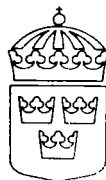


Finansutskottets betänkande

1988/89:FiU1

Offentlig upphandling



1988/89
FiU1

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande nio motioner om offentlig upphandling som konkurrensmedel mellan privat och offentlig sektor samt två motioner om offentlig upphandling som styrmedel i regional- och sysselsättningspolitiken.

Utskottet har vid ett flertal tillfällen och senast hösten 1986 (FiU 1986/87:1) behandlat frågor med liknande innebörd. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning och avstyrker dessa elva motioner. Företrädare för moderata samlingspartiet, folkpartiet, centern, vänsterpartiet kommunisterna och miljöpartiet reserverar sig på olika punkter. En förteckning över avgivna reservationer redovisas nedan.

Utöver dessa elva motioner begärs i en motion av Mona Sahlin m.fl. (s) en ändring av upphandlingsförordningen så att inte företag, även om de inte handlar med sydafrikanska varor och tjänster men på annat sätt kan sägas stödja apartheid, kan ingå ett upphandlingsavtal med en kommun eller ett landsting. Ett enhälligt utskott avstyrker motionen med motiveringen att det inte är en framkomlig väg att genom en ändring av den statliga upphandlingsförordningen ytterligare skärpa de kommunala sanktionerna mot Sydafrika.

Förteckning över avgivna reservationer:

- Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (m, fp), (c) och (mp)
- Enhetlig redovisning (m, fp)
- Lagreglering av kommunal upphandling (m, fp)
- Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling (c) och (vpk, mp)

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet följande motioner från allmänna motionstiden 1988:

1987/88:Fi305 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) Enhetlig redovisning av den kommunala egenregiverksamheten,

1987/88:Fi306 av Olle Grahn m.fl. (fp, m) Statsbidrag som stimulerar entreprenadlösningar i kommunal verksamhet,

1987/88:Fi418 av Lars Leijonborg (fp) En effektivare offentlig sektor, i vad avser yrkande 4,

1988/89:FiU1

1987/88:Fi501 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) Den offentliga sektorns förnyelse, i vad avser yrkande 2,

1987/88:Fi502 av Marianne Karlsson (c) Upphandlingen av uniformer,

1987/88:Fi503 av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk (c) En översyn av upphandlingsförordningen,

1987/88:Fi504 av Lars Tobisson m.fl. (m) Åtgärder för konkurrens och mot offentliga monopol,

1987/88:Fi505 av Bengt Kindbom (c) Statlig konsult- och uppdragsverksamhet,

1987/88:Fi506 av Rune Rydén och Per Stenmarck (m) Konkurrensen mellan privata och offentligägda företag,

1987/88:Fi507 av Sten Svensson (m) Kommunal näringspolitik,

1987/88:Fi508 av Mona Sahlin m.fl. (s) Översyn av reglerna för offentlig upphandling,

1987/88:Fi709 av Erik Hovhammar m.fl. (m, fp, c) Försäljning av affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet m.m.

Motionerna

Konkurrens mellan privat och offentlig sektor

1987/88:Fi418 av Lars Leijonborg (fp) vari yrkas

4. att riksdagen begär att regeringen utfärdar en för statliga myndigheter gällande generell bestämmelse att all verksamhet som kan bedrivas på entreprenad skall bli föremål för offertförfarande.

1987/88:Fi501 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ökad anbudsupphandling.

1987/88:Fi504 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär en översyn av de olika förhållanden som påverkar konkurrensen mellan offentlig verksamhet och privata företag i syfte att skapa möjlighet för en omprövning av den offentliga verksamheten genom bl.a. avregleringar och avmonopoliseringar.

1987/88:Fi505 av Bengt Kindbom (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en utredning av den statliga konsult- och uppdragsverksamheten.

1987/88:Fi506 av Rune Rydén och Per Stenmarck (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en allsidig översyn av de olika förhållanden som påverkar konkurrensen mellan privata och offentliga företag.

1987/88:Fi507 av Sten Svensson (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om åtgärder i syfte att skapa möjlighet för en omprövning av kommuners och landstings näringspolitiska engagemang genom bl.a. avregleringar och avmonopolisering.

1988/89:FiU1

1987/88:Fi709 av Erik Hovhammar m.fl. (m, fp, c) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om avyttring av affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet eller ett avskiljande av densamma från affärsverkens verksamhet,

2. att riksdagen uttalar sig för att de affärsdrivande verken inte får utnyttja sin monopoliserade verksamhet i syfte att vinna fördelar på de konkurrensutsatta delarna av affärsverkens verksamhet.

Utformning av statsbidrag till kommunerna

1987/88:Fi306 av Olle Grahn m.fl. (fp, m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag till ett system med statsbidragsbestämmelser för kommunala verksamheter som stimulerar till användandet av entreprenadlösningar.

Enhetlig redovisning

1987/88:Fi305 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) vari yrkas att riksdagen uttalar sig för att regeringen bör verka för en enhetlig redovisning för den kommunala egenregin.

1987/88:Fi504 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om en enhetlig redovisning av den kommunala egenregiverksamheten.

Lagreglering av kommunal upphandling

1987/88:Fi504 av Lars Tobisson m.fl. (m) vari yrkas

3. att riksdagen hos regeringen begär förslag till lagreglering av den kommunala upphandlingen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Upphandlingsförordningen och sanktioner mot Sydafrika

1987/88:Fi508 av Mona Sahlin m.fl. (s) vari – med hänvisning till motivering-
en i motion 1987/88:U539 – yrkas att riksdagen, som sin mening ger
regeringen till känna att upphandlingsförordningen bör ändras enligt vad
som anförts i motionen.

Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling

1987/88:Fi502 av Marianne Karlsson (c) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att sysselsättningen i svensk tekoindustri samt kvalitetskrav skall vara avgörande framför priset vid upphandlingen av

1987/88:Fi503 av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk (c) vari yrkas

1. att riksdagen hos regeringen begär översyn av upphandlingsförordningen enligt motionens intentioner.

2. att riksdagen hos regeringen begär att samtliga Norrlandslän får en ökad del av upphandlingen, således även Gävleborgs län.

Utskottet

Av de här aktuella 16 yrkandena rörande offentlig upphandling och konkurrens mellan privat och offentlig sektor har tidigare med ett undantag – Fi508 om upphandlingsförordningen och sanktioner mot Sydafrika – identiskt samma eller liknande yrkanden behandlats av utskottet. Den senaste redovisningen av utskottets ställningstagande till dessa frågor redovisades i utskottets betänkande FiU 1986/87:1.

Konkurrens mellan privat och offentlig sektor

I följande sju motioner behandlas frågor om rådande konkurrenssituation mellan privat och offentlig sektor.

I flera av motionerna återkommer frågor rörande kommunernas val mellan egen regi och entreprenad, avmonopolisering och avreglering av den tjänsteproduktion som drivs i offentlig regi och utförsäljning av viss offentlig verksamhet. Flera motionärer ifrågasätter att stat och kommun går ut och säljer tjänster på marknaden för konsult- och uppdragsverksamhet där etablerade småföretag utgör ett bra alternativ.

I *motion Fi501* yrkande 2 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) framhålls att i den offentliga sektorn bör alla tillfällen till anbudsupphandling prövas. För statliga myndigheter finns strikta regler för upphandling som skall garantera affärsmässighet och opartiskhet. I princip bör samma krav också ställas på valet mellan egen regi och entreprenad.

I *motion Fi418* yrkande 4 av Lars Leijonborg (fp) krävs att riksdagen utfärdar en generell bestämmelse gällande hela statsförvaltningen att all verksamhet som kan bedrivas i *entreprenadform* skall bli föremål för offentligförfarande.

Även i *motion Fi504* av Lars Tobisson m.fl. (m) tas frågan upp om valet mellan egen regi och entreprenad. Motionärerna understryker att den offentliga sektorn bör tillämpa samma principer för val mellan entreprenad och egen regi som används vid val mellan olika entreprenörer. Vidare framhålls bl.a. vikten av att monopol och specialregleringar inom ett flertal områden avskaffas, att sammanblandning av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet och dålig åtskillnad mellan upphandlande och producerande funktioner undanröjs. De sistnämnda kraven ställs också i *motion Fi709* av Erik Hovhammar m.fl. (m, fp, c). Speciellt understryks i denna motion att de affärsdrivande verken helt bör upphöra med sin verksamhet i den konkurrensutsatta sektorn.

Även i *motionerna Fi506* av Runc Rydén och Per Stenmarck (m) och *Fi507*

av Sten Svensson (m) krävs en översyn av olika förhållanden som påverkat konkurrensen mellan privata och offentliga företag. Bl.a. krävs en avmonopolisering av affärsverksamheterna i kommuner och landsting. Stat och kommun har haft en tendens, sägs det i motion Fi506, att bilda egna företag som fått i uppdrag eller tillåtits överta uppgifter som tidigare sköts av privata företag. Vidare är det, enligt motionärerna, i kommuner och landsting inte ovanligt att en till synes pris- och kvalitetsmässigt överlägsen offert vid upphandling bemöts kallsinnigt. I motion Fi506 framhålls särskilt att regeringen genom bl.a. avreglering och avmonopolisering skapar möjlighet för en omprövning av kommunernas och landstingens näringspolitiska engagemang.

I motion Fi505 (c) föreslås en utredning av den statliga konsult- och uppdragsverksamheten. Motiveringen för en sådan utredning överensstämmer i stort med den som framförts i den tidigare nämnda motionen Fi506. I motion Fi505 är man kritisk till att statliga företag konkurrerar på områden där småföretag och egenföretagare utgör goda alternativ för konsult- och serviceverksamhet. Enligt motionären får inte serviceverksamheten överdrivas i den statliga verksamheten och absolut inte ha som enda motiv att förstärka givna anslag.

Utskottet vill med anledning av dessa motioner anföra följande.

De krav på åtgärder eller översyner rörande verksamheten i den offentliga sektorn som ställs i här redovisade motioner har som gemensam utgångspunkt att stora och väsentliga delar av denna sektor bör föras över till den privata sektorn. Detta skall ske genom bl.a. en ökad användning av entreprenadtjänster på bekostnad av egenregiverksamheter men också genom avregleringar, avmonopolisering och översyn av rådande regelsystem. Även om olika motiv kan urskiljas till de i motionerna framställda yrkandena är det främst effektivitetsaspekten som framhålls i motionerna.

Utskottet ser ingen motsättning i de allmänna krav på en hög effektivitet i den offentliga sektorn och det arbete som i dag pågår för att ytterligare förbättra tjänsteproduktionen i den gemensamma sektorn. Förnyelsearbetet i den gemensamma sektorn har på många områden syftat till och resulterat i ökad effektivitet och samtidigt förbättrad kvalitet. Decentralisering, nya sätt att organisera verksamheten och strukturförändringar är en del av förklaringen till de hittills uppnådda resultaten. Regering och riksdag har minskat detaljstyrningen av kommuner, landsting och statliga myndigheter. Genom det s.k. frikommunförsöket tillåts vissa kommuner själva få utforma verksamheten inom vida ramar.

