

Näringsutskottets yttrande

1980/81:5 y

över motioner om upphandlingsförordningen m. m.

Till finansutskottet

Till näringsutskottet har hänvisats tre motioner vari framläggs förslag med anknytning till upphandlingsförordningen (1973:600, ändrad och omtryckt 1980:850).

Dessa motioner är

1980/81:326 av Rune Torwald (c) och Martin Olsson (c), vari, såvitt nu är i fråga, hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder för att reducera förekomsten av s. k. svarta företag inom byggssektorn m. m.,

1980/81:783 av Sven Andersson (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp), vari, såvitt nu är i fråga, hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i denna motion anförts angående förtydligande av anvisningarna till upphandlingsförordningen,

1980/81:802 av Rolf Rämgård (c), vari hemställs att riksdagen hemställer att regeringen skyndsamt låter utreda möjligheterna att införa "frikort" för seriösa företag.

Till finansutskottet har hänvisats ett antal motioner från allmänna motionstiden år 1981 som berör upphandlingsförordningen. Det torde vara fördelaktigt om finansutskottet får möjlighet att i samband med dem behandla även de ovan nämnda motionsyrkandena.

Under förutsättning av finansutskottets samtycke överlämnar näringsutskottet därför motionerna 1980/81:326, 1980/81:783 och 1980/81:802 till finansutskottet, de båda förstnämnda i angivna delar (se i övrigt NU 1980/81:4 y resp. NU 1980/81:39). Därvid avger näringsutskottet följande yttrande.

Motionerna

Genom att vi f. n. har en betydande svart marknad, undandras staten och kommunerna betydande inkomster, anförts i motion 1980/81:326. Minst lika allvarligt är dock, säger motionärerna, att seriösa företagare slås ut i konkurrens med olagligt arbetande näringsutövare. Motionärerna påpekar att staten och kommunerna genom entreprenöravtal ger arbete åt många åkare, byggföretag m. fl. De föreslår att regeringen – eventuellt efter erforderliga ändringar av lagar och förordningar – skall utfärda anvisningar

om att statliga och kommunala organ vid prövning av anbud skall kontrollera att det företag som man avser att teckna avtal med har fullgjort sina skyldigheter mot samhället. Denna kontroll skall exempelvis kunna ske genom en skriftlig förfrågan hos aktuella myndigheter.

Liknande synpunkter möter i motion 1980/81:783. Man borde i samband med den offentliga upphandlingen systematiskt undersöka att upphandling inte sker från företag som inte är seriösa när det gäller betalning av skatter och sociala avgifter, säger motionärerna. Skälen för detta är önskemålet att begränsa skattefusket och upprätthålla konkurrens på lika villkor mellan företag i en och samma bransch. Motionärerna framhåller också att upphandling från icke seriösa företag kan utsätta den statliga myndigheten för oväntade kostnadsökningar eller störningar i verksamheten, t. ex. om en konkurs inträffar. De påpekar att i 15 § upphandlingsförordningen stadgas att "det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast". Enligt motionärerna råder det viss oklarhet om i vilken utsträckning myndigheterna inom ramen för affärsmässiga handlingar skall beakta de tilltänkta entreprenörernas skötsamhet när det gäller betalning av skatter m. m.

Motionärerna anser att riksrevisionsverkets anvisningar till 15 § upphandlingsförordningen borde förtydligas i detta hänseende. De nämner samtidigt att riksrevisionsverket har erinrat om att beslut i upphandlingsärenden inte kan överklagas och anført att det är betänkligt att beslut med sådana rättsverkningar som att avstänga någon från entreprenad på grund av skatteskulder läggs i enskilda inköparens händer. De av riksrevisionsverket framförda invändningarna bör inte förbises, men de bör inte föranleda att myndigheterna avstår från att vid upphandling kontrollera t. ex. inbetalningen av skatter, säger motionärerna.

Utgångspunkten för motion 1980/81:802 är likaså att den s. k. svarta arbetsmarknaden har ökat oroväckande enligt bl. a. rapporter från brottsförebyggande rådet. Även i denna motion pekas på den illojala konkurrens som seriösa företag drabbas av från företag som underlåter att betala arbetsgivaravgifter och källskatter. Det finns tyvärr exempel på att t. o. m. statliga och kommunala myndigheter har anlitat mindre seriösa företag för olika arbeten, säger motionären. Med hjälp av de restlängder över icke redovisade avgifter och skatter som finns hos riks försäkringsverket och kronofogdemyndigheterna skulle det emellertid vara mycket enkelt att utfärda ett "frikort" för de företag som seriöst sköter sina åligganden. "Frikortet" skulle visa att företaget inbetalat arbetsgivaravgifter och skatter under närmast föregående år. Motionären ser det som självklart att myndigheter inte skall anta anbud från företag som inte kan uppvisa "frikort".

