Finansutskottets betänkande

1981/82: 6

om offentlig upphandling

I detta betänkande behandlar utskottet motionerna

1980/81: 326 av Rune Torwald (c) och Martin Olsson (c) om åtgärder mot s. k. svarta företag inom byggnads- och transportsektorerna, såvitt motionen inte har behandlats i NU 1980/81: 39,

1980/81: 333 av Tage Adolfsson (m) om riktlinjer för den ekonomiska politiken, m. m., i vad avser yrkande 2,

1980/81: 499 av Arne Fransson m. fl. (c) om översyn av upphandlingskungörelsen,

1980/81: 783 av Sven Andersson (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp) om viss företagskontroll, i vad avser yrkande 2,

1980/81: 802 av Rolf Rämgård (c) om "frikort" för seriösa företag,

1980/81: 871 av Olle Grahn (fp) om ökad möjlighet för myndigheter att upphandla tjänster,

1980/81: 872 av Mats Hellström m. fl. (s) om översyn av upphandlingskungörelsen,

1980/81: 1105 av Pär Granstedt m. fl. (c) om ökad användning av oblekt papper inom statsförvaltningen,

1980/81: 1133 av Johan Olsson (c) och Sten Svensson (m) om den statliga städverksamheten,

1980/81: 1463 av Olof Palme m. fl. (s) om ändrade regler för statlig upphandling,

1980/81: 1523 av Eric Hägelmark m. fl. (fp, m, c) om anbudskonkurrens vid kommunalt byggande,

1980/81: 1793 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) om åtgärder för att främja svensk export av tjänster, i vad avser yrkande 2,

1980/81: 1871 av Ingegärd Oskarsson m. fl. (c) om stimulans till lokal upphandling,

1980/81: 1873 av Ingegärd Oskarsson m. fl. (c) om glesbygdsstödet, m. m., i vad avser yrkande 2,

1980/81: 1900 av Karin Ahrland (fp) om en kommunal upphandlingsförordning.

1. Motioner som ifrågasätter att myndigheter vid upphandling skall beakta endast affärsmässigt betingade omständigheter

I motion 1980/81: 499 av Arne Fransson m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning om översyn av upphandlingskungörelsen.

I motion 1980/81: 872 av Mats Hellström m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär ändringar i upphandlingskungörelsen i syfte att åstadkomma de långsiktiga näringspolitiska överväganden som angivits i motionen.

Motionerna

I *motion 499* begärs en utredning om översyn av upphandlingskungörelsen. Enligt motionärerna bör den offentliga upphandlingen inte enbart ta hänsyn till strikt affärsmässiga skäl utan även till vad som totalt sett är mest förmånligt för samhället och medborgarna. Samhällsekonomiska och sociala faktorer bör vägas in i upphandlingen. Den offentliga upphandlingen bör ingå som ett viktigt led i en solidarisk regionalpolitik, anför motionärerna.

I *motion 872* anförs att stat och kommun bör kunna uppträda som kompetenta beställare, bl. a. vid teknikupphandling, så att man systematiskt i samhällsverksamheten ställer krav som stimulerar den industriella utvecklingen. Enligt motionärerna sker den samhälleliga upphandlingen f. n. alltför splittrat och ofta utan särskild tanke på långsiktiga effekter. Upphandlingsförordningen behöver kompletteras med anvisningar om att upphandlingen skall främja samhällets näringspolitiska målsättningar i överensstämmelse med våra internationella åtaganden på området.

Yttranden över motion 872 har inhämtats från näringsutskottet (NU 1980/81: 6 y; bilaga 2 till detta betänkande), riksrevisionsverket, RRV (bilaga 4), Styrelsen för teknisk utveckling, STU (bilaga 5) och Sveriges industriförbund (bilaga 8). Sveriges Grossistförbund har på eget initiativ yttrat sig över motion 872.

Näringsutskottet ger uttryck för en positiv inställning till de syften motionärerna vill främja. Riksrevisionsverket anser att motionärernas syfte kan uppnås effektivare genom andra åtgärder än ändring i upphandlingsbestämmelserna. STU är positiv till en anmodan i förordningen av det slag motionärerna begär. Sveriges industriförbund och Sveriges grossistförbund avstyrker motionen.

Utskottet

Utskottet har vid flera tillfällen de senaste åren behandlat motioner med krav att samhällsekonomiska överväganden skall vägas in vid den offent-

liga upphandlingen (FiU 1976/77:1, 1977/78:4, 1978/79:1, 1979/80:4 och 1979/80:23). Utskottet har vid dessa tillfällen uttalat att affärsmässighet skall vara den grundläggande principen för den statliga upphandlingen. I den av regeringen utfärdade upphandlingskungörelsen anges riktlinjerna för statsmyndigheters upphandling.

Redan då riktlinjerna för upphandlingen senast fastställdes konstaterades att kravet på affärsmässighet i vissa fall kan stå i konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål (prop. 1973:73, FiU 1973:27). Då åsyftades främst försvarspolitiska, sysselsättningspolitiska och försörjningspolitiska mål. Denna avvägning mellan affärsmässiga och andra hänsyn bör emellertid inte göras av de upphandlande myndigheterna utan av regeringen. De upphandlingsärenden som uppenbart är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden bör därför underställas regeringen.

I *motion 499* anser man att varje upphandlande myndighet skall kunna väga in samhällsekonomiska och sociala faktorer i sin upphandling. Utskottet delar inte den meningen. Varje enskild myndighet kan inte förväntas besitta den sakkunskap och överblick som krävs för att kunna värdera en upphandlings mera övergripande konsekvenser på t. ex. det regionalpolitiska planet. Det finns en uppenbar risk att upphandlande myndigheter värderar dessa effekter på skilda sätt. Detta skulle av anbudsgivare uppfattas som godtycke samtidigt som det på intet sätt skulle garantera ett utfall som totalt sett är det mest förmånliga för samhället och medborgarna. Någon ändring i upphandlingsförordningen i den riktning motionärerna föreslår bör enligt utskottets mening därför inte ske. Motion 499 avstyrks.

Även i *motion 872* anses upphandlingsförordningen behöva kompletteras med anvisningar om att upphandlingen skall utgå från vissa samhällspolitiska målsättningar. Upphandlingsförordningen bör enligt motionärerna ändras så att den främjar en samlad och kompetent teknikupphandling. Detta skulle främja den industriella utvecklingen.

I yttrandet till finansutskottet delar näringsutskottet motionärernas mening att teknikupphandling är ett effektivt instrument att stimulera företagen. Ett ökat inslag av näringspolitiska bedömningar i den offentliga upphandlingen kan få positiva effekter för den tekniska och industriella utvecklingen, anser näringsutskottet, som samtidigt betonar att Sveriges internationella åtaganden på området liksom kravet på affärsmässighet givetvis måste beaktas. Ett långsiktigt betraktelsesätt kan enligt näringsutskottet många gånger vara motiverat. Sett över en längre period kan högre anskaffningskostnader vid investering i nya tekniska lösningar mer än väl kompenseras av lägre driftkostnader. Näringsutskottet uttrycker sammanfattningsvis sin positiva inställning till de syften som motionärerna vill främja.

Finansutskottet delar näringsutskottets uppfattning att den offentliga

efterfrågan kan stimulera industrins tekniska utveckling. Det är, som också motionärerna framhåller, sannolikt så att den offentliga efterfrågan på ett verksamt sätt har bidragit till att stärka många av de stora svenska företagens internationella ställning. I samarbete med svenska myndigheter har de fått tillfälle att pröva och utveckla skilda tekniska lösningar som sedan har kunnat exporteras. Det är mycket viktigt att sådana tillfällen till samarbete tas till vara också i framtiden. Detta synsätt ligger väl i linje med den inriktning av den ekonomiska politiken för att stärka den svenska industrins internationella konkurrenskraft som utskottet förordat och som riksdagen godkänt (FiU 1981/82:1). Utskottet anser således att samhället på olika vägar aktivt bör medverka till en systematisk planering för teknikupphandlingen.Detta bör enligt utskottets uppfattning kunna ske utan hinder av de internationella åtaganden som Sverige gjort i bl. a. GATT.

När det sedan gäller frågan om denna grundsyn bör föranleda ändringar i upphandlingsförordningen vill utskottet erinra om att denna reglerar ansvarsfördelningen vid upphandling mellan regeringen och myndigheterna. Regeringen delegerar huvuddelen av upphandlingen till de enskilda myndigheterna och förordningen anger efter vilka principer upphandlingen bör ske på denna nivå. Upphandlingsförordningen binder däremot inte regeringens agerande i upphandlingsfrågor. Regeringen är endast bunden av de principiellt angivna riktlinjer riksdagen dragit upp och av de internationella åtaganden som gjorts på området.

När det gäller de enskilda myndigheternas upphandling bör det noteras att det i upphandlingsförordningen stadgas att myndigheten särskilt skall beakta att samverkan sker med andra myndigheter för att tillgodose statens intressen (3 §). Stadgandet understryker betydelsen av att myndigheterna samarbetar inbördes inte endast när det gäller konkreta upphandlingar (samköp etc.) utan även när det gäller att utnyttja teknisk, merkantil och övrig sakkunskap som kan finnas företrädd inom andra myndigheter. I ärenden som uppenbart är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden skall enligt anvisningarna till upphandlingskungörelsen en myndighet underställa regeringen ärendet.

Utskottet vill sammanfattningsvis konstatera att upphandlingsförordningen sålunda inte utgör något hinder för en samordnad upphandling av olika tekniska lösningar med beaktande även av de långsiktiga effekterna. Utskottet vill därför inte förorda att nuvarande upphandlingsförordning ändras på det sätt motionärerna föreslår. Utskottet vill däremot understryka den roll som STU kan ha i sammanhanget som samordnare och för att stimulera och bygga upp den professionella kompetensen hos de upphandlande myndigheterna. STU nämner i sitt yttrande en rad insatser som STU gör och kan göra för att stimulera teknikupphandlingen. RRV pekar i sitt yttrande på åtgärder i form av information och utbildning, juridiskt och tekniskt expertstöd, ekonomiskt stöd för risktagande samt utveckling av planerings- och budgetsystem. Utskottet anser att det i första hand är med

sådana åtgärder som motionärernas syfte bör främjas. Ändringar i upphandlingsförordningen synes enligt utskottet inte verksamt kunna bidra härtill. Utskottet avstyrker med det anförda yrkandet i motion 872.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1980/81: 499,
2. att riksdagen avslår motion 1980/81: 872.

2. Motioner som kräver att anbudsgivare skall ha fullgjort sina inbetalningar av arbetsgivaravgifter och skatter

I motion 1980/81: 326 av Rune Torwald (c) och Martin Olsson (c) hemställs såvitt nu är i fråga 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 bygg- och transportsektorn m. m.

I motion 1980/81: 783 av Sven Andersson (fp) och Hans Petersson i Röstånga (fp) hemställs såvitt nu är i fråga (2) att riksdagen ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående förtydligande av anvisningarna till upphandlingsförordningen.

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

I motion 1980/81: 1463 av Olof Palme m. fl. (s) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1980/81: 1462 (p. 2) – att riksdagen hos regeringen begär en ändring i upphandlingskungörelsen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motionerna

I *motion 326* krävs åtgärder för att reducera förekomsten av s. k. svarta företag inom bygg- och transportsektorn. Genom förekomsten av en omfattande svart marknad undandras staten och kommunerna betydande inkomster i form av skatter och avgifter av skilda slag, påpekas det i motionen. Minst lika allvarligt är att seriösa företagare slås ut i konkurrens med olagligt arbetande näringsutövare. Vid offentlig upphandling förekommer det att myndigheter anlitar anbudsgivare som – efter vad som senare framkommit – inte erlagt fordons-, kilometer- och mervärdeskatt. Motionärerna kräver att myndigheterna vid prövning av anbud kontrollerar att det företag som man avser att teckna avtal med har fullgjort sina skyldigheter mot samhället.

I *motion 783* krävs ett förtydligande av anvisningarna till upphandlingsförordningen så att kontroll av att skatter betalts in sker. Det finns enligt motionärerna anledning att i samband med den offentliga upphandlingen systematiskt undersöka att upphandling inte sker från företag som inte är seriösa när det gäller betalningen av skatter och sociala avgifter. De främsta skälen för detta är önskemålet att begränsa skattefusket och upprätthålla konkurrens på lika villkor mellan företag i en och samma bransch. Upphandling från icke seriösa företag kan också utsätta den statliga myndigheten för oväntade kostnadsökningar eller störningar i verksamheten, t. ex. om konkurs inträffar.

Enligt motionärerna råder det viss oklarhet när det gäller i vilken utsträckning myndigheterna inom ramen för affärsmässiga upphandlingar skall beakta de tilltänkta entreprenörernas skötsamhet när det gäller betalning av skatter m. m. Motionärerna återger de synpunkter RRV redovisat med anledning av en skrivelse från kronofogdemyndigheten till budgetdepartementet. Motionärerna anser att de av RRV framförda invändningarna inte bör förbises men att de inte bör föranleda att myndigheterna avstår från att vid upphandling kontrollera t. ex. inbetalning av skatter. Motionärerna yrkar på att anvisningarna görs tydligare i dessa hänseenden.