Genom besluten med anledning av verksledningspropositionen har också förutsättningar skapats för en effektivare organisation och ledning i den statliga förvaltningen. Styrningen genom att ställa upp tydliga mål skall successivt förbättras samtidigt som myndigheterna ges ett större ansvar för att bestämma om sin organisation och för sättet att nå fram till målen.

Möjligheterna till höjd effektivitet ökar också i och med införandet av längre budgetperioder för myndigheterna. Statistiska centralbyrån och ytterligare ett tiotal statliga myndigheter har därigenom redan givits möjlighet att planera mera långsiktigt. På sikt kommer praktiskt taget samtliga

myndigheter att arbeta med ett treårigt budgetperspektiv. En fortsatt utveckling av budgetsystemen ser utskottet som ett av de viktigare medlen för att ytterligare öka effektiviteten i den offentliga sektorn.

Även om utskottet är av samma uppfattning som motionärerna vad gäller kraven på effektivitet i den offentliga sektorn, kan inte utskottet godta den syn på den offentliga sektorns roll i en välfärdsstat som kommer till uttryck i här aktuella motioner och därför heller inte de förslag till förändringar som anvisas i motionerna. Utskottet har tidigare vid ett flertal tillfällen (jfr FiU 1986/87:1) uttalat att det är en självklarhet att den offentliga sektorn måste utvecklas i enlighet med medborgarnas krav. Den offentliga sektorn bör också ta vara på de utvecklingsmöjligheter som erbjuds genom idéer och impulser från verksamheter i icke-offentlig regi. En väl fungerande offentlig sektor är i själva verket en avgörande förutsättning för en framgångsrik välfärdspolitik. I dag är det givet att verksamheter som vård, omsorg och utbildning är av så grundläggande betydelse för människorna att de måste tillkomma alla medborgare på lika villkor utan hänsyn till deras individuella ekonomiska resurser. Villkoret att dessa tjänster skall fördelas efter behov och inte efter inkomst måste ligga fast. Men utskottet har också vid dessa tillfällen understrukit att det självfallet finns områden av tjänsteproduktionen, främst teknisk sådan, där det finns få fördelningspolitiska invändningar mot privata alternativ. På dessa områden är det värdefullt om de olika företagsformerna – statligt, kommunalt, kooperativt och privat företagande – kan konkurrera på lika villkor. I vissa fall kan offentlig verksamhet också utformas så att politiskt uppställda mål kan förverkligas även genom att utnyttja lämpliga entreprenader. De tidigare angivna fördelningspolitiska aspekterna måste få avgöra om produktion skall kunna ske även utanför den offentliga sektorn. Utskottet delar inte motionärernas inställning, att den monopolställning som i dag karakteriserar många affärsverks verksamhet och som återfinns även i andra delar av den offentliga sektorn nästan aldrig kan försvaras. På vissa områden – exempelvis för järnvägs-, post- och telekommunikationer – är det av stor vikt att medborgarna kan få en någorlunda likvärdig service till samma kostnad oavsett bostadsort.

Med hänvisning till vad utskottet här anförut avstyrks motionerna Fi418 yrkande 4, Fi501 yrkande 2, Fi504 yrkande 1, Fi505, Fi506, Fi507 och Fi709.

Utformning av statsbidrag till kommunerna

I *motion Fi306* av Olle Grahn m.fl. (fp, m) föreslås att ett system med statsbidragsbestämmelser utarbetas för kommunala verksamheter som stimulerar till användandet av entreprenadlösningar.

Utskottet ser inte skäl att lägga om statsbidragssystemet så att det särskilt stimulerar entreprenadlösningar i kommunal verksamhet. Det bör ankomma på kommunerna att inom gällande lagar bestämma om i vilka former verksamheten bör bedrivas. Motion Fi306 avstyrks därför av utskottet.

I *motionerna Fi504* yrkande 2 av Lars Tobisson m.fl. (m) och *Fi305* av Kenth Skårvik m.fl. (m, fp, c) föreslås en enhetlig redovisning av kommunernas egenregiverksamhet. En redovisningsform som utvisar både de faktiska kostnaderna och andelen egenregi- resp. entreprenadverksamhet skulle ge bättre förutsättningar för konkurrens mellan privata företag och offentlig verksamhet.

De krav som i dag ställs på kommunerna på ett större utbud av tjänster inom flera av kommunernas ansvarsområden har bl.a. inneburit en ökad användning av entreprenad i verksamheten. Inom flera kommuner har detta i sin tur medfört att kalkylunderlaget för val mellan egenregi och entreprenad successivt har utvecklats. För närvarande pågår ett omfattande arbete med att åstadkomma en för kommunerna enhetlig finansiell redovisning. Det föreligger emellertid en mängd avgränsningsproblem som måste lösas om den redovisning som begärs i motionerna skall kunna ges på ett tillfredsställande sätt. Det finns en uppenbar risk att man tvingas göra godtyckliga bedömningar vid en sådan redovisning vilket för närvarande gör det mindre lämpligt att utforma statliga anvisningar för en sådan redovisning. Det ligger emellertid i kommunernas eget intresse att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt. Däri ingår också att pröva i vilka delar verksamheten kan bedrivas effektivare med privata entreprenörer.

Utskottet finner mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att göra ett uttalande med den innebörd som anges i motionerna. Motionerna *Fi305* och *Fi504* yrkande 2 avstyrks sålunda.

