Finansutskottets betänkande 1986/87:25

om offentlig upphandling m.m.

FiU
1986/87:25

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande tio motioner rörande frågor om den offentliga sektorns effektivitet och konkurrenssituation och om offentlig upphandling.

Utskottet har senast hösten 1986 (FiU 1986/87:1) behandlat frågor med liknande innebörd. Utskottet vidhåller sin tidigare uppfattning och avstyrker samtliga här aktuella motionsyrkanden.

Följande reservationer och särskilda yttranden har avgivits av företrädare för moderata samlingspartiet, folkpartiet, centern och vänsterpartiet kommunisterna.

Reservationer:
- Offentliga sektorns effektivitet. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (m, fp)
- Lagreglering av kommunal upphandling (m)
- Enhetlig redovisning (m, fp)
- Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken (c)

Särskilda yttranden:
- Offentliga sektorns effektivitet. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (c)
- Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken (vpk)

Inledning

I detta betänkande behandlar utskottet följande motioner från allmänna motionstiden 1987:

1986/87:Fi223 av Anna Wohlin-Andersson och Marianne Karlsson (c)
Avveckling av löntagarfonderna, m.m., i vad avser yrkande 4,

1986/87:Fi501 av Bengt Westerberg m.fl. (fp)
Statistik om offentlig och privat produktion, m.m.,

1986/87:Fi502 av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c)
Redovisning av den kommunala egenregiverksamheten,

1 *Riksdagen 1986/87. 5 saml. Nr 25*

1986/87:Fi503 av Erik Hovhammar m.fl. (m, c, fp)
De statliga affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet,

1986/87:Fi504 av Ing-Marie Hansson m.fl. (s)
Tillämpningen av upphandlingsförordningen,

1986/87:Fi505 av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk i Gävle (c)
Översyn av upphandlingsförordningen,

1986/87:Fi507 av Lars Tobisson m.fl. (m)
Offentlig upphandling samt åtgärder för konkurrens och mot monopol,

1986/87:Fi508 av Rune Rydén (m)
Konkurrensen mellan privata och offentligägda företag,

1986/87:Fi509 av Lars Leijonborg (fp)
En effektivare offentlig sektor,

1986/87:Fi801 av Christer Eirefelt m.fl. (fp)
Generellt frisläpp av investeringsfonderna, m.m., i vad avser yrkandena 6 och 7.

Motionerna

Den offentliga sektorn. Effektivitet och konkurrens

1986/87:Fi501 av Bengt Westerberg m.fl. (fp) vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1986/87:K210 – yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om behovet av statistik och forskning om jämförelser mellan privata och offentliga producenter m.m.,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om valfrihet och konkurrens inom den offentliga sektorn och återkommer med förslag som främjar enskilda initiativ,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om servicekuponger.

1986/87:Fi503 av Erik Hovhammar m.fl. (m, c, fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående avyttring av affärsverkens konkurrensutsatta verksamhet eller ett avskiljande av densamma från affärsverkens verksamhet,
2. att riksdagen uttalar att de affärsdrivande verken inte får utnyttja sin monopoliserade verksamhet i syfte att vinna fördelar på de konkurrensutsatta delarna av affärsverkens verksamhet.

1986/87:Fi507 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.

1986/87:Fi508 av Rune Rydén (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär en allsidig översyn av de olika förhållanden som påverkar konkurrensen mellan privata och offentliga företag.

1986/87:Fi509 av Lars Leijonborg (fp) vari yrkas

1. att riksdagen ansluter sig till huvudlinjerna i det handlingsprogram för högre kvalitet och större effektivitet inom den offentliga sektorn som presenteras i motionen,

2. att riksdagen hos regeringen begär en samlad översyn av förutsättningarna att effektivisera den offentliga sektorn genom samverkan med privata företag,

3. att riksdagen hos regeringen begär att försöksverksamhet med s.k. servicekuponger (vouchers) genomförs på något område,

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

5. att riksdagen i händelse av bifall till föregående yrkande beslutar att minska myndighetsanslagen för budgetåret 1987/88 med sammanlagt 500 000 000 kr. enligt en fördelning som finansutskottet får fastställa.

