Veterinärdistriktsindelningen, m m. Svenska Reproduktions AB. Jo.
4. Kommunala val. Esselte. C.
5. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. Esselte. Fi.
6. Ny sjömanslag. Esselte. K.
7. Finansiella tillväxtaspekter 1960—1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 4. Esselte. Fi.
8. Arbetskraftsresurserna 1965—1990. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 1. Esselte. Fi.
9. Större företags offentliga redovisning. Esselte. Fi.
10. Snatteri. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Ju.
11. Ett nytt bilregister. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
12. Miljövården i Sverige under 70-talet. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 8. Esselte. Fi.
13. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 6. Esselte. Fi.
14. Varuhandeln fram till 1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 3. Esselte. Fi.
15. Förslag till aktiebolagslag m m. Tryckeribolaget. Ju.
16. Regional utveckling och planering. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 7. Esselte. Fi.
17. Malm - Jord - Vatten. Svenska Reproduktions AB. I.
18. Mått och vikt. Norstedt & Söner. Fi.
19. Familjepensionsfrågor m m. Berlingska Boktryckeriet. Lund. S.
20. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande I. Norstedt & Söner. K.
21. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. Norstedt & Söner. K.
22. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. Norstedt & Söner. K.
23. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m m. Norstedt & Söner. K.
24. Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. Berlingska Boktryckeriet. Lund. U.
25. Boendeservice 3. Kommunstudien. Esselte. In.
26. Boendeservice 4. Projektstudien. Esselte. In.
27. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. Esselte. In.
28. Boendeservice 6. Strukturstudien. Esselte. In.
29. Kyrkan kostar. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
30. Sjömanspension. Göteborgs Offsettryckeri AB. K.
31. Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
32. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga till Den svenska betalningsbalansstatistiken. Esselte. Fi.
33. Fri affärstid. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
34. Lastbil och Taxi. Beckman. K.
35. Den fria rörligheten för personer inom EEC. Esselte. In.
36. Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. Esselte. U.
37. Konsumentpolitik-riktlinjer och organisation. Tryckeribolaget. H.
38. Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. Göteborgs Offsettryckeri AB. S.
39. Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. Berlingska Boktryckeriet. Lund. In.
40. Export och import 1971—1975. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 5. Esselte. Fi.
41. Ny domstolsadministration. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
42. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. Esselte. In.
43. Arbetskraftens struktur och dimensioner. Esselte. In.
44. Bilagor till KSA-utredningens betänkande. Esselte. In.
45. Utsökningsrätt XI. Norstedt & Söner. Ju.
46. Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. Norstedt & Söner. Fi.
47. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
48. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
49. Unga lagöverträdare I. Esselte. Ju.
50. Räddningstjänst. Göteborgs Offsettryckeri AB. C.
51. Invandrarutredningen I. Göteborgs Offsettryckeri AB. In.
52. Byggandets industrialisering. Beckman. In.
53. Lärarnas arbete. En statistisk arbetstidsstudie. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
54. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
55. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
56. Ny moratorielag. Svenska Reproduktions AB. Ju.
57. Utbildning av vissa värnpliktiga i stabstjänst. Esselte. Fö.
58. Rätten till abort. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
59. Högsta domstolens kansli. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
60. Universitetsstudier utan examen. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
61. Val av utbildning och yrke. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
62. Högre utbildning och arbetsmarknad. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
63. Vintersjöfart. Beckman. K.
64. Sanering I. Esselte. In.
65. Sanering II. Bilagor. Esselte. In.
66. Mellanölsfrågan. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
67. Ränteomfördelning och vinstutdelning. Göteborgs Offsettryckeri AB. In.
68. Läkartjänster. Göteborgs Offsettryckeri AB. S.
69. Näringspolitiken — ny verksorganisation. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
70. Plan och prognos. 1970 års långtidsutredning. Bilaga 9. Esselte Fi.
71. Bokskogens bevarande. Svenska Reproduktions AB. Jo.
72. Maskinell teknik vid de allmänna valen. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
73. Fonogrammen i musiklivet. Esselte. U.
74. Kriminalvård i anstalt. Esselte. Ju.
75. Hushållning med mark och vatten. Esselte C.
76. Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden. Göteborgs Offsettryckeri AB. Ju.
77. Svenska folkets alkoholvanor. Esselte. Fi.
78. Jordbruksbeskattningen. Beckman. Fi.

Forts.

Statens offentliga utredningar 1971

Kronologisk förteckning

Forts.

79. Byggnadsindex för bostäder. Esselte. Fi.
80. Vuxna Utbildning Studiefinansiering. Göteborgs Offsettryckeri AB. U.
81. Den mänskliga faktorn i vägtrafiken. Ljungföretagen, Örebro. Ju.
82. Förvaltning av fonder i staten. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.
83. Skadestånd III. Esselte. Ju.
84. Kommunal kompetens. Esselte. C.
85. Lokalisering av skogsindustri i södra Sverige. Göteborgs Offsettryckeri AB. C.
86. Bilen och konsumenten. Göteborgs Offsettryckeri AB. H.
87. Reformer inom studiemedelssystemet. Beckman. U.
88. Offentlig upphandling. Göteborgs Offsettryckeri AB. Fi.

Anm. Om särskild tryckort ej anges är tryckorten Stockholm.