Lagreglering av kommunal upphandling

I *motion Fi504* (m) framhålls att den kommunala upphandlingen får allt större betydelse för den ekonomiska aktiviteten i kommunerna. För ett främjande av konkurrens och frihandel är det därför av stor vikt att kommunerna lagstiftningsvägen åläggs klara regler för inhämtande av anbud. Den kommunala upphandlingen bör enligt motionärerna regleras i lag och ersätta nuvarande ordning med en rekommendation till kommunerna från kommunförbunden att följa ett upphandlingsreglemente.

Vid behandlingen av propositionen angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen (prop. 1973:73, FiU 1973:27) godtog riksdagen de i propositionen angivna riktlinjerna, vilket innebar att regeringen inte skulle reglera den kommunala upphandlingen. De flesta kommuner och landsting har i dag anslutit sig till kommunförbundens rekommendation om upphandlingsregler. Regering och riksdag följde därmed upphandlingskommitténs (SOU 1971:88) förslag att inte lagreglera kommunernas upphandling. Motivet till detta var främst att en lagreglering skulle innebära ett intrång i den kommunala självstyrelsen.

Näringsfrihetsombudsmannen har vid några tillfällen de senaste åren uttalat kritik mot vissa kommuners sätt att upphandla varor och tjänster. Skulle detta visa sig vara ett mer allmänt beteende är detta självfallet ett skäl att överväga en lagreglering av den kommunala upphandlingen. Det är emellertid utskottets bedömning att så för närvarande inte är fallet.

Enligt utskottets mening är motiven för att avstå från en lagreglering av den offentliga upphandlingen alltför giltiga. Utskottet avstyrker motion Fi504 yrkande 3.

1988/89:FiU1

Upphandlingsförordningen och sanktioner mot Sydafrika

I motion Fi508 av Mona Sahlin m.fl. (s) hävdas att en ändring av upphandlingsförordningen bör göras så att inte företag, även om de inte handlar med sydafrikanska varor och tjänster men på annat sätt kan sägas stödja apartheid, kan ingå ett upphandlingsavtal med en kommun eller ett landsting. En sådan förändring är nödvändig eftersom, enligt motionärernas uppfattning, den statliga upphandlingsförordningen tvingar kommunerna att anta lägsta anbud.

Som utskottet redovisat tidigare i betänkandet är inte den kommunala upphandlingen lagreglerad. Upphandlingsförordningen gäller endast statlig upphandling och är följaktligen inte tvingande för kommunerna.

I motionen framhålls att den lagliga möjligheten att bojkotta sydafrikanska varor och tjänster har utnyttjats av kommunerna i stor utsträckning. Den lag som ger denna möjlighet är lagen (1986:1394) om fortsatt giltighet av lagen (1985:1052) om rätt för kommuner och landstingskommuner vid upphandling av varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung att vidta bojkottåtgärder mot Sydafrika. Beslut om fortsatt giltighet av denna lag fattades av riksdagen i december 1986. Fr.o.m. den 1 juli 1987 råder emellertid genom förordningen (1987:477) om förbud mot handel med varor med Sydafrika och Namibia en praktiskt taget total handelsblockad mot dessa länder. Detta innebär att produkter inte får importeras från Sydafrika och de kan därför aldrig omfattas av ett upphandlingsavtal.

Det kan här nämnas att innan beslutet om handelsblockad mot Sydafrika fattades hade regeringen i en rekommendation till de statliga myndigheterna uppmanat dessa att avstå från upphandling av varor och tjänster med sydafrikanskt ursprung. Det ansågs därvid lämpligt att kommuner och landsting skulle få samma möjligheter att avstå från sådan upphandling. Kommunallagen och rättspraxis ger emellertid inte utrymme för sådana beslut som innebär ett ställningstagande i utrikespolitiska frågor (jfr UU 1985/86:12). För att kommuner och landsting i sin upphandling skulle kunna bojkotta Sydafrika måste följaktligen den kommunala kompetensen vidgas, vilket också skedde genom den ovan nämnda lagen (1985:1052).

Av vad utskottet här anför framgår att det inte är en framkomlig väg att genom en ändring av den statliga upphandlingsförordningen ytterligare skärpa de kommunala sanktionerna mot Sydafrika. Utskottet avstyrker därför ett bifall till yrkandet i motion Fi508.

I *motion Fi502* av Marianne Karlsson (c) uttalas att sysselsättningen i svensk tekoindustri samt kvalitetskrav i stället för priset skall vara avgörande vid upphandlingen av uniformspersedlar i försvaret, polisväsendet och myndighetskontrollerande företag.

I *motion Fi503* av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk (c) krävs att en översyn kommer till stånd av upphandlingsförordningen. Motiveringen är regionalpolitisk. Det är enligt motionärerna självfallet myndigheternas ansvar att bl.a. genom den statliga upphandlingen uppfylla de mål för regionalpolitiken som fastlagts av regering och riksdag. Motionärerna föreslår även att samtliga Norrlandslän, dvs. även Gävleborgs län, får en ökad andel av den statliga upphandlingen.

Det kan i vissa fall, som påtalas i motionerna, finnas anledning att överväga om den offentliga upphandlingen kan användas i regionalpolitiskt eller sysselsättningspolitiskt syfte. Det är emellertid enligt utskottets mening olämpligt att statliga myndigheter åläggs att göra bedömningar av politisk natur. Att hävda något annat vore att kräva att de politiska besluten skall kunna åsidosättas av lokala förvaltningar. Det ankommer på regeringen att göra de vidare bedömningar av ett upphandlingsärende som går utöver vad principen om affärsmässighet vid upphandling tillåter. Detta framgår av bestämmelserna för statlig upphandling.