1986/87:Fi801 av Christer Eirefelt m.fl. (fp) vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1986/87:N330 – yrkas

6. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sägs om att bryta de offentliga monopolen,

7. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sägs om ökad konkurrens i den offentliga sektorns upphandling.

Lagreglering av kommunal upphandling

1986/87:Fi507 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.

Enhetlig redovisning

1986/87:Fi502 av Kenth Skårvik m.fl (fp, m, c) vari yrkas att riksdagen uttalar att regeringen bör verka för en enhetlig redovisning för den kommunala egenregin.

1986/87:Fi507 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.

Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken

1986/87:Fi223 av Anna Wohlin-Andersson och Marianne Karlsson (c) vari – med hänvisning till motiveringen i motion 1986/87:A466 – yrkas

4. att riksdagen beslutar att vid större statliga beställningar skall 10 % av beställningsvolymen komma mindre företag i avfolkningskommunerna till godo.

1986/87:Fi504 av Ing-Marie Hansson m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om ändrad tillämpning av upphandlingsförordningen.

1986/87:Fi505 av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk i Gävle (c) vari yrkas

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

2. att riksdagen hos regeringen begär att även Gävleborgs län inräknas i de övriga Norrlandslänen till vilka en ökad del av upphandlingen läggs ut.

3. att riksdagen hos regeringen begär att en decentraliserad upphandling inom försvaret utreds.

Utskottet

I tio motioner från den allmänna motionstiden behandlas vissa frågor rörande den offentliga upphandlingen, den offentliga sektorns effektivitet och konkurrenssituation. Motioner med identiska eller liknande yrkanden behandlades senast av utskottet i betänkandena FiU 1985/86:15 om vissa anslag till civildepartementet och i FiU 1986/87:1 om offentlig upphandling.

Offentliga sektorns effektivitet. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor

I *motionerna Fi501* (fp), *Fi503* av Erik Hovhammar m. fl. (m, fp, c), *Fi507* av Lars Tobisson m. fl. (m), *Fi508* av Rune Rydén (m), *Fi509* av Lars Leijonborg (fp) samt *Fi801* av Christer Eirefelt m. fl. (fp) krävs åtgärder för att förbättra effektiviteten i den offentliga sektorn och samtidigt ge konsumenterna en större valfrihet vad gäller de tjänster som i dag produceras av det offentliga. De medel som anges i motionerna för att uppnå dessa mål är främst följande:

- avskaffa de offentliga monopolen och specialregleringarna inom ett flertal områden
- avveckla skattelagstiftning om statsbidrag som diskriminerar privat verksamhet
- pröva val mellan egen regi om entreprenad på samma sätt som val mellan olika entreprenörer
- utnyttja avgiftsfinansiering i ökad utsträckning
- inrikta fördelningspolitiska åtgärder mot att omfördela köpkraft i stället för att tillhandahålla subventionerade tjänster, exempelvis genom att införa s. k. servicekuponger.

I *motion Fi501* föreslås att resurser avsätts för att genomföra systematiska kartläggningar av enskilda alternativ till delar av den nuvarande offentliga produktionen och att en jämförande analys görs mellan privata och offentliga producenter.

I *motion Fi508* begärs en allsidig översyn av de olika förhållanden som påverkar konkurrensen mellan privata och offentliga företag.

Utöver de medel som här angivits för att öka effektiviteten i den offentliga sektorn föreslås i *motion Fi509* att regeringen utfärdar en generell bestämmelse för myndigheterna innebärande att all verksamhet som kan bedrivas på entreprenad skall bli föremål för offertförfarande. Motionären menar att man därigenom redan för budgetåret 1987/88 kan minska myndighetsanslagen med 500 milj. kr.

Utskottet vill inledningsvis erinra om det förnyelsearbete som pågår inom den offentliga sektorn. I en skrivelse till riksdagen år 1985 angav regeringen tre områden som särskilt viktiga i detta arbete. De var för det första en förbättring av servicen och valfriheten, för det andra en förstärkning av rättssäkerheten för den enskilde samtidigt som åtgärder bör vidtas för att förenkla nuvarande regelsystem och för det tredje en effektivisering av samspelet mellan regeringen och dess myndigheter samt mellan kommunerna och landstingen.