Uppgifter i anslutning till motionerna

Sedan drygt ett år sker vid upphandling inom Stockholms kommun kontroll av anbudsgivares förhållanden i skatte- och avgiftshänseende. Detta sker genom att uppgifter om det anbudsgivande företaget inhämtas från lokal skattemyndighet, länsstyrelse och kronofogdemyndighet. Man kan därigenom kontrollera att entreprenören har fullgjort sina skyldigheter t. ex. när det gäller att göra skatteavdrag för de anställda och att registrera sig för mervärdesskatt. Man kan också klarlägga att entreprenören inte är restförd för skatt eller arbetsgivaravgift.

Kronofogdemyndigheten i Stockholm har i skrivelse till chefen för budgetdepartementet i juli 1980 föreslagit en utredning om huruvida upphandling enligt den modell som Stockholms kommun tillämpar kan göras obligatorisk för alla statliga och kommunala organ, åtminstone i fråga om belopp av betydelse.

Riksrevisionsverket (RRV) har i ett yttrande till chefen för budgetdepartementet i november 1980 över nämnda skrivelse bl. a. framhållit att det enligt upphandlingsförordningens krav på affärsmässighet vid antagande av anbud i vissa fall kan vara förenligt med affärsmässigheten att inte anta ett anbud från en leverantör som inte betalat skatt och avgifter om sådana uppgifter är tillförlitliga. Den upphandlande myndigheten kan ha skäl att bedöma att leverantören kan råka i svårigheter som gör att han inte kan fullgöra sina åtaganden gentemot myndigheten. En sådan bedömning kan således ligga inom ramen för de nuvarande anvisningarnas hänvisning till leverantörens vederhäftighet och pålitlighet. Det bör dock understrykas att bedömningen endast kan ske utifrån vad som är affärsmässigt för myndigheten i den aktuella upphandlingen, säger RRV.

En generell kontroll av det slag som kronofogdemyndigheten föreslår kan däremot enligt RRV:s mening inte inrymmas i affärsmässighetsbegreppet. Något stöd för en sådan tolkning av begreppet finns inte heller i förarbetena till den nu gällande upphandlingskungörelsen.

RRV anför i yttrandet vidare att den föreslagna kontrollen, i den mån den får till följd att leverantörer blir utestängda från anbudstävlan även när det inte är affärsmässigt motiverat, i praktiken innebär att ett nytt sanktionssystem införs om vars tillämpning det åligger inköpare i myndigheter och kommuner att besluta. Enligt 24 § upphandlingsförordningen kan beslut i upphandlingsärenden inte överklagas. RRV anser det betänkligt att beslut med sådana rättsverkningar läggs i enskilda inköparens händer.

RRV säger sig inte kunna tillstyrka en utredning som syftar till att principerna för affärsmässighet ändras så att leverantörens skatte- och avgiftsstatus obligatoriskt vägs in i bedömningen, även när den inte har relevans för affärsmässigheten sådan denna i dag uttrycks. Skiljaktig mening har anförts av en av dem som deltog i RRV:s beslut. Denne uttrycker i ett särskilt yttrande som sin mening bl. a. att det pågående arbetet med att

bekämpa skatte- och avgiftsundrandandet också borde omfatta möjligheterna att vid den offentliga upphandlingen beakta anbudsgivares förhållanden i skatte- och avgiftshänseenden samt att få underlag för skattemyndigheternas kontroll.

Riksskatteverket har i oktober 1980 tillstyrkt kronofogdemyndighetens i Stockholm förslag. I sitt yttrande över detta uttalar verket bl. a. att en föreskrift i upphandlingskungörelsen om skyldighet att undersöka om den tilltänkte entreprenören är restförd hos kronofogdemyndigheten eller har latent skulder hos länsstyrelsen, riksförsäkringsverket och lokala skattemyndigheten sannolikt skulle ge ett gott resultat. Som skäl för detta antagande nämner verket att flera kronofogdemyndigheter har träffat informella uppgörelser med bl. a. kommunförvaltningar om informationsutbyte, vilka visat sig vara mycket värdefulla.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har i december 1977 av regeringen fått i uppdrag att göra en översyn av lagstiftning mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Rådet har i enlighet med uppdraget bildat en styrgrupp och olika arbetsgrupper för översynsarbetet.