Av förarbetena till upphandlingsförordningen (prop. 1973:73 s. 57) framgår att myndigheterna inom ramen för gällande upphandlingsbestämmelser bör medverka till att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Detta innebär att Norrlandsföretagen skall ges företräde vid anbud som bedöms likvärdigt med annat företags anbud (jfr s. 25 i Bestämmelser för statlig upphandling, riksrevisionsverket juli 1986). I *motion Fi503* krävs att även Gävleborgs län skall tillhöra de län som skall ges företräde vid upphandlingen.

Det finns flera län i Sverige som har en arbetsmarknadssituation som liknar den i t.ex. Västernorrlands, Jämtlands och Västerbottens län. I Norrbottens län har arbetslösheten regelmässigt varit betydligt högre. Att åsidosätta upphandlingsförordningen vid upphandling i alla regioner, som vid en viss tidpunkt uppvisar en arbetslöshet som ligger i nivå med den i dessa län, skulle innebära att den grundläggande principen om affärsmässighet vid upphandling sattes ur spel i alltför stor utsträckning. Det leder utskottet till slutsatsen att den statliga upphandlingen inte skall utnyttjas som regionalpolitiskt medel på det sätt motionärerna föreslår. Det finns andra och mer effektiva sätt att bedriva regionalpolitik.

Utskottet vill i detta sammanhang understryka att utländska upphandlingsmarknader är av stor betydelse för svensk export och därigenom för sysselsättningen inom landet. Det är därför av avgörande betydelse att de internationella avtal som träffats inom t.ex. GATT om internationell konkurrens vid statlig upphandling respekteras.

Med hänvisning till vad utskottet här anfört avstyrks motionerna *Fi502* och *Fi503*.

Utskottet hemställer

1. beträffande *konkurrens mellan privat och offentlig sektor*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi418 yrkande 4, 1987/88:Fi501 yrkande 2, 1987/88:Fi504 yrkande 1, 1987/88:Fi505, 1987/88:Fi506, 1987/88:Fi507 och 1987/88:Fi709,
2. beträffande *utformning av statsbidrag till kommunerna*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Fi306,
3. beträffande *enhetlig redovisning*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi305 och 1987/88:Fi504 yrkande 2,
4. beträffande *lagreglering av kommunal upphandling*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Fi504 yrkande 3,
5. beträffande *upphandlingsförfordningen och sanktioner mot Sydafrika*
att riksdagen avslår motion 1987/88:Fi508,
6. beträffande *regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling*
att riksdagen avslår motionerna 1987/88:Fi502 och 1987/88:Fi503.

Stockholm den 27 oktober 1988

På finansutskottets vägnar

Anna-Greta Leijon

Närvarande: Anna-Greta Leijon (s), Anne Wibble (fp), Gunnar Björk (c), Per Olof Håkansson (s), Rune Rydén (m), Iris Mårtensson (s), Lisbet Calner (s), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp), Ivar Franzén (c), Carl Frick (mp), Marianne Carlström (s), Sonia Karlsson (s), Jan Björkman (s), Leif Marklund (s), Maggi Mikaelsson (vpk) och Inger René (m).

Reservationer

1. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1)

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp) och Inger René (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet ser" och på s. 6 slutar med "och Fi709" bort ha följande lydelse:

I motionerna Fi418, Fi501, Fi504, Fi505, Fi506, Fi507 och Fi709 framhålls att staten måste leva upp till de i en marknadsekonomi nödvändiga principerna om fri konkurrens och fri upphandling. Utskottet delar denna principiella uppfattning. Företagssektorn – näringslivet – har under de

senaste decennierna trängts tillbaka och företagsklimatet har successivt försämrats. Samtidigt har den offentliga sektorn vuxit sig allt starkare, vilket bl.a. inneburit att förvaltningen och offentligägda företag fått en privilegierad ställning gentemot den privata sektorn. Flera exempel på detta ges i här nämnda motioner.

Utskottet vill mot denna bakgrund framhålla att åtgärder måste vidtas för att främja konkurrens och frihandel. De offentliga monopolen måste brytas och ge utrymme för fri konkurrens inom den offentliga sektorn, samtidigt som rådande etableringshinder och olikformiga konkurrensvillkor måste undanröjas.

Utskottet anser, i likhet med vad som anförs i motionerna Fi501, Fi504 och Fi418, att kommunerna bör öka sin entreprenadverksamhet. Därigenom undviks att enskilda företag undanhålls en för deras del viktig och växande marknad samtidigt som infrastrukturen i många kommuner kan förbättras.

Utskottet vill avslutningsvis ge en översiktlig sammanfattning av de åtgärder som är nödvändiga för att möjliggöra en konkurrens mellan privat och offentlig sektor, vilket i sig är en nödvändig förutsättning för en förnyelse av den offentliga sektorn.

- Monopol och specialregleringar bör avskaffas inom ett flertal områden som t.ex. arbetsförmedling, post, tele, radio/TV, finansiella tjänster och transporter.
- Statsbidrag, skattelagstiftning och sådana bestämmelser som diskriminerar privat verksamhet, t.ex. Lex Pysslingen, bör avskaffas eller ändras.
- Den offentliga sektorn bör tillämpa samma principer för val mellan entreprenad och egen regi som används för val mellan olika entreprenörer. Syftet bör vara att göra den offentliga produktionen mer konkurrensutsatt och konkurrensmedveten. Alla tillfällen till anbudsupphandling bör utnyttjas.
- Oklara och missvisande kalkylmetoder, sammanblandning av monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet, dålig åtskillnad mellan upphandlande och producerande funktioner m.m. måste försvinna.
- Möjligheterna att genom MBL stoppa seriösa entreprenörer måste undanröjas.
- En plan för utförsäljning av statliga bolag m.m. bör utarbetas.
- Särskilda åtgärder bör vidtas för att stimulera offentliganställda att ta över verksamheter som lämpar sig för konkurrens på marknaden.
- Fördelningspolitiska åtgärder bör i större utsträckning inriktas på att omfördela köpkraft och skapa konsumtionsmöjligheter, inte att tillhandahålla en viss tjänst hos en viss producent.
- Avgiftsfinansiering bör förekomma i ökad utsträckning för att öka konsumentstyrningen och möjliggöra resurstillskott till angelägna områden.