I januari 1986 lade regeringen fram ett förslag till ny förvaltningslag (prop. 1985/86:80). Förslaget godkändes av riksdagen (KU 1985/86:21, rskr. 202). Den nya lagen är ett led i strävandena att fördjupa och stärka rättssäkerheten och förbättra servicen i förvaltningen. Viktiga inslag är nya regler om snabb och enkel handläggning, om myndigheternas serviceskyldighet och om enklare och effektivare omprövning av felaktiga beslut.

I februari 1987 föreslog regeringen vissa åtgärder för en mer effektiv ledning av den statliga förvaltningen (prop. 1986/87:99). I denna proposition föreslås bl.a. att innan föreskrifter beslutas skall kostnader och övriga effekter bedömas för staten, kommunerna och den privata sektorn. Det föreslås vidare att försöksverksamheten med treåriga budgetramar drivs vidare. Myndigheterna ges också vidgad rätt att utforma sin egen organisation. I propositionen konstateras att denna typ av styrning förutsätter en förstärkt och förbättrad uppföljning av myndigheternas verksamhet. Förslag lämnas i propositionen om hur detta skall ske.

När det gäller statistik och initiering av forskning om privata alternativ till offentlig produktion, som efterfrågas i motion Fi501, vill utskottet erinra om verksamheten inom ramen för expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). ESO har bl.a. till uppgift att medverka till studier inom det område som nämns i motionen. Det kan i detta sammanhang nämnas att i en av dessa studier – Sociala avgifter. Problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11) – diskuteras bl.a. möjligheterna att utnyttja servicekuponger i anslutning till den offentliga tjänsteproduktionen.

Som nämnts har utskottet i tidigare betänkanden behandlat yrkanden med motsvarande innebörd som i här aktuella motioner (se t.ex. FiU 1986/87:1 s. 4–6). I dessa betänkanden framhålls att den offentliga sektorn självklart måste ta till vara de utvecklingsmöjligheter som erbjuds av 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. Det underströks emellertid att tjänster som vård, omsorg och utbildning måste fördelas efter behov och inte efter inkomst. Det betonades att främst de fördelningspolitiska aspekterna i större

utsträckning än vad som beaktats i motionerna måste få avgöra i vad mån den nuvarande produktionen i den offentliga sektorn skall kunna ske utanför denna sektor. Utskottet finner inte anledning att ändra sitt tidigare ställningstagande. Mot här angiven bakgrund avstyrker utskottet motionerna Fi501, Fi503, Fi507 yrkande 1, Fi508, Fi509 och Fi801 yrkandena 6 och 7.

Lagreglering av kommunal upphandling

Den offentliga upphandlingen omsatte år 1986 drygt 140 miljarder kronor, varav kommunerna svarade för 60 miljarder kronor.

I maj 1986 gavs en ny upphandlingsförordning (1986:366) ut och den följdes i juni samma år av nya föreskrifter (1986:612) samt råd och kommentarer till förordningen (RRV 1986-06-26). Den nya förordningen utgör ett förenklat och mer lättillgängligt regelverk i jämförelse med den tidigare förordningen. Sakinnehållet är i allt väsentligt oförändrat.

Kommunförbundets styrelse beslöt år 1973 att rekommendera samtliga kommuner att anta ett reglemente med anvisningar som utarbetats av förbundet. Reglementet är anpassat till reglerna för den statliga upphandlingen. En översyn av reglementet ägde rum i september 1983.

Det bör uppmärksammas att varken den statliga upphandlingsförordningen eller kommunförbundens motsvarande rekommendation till regler för upphandling avser val av regiform utan endast reglerar formerna för upphandlingsförfarandet efter det att beslut om upphandling fattats. Det bör även framhållas att dessa bestämmelser reglerar upphandlingen för statliga myndigheter resp. kommunala förvaltningar men inte för företag ägda av stat eller kommun.