I *motion 802* begärs en skyndsam utredning av möjligheterna att införa "frikort" för seriösa företag. De seriösa företagen drabbas enligt motionären hårt av illojal konkurrens från företag som helt eller delvis underlåter att betala in skatt och arbetsgivaravgifter. Riksförsäkringsverket och kronofogdemyndigheterna skulle med hjälp av restlängder över icke redovisade avgifter och skatter kunna utfärda ett frikort för de företag som seriöst sköter sina åligganden. Upphandlande myndigheter skulle i ett sådant system inte anta anbud från företag som inte kan uppvisa ett sådant kort.

I *motion 1463* begärs ändring i upphandlingskungörelsen. I motiveringen, som redovisas i motion 1462, beskrivs den kontroll som Stockholms kommun företar av anbudsgivare. Motionärerna pekar på att en måttlig arbetsinsats har visat sig ge mycket snabba och påtagliga resultat. Betydande belopp har inbetalats till kronofogdemyndigheten. Motionärerna tar också upp vad RRV anfört i frågan. Enligt RRV kan en generell kontroll av alla anbudsgivare inte inrymmas i affärsmässighetsbegreppet och att en sådan kontroll därför är oförenlig med upphandlingsbestämmelserna. Motionärerna delar inte RRV:s uppfattning. Till de affärsmässigt betingade omständigheter som skall beaktas vid anbudsprövningen bör enligt motionärerna rimligtvis räknas även anbudsgivarnas skatte- och avgiftsförhållanden. I klargörande syfte bör upphandlingskungörelsen ändras.

Yttrande har inkommit från näringsutskottet över motionerna 326, 783 och 802 (NU 1980/81: 5 y; bilaga 1 till detta betänkande). Över motion 1463 har yttrande begärts av riksrevisionsverket (bilaga 4).

Utskottet

I *motion 326* krävs att den upphandlande myndigheten skall kontrollera att det företag man avser att teckna avtal med har erlagt sina skatter och arbetsgivaravgifter. Motionärerna framför däremot inte något krav att samtliga anbudsgivare skall kontrolleras av myndigheterna.

Utskottet anser det för sin del lämpligt att man, inom ramen för den affärsmässiga prövning som myndigheten har att göra när ett anbud skall antas, kontrollerar om den tilltänkta leverantören har betalat skatt och arbetsgivaravgifter. Det finns nämligen skäl att bedöma huruvida leverantören kan fullgöra sina åtaganden mot myndigheten. Leverantören kan på grund av exempelvis skattekrav råka i ekonomiska svårigheter som gör att leveranser fördröjs eller helt uteblir. Vidare kan framtida serviceåtaganden och reservdelsanskaffning påverkas. En bedömning av detta slag kan anses ligga inom ramen för de nuvarande anvisningarnas hänvisning till leverantörens vederhäftighet och pålitlighet. Utskottet vill dock understryka vikten av att myndigheten noga kontrollerar tillförlitligheten av de uppgifter som gäller inbetalda skatter och arbetsgivaravgifter. Något initiativ från riksdagens sida med anledning av motionsyrkandet synes inte erforderligt.

Till frågan om det är möjligt att i skatteindrivningssyfte kontrollera samtliga anbudsgivare återkommer utskottet i det följande.

Utskottet vill i sammanhanget peka på möjligheten att upphandlande myndighet redan vid anbudsinfordran anger att man inom ramen för den affärsmässiga prövningen har för avsikt att göra en kontroll av den anbudsgivare man tänker anlita. Det är sannolikt att en sådan åtgärd skulle kunna bidra till att öka betalningsviljan av skatter och arbetsgivaravgifter hos anbudsgivarna utan att den upphandlande myndigheten tvingas lägga ned något mer betydande arbete.

I *motionerna 783, 802* och *1463* yrkas att upphandlingsförordningen ändras så att myndigheterna över huvud taget inte skall beakta anbud från företag som inte betalat sina skatter och arbetsgivaravgifter. Främst två skäl anges i motionerna varför de upphandlande myndigheterna bör kontrollera anbudsgivarna i skattehänseende. Dels bör de upphandlande myndigheterna underlätta för staten att driva in de skatter och avgifter anbudsgivare är skyldiga att erlägga, dels kan de upphandlande myndigheterna bidra till att skapa en konkurrens på lika villkor inom respektive branscher.

I Stockholms kommun bedrivs sedan drygt ett år tillbaka kontroll av anbudsgivares skatte- och avgiftsförhållanden. RRV och riksskatteverket har yttrat sig till budgetdepartementet 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. Vidare pågår inom brottsförebyggande rådet (BRÅ) en översyn av lagstift-

ningen mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Arbetet leds av en särskild styrgrupp. I en skrivelse till budgetdepartementet har styrgruppen föreslagit att upphandlingsförordningen ändras så att en rutinmässig kontroll av anbudsgivare kan ske på det sätt som i dag tillämpas vid upphandling i Stockholm. LO och TCO har i en gemensam skrivelse till regeringen uttalat sitt stöd för BRÅ:s förslag.

Näringsutskottet anser i sitt yttrande över motionerna 783 och 802 att en systematisk kontroll av anbudsgivare av det slag som nu sker i Stockholms kommun kan vara ett effektivt medel mot de icke seriösa företagen. Näringsutskottet ställer sig positivt till att frågan om lämpliga ändringar i reglerna för den statliga upphandlingen närmare övervägs av regeringen. RRV:s invändningar mot en generell kontroll av anbudsgivares skatteinbetalningar bör prövas i sammanhanget. Förslaget i motion 802 om införande av "frikort" ställer sig näringsutskottet däremot tveksamt till.

RRV påpekar i sitt yttrande till utskottet över motion 1463 att beslut i upphandlingsärende inte får överklagas. Det vore enligt RRV otillfredsställande att beslut som får till följd att leverantörer blir utestängda från anbudstävlan även när det inte är affärsmässigt motiverat läggs i enskilda inköpares händer. Någon enhetlig tillämpning anser RRV inte vara möjlig att uppnå med de många olika typer av upphandlingsärenden som förekommer, ärenden som erfarenhetsmässigt handläggs på olika kompetensnivåer i de statliga myndigheterna.

Utskottet vill för sin del klart slå fast att det är en mycket angelägen uppgift för samhället att se till att skatteundandragande i olika former förhindras och försvåras. Uppkomsten och utvecklandet av den s.k. svarta ekonomin är ett allvarligt samhällsproblem som måste bekämpas på ett kraftfullt och bestämt sätt. Utskottet anser därför att starka skäl talar för att den offentliga upphandlingen regleras på ett sådant sätt att samarbetet mellan de upphandlande myndigheterna och skattemyndigheterna underlättas. Utskottet delar näringsutskottets uppfattning att det är betydelsefullt att de seriösa företagen inte missgynnas jämfört med de företag som inte fullgör sina skyldigheter mot samhället.

Av de aktuella motionerna liksom av näringsutskottets redovisning framgår att det råder skilda tolkningar huruvida kontroll av samtliga anbudsgivares förhållanden i skatte- och avgiftshänseende är förenlig med principen om affärsmässighet i upphandlingen. Det är angeläget att detta klarläggs. Utskottet noterar att regeringen i juni månad 1981 – dvs. efter det att de aktuella motionerna väcktes – tillkallade en särskild utredare med uppdrag att se över gällande upphandlingsbestämmelser (dir B 1981: 35. Viss översyn av gällande upphandlingsbestämmelser). Utredaren bör enligt direktiven i första hand undersöka om formerna för det nuvarande upphandlingsförfarandet bör kompletteras på sådant sätt att samarbetet ytterligare underlättas mellan de upphandlande myndigheterna och de myndigheter som kontrollerar och driver in skatter och avgifter. Utredaren

bör klarlägga hur ett informationsutbyte mellan myndigheterna bör utformas. Enligt direktiven måste därvid en utgångspunkt vara att de upphandlande myndigheterna inte skall göra bedömningar av det slag som ankommer på skattemyndigheterna. Det står vidare i direktiven att utredaren bör med utgångspunkt i denna kompetensfördelning mellan berörda myndigheter bedöma om det kan anses till fyllest med förbättrade samarbetsformer och krav på vissa generella avtalsvillkor. Finner utredaren att ytterligare åtgärder bör vidtas står det utredaren fritt att föreslå de ytterligare åtgärder som kan vara motiverade. Det ligger då nära till hands att överväga en ordning som innebär att de upphandlande myndigheterna blir skyldiga att bedöma anbuden med särskilt beaktande av anbudsgivarens vilja och möjligheter att betala sina skatteskulder. Övervägs en sådan ordning måste noga uppmärksammas de rättssäkerhetsproblem som kan uppkomma bl. a. genom att beslut i upphandlingsärenden inte får överklagas.

Enligt utskottets mening torde det således ligga inom utredningens ram att undersöka möjligheterna att tillgodose de krav som framförts i motionerna. Det finns mot den bakgrunden inte skäl till något ytterligare initiativ från riksdagens sida med anledning av yrkandena i motionerna 783, 802 och 1463.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1980/81: 326 såvitt nu är i fråga,
2. att riksdagen avslår motion 1980/81: 783 yrkande 2,
3. att riksdagen avslår motion 1980/81: 802,
4. att riksdagen avslår motion 1980/81: 1463.

3. Motioner som tar upp frågor rörande egenregi-verksamhet och konkurrens från utomstående anbudsgivare

I motion 1980/81: 333 av Tage Adolfsson (m) hemställs såvitt nu är i fråga (2) att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning om vilka besparingsmöjligheter som skulle uppkomma vid överförande av olika kommunala aktiviteter till privat verksamhet.

I motion 1980/81: 871 av Olle Grahn (fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om utredning av möjligheten att åstadkomma besparingar genom viss förändring av budgeteringstekniken, innebärande större frihet för myndigheter att upphandla tjänster som ersättning för verksamhet i egen regi.

I motion 1980/81: 1133 av Johan Olsson (c) och Sten Svensson (m) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förändring av organisationen av den statliga städverksamheten i enlighet med de riktlinjer som anges i motionen.

I motion 1980/81: 1523 av Eric Hägelmark m. fl. (fp, m, c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående riktlinjer om anbudskonkurrens vid kommunalt byggande, som erhåller statliga lån och/eller bidrag.

I motion 1980/81: 1793 av Ingrid Sundberg m. fl. (m) hemställs såvitt nu är i fråga (2) att riksdagen av regeringen begär att den statliga upphandlingslagstiftningen kompletteras med regler för egenregi-verksamhet.

Motionerna

I *motion 871* begärs en utredning av möjligheten att åstadkomma besparingar genom större frihet för myndigheter att upphandla tjänster som alternativ till verksamhet i egen regi. Motionären åberopar lantmäteriverkets yttrande över förvaltningsutredningen. Myndigheterna har sina kostnader låsta till olika kostnadsslag. Man har pengar till löner åt egen personal men inte till att köpa tjänster. Följden blir att man utför arbetet i egen regi till betydligt högre kostnad för samhället än om tjänsten köpts. Myndigheterna bör ges större frihet att handha sina anslag. Man bör kunna fördela om löner till expenser, om detta leder till besparingar, anför motionären.

I *motion 333* yrkande 2 begärs en utredning om vilka besparingsmöjligheter som skulle uppkomma vid överförande av olika kommunala aktiviteter till privat verksamhet. Kommunerna har under 1970-talet övertagit verksamheter i egen regi, vilket enligt motionären har lett till försämrad effektivitet och överkapacitet. Konkurrens mellan privata företag har ersatts med kommunalt monopol. Enligt motionären är det möjligt att det finns stora besparingsmöjligheter både för kommunerna och skattebetalarna genom att överföra kommunala aktiviteter till privat verksamhet.

I *motion 1523* krävs ökad anbudskonkurrens vid kommunalt byggande som erhåller statliga lån och/eller bidrag. Motionärerna åberopar att riksdagen har slagit fast att huvudprincipen för statsbidragsberättigat kommunalt byggande är att det genomförs efter ett upphandlingsförfarande med anbudskonkurrens. Anbudsupphandlingen har trots detta inte ökat under senare år. Regeringen bör därför utarbeta riktlinjer för hur denna huvudprincip skall förverkligas.

I *motion 1793* begärs att den statliga upphandlingsregleringen kompletteras med regler för egenregi-verksamhet. Flertalet kommuner driver olika

verksamheter i egen regi i stället för att utnyttja kunnandet hos enskilda tjänsteproducerande företag, anför motionärerna. Myndigheterna måste förbättra sina metoder för att mäta egenregi-kostnader liksom även metoderna för att bedöma de alternativa kostnader som uppstår vid upphandling på entreprenad. Upphandlingsbestämmelserna bör enligt motionärerna kompletteras med regler för egenregi-verksamheten. Vägledande skall då vara principen om affärsmässighet.

I *motion 1133* begärs förändringar i organisationen av den statliga städverksamheten. Motionärerna åberopar ett riksdagsbeslut år 1972, vari myndigheterna rekommenderades städning i egen regi. Dessa riktlinjer bör ändras. Myndigheterna bör regelmässigt begära in anbud på städningen för att få en effektiv kostnadspress på verksamheten. I de fall där övergång till entreprenadstädning innebär besparingar bör denna städform utnyttjas.