Inom ramen för översynsarbetet anordnade BRÅ den 6 november 1980 en konferens om upphandling. Ett av syftena med konferensen var att diskutera den modell för upphandling som sedan en tid tillämpas i Stockholms kommun.

Med anledning av vad som framkom vid konferensen har styrgruppen för översynsarbetet i en skrivelse till budgetdepartementet i december 1980 anfört bl. a. följande.

Med hänsyn till de stridiga uppfattningar som sålunda kommit till uttryck kan det visa sig nödvändigt att rättsläget klargörs genom en ändring i 3 § [upphandlingsförordningen].

I anslutning till en författningsändring bör begreppet affärsmässighet utvecklas vidare. --- [Upphandlingsförordningen] hindrar således inte en myndighet i det särskilda fallet att t. ex. genom förfrågan hos kronofogdemyndigheten kontrollera huruvida anbudsgivaren är restförd för betydande belopp. Däremot föreligger skilda uppfattningar i vad mån [förordningen] tillåter att sådana förfrågningar sker rutinmässigt beträffande samtliga anbudsgivare och i vilken utsträckning anbudsgivare som häftar för inte helt obetydliga skulder med hänsyn härtill kan uteslutas.

Enligt styrgruppens mening är det önskvärt att myndigheterna i samband med upphandling förvisar sig om att anbudsgivaren är seriös i den meningen att han fullgör sina förpliktelser mot såväl enskilda som mot det allmänna och således exempelvis inte riskerar att försättas i konkurs på grund av obetalda skulder innan entreprenaden fullgjorts. Det är angeläget att statsmakterna i samband med behandlingen av den föreslagna ändringen slår fast att rutinmässig kontroll av anbudsgivare på det sätt som i dag tillämpas vid upphandling i Stockholm är väl förenlig med [upphandlingsförordningen].

LO och TCO har i gemensam skrivelse till regeringen i december 1980 uttalat sitt stöd för BRÅ:s förslag.

Den nämnda konferensen har dokumenterats i skriften Upphandling

(BRÅ PM 1980:6).

Frågan om ändring av gällande upphandlingsbestämmelser från dessa utgångspunkter övervägs f. n. i regeringskansliet.

Näringsutskottet

I de tre motionerna lämnas förslag på åtgärder mot icke-seriösa företag. Motionerna går ut på att myndigheter inte skall anlita icke-seriösa företag och därigenom försvåra eller omöjliggöra deras verksamhet.

Utskottet konstaterar att upphandlingsförordningen och anvisningarna till denna redan nu ger myndigheterna vissa möjligheter att inom ramen för begreppet affärsmässighet beakta en anbudsgivares skötsamhet vad gäller inbetalning av skatt och avgifter. Att såsom sedan några år sker hos Stockholms kommun systematiskt kontrollera anbudsgivares förhållanden i skatte- och avgiftshänseende och beakta detta vid anbudsprövningen kan enligt utskottets mening vara ett effektivt medel mot de icke seriösa företagen.. Inte minst betydelsefullt kan vara att de seriöst arbetande företagens konkurrenssituation förbättras genom att den illojala konkurrensen från företag som undandrar sig sina skyldigheter mot samhället begränsas. De betydande belopp som den offentliga upphandlingen totalt sett representerar gör att en dylik åtgärd torde kunna få en icke ringa effekt om den tillämpas i hela landet. Det har emellertid ifrågasatts om en generell kontroll av anbudsgivares skatteinbetalning är förenlig med intentionerna med den gällande lagstiftningen.

Utskottet ställer sig positivt till att frågan om lämpliga ändringar i reglerna för den statliga upphandlingen närmare övervägs av regeringen. De invändningar som, bl. a. av riksrevisionsverket, har framförts mot ändringar i här angivet syfte bör prövas i sammanhanget. Utskottet ställer sig däremot tveksamt till förslaget i motion 1980/81:802 om en ordning med "frikort" för seriöst arbetande företag.

Stockholm den 9 april 1981

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Birgitta Hambraeus (c), Tage Adolfsson (m), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Wivi-Anne Radesjö (s) och Olle Wästberg i Stockholm (fp).