I *motion Fi507* av Lars Tobisson m.fl. (m) anförs att den kommunala upphandlingen liksom den statliga bör regleras i lag. 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. Att kommunerna lagstiftningsvägen åläggs att följa klara regler för inhämtande av anbud har också betydelse för främjande av frihandel och konkurrens. Motionärerna framhåller att vid översyn av upphandlingsreglerna för den offentliga sektorn bör övervägas, om inte reglerna för upphandling av tjänster bör ges något större omfattning.

Utskottet vill med anledning av förslaget i motionen att lagreglera den kommunala upphandlingen anföra följande.

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 till upphandlingsregler. Regering och riksdag följde sålunda upphandlingskommitténs (SOU 1971:88) förslag att inte lagreglera kommunernas upphandling. Motivet till detta var att en lagreglering skulle innebära ett intrång i den kommunala självstyrelsen samtidigt som man ansåg att såväl praktiska som tekniska skäl talade mot en sådan lösning.

Enligt utskottets mening är motiven för att avstå från en lagreglering av den offentliga upphandlingen alltjämt giltiga. Utskottet avstyrker därför motion Fi507 yrkande 3.

Enhetlig redovisning

I *motionerna Fi507* av Lars Tobisson m.fl. (m) och *Fi502* av Kenth Skårvik m.fl. (fp, m, c) anförs att konkurrensen mellan privata företag och offentlig sektor skulle avsevärt stärkas om den kommunala egenregiverksamheten ges en enhetlig redovisningsform, som både utvisar de faktiska kostnaderna och andelen egenregi- resp. entreprenadverksamhet. Den senare typen av uppgifter bör återfinnas i kommunens årsredovisning. Uppgifter om de kommunala kostnaderna för egenregiverksamheten bör enligt motionärerna kompletteras med redogörelse för vilka redovisningstekniska principer som använts. Redovisning av egenregiverksamheten ger företag och allmänhet en väsentlig information. I motion Fi502 framhålls att en grov uppskattning visar att värdet av den företagskonkurrerande egenregin ligger på ca 40 miljarder per år. Då inkluderas ändå bara varor och tjänster som privata företag normalt tillhandahåller. Sjukvård, skolväsende etc. ingår inte.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är en fördel om den kommunala egenregiverksamheten redovisas på ett enhetligt sätt. Vid behandlingen hösten 1986 (FiU 1986/87:1 s. 6) av likalydande yrkanden som de nu aktuella anförde utskottet att det inom kommunförbunden pågick ett utvecklingsarbete vars målsättning var att skapa förutsättningar för en enhetligare och enklare kommunal redovisning. Detta arbete har nu slutförts, och ett förslag till en enhetlig finansiell redovisning av kommunernas verksamhet (Redovisning för kommuner och landsting. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet september 1986) har under hösten 1986 tillställts kommuner och landsting. Härtill kan tilläggas att ett arbete med att förbättra redovisningen av investeringsverksamheten inom kommunerna pågår. De förbättrade redovisningsrutinerna bör kunna bilda utgångspunkt för en enhetlig redovisning av egenregiverksamheten.

Utskottet finner mot denna bakgrund inte anledning för riksdagen att göra ett uttalande med den innebörd som anges i motionerna. Motionerna Fi507 yrkande 2 och Fi502 avstyrks sålunda.

Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken

I tre motioner begärs en översyn av upphandlingsförordningen för att möjliggöra att offentlig upphandling kan utnyttjas som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken.

I *motion Fi223* av Anna Wohlin-Andersson och Marianne Karlsson (c) krävs att vid större statliga beställningar skall 10 % av beställningsvolymen komma mindre företag i avfolkningskommuner till godo. I *motionerna Fi504* av Ing-Marie Hansson m.fl. (s) och *Fi505* av Gunnel Jonäng och Gunnar Björk i Gävle (c) hävdas att det otillfredsställande läget på arbetsmarknaden och regionala obalanser motiverar en ändring av upphandlingsförordningen.

I motionerna framhålls särskilt att vid arbetsmarknadspolitiskt stöd måste den egna regionens arbetskraft tas till vara. Vidare föreslås att den prioritering av de fyra nordligaste länen som görs i upphandlingsförordningen utvidgas till att omfatta även Gävleborgs län.