Yttranden över motionerna 871 och 1133 har inhämtats från LO (Statsanställdas förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet) och SHIO-Familjeföretagen (bilaga 9 resp. 10). Dessutom har RRV yttrat sig över motion 871 (bilaga 4) och byggnadsstyrelsen över motion 1133 (bilaga 3).

Utskottet

I *motion 871* begärs ökad frihet för myndigheterna att disponera sina resurser. Utskottet noterar att regleringsbreven fr. o. m. budgetåret 1981/82 fått en ny uppställning. Den nya mallen innebär att den hittillsvarande staten om minst fem obligatoriska utgiftsposter ersatts med en stat med endast två utgiftsposter, förvaltningskostnader och lokalkostnader. Under förvaltningskostnadsposten är lönekostnader samt kostnader för representation och utrikes resor högst-satta. I övrigt står det myndigheten fritt att fördela kostnaderna inom den givna ramen.

Med denna redan genomförda ändring synes det utskottet obehövligt med en utredning om större frihet för myndigheterna att disponera sina resurser. Motion 871 får anses besvarad med vad utskottet här anfört.

I *motion 333* krävs en utredning om vilka besparingsmöjligheter som uppkommer om olika kommunala verksamheter överförs till privat verksamhet. Enligt utskottets mening skulle en sådan utredning vara mycket besvärlig att genomföra. De resultat som en sådan utredning kunde komma fram till skulle vara avhängiga av en lång rad mer eller mindre osäkra antaganden om vad en sådan överföring skulle innebära. Motion 333 avstyrks i denna del.

I *motion 1523* liksom i *motion 1793* anförs att huvudprincipen för statsbidragsberättigat kommunalt byggande bör vara att det genomförs efter upphandlingsförfarande med anbudskonkurrens.

Utskottet har vid flera tillfällen det senaste året betonat det nödvändiga i

att kommunerna ges ökad frihet att använda sina resurser inom de av statsmakterna angivna målsättningarna (se FiU 1980/81: 31 och 40). Denna syn kommer också till uttryck i tilläggsdirektiv som de utredningar som berör det kommunala området fick i juni 1981 (dir K 1981: 42 om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner). I direktiven sägs att en "viktig utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att kommunerna och landstingskommunerna själva så långt möjligt skall få göra nödvändiga avvägningar mellan olika verksamhetsområden. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen och samhällsekonomin bör tvingande statliga föreskrifter i största möjliga utsträckning undvikas. Sådan reglering bör i princip endast förekomma när särskilt starka skäl kan åberopas."

Utskottet vill vidare erinra om att de specialdestinerade statsbidragen numera i stor utsträckning ersatts med mera generella bidragsformer. Detta minskar möjligheterna att knyta speciella villkor till bidragsgivningen.

Det bör i sammanhanget tillfogas att de bidragsbeviljande myndigheterna givetvis alltid har ett ansvar för att statsbidrag utnyttjas rationellt.

Mot bakgrund av det anförda avstyrks motionerna 1523 och 1793.

I *motion 1133* begärs att riktlinjerna för den statliga städningen ändras så att myndigheterna från fall till fall får besluta om att utnyttja den effektivaste städformen. Utskottet har med anledning av motionen inhämtat yttranden från LO (Statsanställdas förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet), SHIO-Familjeföretagen samt byggnadsstyrelsen.

Statsanställdas förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet anför i sina yttranden att egenregi-formen är att föredra. Statsanställdas förbund bedömer att den hittillsvarande ordningen har fungerat väl. Båda förbunden betonar att olika kvalitativa faktorer måste vägas in vid valet av regiform. Dessutom måste de anställdas krav på anställningstrygghet och god arbetsmiljö beaktas.

SHIO-Familjeföretagen tillstyrker motionen. I yttrandet understryks att man bör skapa ett naturligt konkurrenstryck på de delar av myndigheternas verksamhet där det redan nu finns konkurrerande verksamhet inom det privata näringslivet. Stora besparingar kan ske genom att offentliga myndigheter efter upphandling anlitar privata företag.

Byggnadsstyrelsen framför i yttrandet som sin uppfattning att lokalvård i egen regi har förutsättningar att drivas till samma eller lägre kostnader än entreprenadstädning. Man medger dock att möjligheterna att mäta effektiviteten hos egen städverksamhet är begränsade. Genom att öka omfattningen av entreprenadverksamhet för reguljär städning skapas bättre möjligheter till effektivitetsjämförelser. Enligt byggnadsstyrelsen skulle en försöksverksamhet av detta slag inte innebära att riktlinjerna för den statliga städverksamheten från 1972 behöver ändras.

Det riksdagsbeslut år 1972 som ligger till grund för den nuvarande statliga städverksamheten innebar ett ställningstagande till att städning i egen regi i de flesta fall är att föredra. Riksdagen uttalade i samband härmed att behovet av trygga anställningsförhållanden gjorde sig starkt gällande även för denna kategori anställda. Detta uteslöt inte att myndigheter som övervägt entreprenad och fann detta fördelaktigt även i fortsättningen hade möjlighet att vända sig till entreprenadfirmor. Det ankom på den enskilda myndigheten att i samråd med byggnadsstyrelsen bedöma vilken form som var att föredra.

Utskottet vill för sin del understryka att det i nuvarande ekonomiska läge är utomordentligt angeläget att den offentliga sektorns resurser utnyttjas så effektivt som möjligt. Alla möjligheter till besparingar måste tillvaratas. Det är därför enligt utskottets mening olyckligt att 1972 års beslut i så hög grad har tolkats som om man är bunden till att bedriva städverksamheten i egen regi. Det är angeläget att man i de enskilda fallen då och då prövar om städverksamheten kan bedrivas till lägre kostnad genom ändrad regiform. Härvid bör dock beaktas att ibland särskilda skäl talar emot det. Sådana skäl kan föreligga för myndigheter där t. ex. särskilda sekretessaspekter måste beaktas. I fall av detta slag kan det vara nödvändigt att personalen är anställd hos myndigheten. Utskottet vill vidare understryka att en prövning av regiformen liksom en övergång till att anlita privata städentreprenörer inte behöver innebära att anställningstryggheten för de redan anställda rubbas.

Byggnadsstyrelsen pekar i sitt yttrande på att det kan vara förenat med stora svårigheter att värdera anbud från städentreprenörer. För bedömningen av bl. a. kvalitetsaspekten har myndighet som överväger att ändra regiform möjlighet att samråda med byggnadsstyrelsen vid värdering av anbud från privata anbudsgivare.

Vad utskottet här anfört med anledning av motion 1133 bör ges regeringen till känna.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1980/81: 871,
2. att riksdagen avslår motion 1980/81: 333 yrkande 2,
3. att riksdagen avslår motion 1980/81: 1523 och motion 1980/81: 1793 yrkande 2,
4. att riksdagen med anledning av motion 1980/81: 1133 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

4. Motioner angående en kommunal upphandlingsförordning

I motion 1980/81:1871 av Ingegärd Oskarsson m. fl. (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1980/81: 1870 – att riksdagen hos regeringen anhåller om förändringar i det centrala upphandlingsreglementet så att lokal upphandling stimuleras.

I motion 1980/81:1873 av Ingegärd Oskarsson m. fl. (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1980/81:1870 – såvitt nu är i fråga (2) att riksdagen anhåller att regeringen i sina överläggningar med kommun- och landstingsförbunden understryker det angelägna i att kommuner och landsting i sin upphandling beaktar glesbygdens servicebehov.

I motion 1980/81:1900 av Karin Ahrland (fp) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1980/81:1899 – att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till Lag om kommunal upphandlingsförordning.

Motionerna

I *motionerna 1871* och *1873* tas upp behovet av lokal upphandling. Kommuner och andra lokala organ bör slå vakt om glesbygdshandeln vid sina centrala inköp (1871). Möjligheten att förändra det statliga upphandlingsreglementet så att lokal upphandling stimuleras bör också prövas (1873).

I *motion 1900* önskas en lag om kommunal upphandling. I motiveringen (motion 1899) inskärps vikten av att kommunerna verkligen antar det bud som är affärsmässigt sett mest förmånligt för den kommunala beställaren. I motionen refereras ett upphandlingsfall där Stockholms kommuns fritidsnämnd accepterade en anbudsgivare som gett det tredje budet i anbudstävlingen men som ägdes av kommunen själv. Detta stred mot kommunens eget upphandlingsreglemente. Om det t. o. m. i nuvarande kommunalekonomiska läge är möjligt att frångå principen om att anta det förmånligaste anbudet, då har det blivit dags att tillgripa lagstiftning, menar motionären.

Yttranden över motionen 1900 har inhämtats från RRV (bilaga 4), Svenska kommunförbundet (bilaga 6) och Landstingsförbundet (bilaga 7). Dessutom har Svenska Byggnadsentreprenörföreningen (SBEF) inkommit med ett yttrande över samma motion.

Utskottet

I *motionerna 1871* och *1873* vill man att staten och kommunerna i sin upphandling skall gynna lokala leverantörer.

I den proposition som låg till grund för nuvarande riktlinjer för upphandlingen (1973: 73) uttalades att den kommunala upphandlingen borde anpas-

sas till de riktlinjer och regler som avsågs gälla för den statliga upphandlingen. Anpassningen borde ske på grundval av en överenskommelse härom som träffats mellan upphandlingskommittén, som utredde dessa frågor, riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet. I enlighet med nämnda överenskommelse har de båda kommunförbunden därefter utarbetat ett normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente jämte anvisningar. Såväl texten i reglementet som anvisningarna har samma sakliga innebörd som de statliga upphandlingsbestämmelserna. I det kommunala upphandlingsreglementet liksom i den statliga upphandlingsförordningen är det ett grundläggande krav att myndighet vid upphandling skall iaktta affärsmässighet och objektivitet. Det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast för beställaren.

Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet har i yttranden till utskottet förklarat att nuvarande ordning fungerar väl. Reglementet tillämpas med ytterst få avvikelser i kommuner och landsting.

Utskottet har i det föregående redovisat motiven varför den statliga upphandlingen bör baseras på affärsmässighet. Samma skäl talar för affärsmässighet i den kommunala upphandlingen. Utskottet finner därför inte anledning för riksdagen att ta initiativ till reglering av den kommunala upphandlingen i den riktning motionärerna önskar. Motionerna avstyrks sålunda.

I *motion 1900* krävs att reglerna för den kommunala upphandlingen lagfästs.

I ett yttrande till utskottet anför RRV att en lag om kommunal upphandling i och för sig inte leder till annan rättslig situation än den nuvarande regleringen vad avser besvär och påföljd. Effekten av en lag om kommunal upphandling blir då främst att statsmakterna har garantier för att samtliga kommuner har samma regler, att de enskilda kommunerna inte kan ändra reglerna, anför RRV. Det finns f. n. inte tillräcklig grund för att föreslå en förändrad reglering av den kommunala upphandlingen, anser RRV.

SBEF tar i sitt yttrande upp frågan om besvärsrätt över statliga och kommunala upphandlingsbeslut. SBEF önskar större möjligheter att överklaga upphandlingsbeslut.

Utskottet anser för sin del att nuvarande ordning är tillfredsställande. Enligt utskottets mening är det viktigt att den upphandlande myndigheten har enkla och klara principer att följa så att anbud kan bedömas och jämföras objektivt och affärsmässigt. Skulle de upphandlande myndigheterna tvingas att ta även andra hänsyn än de affärsmässigt betingade skulle upphandlingsbesluten få en mer bedömningsmässig karaktär. I ett sådant läge skulle man tvingas överväga frågan om inrättande av en besvärsmöjlighet i upphandlingen.

Som utskottet anfört i det föregående måste det finnas särskilt starka

skäl för att införa regleringar som innebär ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utskottet har inte funnit att sådana skäl lagts fram. Motionen 1900 avstyrks därför.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1980/81:1871,
2. att riksdagen avslår motion 1980/81:1873 yrkande 2,
3. att riksdagen avslår motion 1980/81:1900.

5. Motion om användning av oblekt papper i statsförvaltningen

I motion 1980/81:1105 av Pär Granstedt m.fl. (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1980/81:1104 – att riksdagen beslutar att hemställa att regeringen utfärdar instruktioner om att statliga förvaltningar i sin verksamhet skall använda papper med minsta möjliga blekning och som tillverkats med användande av returpapper.

Motionen

Pappersproduktion är förenad med tre viktiga problem. Ett är de föroreningar som bildas och utgör ett miljöproblem. Ett annat är den stora energiåtgången. Det tredje gäller försörjningen med råvara. Enligt motionärerna spelar blekningsprocessen en nyckelroll för alla tre problemen. En minskad användning av blekt papper och ökad användning av returpapper som råvara skulle avsevärt minska dessa problem, anser motionärerna.