Vad utskottet här anfört med anledning av yrkandena i motionerna Fi418 yrkande 4, Fi501 yrkande 2, Fi504 yrkande 1, Fi505, Fi506, Fi507 och Fi709 bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1988/89:FiU1

1. beträffande *konkurrens mellan privat och offentlig sektor*
att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi418 yrkande 4,
1987/88:Fi501 yrkande 2, 1987/88:Fi504 yrkande 1, 1987/88:Fi505,
1987/88:Fi506, 1987/88:Fi507 och 1987/88:Fi709 som sin mening ger
regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 6 som börjar med "Även om" och
slutar med "och Fi709" bort ha följande lydelse:

I flera motioner under detta avsnitt begärs åtgärder för att på olika
områden stimulera en fri konkurrens mellan privat och offentlig verksamhet
genom att öka utnyttjandet av entreprenader i den offentliga verksamheten.
Utskottet delar uppfattningen att det vore till fördel om kommunerna ökade
entreprenadverksamheten. Utskottet anser emellertid att kommunerna
redan i dag har denna möjlighet och i stor utsträckning också utnyttjar
entreprenader för att bedriva en effektiv och gentemot kommuninnevånarna
väl anpassad serviceverksamhet. Några direktiv eller riktlinjer för hur denna
verksamhet bör bedrivas i kommunerna är därför enligt utskottets mening
inte behövliga. Det är en kommunal angelägenhet. Kommunerna eftersträ-
var att anpassa sin service till medborgarnas behov och resurser. Detta kräver
en flexibel organisation och det är därför ofta lämpligt att utnyttja det lokala
näringslivets resurser t.ex. genom entreprenaduppdrag. Om verksamhet
läggs ut på entreprenad bör det ske i sådana former att det demokratiska
inflytandet bibehålls.

I praktiskt taget samtliga här behandlade motioner framhålls vikten av att
lagar och bestämmelser som reglerar verksamheten i den offentliga sektorn
ses över, så att dessa inte utgör hinder för att effektivt kunna bedriva privat
eller kooperativ företagsamhet eller för nyetableringar. Utskottet delar
motionärernas uppfattning om behovet av en sådan översyn. Som särskilt
framhålls i motion Fi505 har småföretagarna en särskild betydelse när det
gäller att vända den nuvarande koncentrationsutvecklingen i samhället och
skapa en bättre balans såväl inom som mellan regioner. I likhet med
motionären vill utskottet peka på att småföretagarna i många fall utgör ett
bra alternativ vad gäller konsult- och uppdragsverksamhet. Det är viktigt att
de inte konkurreras ut av statlig konsultverksamhet, som genom sin ställning
som statliga företag har skaffat sig konkurrensfördelar.

Vad utskottet anfört med anledning av här aktuella motioner bör ges
regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *konkurrens mellan privat och offentlig sektor*
att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi418 yrkande 4,
1987/88:Fi501 yrkande 2, 1987/88:Fi504 yrkande 1, 1987/88:Fi505,
1987/88:Fi506, 1987/88:Fi507 och 1987/88:Fi709 som sin mening ger
regeringen till känna vad utskottet anfört,

Carl Frick (mp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet ser" och på s. 6 slutar med "och Fi709" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill med anledning av motionerna anföra följande.

I motionerna Fi504, Fi506, Fi507 och Fi709 förs en allmän och generaliserande argumentation för en ökad konkurrens mellan privat och offentlig sektor. I motionerna görs bl.a. uttalanden att lagar och bestämmelser bör ändras så att de inte lägger hinder i vägen för möjligheten till privata alternativ till den offentliga tjänsteproduktionen. Utskottet delar självfallet motionärernas uppfattning så till vida att det finns behov av förändringar i den offentliga sektorn. Utskottet godtar emellertid inte den syn på den offentliga sektorns och de offentliga företagens roll i samhället som kommer till uttryck i dessa motioner. Som utskottet ser det får man närmast den uppfattningen att produktion i offentlig regi är något ont i sig och att alla former av företagande bör äga rum i den privata sektorn. Åtgärder som syftar till att avveckla kommuners och landstings näringspolitiska engagemang, att bryta upp ett antal offentliga monopol, som under många år byggts upp i solidaritet, ser utskottet inte som en kungsväg mot förnyelse av den offentliga sektorn. Utskottet anser det vara en självklarhet att t.ex. miljöpolitiska hänsyn och fördelningspolitiska frågor kan vara avgörande om produktion av vissa tjänster skall ske i den offentliga sektorn och om motiv för en monopolställning föreligger. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att den omfattande privatisering av kommunala energiverk som för närvarande pågår måste ifrågasättas. Denna privatisering är ett exempel på en s.k. avmonopolisering, som innebär att det demokratiska inflytandet över en för samhället mycket viktig verksamhet kraftigt urholkas.

Med hänvisning till vad utskottet här anfört avstyrks motionerna Fi504 yrkande 1, Fi506, Fi507 och Fi709.