Det kan i vissa fall, som också påtalas i motionerna, finnas anledning att överväga om den offentliga upphandlingen kan användas i regionalpolitiskt eller sysselsättningspolitiskt syfte. Det ankommer emellertid 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. Det är 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.

Som nämns i motionerna framgår det av förarbetena till upphandlingsförordningen (prop. 1973:73 s. 57) 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. Av riksrevisionsverkets promemoria Bestämmelser för statlig upphandling (RRV juli 1986 s. 5) framgår även att den upphandlande myndigheten bör medverka till att de mål som statsmakterna ställt upp för samhällets utveckling uppnås. Även i de fall regeringen inte utfärdat särskilda bestämmelser har det därför i förordningens förarbeten förutsatts att myndigheten underställer regeringen upphandlingsärenden som uppenbart är av väsentlig betydelse med hänsyn till sådana mål.

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.

Utskottet anser att det inte finns anledning att begära en översyn av upphandlingsförordningen enligt de riktlinjer som anges i här aktuella motioner. Motionerna Fi223 yrkande 4, Fi504 och Fi505 avstyrks av utskottet.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *den offentliga sektorns effektivitet*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Fi501, 1986/87:Fi503, 1986/87:Fi507 yrkande 1, 1986/87:Fi508, 1986/87:Fi509 och 1986/87:Fi801 yrkandena 6 och 7,

2. beträffande *lagreglering av kommunal upphandling*

att riksdagen avslår motion 1986/87:Fi507 yrkande 3,

3. beträffande *enhetlig redovisning*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Fi502 och 1986/87:Fi507 yrkande 2,

4. beträffande *offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken*
att riksdagen avslår motionerna 1986/87:Fi223 yrkande 4, 1986/87:Fi504 och 1986/87:Fi505.

Stockholm den 23 april 1987

På finansutskottets vägnar

Arne Gadd

Närvarande: Arne Gadd (s), Roland Sundgren (s), Lars Tobisson (m), Christer Nilsson (s), Rune Rydén (m), Lisbet Calner (s), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m), Arne Andersson i Gamleby (s), Kjell A. Mattsson (c), Hans Petersson i Hallstahammar (vpk), Arne Kjörnsberg (s), Marianne Carlström (s), Rolf Kenneryd (c) och Lennart Alsén (fp).

Reservationer

1. Offentliga sektorns effektivitet. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor (mom. 1)

Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m) och Lennart Alsén (fp) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 5 börjar med "Utskottet vill" och på s. 6 slutar med "och 7" bort ha följande lydelse:

I motionerna Fi501, Fi503, Fi507, Fi508, Fi509 och Fi801 framhålls att staten måste leva upp till de i en marknadsekonomi nödvändiga principerna om fri konkurrens och fri upphandling. Utskottet delar till fullo denna uppfattning. Företagssektorn 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 förvaltningar och offentligägda företag fått en privilegierad ställning gentemot den privata sektorn.

1987 års långtidsutredning (LU-87) behandlar i ett särskilt avsnitt alternativa finansieringssätt och organisationsformer för den offentliga sektorn. I en bilaga till utredningen – Bilaga 25 till LU-87: Kommuner i förändring – framhålls att en grundfråga i förnyelsen är hur den kommunala servicen skall produceras. Fyra alternativ anges: (1) genom befintlig, men effektiviserad kommunal organisation, (2) med inslag av medborgarmedverkan i den kommunala organisationen, (3) genom halvoffentlig verksamhet (föreningsdrift, kooperativ) och (4) genom privatisering.

Även problemet med den låga eller nästan obefintliga produktivitetstillväxten i den offentliga sektorn behandlas inom ramen för LU-87. Exempel på åtgärder för att förbättra produktiviteten i denna sektor förs fram i bilaga 21 till utredningen – Offentlig sektor – produktivitet och effektivitet –.

I denna bilaga anges bl.a. följande möjliga organisationsförändringar i syfte att befrämja produktiviteten.