Utskottet

Riksdagen har vid flera tidigare tillfällen uppmärksammat den aktuella frågeställningen, bl.a. i det av riksdagen godkända betänkandet FiU 1977/78:5. Vid det senare tillfället åberopades ett yttrande från postverket. Av detta framgick att produktionen av oblekt slipmassepapper var miljövänligare och innebar ett avsevärt bättre utnyttjande av vedråvaran. Detta gör att det oblekta, trähaltiga, papperet blir billigare än motsvarande träfria papper. En övergång till det trähaltiga papperet kan således medföra vissa besparingar. Det har å andra sidan hävdats, bl. a. från riksarkivet, att det trähaltiga papperet har sämre arkivbeständighet. Likaså kräver i allmänhet de kopieringsmaskiner som används i statsförvaltningen att blekt papper används. Detta gör att det blekta papperet har ett stort användningsområde.

Det oblekta papperet torde framöver komma att i en rad sammanhang hävda sig väl såväl prismässigt som kvalitetsmässigt. Myndigheterna torde därför även framgent komma att utnyttja det trähaltiga papperet. Utskottet anser det därför inte nödvändigt att riksdagen tar något initiativ i ärendet. Det bör ankomma på regeringen att följa frågan och ta eventuellt erforderliga initiativ. Utskottet avstyrker motionen.

Hemställan

Utskottet hemställer
att riksdagen avslår motion 1980/81:1105.

Stockholm den 24 november 1981

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Rolf Rämgård (c), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Christer Nilsson (s), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s), Karin Flodström (s), Britta Hammarbacken (c), Daniel Tarschys (fp) och Paul Grabö (c).

Reservationer

Vid punkt 1. Motioner som ifrågasätter att myndigheter vid upphandling skall beakta endast affärsmässigt betingade omständigheter

1. *Teknikupphandling*

Arne Gadd, Per-Axel Nilsson, Anita Gradin, Roland Sundgren, Christer Nilsson, Torsten Karlsson och Karin Flodström (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "När det sedan" och på s. 5 slutar med "motion 872" bort ha följande lydelse:

RRV anser i sitt yttrande att teknikupphandling kan genomföras inom ramen för gällande upphandlingsregler. Reglerna ger möjlighet att upphandla nya tekniska lösningar men verket medger samtidigt att reglerna inte ger någon garanti för att nya lösningar övervägs. Enligt RRV:s mening bör åtgärder för att främja en sådan prövning inte avse ändringar i regelsystemet utan ske i andra former som information och utbildning, juridiskt

och tekniskt expertstöd, ekonomiskt stöd för risktagande, utveckling av planerings- och budgetsystem.

Även STU konstaterar i sitt yttrande att upphandlingsförordningen formellt möjliggör genomförande av teknikupphandlingar men styrelsen bedömer att förekomsten av upphandlingsanmodan i förordningen sannolikt kommer att åstadkomma en förändring av myndigheternas anskaffningsplanering så att teknikupphandling underlättas.

Utskottet konstaterar att reglerna om affärsmässighet i upphandlingsförordningen inte lägger några hinder i vägen för att upphandla tekniska lösningar med beaktande av de långsiktiga effekterna. Det är emellertid enligt utskottets mening angeläget att inte enbart eventuella hinder undanröjs utan att också aktiva insatser görs för att få till stånd en sådan inriktning av upphandlingen. En sådan insats kan vara att upphandlingsförordningen ändras men också andra insatser är nödvändiga. De kan vara av den typ som STU och RRV redovisar i sina yttranden. En ytterligare möjlighet är att utfärda särskilda direktiv till de berörda upphandlande myndigheterna som klargör på vilket sätt upphandlingen bör ske för att främja en samordnad teknikupphandling.

Utskottet anser sammanfattningsvis att regeringen snarast bör undersöka vilka åtgärder som kan vidtas för att främja att upphandlingen inriktas på att stimulera den industriella utvecklingen genom att utveckla olika tekniska lösningar. Detta behöver inte som framgått ske genom att de enskilda myndigheterna vid sin upphandling tar näringspolitiska hänsyn. Detta bör enligt utskottets mening alltjämt ankomma på regeringen att göra. Vad utskottet nu anfört beträffande åtgärder för att stimulera en systematisk planering för teknikupphandling bör enligt utskottet ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. att riksdagen med anledning av motion 1980/81: 872 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Vid punkt 3. Motioner som tar upp frågor rörande egenregi-verksamhet och konkurrens från utomstående anbudsgivare

2. *Riktlinjer om anbudskonkurrens vid kommunalt byggande*

Bo Siegbahn, Lennart Blom och Mona S:t Cyr (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande på s. 12 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "och 1793" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del helt instämma i dessa synpunkter. Det gäller dock endast kommunernas prioritering mellan olika projekt och dessas

närmare utformning. Motionen 1523 berör emellertid något helt annat, nämligen i vilkens regi ett visst statsbidragsberättigat projekt skall genomföras. Även här måste kravet på det samhällsekonomiskt fördelaktigaste alternativet gälla.

Genom användning av ett anbudsförfarande uppnås bäst detta mål. Att detta skall vara huvudprincipen har riksdagen också vid flera tillfällen fastslagit. Självfallet utesluter inte detta att många arbetsuppgifter, på grund av sin löpande karaktär eller arbetskraftssituationen, billigast löses i egen regi. Likaså kan tillgången på anbudsgivare på vissa orter vara ytterst begränsad. Erfarenheterna ger dock vid handen att många kommuner av skilda skäl inte i tillräcklig omfattning utnyttjat möjligheterna att genom anbudsförfarande hålla nere sina kostnader. Det är därför motiverat att regeringen utarbetar vissa riktlinjer för att förverkliga huvudprincipen om att statsbidragsberättigad produktion skall genomföras efter upphandlingsförfarande med anbudskonkurrens. Detta får självfallet inte innebära att man tillskapar någon betungande byråkrati.

Det bör även observeras att de bidragsbeviljande myndigheterna alltid har ett ansvar för att statsbidrag utnyttjas rationellt.

Mot bakgrund av det anförda föreslås att riksdagen med anledning av motion 1793 och med bifall till motion 1523 som sin mening ger regeringen till känna vad som här anförts angående riktlinjer om anbudskonkurrens vid kommunalt byggande som erhåller statliga lån och/eller bidrag.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. att riksdagen med bifall till motion 1980/81:1523 och med anledning av motion 1980/81:1793 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört angående riktlinjer om anbudskonkurrens vid kommunalt byggande som erhåller statliga lån och/eller bidrag.

3. *Förändring av organisationen av den statliga städverksamheten*

Arne Gadd, Per-Axel Nilsson, Anita Gradin, Roland Sundgren, Christer Nilsson, Torsten Karlsson och Karin Flodström (alla s) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 12 börjar med "Byggnadsstyrelsen framför" och på s. 13 slutar med "till känna" bort ha följande lydelse:

Det riksdagsbeslut år 1972 som ligger till grund för den nuvarande statliga städverksamheten innebar ett ställningstagande till att städning i egen regi i de flesta fall är att föredra. Riksdagen uttalade i samband härmed att behovet av trygga anställningsförhållanden gjorde sig starkt gällande även för denna kategori anställda.

Byggnadsstyrelsen fick 1972 med anledning härav i uppdrag att svara för central planering och utveckling av städverksamheten inom det statliga området. Byggnadsstyrelsen skulle därvid följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom städområdet, verka för att effektiva städmetoder kommer till användning, initiera utbildning, lämna råd om former och metoder för städningsarbetet samt verka för samordning mellan olika myndigheter.

Den hittills viktigaste uppgiften för byggnadsstyrelsen har varit att initiera och medverka i övergång från betingstädning till städning på fast tid. Städningskostnaderna uppskattas härigenom ha blivit i genomsnitt 25 kr. lägre per m^2 och år. Som jämförelse kan nämnas att genomsnittliga lokalvårdskostnaden för budgetåret 1979/80 var 60 kr./m^2. Totala kostnaderna för den statliga lokalvården beräknas f. n. uppgå till ca 750 milj. kr. per år. Ungefär 12 000 personer är engagerade i någon form av lokalvårdsarbete inom statsförvaltningen.

Byggnadsstyrelsen har i november 1980 påbörjat en översyn av städverksamheten med uppgift att bl. a. se över organisationsformer och styrsystem. En avrapportering i form av en förstudie beräknas ske under hösten 1981.

För att möjliggöra "städning efter behov" krävs en flexibel tillämpning av städfrekvenser och anpassning till verksamheten i lokalerna. Detta förverkligas lättare om städningen utförs i egen regi. Det är vidare förenat med stora kostnader och besvär för en myndighet att etablera en ny städorganisation. Enligt byggnadsstyrelsen skulle många enskilda myndigheter inte klara vare sig anbudsinfordran eller utvärdering av anbud med egna resurser. Härvid skulle sannolikt medverkan krävas från byggnadsstyrelsen.

Enligt byggnadsstyrelsen talar flera skäl för att städning i egen regi även framdeles bör vara den dominerande formen för lokalvård. Lokalvårdspersonalen finns redan anställd. Byggnadsstyrelsen har också uppfattningen att lokalvård i egen regi har förutsättningar att drivas till samma eller lägre kostnader än entreprenadstädning.

Med hänvisning till de erfarenheter av den statliga städverksamheten som byggnadsstyrelsen redovisar och de synpunkter i övrigt som styrelsen anför finner utskottet inte anledning att föreslå någon ändring i den riktning motionärerna anger. Utskottet avstyrker därför motion 1133.

dels utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. att riksdagen avslår motion 1980/81: 1133.

Bilaga 1

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 byggsektorn 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, anförs 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 anfört att det är betänkligt att beslut med sådana rättsverkningar som att avstänga någon från entreprenad på grund av skatteskulder läggs i enskilda inköpares 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 riksförsäkringsverket 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 mervärdeskatt. 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 upphandlingsärende inte överklagas. RRV anser det betänkligt att beslut med sådana rättsverkningar läggs i enskilda inköpares 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 avgiftsundandragandet 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 latenta 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 förvissar 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).

Bilaga 2

Näringsutskottets yttrande 1980/81:6 y

över motion om översyn av upphandlingsförordningen

Till finansutskottet

Finansutskottet har berett näringsutskottet tillfälle att avge yttrande över motion 1980/81:872 av Mats Hellström m. fl. (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen begär ändringar av upphandlingsförordningen i syfte att åstadkomma de långsiktiga näringspolitiska överväganden som angivits i motionen.

Motionen

I motionen anförs inledningsvis att den offentliga konsumtionen och de offentliga investeringarna har stor betydelse för näringslivet genom den mycket omfattande efterfrågan på varor och tjänster från industrin som skapas av samhället. Den offentliga sektorn efterfrågar i stor utsträckning produkter som kräver en avancerad teknisk utveckling. De svenska samhällsinvesteringarna tjänar, uttalar motionärerna, som viktiga referensobjekt vilka kan underlätta exporten. Stat, kommun och landsting bör i den dagliga kontakten med näringslivet kunna uppträda som kompetenta beställare, bl. a. genom teknikupphandling, så att man systematiskt i samhällsverksamheten ställer krav som stimulerar den industriella utvecklingen, säger motionärerna vidare.

F. n. sker den samhälleliga upphandlingen alltför splittrat, hävdar motionärerna. Olika myndigheter gör upphandling oberoende av varandra och ofta utan särskild tanke på långsiktiga effekter som teknisk förnyelse, utveckling av hela system m. m. Motionärerna menar att kommuner, landsting och staten måste eftersträva en näringspolitisk målsättning i sin upphandlingspolitik. De anser att gällande regler, t. ex. upphandlingsförordningen (1973:60, ändrad och omtryckt 1980:850) för den statliga sektorn, behöver ändras för att upphandlingen skall kunna användas som ett instrument i den långsiktiga näringspolitiken.

Motionärerna anser också att det i upphandlingsförordningen bör anges att staten inte bör göra affärer med företag som inte betalar in skatter och arbetsgivaravgifter eller som anlitar grå eller svart arbetskraft.

Näringsutskottet

Enligt näringsutskottets mening är teknikupphandling ett effektivt instrument för att stimulera den tekniska utvecklingen i företagen. Ett teknikupp-

handlingsprojekt kan ge leverantören dels tillämpningskunskaper, dels en referensanläggning med åtföljande konkurrensfördelar vid försäljning av motsvarande system till andra kunder, bl. a. på exportmarknaden.

Staten, primärkommunerna och landstingskommunerna gör varje år mycket betydande investeringar och utgör tillsammans en stor potentiell beställare av ny teknik från näringslivet. Utskottet anser att ett ökat inslag av näringspolitiska bedömningar i den offentliga upphandlingen kan få positiva konsekvenser för den tekniska och industriella utvecklingen i landet. Givetvis måste vid sådana bedömningar också Sveriges internationella åtaganden på området liksom kravet på affärsmässighet beaktas. I vad gäller bedömning av affärsmässigheten delar utskottet motionärernas uppfattning att ett långsiktigt betraktelsesätt många gånger kan vara motiverat. Sett över en längre period kan sålunda i vissa fall högre anskaffningskostnader vid investering i nya tekniska lösningar anpassade till specifika behov mer än väl kompenseras av lägre driftkostnader.