I motion Fi501 föreslås att alla tillfällen till anbudsupphandling i den offentliga sektorn bör prövas. I motion Fi418 krävs att en bestämmelse gällande hela statsförvaltningen utfärdas med innebörd att all verksamhet som kan bedrivas i entreprenadform skall bli föremål för offertförfarande.

Utskottet är av samma uppfattning som motionärerna att anbudsupphandling bör prövas i ökad omfattning. Regeringen bör därför överväga åtgärder för att skilja på upphandlande och producerande funktioner vad gäller de statliga myndigheterna. Därigenom bör incitamenten till anbudsupphandling förstärkas.

Vad utskottet här anfört om anbudsupphandling bör ges regeringen till känna.

Utskottet delar även den uppfattning som framförs i motion Fi505 att omfattningen av den statliga konsult- och uppdragsverksamheten bör utredas. Som utskottet ser det har småföretagen en särskild betydelse när det gäller att vända den nuvarande koncentrationsutvecklingen i samhället och skapa en bättre balans såväl inom som mellan regioner. I många fall utgör småföretagen ett bra alternativ vad gäller konsult- och uppdragsverksamhet.

Där så är fallet bör inte statlig konsultverksamhet ta över verksamheten.

1988/89:FiU1

Utskottet tillstyrker motion Fi505.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. *beträffande konkurrens mellan privat och offentlig sektor*

att riksdagen med avslag på motionerna 1987/88:Fi504 yrkande 1, 1987/88:Fi506, 1987/88:Fi507 och 1987/88:Fi709 och med bifall till motion 1987/88:Fi505 samt med anledning av motionerna 1987/88:Fi501 yrkande 2 och 1987/88:Fi418 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

4. Enhetlig redovisning (mom. 3)

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lärs De Geer (fp) och Inger René (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "De krav" och slutar med "avstyrks sålunda" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att om myndigheternas verksamhet i stor utsträckning bedrivs i egen regi innebär det att de privata företagen och då inte minst de mindre företagen uteslås från en marknad som skulle tjäna som underlag för expansion, såväl inom ett visst område som inom hela landet och t.o.m. på vissa exportmarknader.

Ur såväl skatte- som konkurrenssynpunkt är det viktigt att den kommunala egenregiverksamheten ges en enhetlig redovisningsform som utvisar de faktiska kostnaderna. Sker inte detta är riskerna betydande att egenregiverksamheten fortsätter år efter år utan att upphandlingsalternativet provas.

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att all kommunal egenregiverksamhet och kostnaden härför noga redovisas varje år. Speciellt viktigt är att kommunerna redovisar de redovisningstekniska principer som man tillämpar när man beräknar de totala kostnaderna för egenregiverksamheten. Genom en sådan redovisning ges företag och allmänhet möjligheter att få en uppfattning om kostnaderna för olika verksamheter i kommunal egenregi och jämföra dessa med kostnader vid entreprenad. Kommunerna bör även åläggas att med jämna mellanrum gå ut på den öppna marknaden och ta in anbud på den verksamhet som drivs i egen regi.

Utskottet anser det angeläget att regeringen i sina överläggningar med kommunförbunden och kommunerna kraftigt understryker vikten av att få till stånd en enhetlig redovisning av egenregiverksamheten. Vad utskottet här anför med anledning av motionerna Fi305 och Fi504 yrkande 2 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. *beträffande enhetlig redovisning*

att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi305 och 1987/88:Fi504 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

5. Lagreglering av kommunal upphandling (mom. 4)

1988/89:FiU1

Anne Wibble (fp), Rune Rydén (m), Filip Fridolfsson (m), Lars De Geer (fp) och Inger René (m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 7 börjar med "Vid behandlingen" och på s. 8 slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Utskottet är av samma mening som motionärerna att den kommunala upphandlingen bör liksom den statliga regleras i lag. Som näringsfrihetsombudsmannen (NO) påtalat i ett antal uppmärksammade kommunala upphandlingsärenden ger en lagreglering bättre skydd än nuvarande ordning med upphandlingsreglemente. I det senare fallet kan överträdelser beivras endast med kommunalbesvär.

Upphandlingsärenden är ofta av mycket komplicerad natur, varför möjligheterna att påtala avsteg från upphandlingsreglementet kan vara små.

För lagreglering talar också den kommunala upphandlingens växande betydelse för den ekonomiska aktiviteten i Sverige.

Ytterligare fördelar skulle uppnås genom att upphandlingsreglerna skulle få samma status över hela det offentliga området. Det finns ett klart behov av ett fördjupat samarbete vad gäller upphandlingsregler mellan den statliga sektorn och kommunsektorn. Detta samarbete måste intensifieras.

Att kommunerna lagstiftningsvägen åläggs att följa klara regler för inhämtande av anbud har också betydelse för främjande av frihandel och konkurrens.

Utskottet vill även framhålla att vid översyn av upphandlingsreglerna för den offentliga sektorn bör bestämmelserna för upphandling av tjänster uppmärksammas särskilt. Offertgivning på tjänstesektorn kan kräva betydande arbetsinsatser av anbudsgivarna, varför det i vissa fall kan vara berättigat med ersättning. Problem av nu angivet slag måste beaktas vid översynen, liksom att upphandlingsreglerna bör harmoniseras med de regler som tillämpas inom EG.