- I den offentliga sektorn integreras beställar- och producentfunktionerna, dvs. det är samma beslutsfattare som beställer en viss tjänst och som svarar för produktionen av denna. För att effektivisera produktionen bör man i ökad utsträckning separera beställarrollen från producentrollen. Detta kan ske genom entreprenadupphandling eller genom att infordra anbud från flera myndigheter som får konkurrera om uppdraget.
- Uppföljningen av produktionen är för närvarande ofta bristfällig. Det säger sig självt att man inte kan styra produktivitetsutvecklingen om man varken vet hur produktionsvolymen utvecklas eller hur resursförbrukningen förändras. Det är därför viktigt att metoder utvecklas och instrument skapas för en kontinuerlig utvärdering av verksamhetens resultat.
- I offentlig verksamhet saknas ofta motivation att effektivisera produktionen. Personalen bör bli delaktig i det resultat som den varit med om att skapa. Detta kan uppnås när möjligheterna för löneförhöjningar för de offentliganställda i högre grad än tidigare görs beroende av produktivitetens utveckling i respektive verksamhet.
- Detaljstyrningen hindrar myndigheter att agera fritt och självständigt. Med bättre mått på verksamhetens resultat behövs inte detaljstyrning för att förhindra att de anslagna medlen används till annat än de avsedda ändamålen. Med ökat ansvar bör följa en strävan att organisera verksamheten effektivt.
- Konkurrensen är av mycket stor betydelse för att pressa kostnader och frammana god kvalitet. Myndigheter och privata företag bör därför ges möjlighet att på lika villkor konkurrera med varandra.
- I utredningen framhålls att här angivna åtgärdsförslag kräver omfattande organisationsförändringar. Som också påpekas i motion Fi501 finns emellertid inte särskilt mycket empirisk kunskap om de nya organisationsformernas effekter.

Den syn på de rådande problemen i den offentliga sektorn som redovisas i LU-87 stämmer väl överens med den bild av utvecklingen i denna sektor som ges i här aktuella 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. Vidare bör kommunerna 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.

Här angivna åtgärder för att möjliggöra en konkurrens mellan privat och offentlig sektor skall även ses som en del av de åtgärder som krävs för en förnyelse av den offentliga sektorn. Utskottet vill i detta sammanhang hänvisa till den översiktliga sammanfattning av åtgärder, som redovisades i en reservation till utskottets betänkande FiU 1986/87:1 (s. 10–11) av representanter för moderata samlingspartiet och folkpartiet. I denna reservation framhölls bl.a. följande:

- Monopol och specialregleringar bör avskaffas inom ett flertal områden som t.ex. arbetsförmedling, post, tele, radio/TV, finansiella tjänster och transporter.
- Statsbidrag och skattelagstiftning som diskriminerar privat verksamhet, t.ex. Lex Pysslingen, bör avskaffas.
- 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.
- 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.

Till denna uppräkning av åtgärder kan tilläggas att vad gäller systematiska kartläggningar av befintliga enskilda alternativ och jämförelser mellan privata och offentliga producenter är statistiken i dag ej tillräckligt utbyggd. Forskningen bör intensifieras inom detta område.

Vad utskottet anfört med anledning av här aktuella motioner bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *den offentliga sektorns effektivitet*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Fi501, 1986/87:Fi503, 1986/87:Fi507 yrkande 1, 1986/87:Fi508, 1986/87:Fi509 och 1986/87:Fi801 yrkandena 6 och 7 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Lagreglering av kommunal upphandling (mom. 2)

Lars Tobisson, Rune Rydén och Filip Fridolfsson (alla m) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Utskottet vill" och på s. 7 slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att den kommunala upphandlingen liksom den statliga bör regleras i lag. Som näringsfrihetsombudsmannen har 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.