Ofta framhålls upphandlingsförordningen (1973:60, ändrad och omtryckt 1980:850) och andra instruktioner för offentlig upphandling som ett hinder för det livstidskostnadsresonemang som är nödvändigt för att teknikupphandling skall vara ett intressant alternativ till köp av tekniska lösningar som är tillgängliga på marknaden. Detta synsätt kommer till uttryck i motionen. Efter det att den väcktes har emellertid regeringen förklarat – i proposition 1980/81:130 om industripolitikens inriktning m. m. (s. 112) – att inget egentligt hinder föreligger på detta område. Det anförs i detta sammanhang att det är naturligt att myndigheterna beaktar ett livstidskostnadsresonemang vid sin upphandling. Uppkommer tveksamhet i ett upphandlingsärende om ett sådant betraktelsesätt är förenligt med upphandlingsförordningen så bör frågan underställas regeringens prövning, sägs det vidare. Det framgår också av propositionen att industriministern avser att ta kontakt med Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet för att få till stånd en diskussion med dem om möjligheterna att på olika sätt verka för att krav på funktion och driftkostnad över en längre tid i fortsättningen bättre beaktas vid teknikupphandling i landstingens och kommunernas regi.

Utskottet har i annat sammanhang (NU 1980/81:64 s. 40) redovisat regeringens nyss återgivna uttalanden, vilka därvid inte har föranlett någon annan kommentar än att utskottet understrukit teknikupphandlingens positiva roll som stimulansfaktor i det industriella utvecklingsarbetet.

Av det anförda framgår sammanfattningsvis att näringsutskottet är positivt inställt till de syften som motionärerna vill främja. Regeringens nyss återgivna uttalanden i proposition 1980/81:130 ger uttryck för samma grundsyn. Det torde emellertid ankomma på finansutskottet att mot här angiven bakgrund bedöma om sådana åtgärder som motionärerna föreslår är behövliga.

När det gäller motionärernas förslag om ändringar i upphandlingsförordningen som ett led i kampen mot ekonomisk brottslighet hänvisar utskottet till sitt yttrande NU 1980/81:5 y till finansutskottet i samma ämne.

Stockholm den 27 maj 1981

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Erik Hovhammar (m), Hugo Bengtsson (s), Margaretha af Ugglas (m), Lilly Hansson (s), Birgitta Hambraeus (c), Thage Peterson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Johansson (s) och Christer Eirefelt (fp).

Bilaga 3

Byggnadsstyrelsen (1981-06-30)
Tekniska byrån

Yttrande över motion 1980/81:1133 om städverksamheten inom det statliga området

Bakgrund

Gällande riktlinjer för städverksamheten inom det statliga området beslutades av riksdagen 1972. I motionen 1980/81:1133 av Johan A. Olsson och Sten Svensson föreslås riktlinjerna ändrade så att frågan om städning i egen regi eller genom entreprenör regelmässigt prövas. Beslutet från 1972 anger städning i egen regi som den normalt förekommande formen.

I detta yttrande redogörs kortfattat för den statliga lokalvårdens organisation och omfattning. Utifrån byggnadsstyrelsens erfarenhet som centralt planerings- och ledningsorgan ger verket synpunkter på verksamheten och på frågan om städning i egen regi eller genom entreprenad. Yttrandet avslutas med konkreta kommentarer till de förändringar som motionen föreslår.

Den statliga lokalvårdens organisation och omfattning

Kungl. Maj:t uppdrog 1972-06-07, med hänvisning till riksdagens beslut i anledning av prop. 1972:1, åt byggnadsstyrelsen att från 1972-07-01 svara för central planering och utveckling av städverksamheten inom det statliga området. Byggnadsstyrelsen skulle därvid följa den tekniska och ekonomiska utvecklingen inom städområdet, verka för att effektiva städmetoder kommer till användning, initiera utbildning, lämna råd om former och metoder för städningsarbetet samt vidare där så är lämpligt verka för ökad samordning av städarbetet mellan statliga myndigheter och mellan statliga och kommunala organ. Den försöksverksamhet som bedrivits av städningsutredningen skulle fullföljas av byggnadsstyrelsen.

Förutom den centrala funktion som byggnadsstyrelsen har, utövas en regional funktion i huvudsak av länsstyrelserna men på vissa orter med omfattande statlig verksamhet även av andra större myndigheter, bl. a. polismyndigheter. Den lokala funktionen utövas av den enskilda statsmyndigheten.

Kostnaderna för den statliga lokalvården beräknas f. n. uppgå till ca 750 Mkr./år. Ungefär 12000 personer är engagerade i någon form av lokalvårdsarbete inom statsförvaltningen.

Lokalvård är en personalintensiv verksamhet med utpräglad låglöneprofil. Löneandelen av den totala lokalvårdskostnaden är ca 85 %. Verksamheten har bl. a. på grund av de senare årens låglönesatsningar undergått en betydande kostnadsökning.

Den hittills viktigaste uppgiften för byggnadsstyrelsen som centralt planeringsorgan har varit att initiera och medverka i övergång från betingsstädning enligt det gamla LVÅ-avtalet till städning på fast tid under i huvudsak dagtid. Detta görs samtidigt som lokalvården samordnas regionalt. Skillnaderna i uppläggning mellan systemen samt det gamla avtalets ur arbetsgivarsynpunkt ofördelaktiga villkor gör att städningskostnaderna för de lokaler, där organisationen lagts om kan uppskattas vara i genomsnitt 25 kr. lägre per m^2 och år.

Som jämförelse kan nämnas att lokalvårdskostnaden för förvaltningsbyggnader genomsnittligt för bå 79/80 var ca 60 kr./m^2. Variationerna är dock stora.

Projektet "Riktlinjer för den statliga lokalvården"

Erfarenheterna under den tid som gått sedan riksdagsbeslutet 1972 och den kraftiga kostnadsutvecklingen har föranlett byggnadsstyrelsen att i november 1980 starta en översyn av verksamheten.

Bland de brister som kan noteras torde de organisatoriska frågorna vara de viktiga. De regionala och lokala förutsättningarna att tekniskt/ekonomiskt planera. styra och följa upp verksamheten måste ökas. Ansvaret för budget och ekonomi är splittrat. Härtill kommer att lokalvårdskostnaden, liksom lokalkostnaden i övrigt, finansieras med förslagsanslag och därför inte prövas på samma sätt som kostnaderna för myndighetens ordinarie verksamhet. Här finns en direkt parallell till det problemområde som tas upp i byggnadsstyrelsens till regeringen 81-06-16 överlämnade utredning och förslag rörande myndigheternas lokalkostnader.

Det verkliga behovet av städning av olika lokaltyper med hänsyn till deras utnyttjandegrad behöver omprövas. Detta kräver i sin tur en omprövning av grunderna för de lokala avtal som nu i hög grad reglerar kostnaderna.

Sedan städutredningen har ingen samlad genomgång gjorts av de hjälpmedel och metoder, framförallt maskinella metoder, som finns. Det är sannolikt riktigt att öka användningen av maskinella hjälpmedel i syfte att minska personalkostnaderna.

Vissa frågor i anslutning till förbrukningen av material behöver klaras ut – i första hand formerna för inköp och distribution.

Målet för projektet är att hitta former och metoder att reducera de statliga lokalvårdskostnaderna. Översynen innehåller tre delar:

- ändringar i organisation och styrsystem för att förbättra den ekonomiska planeringen och uppföljningen; som utgångspunkt beskrivs först den statliga lokalvården som den nu fungerar;
- beskrivning av hjälpmedel och metoder med instruktioner för deras riktiga användning inom statsförvaltningen;
- anpassning av rutiner för inköp och distribution av städmaterial till vad som är ekonomiskt riktigt för myndigheter av olika storleksklasser och typ; beskrivning av metoder för kontroll och redovisning av materialförbrukning.

En första avrapportering i form av en förstudie beräknas ske under hösten 1981.

Entreprenadstädning – städning i egen regi

Det har redan sagts att lokalvård är en kostnadskrävande verksamhet. Lokalvården och hur den utövas är också en viktig del i arbetsmiljön för den enskilde. Synen på vad som är rätt avvägd kvalitet förändras med tiden. Lokalvården måste därför regelbundet omprövas.

Städning med entreprenör förekommer nu i huvudsak för städarbeten med låg frekvens – en gång per år eller en gång per halvår – samt för vissa tillfälligt resurskrävande insatser, t. ex. vid flygplatser. I vissa fall saknas förutsättningar för arbete i egen regi även för reguljär städning och entreprenör har då anlitats. Sammanlagt torde den kostnad som entreprenadstädning svarar för uppgå till högst 5 % av totala lokalvårdskostnaden inom det statliga området.

När entreprenadstädning här jämförs med städning i egen regi avses entreprenadstädning till fast pris. Entreprenadstädning baserad på löpande räkning är likartad städning i egen regi och därför inte lika intressant att diskutera.

Lokalvård är en ur kvalitativ synpunkt svårkontrollerad tjänsteprodukt. Den innehåller arbetsmoment med väsentligt skild frekvens – från en gång per dag till en gång per år. Beroende på lokalernas användning skall olika arbetsmoment ingå. Det är svårt att mäta den enskilda arbetsprestationen i den ordinarie regelbundna städningen men också att bedöma i vilken utsträckning personalresurserna under perioder med låg utnyttjandegrad disponeras för att minska särskilda insatser för t. ex. storrengöringar.

Med hänsyn till svårigheten att mäta lokalvårdens effektivitet vid arbete i egen regi ligger det nära till hands att söka likartade verksamheter att göra jämförelser med för att på det sättet utveckla och förbättra effektivitetsmätningen. Detta är ett motiv att driva entreprenadstädning parallellt med städning i egen regi i jämförbara lokaltyper och under i övrigt jämförbara förutsättningar.

Ett genomförande av städningsutredningens princip "städning efter behov" förutsätter en flexibel tillämpning av städfrekvenser och en ständig anpassning till verksamheten i lokalerna. Ur arbetsledningssynpunkt förefaller detta lättare att förverkliga om städningen utförs i egen regi som en integrerad del i myndighetens verksamhet.

För vissa myndigheter måste sekretessaspekter beaktas. Detta är lättare om personalen är anställd hos myndigheten.

När offererad kostnad för entreprenadstädning jämförs med verklig kostnad för egen regiverksamhet krävs en noggrann genomgång av vad som ingår resp. inte ingår i det siffermaterial som redovisas. Exempel på arbeten som brukar vara exkluderade i offerterna är de arbeten som genomförs bara en till två gånger per år, t. ex. storrengöring av golv,

fönstertvätt, mattvätt m. m. Tillkommande kostnad för rengöring av golv kan uppgå till mer än 10 kr./m^2 och år.

För en myndighet är det förenat med icke oväsentliga kostnader och besvär att etablera en ny städorganisation. Det gäller övergång mellan de städformer som här diskuterats men också byte av entreprenör för den som har valt entreprenadstädning. Denna synpunkt påverkar givetvis priset om offertens främsta syfte är att få myndigheten intresserad av entreprenadstädning.

De faktorer som här pekats på är i och för sig inte speciella för städning utan snarast att betrakta som typiska när ett arbetes kvalitet och omfattning är svårbedömbara och svårkontrollerbara. De är heller inte grund för att avvisa entreprenadformen men väl orsak att vara noggrann vid anbudsförfrågan och vid utvärdering av anbud.

Motionens förslag

Den aktuella motionen föreslår för att få en effektiv kostnadspress på lokalvårdsverksamheten att frågan om städning genom entreprenad eller i egen regi regelbundet skall prövas.

Som framgått ovan talar flera skäl för att städning i egen regi även framdeles bör vara den dominerande formen för lokalvård inom det statliga området. Lokalvårdspersonalen finns redan nu anställd hos statsmyndigheterna. Byggnadsstyrelsen har också uppfattningen att lokalvård i egen regi har förutsättningar att drivas till samma eller lägre kostnader än entreprenadstädning. Organisationen måste dock utvecklas så att verksamheten kan planeras och följas upp tekniskt och ekonomiskt på ett likartat sätt som krävs för en verksamhet som arbetar på affärsmässiga villkor.

Möjligheterna att mäta effektiviteten hos egen städverksamhet är dock begränsade. Byggnadsstyrelsen menar därför att omfattningen av entreprenadverksamhet för reguljär städning kan ökas. Härigenom skapas bättre möjligheter till effektivitetsmätning genom jämförelser.

Frågan om entreprenadstädning bör prövas i samband med att nya lokaler tas i bruk eller då av andra skäl en reell valmöjlighet mellan städformerna finns.

Att engagera entreprenörer för reguljär lokalvård måste föregås av noggrant specificerade anbudsförfrågningar och en utvärdering av anbuden som möjliggör jämförelser på i alla avseenden lika villkor.

Om detta skall kunna bli en realitet måste den centrala rådgivningen och styrningen ökas. Många enskilda myndigheter kommer säkerligen inte att klara vare sig anbudsinfordran eller utvärdering av anbud med egna resurser. För att verksamheten skall vara meningsfull behövs också en regelmässig uppföljning. Det blir sannolikt nödvändigt att byggnadsstyrelsen utarbetar närmare hjälpmedel för upphandling av entreprenadstädning samt riktlinjer för hur de båda lokalvårdsformerna skall redovisas så att användbart jämförelsematerial kan erhållas.

I underlaget för riksdagsbeslutet 1972 noterade föredragande statsrådet att städning bör ske huvudsakligen i egen regi. Försök med entreprenadstädning i den omfattning som byggnadsstyrelsen här antytt i syfte att ge jämförelsematerial för en effektivitetsmätning av egen regi-städning kan anses ligga inom den ram som riksdagen beslutat. Riktlinjerna från 1972 bör enligt byggnadsstyrelsens uppfattning därför inte ändras.