Nordisk udredningsserie (Nu) 1971

Kronologisk förteckning

1. Forskning med relation till utbildning för åldersklasserna 16—19 år.
2. Harmonisering av matematikundervisningen i årskurs 1—6 i de nordiska länderna.
3. Konsument- och marknadsföringsfrågor.
4. Nordiska transportproblem.
5. Nordiska ministerrådets arbetsformer.

Statens offentliga utredningar 1971

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Post- och Inrikes Tidningar. [2]
Snatteri. [10]
Förslag till aktiebolagslag m m. [15]
Ny domstolsadministration. [41]
Utsökningsrätt XI. [45]
Unga lagöverträdare I. [49]
Ny moratorielag. [56]
Rätten till abort. [58]
Högsta domstolens kansli. [59]
Maskinell teknik vid de allmänna valen. [72]
Kriminalvård i anstalt. [74]
Offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden. [76]
Den mänskliga faktorn i vägtrafiken. [81]
Skadestånd III. [83]

Socialdepartementet

Familjepensionsfrågor m m. [19]
Särskilda tandvårdsanordningar för vissa patientgrupper. [38]
Läkartjänster. [68]

Försvarsdepartementet

Utbildningen av vissa värnpliktiga i stabstjänst. [57]

Kommunikationsdepartementet

Ny sjömanslag. [6]
Ett nytt bilregister. [11]
Utredningen angående befordran av farligt gods på väg m m. 1. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Betänkande 1. [20] 2. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga A. [21] 3. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Bilaga B. [22] 4. Europeisk överenskommelse om internationell transport av farligt gods på väg. (ADR) Register m m.[23]
Sjömanspension. [30]
Lastbil och Taxi. [34]
Vintersjöfart. [63]

Finansdepartementet

SOU 71. Handbok för det officiella utredningstrycket. [1]
1970 års långtidsutredning. 1. Svensk industri under 70-talet med utblick mot 80-talet. Bilaga 2. [5] 2. Finansiella tillväxtaspekter 1960—1975. Bilaga 4. [7] 3. Arbetskraftsresurserna 1965—1990. Bilaga 1. [8] 4. Miljövården i Sverige under 70-talet. Bilaga 8. [12] 5. Utvecklingstendenser inom offentlig sektor. Bilaga 6. [13] 6. Varuhandeln fram till 1975. Bilaga 3. [14] 7. Regional utveckling och planering. Bilaga 7. [16] 8. Export och import 1971—1975. Bilaga 5. [40] 9. Plan och prognos. Bilaga 9. [70]
Större företags offentliga redovisning. [9]
Mått och vikt. [18]
Betalningsbalansutredningen. 1. Den svenska betalningsbalansstatistiken. [31] 2. Valutareserven och utrikeshandelns finansiella struktur. Bilaga. [32]
Teknisk översyn av kapitalbeskattningen. [46]
Testutredningen. 1. Psykologiska urvalsmetoder inom statsförvaltningen. [47] 2. Personurval med hjälp av psykologiska undersökningar. [48]
Mellanölsfrågan. [66]
Svenska folkets alkoholvanor. [77]
Jordbruksbeskattningen. [78]
Byggnadsindex för bostäder. [79]
Förvaltning av fonder i staten. [82]
Offentlig upphandling. [88]

Utbildningsdepartementet

Vuxenpedagogisk forskning och utbildning. [24]
Kyrkan kostar. [29]
Produktionsresurser för tv och radio i utbildningen. [36]
Utredningen rörande lärarnas arbetsförhållanden. 1. Lärarnas arbete. En statistisk arbetstidsstudie. [53] 2. Lärarnas arbete. Bilaga I. Tekniska rapporter. [54] 3. Lärarnas arbete. Bilaga II. Tabeller. [55]
1968 års utbildningsutredning 1. Universitetsstudier utan examen. [60] 2. Val av utbildning och yrke. [61] 3. Högre utbildning och arbetsmarknad. [62]
Fonogrammen i musiklivet. [73]
Vuxna Utbildning Studiefinansiering. [80]
Reformer inom studiemedelssystemet. [87]

Jordbruksdepartementet

Veterinärdistriksindelningen, m m. [3]
Bokskogens bevarande. [71]

Handelsdepartementet

Fri affärstid. [33]
Konsumentpolitik — riktlinjer och organisation. [37]
Näringspolitiken — ny verksorganisation. [69]
Bilen och konsumenten. [86]

Inrikesdepartementet

Servicekommittén. 1. Boendeservice 3. Kommunstudien. [25] 2. Boendeservice 4. Projektstudien. [26] 3. Boendeservice 5. Totalkostnadsstudien. [27] 4. Boendeservice 6. Strukturstudien. [28]
Den fria rörligheten för personer inom EEC. [35]
Den svenska köpkraftsfördelningen 1967. [39]
KSA-utredningen. 1. Försäkring och annat kontant stöd vid arbetslöshet. [42] 2. Arbetskraftens struktur och dimensioner. [43] 3. Bilagor till KSA-utredningens betänkande. [44]
Invandrarutredningen I. [51]
Byggandets industrialisering. [52]
Saneringsutredningen. 1. Sanering I. [64] 2. Sanering II. Bilagor [65]
Ränteomfördelning och vinstutdelning. [67]

Civildepartementet

Kommunala val. [4]
Räddningstjänst. [50]
Hushållning med mark och vatten. [75]
Kommunal kompetens. [84]
Lokalisering av skogsindustri i södra Sverige. [85]

Industridepartementet

Malm — Jord — Vatten. [17]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

KUNGL. BIBL.
- 7 MRS 1972
STOCKHOLM

Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-00181-0