I samband med en lagreglering av den kommunala upphandlingen bör, som motionärerna framhåller, en översyn göras av upphandlingsreglerna för den offentliga sektorn vad gäller upphandling av tjänster. Offertgivning på tjänstesektorn kan kräva betydande arbetsinsatser av anbudsgivarna, varför det i vissa fall kan vara berättigat med ersättning.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet motion Fi507 yrkande 3.

dels utskottets hemställan under 2 bort ha följande lydelse:

2. beträffande *lagreglering av kommunal upphandling*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:Fi507 yrkande 3 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

3. Enhetlig redovisning (mom. 3)

Lars Tobisson (m), Rune Rydén (m), Lars De Geer (fp), Filip Fridolfsson (m) och Lennart Alsén (fp) anser att

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

Utskottet är av samma mening som motionärerna att konkurrensen mellan privata företag och offentlig sektor skulle stärkas avsevärt om den kommunala egenregiverksamheten ges en enhetlig redovisning, som regelbundet publicerades i kommunernas årsredovisningar.

Även 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 prövas.

Utskottet föreslår mot denna bakgrund att all kommunal egenregiverksamhet och kostnaden härför noga redovisas varje år. Kommunerna bör därvid redovisa de redovisningstekniska principer som tillämpas vid beräkning av 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 anfört med anledning av motionerna Fi502 och Fi507 yrkande 2 bör ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *enhetlig redovisning*

att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Fi502 och 1986/87:Fi507 yrkande 2 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

4. Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken (mom. 4)

Kjell A. Mattsson och Rolf Kenneryd (båda c) anser att

dels den del av utskottets yttrande som på s. 8 börjar med "Det kan" och slutar med "av utskottet" bort ha följande lydelse:

Samtidigt som vissa storstadsområden – exempelvis Storstockholm – har en mycket god och inom vissa sektorer en närmast överhettad arbetsmarknad har utvecklingen i glesbygdsregionerna varit starkt negativ. I själva verket har sedan den socialdemokratiska regeringen tillträdde den regionala obalansen kraftigt förstärkts. 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. Därvid bör också övervägas inom vilka områden det är lämpligt att lokala och regionala företag tar över kommunal egenregiverksamhet. Utskottet vill i detta sammanhang framhålla att det faller inom myndigheternas ansvarsområde att inom angivna ramar uppfylla de mål för regionalpolitiken som uppställts av regering och riksdag.

Utskottet delar mot denna bakgrund uppfattningen att det bör göras en översyn av upphandlingsförordningen. Vad utskottet här anfört med anledning av motionerna Fi223, Fi504 och Fi505 bör ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

> 4. beträffande *offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken*
> att riksdagen med anledning av motionerna 1986/87:Fi223 yrkande 4, 1986/87:Fi504 och 1986/87:Fi505 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Den offentliga sektorns effektivitet. Konkurrens mellan privat och offentlig sektor

Kjell A. Mattsson och Rolf Kenneryd (båda c) anför:

I flera av de motioner som behandlas 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. Vår uppfattning är dock att stora delar av nuvarande service även framgent kommer att utföras av kommunerna själva. Den befintliga verksamheten måste emellertid självklart förbättras genom en löpande effektivisering av den kommunala organisationen.

Vi delar uppfattningen att det vore till fördel om kommunerna ökade entreprenadverksamheten. Vi anser att kommunerna redan i dag har denna möjlighet och i stor utsträckning också utnyttjar entreprenader för att bedriva en effektiv och gentemot kommuninvånarna väl avpassad service-

verksamhet. Några direktiv eller riktlinjer för hur denna verksamhet bör bedrivas i kommunerna är därför enligt vår mening inte behövliga. Kommunerna eftersträvar 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.

2. Offentlig upphandling som styrmedel i arbetsmarknads- och regionalpolitiken

Hans Petersson i Hallstahammar (vpk) anför:

Den regionala utvecklingen har under de senaste åren accentuerat en utveckling som innebär att vissa regioner utarmas på ung arbetskraft medan andra regioner överhettas med åtföljande bostadsbrist och andra problem.

Enligt min mening är det viktigt att motverka folkomflyttningar och utarmning av redan drabbade regioner genom att försöka skapa arbetstillfällen i dessa regioner, vilket ju för övrigt är regionalpolitikens mål.

Ett bidrag till att fullfölja dessa regionalpolitiska målsättningar är att låta den offentliga upphandlingen i högre grad än hittills ske inom landet och i regioner där en offentlig beställning kan få stor betydelse. Det skulle kunna leda till att en ökande andel av produktionen utförs inom landet i stället för att importeras.