Byggnadsstyrelsens översyn av städverksamheten inom det statliga området kommer att tillföra ytterligare sakmaterial till debatten om lämplig städform. En viktig fråga kommer att bli den förändrade organisation och de ändrade styrsystem som översynen föreslår.

Ett genomförande av sådana förändringar hör också nära samman med ett genomförande av de förändringar beträffande myndigheternas lokalkostnader, som byggnadsstyrelsen föreslagit.

Detta ärende har avgjorts av generaldirektören Löwbeer i närvaro av ekonomidirektören Björkman, tekniske direktören Kolte, byggnadsrådet Nordström, föredragande, och avdelningsdirektören Enocksson.

Hans Löwbeer

Sören Nordström

Bilaga 4

Riksrevisionsverket (1981-06-15)

Revisionsavdelning 1

Yttrande över motionerna 1980/81: 871, 872, 1463 och 1900 angående offentlig upphandling

Riksdagens finansutskott har anhållit om att riksrevisionsverket (RRV) avger yttrande över motionerna 1980/81: 871 av Olle Grahn om ökad möjlighet för myndigheter att upphandla tjänster, 1980/81: 872 av Mats Hellström m. fl. om översyn av upphandlingsförordningen, 1980/81: 1463 av Olof Palme m. fl. om ändrade regler för statlig upphandling och 1980/81: 1900 av Karin Ahrland om en kommunal upphandlingsförordning.

1. Motion 1980/81: 871 om ökad möjlighet för myndigheter att upphandla tjänster

Anslags- och budgeteringssystemen har varit föremål för utvecklingsarbete i den av motionären åsyftade riktningen sedan programbudgetutredningens tillkomst (SOU 1967: 11–13). RRV och budgetdepartementet har gemensamt bedrivit och bedriver även fortsättningsvis en rad projekt i anslutning till den budgetmodernisering som statsmakterna numera har beslutat om.

Nyligen har ett projekt med syfte att förenkla regleringsbreven genomförts. Det har resulterat i att en ny normalmall för regleringsbreven har utarbetats (Budgetdepartementet, budgetavdelningen, Cirk nr 15 1980/81), som innebär att nuvarande stat med fem obligatoriska utgiftsposter och ett varierande antal delposter ersätts med en stat med endast två utgiftsposter, nämligen förvaltningskostnader och lokalkostnader. Under förvaltningskostnadsposten högst-sätts lönekostnaderna samt kostnader för representation och utrikes resor. I övrigt får myndigheten själv fördela kostnaderna på utgiftsslag inom en given ram.

Motionärens önskemål om att anslagssystemens utformning inte skall hindra myndigheterna att upphandla tjänster bör enligt RRVs mening anses tillgodosett genom cirkuläret. Behov av särskild utredning föreligger följaktligen inte.

2. Motion 1980/81: 872 om översyn av upphandlingsförordningen

RRV vill inledningsvis framhålla det angelägna i att teknikupphandling inom den offentliga sektorn stimuleras.

RRV anser att teknikupphandling kan genomföras inom ramen för gällande upphandlingsregler. Sådan upphandling skall ske under utnyttjande

av förefintliga konkurrensmöjligheter och med iakttagande av affärsmässighet. Begreppet affärsmässighet kan inrymma alla de hänsyn som måste tas för att anskaffningen skall bli så ekonomisk och ändamålsenlig som möjligt för *myndigheten*. Vid teknikupphandling får avväganden mellan investerings- och driftkostnader en stor tyngd. RRVs uppfattning i detta stycke företräddes även av statsmakterna i prop. 1977/78: 111 (NU 1977/78: 75, rskr 1977/78: 361) med anledning av teknikupphandlingskommitténs betänkande (SOU 1976: 69).

RRVs uppfattning avser upphandlingsreglernas principer men inte alltid myndigheternas praxis. Reglerna ger således möjlighet att upphandla nya tekniska lösningar men ger inte någon garanti för att nya lösningar övervägs. Åtgärder för att främja en sådan prövning bör dock inte avse ändringar i regelsystemet, som främst bör ange gränser för det tillåtna, utan genom andra former, som information och utbildning, juridiskt och tekniskt expertstöd, ekonomiskt stöd för risktagande, utveckling av planerings- och budgetsystem samt, främst vad avser det kommunala området, bildande av kraftfulla organisationsformer.

I de fall avvägningar mellan industripolitiska eller näringspolitiska hänsyn och ett affärsmässigt agerande kan behöva göras i en viss upphandling är den nuvarande beslutsordningen att myndigheten anmäler sådana förhållanden för regeringen, som beslutar i frågan i egenskap av politiskt ansvarig instans. Ett syfte med denna ordning är att möjliggöra en enhetlig inriktning av politiken inom berörda områden.

En ändring av upphandlingsförordningen i den riktning som förutsätts i ifrågavarande motion med möjlighet för enskilda myndigheter att göra näringspolitiska bedömningar skulle leda till ett inkonsistent förhållande med hänsyn till befintliga internationella överenskommelser. Genom sitt medlemskap i EFTA har Sverige redan åtagit sig att verka för att myndigheterna skall avveckla bestämmelser som ger den inhemska produktionen skydd. Vidare har Sverige inom ramen för GATT slutit ett avtal med bl. a. USA, Japan, EG och de nordiska länderna avseende statlig upphandling av vissa varugrupper, i vilket de avtalsslutande länderna förbinder sig att inte diskriminera utländska leverantörer.

RRV anser att motionärens syfte att stimulera den samhälleliga teknikupphandlingen uppnås effektivare genom andra åtgärder än ändring av upphandlingsbestämmelserna, vilka utgör en garanti för att de grundläggande kraven om affärsmässighet och objektivitet i den offentliga upphandlingen kan tillgodoses.

Vad gäller motionärens förslag om ändring av upphandlingsförordningen för att bekämpa ekonomisk brottslighet hänvisas till punkt 3.

3. Motion 1980/81: 1463 om ändrade regler för statlig upphandling

RRV vill inledningsvis framhålla vikten av att ändamålsenliga åtgärder vidtas för att få till stånd en tillfredsställande inbetalning av avgifter och skatter till statsverket.

RRV har tidigare anmodats att yttra sig över kronofogdemyndighetens i Stockholm skrivelse (RRV dnr 1980: 1043) med likartat innehåll som motion 1980/81: 1463. RRV framhöll då att föreslagna förändringar av upphandlingsförfarandet inte är förenliga med den nuvarande grundläggande principen om affärsmässighet i den enskilda myndighetens upphandling. RRV anförde vidare att beslut i upphandlingsärende enligt 24 § upphandlingsförordningen inte får överklagas. Med hänsyn till detta är det otillfredsställande, i den mån det föreslagna förfarandet får till följd att leverantörer blir utestängda från anbudstävlan även när det inte är affärsmässigt motiverat, att beslut med sådana rättsverkningar läggs i enskilda inköpares händer. Någon enhetlig tillämpning torde inte vara möjlig att uppnå med de många olika typer av upphandlingsärenden som förekommer och som erfarenhetsmässigt handläggs på olika kompetensnivåer i de statliga myndigheterna.

Enligt vad RRV erfarit avser regeringen att låta göra en utredning om möjligheten att tillgodose de syften som bl. a. motionärerna framhållit.

4. Motion 1980/81: 1900 om en kommunal upphandlingsförordning

I prop. 1973: 73 uttalades att den kommunala upphandlingen borde anpassas till de riktlinjer och regler som avsågs gälla för den statliga upphandlingen samt att anpassningen borde ske på grundval av den överenskommelse härom som träffats i november 1971 mellan upphandlingskommittén, riksrevisionsverket, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

I enlighet med nämnda överenskommelse har de båda kommunförbunden utarbetat ett normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente jämte anvisningar. Såväl reglementstext som anvisningar har i tillämpliga delar samma sakliga innebörd som de statliga upphandlingsbestämmelserna och anvisningarna till dessa. Det finns därför enligt RRVs uppfattning ingen anledning att tolka de kommunala reglerna på annat sätt än de statliga. För tolkningen av de senare anser sig RRV vara ansvarigt på grund av att verket har att meddela anvisningar för tillämpningen av de statliga reglerna.

I det kommunala upphandlingsreglementet liksom i den statliga upphandlingsförordningen är det ett grundläggande krav att myndighet vid upphandling skall iaktta affärsmässighet och objektivitet. Det anbud skall antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast för beställaren.

Den i motionen föreslagna lagen om kommunal upphandling leder i och för sig inte till annan rättslig situation än den nuvarande regleringen vad avser besvär och påföljd.

Åsidosättande av den statliga upphandlingsförordningen leder inte till att avtalet blir ogiltigt. Motivet för att avtalet inte blir ogiltigt är främst att civilrättsliga avtal inte skall brytas upp av skäl som för leverantören är

svåra att förutse vid avtalets ingående. Likartad reglering torde anses vara lämplig att införa om en lag om kommunal upphandling skulle införas. Kommunalbesvär torde sannolikt behållas även vid en sådan förändring.

Effekten av en lag om kommunal upphandling blir då främst att statsmakterna har garantier för att samtliga kommuner har samma regler, att de enskilda kommunerna inte kan ändra reglerna samt möjligen att en lag har större psykologisk effekt än ett av kommunen antaget reglemente.

RRV har löpande följt upp den inledningsvis nämnda överenskommelsen. Så gott som samtliga kommuner har antagit reglementen för den kommunala upphandlingen byggda på överenskommelsen. RRV har vid några tillfällen uppmärksammat regeringen på beslut i några kommuner om reglementsändringar som lett till väsentliga avvikelser i berörda kommunala reglementen i förhållande till det tidigare nämnda normalförslaget. RRV finner emellertid inte att det f. n. kan anses finnas tillräcklig grund för att föreslå en förändrad reglering av den kommunala upphandlingen.

Beslut i detta ärende – som har diskuterats i den till RRV knutna upphandlingsdelegationen – har fattats av generaldirektören Berggren i närvaro av avdelningschefen Fransson, revisionsdirektören Jansson och byrådirektören Hyltander, föredragande.

G. Rune Berggren

Göran Hyltander

Bilaga 5

Styrelsen för teknisk utveckling (1981-06-18)

Yttrande över motion 1980/81: 872 om översyn av upphandlingskungörelsen

Styrelsen för teknisk utveckling (STU) har anmodats avge yttrande över nämnda motion och får härmed anföra följande.

STU delar bedömningen i motionen att s.k. social teknologi i vidare mening är ett viktigt utvecklingsområde för svensk industri. Det gäller teknik för att lösa samhällsuppgifter beträffande energiförsörjning och energisparande, transportsystem, trafiksäkerhet, råvaruåtervinning, hälso- och sjukvård, medicinsk teknik, handikapphjälpmedel, yttre miljövård, arbetsmiljö m. m. STUs stöd till teknisk utveckling sker i betydande omfattning just på de här områdena. Under senare tid läggs i allt större utsträckning projekten upp som teknikupphandling. För närvarande pågår genomförande av ca 20-talet projekt, där kravspecifikation, utveckling och upphandling av en första anläggning omfattar upp till tiotalet miljoner kronor i det enskilda projektet. De tyngsta satsningarna avser oljebekämpnings- och strandsaneringsteknik (ca 30 miljoner kronor), medicinsk teknik, datateknik och fordonsteknik.

Motionen ger ett antal rekommendationer för att främja teknikupphandlingen från stat och kommun. Bl.a. framföres att dessa i sin dagliga kontakt med näringslivet bör uppträda som kompetenta beställare och systematiskt ställa upp krav som stimulerar den industriella utvecklingen.

STU delar motionärernas bedömning att mycket kan uppnås genom att förbättra den "vardagsnära" teknikupphandlingen. Därför genomför STU och Statens institut för personaladministration och utbildning (SIPU) respektive STU och Svenska kommunförbundet kurser i teknikupphandling för att förbättra upphandlarnas färdigheter att genomföra teknikupphandlingen. Utbildningen behandlar både generellt verkande åtgärder i upphandlingsförfarandet för att förbättra betingelserna för teknikupphandling och mera genomgripande teknikupphandlingsprojekt som påverkar organisation och effektivitet hos myndigheten.

För att öka tyngden i kommunala teknikupphandlingar förordar motionärerna ökade samordningsinsatser. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har på senare tid börjat studera denna fråga. Dessutom pågår ett antal teknikupphandlingsprojekt med stöd från STU och med genomförandeansvar hos Svenska kommunförbundet, främst inom oljebekämpningen/strandsaneringstekniken och datatekniken.

Beträffande motionärernas hemställan att riksdagen av regeringen begär förändringar i upphandlingsförordningen vill STU anföra följande.

Hittillsvarande erfarenheter från gjorda teknikupphandlingar och från

erfarenhetsutbyte mellan upphandlare pekar på att upphandlingsreglementet formellt möjliggör genomförande av teknikupphandlingar. Emellertid saknas rekommendationer och anvisningar som stimulerar och anmodar myndigheter att genomföra teknikupphandling vid viktigare upphandlingar och att lägga upp anskaffningsplaneringen så att teknikupphandlingen får en förbättrad chans mot upphandling av befintliga produkter på marknaden som annars vanligen äger rum.