Vad utskottet anför med anledning av motion Fi504 yrkande 3 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *lagreglering av kommunal upphandling*
att riksdagen med anledning av motion 1987/88:Fi504 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför,

6. Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling (mom. 6)

Gunnar Björk och Ivar Franzén (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Det kan" och slutar med "och Fi503" bort ha följande lydelse:

Det kan i vissa fall, som påtalas i motionerna, finnas anledning att överväga om den offentliga upphandlingen kan användas i regionalpolitiskt eller sysselsättningspolitiskt syfte. De regionala obalanserna har förstärkts

de senaste åren. Enligt bestämmelserna för statlig upphandling ankommer det på regeringen att göra de vidare bedömningar av ett upphandlingsärende som går utöver vad principen om affärsmässighet vid upphandling tillåter. Utskottet anser att upphandling inom den offentliga sektorn i större utsträckning bör ske med inriktning på utsatta regioner och utsatta näringar.

Av förarbetena till upphandlingsförordningen (prop. 1973:73 s. 57) framgår att myndigheterna inom ramen för gällande upphandlingsbestämmelser bör medverka till att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Detta innebär att Norrlandsföretagen skall ges företräde vid anbud som bedöms likvärdigt med annat företags anbud (jfr s. 25 i Bestämmelser för statlig upphandling, riksrevisionsverket juli 1986). I motion Fi503 krävs att även Gävleborgs län skall tillhöra de län som skall ges företräde vid upphandlingen.

Samtidigt som under pågående starka högkonjunktur vissa storstadsområden – exempelvis Storstockholm – haft en positiv utveckling som i viss utsträckning lett till en överhettning på arbetsmarknaden, är situationen i flera glesbygdsregioner alltjämt otillfredsställande. Det kan nämnas att för de två län, Norrbottens och Gävleborgs län, som år 1987 uppvisade de högsta arbetslöshetstalen, uppgick den totala arbetslösheten till nära 5 % resp. drygt 3,5 %. Motsvarande arbetslöshet bland ungdomar var 6,6 % resp. 6,0 %. Det finns därför som utskottet ser det skäl att behandla Gävleborgs län på samma sätt som övriga Norrlandslän i upphandlingssammanhang. Under vissa perioder har även andra områden en besvärlig sysselsättningssituation. Det finns därför skäl att regelbundet se över upphandlingsförordningen i dessa hänseenden. Vad utskottet anfört med anledning av motionerna Fi502 och Fi503 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling*

att riksdagen med bifall till motion 1987/88:Fi503 och med anledning av motion 1987/88:Fi502 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

7. Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling (mom. 6)

Carl Frick (mp) och Maggi Mikaelsson (vpk) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 9 som börjar med "Det kan" och slutar med "och Fi503" bort ha följande lydelse:

Samtidigt som under pågående starka högkonjunktur vissa storstadsområden – exempelvis Storstockholm – haft en positiv utveckling som i viss utsträckning lett till en överhettning på arbetsmarknaden, är situationen i flera glesbygdsregioner alltjämt otillfredsställande. Det kan nämnas att för de två län, Norrbottens och Gävleborgs län, som år 1987 uppvisade de högsta arbetslöshetstalen, uppgick den totala arbetslösheten till nära 5 % resp. drygt 3,5 %. Motsvarande arbetslöshet bland ungdomar var 6,6 % resp. 6,0 %. I själva verket har den regionala obalansen förstärkts sedan den

socialdemokratiska regeringen tillträdde. Utskottet måste därför konstatera att detta är en utveckling som går stick i stäv mot regionalpolitikens mål.

Utskottet anser att statliga myndigheter och kommuner framgent, mot bakgrund av vad som här anförts, bör kunna utnyttja upphandling som regional- och sysselsättningspolitiskt medel. Kommuner och statliga myndigheter bör om de finner det lämpligt kunna upphandla varor och tjänster i den egna regionen. Därvid måste också de krav uppmärksammas som hänsynen till vår miljö ställer. Det borde också vara självklart att när det gäller upphandling som faller inom myndigheternas ansvarsområde skall de mål för regionalpolitiken som uppställts av regering och riksdag uppfyllas.

Av förarbetena till upphandlingsförordningen (prop. 1973:73) framgår att myndigheterna inom ramen för gällande upphandlingsbestämmelser bör medverka till att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Detta innebär att Norrlandsföretagen skall ges företräde vid anbud som bedöms likvärdigt med annat företags anbud (jfr s. 25 i Bestämmelser för statlig upphandling, riksrevisionsverket juli 1986). Som utskottet ser det är det märkligt att det efter 15 år inte gjorts någon översyn av vilka län som är i behov av en ökad upphandling.

Utskottet delar mot här angiven bakgrund den uppfattning som framförs i motion Fi503 att en översyn bör göras av upphandlingsförordningen. Vad utskottet här anför med anledning av motion Fi503 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 6 bort ha följande lydelse:

6. beträffande *regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling*

att riksdagen med anledning av motionerna 1987/88:Fi502 och 1987/88:Fi503 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför.

Sammanfattning	1
Inledning	1
Motionerna	2
Utskottet	4
Konkurrens mellan privat och offentlig sektor	4
Utformning av statsbidrag till kommunerna	6
Enhetlig redovisning	7
Lagreglering av kommunal upphandling	7
Upphandlingsförfordningen och sanktioner mot Sydafrika	8
Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling	9
Hemställan	10
Reservationer	
1. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1), (m, fp) ...	10
2. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1), (c)	12
3. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1), (mp)	13
4. Enhetlig redovisning (mom. 3), (m, fp)	14
5. Lagreglering av kommunal upphandling (mom. 4), (m, fp)	15
6. Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling (mom. 6), (c)	15
7. Regional- och sysselsättningspolitiska motiv för offentlig upphandling (mom. 6), (vpk, mp)	16