Det är svårt att i förväg förutse vilka effekter en särskild "teknikupphandlingsanmodan" spontant skulle få på upphandlingsverksamheten. STU bedömer att enbart förekomsten av en sådan paragraf i förordningen sannolikt kommer att åstadkomma en förändring av myndigheternas anskaffningsplanering så att teknikupphandling underlättas.

Viktigt är också att sådana förändringar följs upp vid behandlingen av myndigheternas äskanden så att finansieringen av deras engagement i samtliga etapper av teknikupphandlingen säkerställs.

Vid den slutliga handläggningen av detta ärende, som har avgjorts av undertecknad generaldirektör, har närvarit avdelningsdirektören Ulf Eklund, föredragande.

Sigvard Tomner

Ulf Eklund

Bilaga 6

Svenska kommunförbundet (1981-06-12)

Yttrande över motion 1980/81: 1900 om en kommunal upphandlingsförordning

Riksdagens finansutskott har berett Svenska kommunförbundet tillfälle att avge *yttrande över motionen 1980/81: 1900* om en kommunal upphandlingsförordning. Förbundets styrelse får i anledning härav anföra följande.

Chefen för Finansdepartementet tillkallade 1968 sakkunniga för utredning om statlig upphandling m. m. De sakkunniga antog benämningen upphandlingskommittén. Upphandlingskommitténs uppdrag gällde att finna former för att ytterligare aktivisera den offentliga upphandlingen. I uppdraget ingick även att bedöma den kommunala upphandlingen och komma med de förslag som ansågs motiverade i fråga om denna. Övervägande skäl talade då enligt kommitténs mening för att få till stånd en anpassning av den kommunala upphandlingen till den statliga på frivillig väg.

I proposition 1973: 73 framlades riktlinjer för statliga upphandlingen. I propositionen uttalades att den kommunala upphandlingen bör anpassas till de riktlinjer och regler som avses gälla för den statliga upphandlingen. Anpassningen föreslogs ske på frivillig väg på grundval av den överenskommelse härom som träffats i november 1971 mellan upphandlingskommittén, Riksrevisionsverket, Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I enlighet med nämnda överenskommelse utarbetade de båda kommunförbunden ett nytt normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente jämte därtill hörande anvisningar.

I enlighet med beslut av förbundsstyrelsen 1973-09-07 utsändes det nya reglementet jämte anvisningar till samtliga kommuner med styrelsens rekommendation att antaga såväl reglementet som anvisningarna med ikraftträdande den 1 januari 1974.

Kommunförbundet har vid två tillfällen därefter gått ut med enkät för att dels utröna hur många kommuner som antagit ett upphandlingsreglemente enligt normalförslaget, dels utröna i vad mån och i så fall vilka avvikelser som skett i förhållande till normalförslaget. Den sista enkäten skedde på hemställan från Riksrevisionsverket som har regeringens uppdrag att följa upp tillämpningen av de offentliga upphandlingsreglerna. Denna enkät gav vid handen ett nära hundraprocentigt antagande av upphandlingsreglementen enligt normalförslaget samt att gjorda avvikelser var ytterst få och egentligen inte utgjorde någon ändring i sak i förhållande till normalreglementet.

Den nuvarande ordningen med upphandlingsreglementen antagna av kommunerna på frivillig väg fungerar väl. Vid bedömning från rättssäker-

hetssynpunkt måste hållas i minnet att varje kommunmedlem har möjlighet att åstadkomma en laglighetsprövning genom att överklaga ett kommunalt upphandlingsbeslut. Den kommunala besvärsprövningen kan ej avse skäligheten men väl lagligheten. Detta borgar för att kravet vid offentlig upphandling på rättssäkerhet uppfylls. I 7 kap. 6 § kommunallagen föreskrivs dessutom att om kommunalt beslut blivit upphävt genom avgörande som vunnit laga kraft och beslutet redan verkställts kommunen skall föranstalta om rättelse av verksamheten i den mån det är möjligt. Vid den statliga upphandlingen saknas möjligheter att överklaga ett upphandlingsbeslut.

Sålunda kan konstateras att med tillämpning av upphandlingsreglemente som överensstämmer med normalförslaget rättssäkerheten är på betryggande sätt säkrad samt att det ges mycket goda möjligheter att tillvarata den konkurrens som kan föreligga ävensom att behandla anbud och anbudsgivare objektivt. I anledning härav avstyrker styrelsen motionen.

Svenska kommunförbundet

Inge Hörlén

Bilaga 7

Landstingsförbundet (1981-06-12)

Yttrande över motion 1980/81: 1900 om en kommunal upphandlingsförordning

Riksdagens finansutskott har genom remiss den 5 mars 1981 berett landstingsförbundet tillfälle att avge yttrande över motionen 1980/81: 1900 om en kommunal upphandlingsförordning. Förbundets styrelse får i anledning härav anföra följande.

Den statliga upphandlingskommittén framlade i sitt betänkande (SOU 1971: 88) Offentlig upphandling sina överväganden i fråga om former för att ytterligare aktivisera den offentliga upphandlingen. I kommitténs uppdrag ingick även att bedöma den kommunala upphandlingen och komma med de förslag som ansågs motiverade i fråga om denna. Övervägande skäl talade då enligt kommitténs mening för att få till stånd en anpassning av den kommunala upphandlingen till den statliga på frivillig väg.

I propositionen 1973: 73 framlades riktlinjer för statliga upphandlingen. I propositionen uttalades att den kommunala upphandlingen bör anpassas till de riktlinjer och regler som avses gälla för den statliga upphandlingen. Anpassningen föreslogs ske på frivillig väg på grundval av den överenskommelse härom som träffats i november 1971 mellan upphandlingskommittén, riksrevisionsverket, kommunförbundet och landstingsförbundet. I enlighet med nämnda överenskommelse utarbetade de båda kommunförbunden ett nytt normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente jämte därtill hörande anvisningar.

Enligt en gemensam rekommendation från förbunden gäller reglementet i kommuner och landsting i princip sedan den 1 januari 1974.

Landstingsförbundet har vid två tillfällen därefter gått ut med enkät för att dels utröna hur många som antagit ett upphandlingsreglemente enligt normalförslaget, dels utröna i vad mån och i så fall vilka avvikelser som skett i förhållande till normalförslaget. Den sista enkäten skedde på hemställan från riksrevisionsverket som har regeringens uppdrag att följa upp tillämpningen av de offentliga upphandlingsreglerna. Denna enkät gav vid handen att samtliga landsting antagit upphandlingsreglementet enligt normalförslaget samt att endast två landsting gjort någon avvikelse och att avvikelsen egentligen inte utgjorde någon ändring i sak i förhållande till normalreglementet.

Den nuvarande ordningen med upphandlingsreglementen antagna av landstingen på frivillig väg fungerar väl. Därjämte måste hållas i minnet att varje kommunmedlem har möjlighet att överklaga ett kommunalt upphandlingsbeslut genom det kommunala besvärsinstitutet. Detta borgar för att

kravet vid offentlig upphandling på rättssäkerhet uppfylls. I 7 kap. 6 § kommunallagen föreskrivs dessutom att om kommunalt beslut blivit upphävt genom avgörande som vunnit laga kraft och beslutet redan verkställts kommunen skall föranstalta om rättelse av verksamheten i den mån det är möjligt. Vid den statliga upphandlingen saknas möjligheter att överklaga ett upphandlingsbeslut.

Sålunda kan konstateras att rättssäkerheten är på betryggande sätt säkrad samt att goda möjligheter ges för att tillvarata den konkurrens som kan föreligga och att behandla anbud och anbudsgivare objektivt. I anledning härav avstyrker styrelsen motionen.

Landstingsförbundet

Kurt Ward

/Rune Carlsson

Bilaga 8

Sveriges Industriförbund (1981-07-24)

Yttrande över motion 1980/81: 872 om översyn av upphandlingskungörelsen

Sveriges Industriförbund har erhållit rubricerade motion på remiss och vill med anledning därav anföra följande.

Teknisk förnyelse framstår som allt viktigare för att på ett effektivt sätt tillgodose olika samhälleliga behov i framtidens mycket strama budgetsituation. Teknikupphandling (TU) är en alltför litet utnyttjad väg att förbilliga offentlig verksamhet. Samtidigt är TU en betydligt svårare process än vanliga köp av på marknaden existerande varor. Att ta fram nya tekniska lösningar ställer väsentligt större krav både på kund och leverantör. Endast de mest kvalificerade leverantörerna har normalt förutsättningar att klara av projekt som både är tekniskt svårare, och ofta planeringsmässigt mer omfattande, än vanliga leveranser. Vid TU är det särskilt viktigt att man väljer den ur teknisk-industriell synvinkel bäst lämpade leverantören om man ska ha chans att nå en framgångsrik lösning på sitt problem. Ett lyckat projekt kan innebära förbättrad konkurrensförmåga för leverantören, men det måste understrykas att detta måste ses som en positiv bieffekt. Stimulansmekanismen är indirekt och leverantörsvalet måste uteslutande göras med utgångspunkten att få till stånd bästa slutprodukt. Förbundet avstyrker därför att någon instruktion att ta näringspolitiska hänsyn vid upphandling införs i kungörelsen.

Höga krav måste också gälla för beställarens kompetens. Om man ska lyckas med TU måste beställaren dels ha förmåga att välja den tekniskt-industriellt bäst lämpade leverantören, dels kunna aktivt samarbeta med denne i utvecklingsarbetet. Erfarenheter från framgångsrik upphandling inom t.ex. försvars- och teleområdena understryker nödvändigheten av direktkontakt mellan användare och leverantör. Under teknikupphandlingsarbetet måste man ofta ta ställning till omfattande ändringar av grundidén, vilket bara den betalande kunden/användaren kan göra.

Om inte användare och leverantör fortlöpande är överens om TU-arbetet, slutar projektet vanligen i svårlösta tolkningstvister och produkten kommer att sakna förtroende hos användaren. Därmed blir den inte heller ett användbart referensobjekt för leverantören. Just kravet på direktkontakt innebär en klar svårighet om man avser att bedriva samordnad TU för många kunder. Den hittillsvarande begränsade användningen av TU i den offentliga sektorn beror enligt vår mening inte så mycket på bristande samordning, som på för dålig medvetenhet och svaga incitament till teknisk utveckling inom många myndigheter och kommuner.

I många fall förefaller det inte stå tillräckligt klart för myndigheter att upphandlingskungörelsen väl medger hänsyn också till driftskostnader

m.m., s.k. livslängdskalkyler. Det kan finnas skäl att understryka detta tydligare från centralt håll. Samtidigt måste dock konstateras att det krävs kompetens hos beställaren så att han redan vid upphandlingen kan specificera vilka kostnader och vilket tidsperspektiv man avser att använda vid utvärdering av anbud. Medan upphandlingskungörelsen synes vara tillfyllest i nuvarande utformning behövs emellertid ytterligare incitament för att stimulera till TU, liksom till sådan teknisk kompetensuppbyggnad som är nödvändig för detta.

Det är väsentligt att resurser avsätts för de mest avancerade upphandlingsprojekten, inte minst som kompensation för den kompetensurholkning som för närvarande sker genom minskad utveckling inom försvaret och kärnkraftssektorn. Samtidigt behövs dock större bredd i teknikupphandlingen. Fler myndigheter måste stimuleras att överväga ny teknik för att lösa sina problem. Detta kan bäst ske genom att den centrala statsmakten klart deklarerar att tekniska utvecklingsprojekt, för att effektivisera myndigheternas arbete, kommer att prioriteras vid ordinarie medelstilldelning. På så sätt kan man stimulera myndigheter att fortlöpande arbeta med TU på ett bättre sätt än genom enstaka anslag från teknikupphandlingsfonder etc. Det är bara genom ett inom myndigheten väl förankrat kontinuerligt arbete med ny teknik, som man kan utveckla sig till den kompetenta kund som är en nödvändig förutsättning för framgångsrik TU.

Vad det gäller förslaget om ändringar i kungörelsen för att stävja ekonomisk brottslighet vill Förbundet erinra om att regeringen överväger ett förslag att via taxeringskontrollen komma tillrätta med de skatte- och avgiftsundandraganden som förekommer bland vissa kategorier av uppdragstagare. Det aktuella förslaget förutsätts omfatta alla uppdragstagare, dvs även hos myndigheter och kommuner. Förbundet anser att en sådan generell kontroll sannolikt är ändamålsenligare än det aktuella förslaget.

Sveriges industriförbund
Ingvar Petzäll

Curt Andersson

Bilaga 9

Landsorganisationen i Sverige (1981-07-02)

Yttranden över motionerna 1980/81: 871 om ökade möjligheter för myndigheter att upphandla tjänster och 1980/81: 1133 om den statliga städverksamheten

Landsorganisationen i Sverige har genom remiss den 9 mars 1981 beretts tillfälle avge yttrande över motionerna 1980/81: 871 om ökade möjligheter för myndigheter att upphandla tjänster, 1980/81: 1133 om den statliga städverksamheten. LO har i sin tur inhämtat underremisser från Statsanställdas förbund och Svenska Kommunalarbetareförbundet, vilka bifogas. För egen del avstår LO från yttrande.

Stockholm den 2 juli 1981

Landsorganisationen i Sverige
Gunnar Nilsson

/Lars Starkerud

Underremiss från
Statsanställdas Förbund (1981-06-16)

Statsanställdas förbund har beretts tillfälle att yttra sig över motion 1980/81:1133 "om den statliga städverksamheten" och vill med anledning härav anföra följande.

I motionen yrkas att riktlinjerna från 1972 för den statliga städverksamheten ändras så att myndigheterna från fall till fall beslutar om att utnyttja den effektivaste städformen. I riktlinjerna bör därför enligt motionärerna anges att myndigheterna regelmässigt bör begära in anbud för städningen.

Enligt 1972 års riktlinjer gäller att Byggnadsstyrelsen skall ha det övergripande ansvaret för den städning som utförs vid statliga myndigheter och skall, där så är lämpligt, verka för ökad samordning av städarbetet mellan statliga myndigheter och mellan statliga och kommunala organ. De främsta motiven för denna samordning under en central ledning var att städningsverksamheten därigenom skulle kunna bedrivas effektivt, rationellt och ekonomiskt. Samtidigt skulle verksamheten kunna bedrivas under en utbildad arbetsledning och med en mer rationell administration.

Förbundet bedömer den utveckling av samordningen av städningsverksamheten som hittills ägt rum som gynnsam. De effektivitetsvinster och den rationalisering som eftersträvats har i hög grad uppnåtts.

Förbundet vill samtidigt framhålla som sin mening att vid jämförelser mellan egen regi och upphandling effektiviteten inte skall bedömas utifrån ett snävt kvantitativt synsätt. Hänsyn bör även tas till olika kvalitativa faktorer som de anställdas krav på arbetstillfredsställelse, anställningstrygghet och en god arbetsmiljö.

En ändring av riktlinjerna i enlighet med motionärernas förslag skulle dels innebära en ökad användning av nämnda snäva effektivitetsbegrepp, dels försämrade möjligheter till samordning och därigenom minskade effektivitetsvinster.

Mot denna bakgrund menar förbundet att varken ekonomiska eller andra skäl motiverar en ändring av riktlinjerna i enlighet med motionärernas yrkande.

Med hälsning
Statsanställdas förbund
L-E Nicklasson

/Anna Nabäck

Underremiss från
Statsanställdas Förbund (1981-06-16)

Statsanställdas Förbund har beretts tillfälle att yttra sig över motion 1980/81:871: "Om ökad möjlighet för myndigheter att upphandla tjänster" och vill med anledning härav anföra följande.

I motionen yrkas om utredning av möjligheten att åstadkomma besparingar genom viss förändring av budgeteringstekniken, innebärande större frihet för myndigheter att upphandla tjänster som ersättning för verksamhet i egen regi.

Valet mellan egen regi och upphandling kan enligt förbundets mening inte enbart göras utifrån rent företagsekonomiska grunder. En helhetssyn på kostnaderna krävs. Kortsiktiga företagsekonomiska vinster måste vägas mot samhällsekonomiska förluster i form av försämrad service, ökade kostnader på annat håll eller sämre arbetsvillkor för de anställda. Hänsyn bör även tas till försvars-, sysselsättnings- och försörjningsberedskapsskäl.

En förändring i enlighet med motionärens intentioner skulle innebära att valet mellan egen regi och upphandling allt mer skulle komma att göras utifrån rent företagsekonomiska grunder medan andra faktorer skulle komma i bakgrunden.

Förbundet finner därför inga skäl för en utredning i enlighet med motionärens yrkande.

Med hälsning
Statsanställdas Förbund
L-E Nicklasson

/Anna Nabäck

Underremiss från
Svenska Kommunalarbetareförbundet (1981-06-30)

Svenska kommunalarbetareförbundet har ombetts ge synpunkter på två riksdagsmotioner, nämligen motion 1980/81: 871 (Olle Grahn om myndighets möjlighet att upphandla tjänster) och motion 1980/81: 1133 (Johan Olsson och Sten Svensson om den statliga städverksamheten).

Motionen 1980/81: 871 utmynnar i ett krav på utredning av förändringar i budgettekniken. Motionären menar att en ökad avgiftsfinansiering av myndigheternas tjänster sinsemellan bör komma till stånd. Sådana försök har gjorts på det kommunala planet i vissa fall. Det syns som om den huvudsakliga effekten blir en suboptimering av kommunernas resurser. Exempel kan ges. I en mellansvensk kommun anlitade gatukontoret en utomstående entreprenör, därför att det blev billigare än att anlita lastbilar från parkförvaltningen. Även om gatukontoret handlar rätt, är det sett ur hela kommunens synvinkel ett slöseri med resurser.

Måhända kan en utredning hitta tekniker som förenar det i och för sig berättigade kravet på ökad flexibilitet med god offentlig hushållning. Emellertid är ju inte detta motionens uttalade syfte, utan utredningen anses vara ett sätt att öka entreprenadandelen i den statliga verksamheten. Förbundets uppfattning i entreprenadfrågan har alltid varit klar. Man skall välja den regiform som i det längre perspektivet innebär den bästa offentliga hushållningen. Naturligt nog är det därför betänkligt att, som i motionen, anvisa en väg som istället leder till tendenser till resursslöseri.

Motion 1980/81: 1133 är skriven i samma syfte men på ett annat område: den statliga städverksamheten. Tyvärr kan man konstatera att just städområdet erbjuder konkurrensmöjligheter som, om de tillämpades i det privata näringslivet, skulle betraktas som illojal konkurrens. Med detta avses möjligheten att underbetala och överutnyttja anställd personal, ofta invandrare som har svårt att tillvarata sina intressen. Men även inom den seriösa städverksamheten är det svårt att hävda, att städning på entreprenad är billigare än egen-regi. Det tycks nämligen som om städningskostnaderna i huvudsak är avhängiga de kvalitetskrav man ställer snarare än regi-

form. Generellt kan man däremot hävda, att entreprenörens vinst alltid är en extra kostnad för det allmänna.

Båda motionerna kan ses som ett led i en på senare tid alltmer markerad strävan; den att från de privata företagens sida erövra den marknad som utgörs av den offentliga sektorn. Ett led i denna strävan har t.ex. varit ASAB:s uppmärksammade erbjudande att städa billigt i Jönköping och därmed spara pengar åt kommunen. Detta bör dock ses som en marknadsföringskostnad för ASAB snarare än ett bevis för att privat städning är billigare än städning i egen regi. För de statliga myndigheternas del torde därutöver tillkomma säkerhetsaspekter, något som förbundet dock inte äger någon närmare kunskap om.

Förbundet finner för sin del ej övervägande skäl tala för motionernas syfte.

Svenska kommunalarbetareförbundet
Sigvard Marjasin

Svante Engman

SHIO-Familjeföretagen (1981-07-03) *Bilaga 10*

Yttrande över motion 1980/81: 871 om ökad möjlighet för myndigheter att upphandla tjänster och motion 1980/81: 1133 om den statliga städverksamheten

SHIO-Familjeföretagen har genom remiss beretts tillfälle att avge yttrande över rubr. motioner. Organisationen får med anledning härav anföra följande.

Ökade möjligheter för myndigheter att upphandla tjänster

I motion 1980/81: 871 hemställes om utredning av möjligheten att åstadkomma besparingar genom viss förändring av budgettekniken, innebärande större frihet för myndigheter att upphandla tjänster som ersättning för verksamhet i egen regi.

Ett exempel hämtat från ett yttrande avgivet av Lantmäteriverket visar i motionen att nuvarande regler gör att myndigheter utför arbete i egen regi till en för samhället betydligt högre kostnad än om tjänsten köpts. I exemplet var alternativet köp av tjänsten från Lantmäteriverket. Enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning är det vanligare att besparingar kan ske genom att offentliga myndigheter efter upphandling anlitar privata företag.

Företag har alltid konkurrenter eller riskerar att få det. För att överleva är de därför tvungna att arbeta mycket effektivt. Specialisering är ett medel att uppnå denna effektivitet.

Helt naturligt är det sällan som statlig förvaltning arbetar i konkurrens. Vissa delar av en myndighets verksamhet kan emellertid med små ändringar i organisationen utsättas för ett konkurrenstryck. En förutsättning är likväl att olika regelsystem – t. ex. budgetsystemet – utformas så att myndigheterna regelmässigt prövar om arbetet kan utföras billigare om det köpes utifrån.

Den konkurrenssituation man skapar på detta sätt är emellertid delvis skenbar eftersom myndigheten inte riskerar att bli utslagen från marknaden genom konkurrensen. Därför måste speciella spelregler uppställas. Så har redan skett genom upphandlingskungörelsen, vilken garanterar att myndigheter agerar affärsmässigt vid upphandling av varor eller tjänster. Motsvarande regler måste enligt SHIO-Familjeföretagens uppfattning gälla vid avvägningen mellan egenregiarbete och upphandling. Vi föreslår därför att upphandlingskungörelsen kompletteras så att bl. a. principen om affärsmässighet också skall vara vägledande i detta sammanhang.

På sikt bör mer långtgående förändringar av den offentliga verksamhetens organisation prövas. Målet bör då vara att i största möjliga utsträckning skapa och tillåta verksamhet som helt konkurrerar med offentliga myndigheter. Ju längre man kan komma i denna riktning desto större blir möjligheterna att effektivisera verksamheten och därmed göra besparingar.

SHIO-Familjeföretagen har i broschyren "Anlita företagen det blir billigare och bättre" behandlat hur offentlig verksamhet kan göras effektivare genom ett större utnyttjande av specialiserade och konkurrensutsatta företag. Broschyren bifogas.

Den statliga städverksamheten

I motion 1980/81: 1133 hemställes att riksdagen hos regeringen begär förändring av organisationen av den statliga städverksamheten så att myndigheterna regelmässigt begär in anbud för städning.

Kravet i denna motion kan ses som en del av den problematik som behandlades i anslutning till den tidigare motionen. Exemplet från städningsverksamheten visar att det inte är tillräckligt med förändringar av budgettekniken för att skapa ett naturligt konkurrenstryck på de delar av myndigheters verksamhet, där det redan nu finns en konkurrerande verksamhet inom det privata näringslivet. Härutöver krävs förändringar av andra regler och riktlinjer.

Enligt organisationens uppfattning bör en kartläggning ske av olika riktlinjer som begränsar myndigheters möjligheter att upphandla tjänster utifrån. Förändringar bör därefter genomföras så att upphandling från privata företag underlättas. På sikt uppnås därigenom en ökad effektivitet inom den offentliga verksamheten.

Slutsatser och förslag

SHIO-Familjeföretagen tillstyrker de båda motionerna. Organisationen föreslår att en utredning tillsätts med uppdrag

1. att skyndsamt lägga fram förslag till förändringar av budgetteknik etc så att effektiviteten inom den offentliga förvaltningen stimuleras både när det gäller kapitalanvändning och köp av tjänster genom upphandling,

2. att föreslå förändringar i upphandlingskungörelsen så att den blir tillämplig även på avvägningen mellan egenregiarbete och upphandling,

3. att kartlägga olika typer av riktlinjer som vid sidan av budgetreglerna styr myndigheters verksamhet och framlägga förslag till förändringar som stimulerar effektivisering av verksamheten bl. a. genom att underlätta upphandling,

4. att föreslå mer långtgående åtgärder som möjliggör helt konkurrerande verksamhet.

Utredningen bör få i direktiv att arbeta skyndsamt särskilt beträffande de tre första uppdragen.

Stockholm som ovan

SHIO-Familjeföretagen
Verner Helte

Anders Åberg

Innehåll

Inledning 1
1. Motioner som ifrågasätter att myndigheter vid upphandling skall beakta endast affärsmässigt betingade omständigheter 2
Utskottet 2
Hemställan 5
2. Motioner som kräver att anbudsgivare skall ha fullgjort sina inbetalningar av arbetsgivaravgifter och skatter 5
Utskottet 7
Hemställan 9
3. Motioner som tar upp frågor rörande egenregiverksamhet och konkurrens från utomstående anbudsgivare 9
Utskottet 11
Hemställan 13
4. Motioner angående en kommunal upphandlingsförordning 14
Utskottet 14
Hemställan 16
5. Motion om användning av oblekt papper i statsförvaltningen ... 16
Utskottet 16
Hemställan 17
Reservationer 17

Bilagor:
1. Näringsutskottets yttrande NU 1980/81: 5 y 21
2. Näringsutskottets yttrande NU 1980/81: 6 y 26
3. Remissyttrande från byggnadsstyrelsen 29
4. Remissyttrande från riksrevisionsverket 34
5. Remissyttrande från Styrelsen för teknisk utveckling 38
6. Remissyttrande från Svenska kommunförbundet 40
7. Remissyttrande från Landstingsförbundet 42
8. Remissyttrande från Sveriges industriförbund 44
9. Remissyttrande från Landsorganisationen (Statsanställdas förbund och Svenska kommunalarbetareförbundet) 46
10. Remissyttrande från SHIO-Familjeföretagen 50

Norstedts Tryckeri, Stockholm 1981