

Nr 73

Kungl. Maj:ts proposition angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen; given Stockholms slott den 9 mars 1973.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över finansärenden, bereda riksdagen tillfälle att avge yttrande över vad föredragande departementschefen anfört.

GUSTAF ADOLF

G. E. STRÄNG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas riktlinjer för den statliga upphandlingen på grundval av upphandlingskommitténs förslag i betänkandet (SOU 1971: 88) Offentlig upphandling. Kravet på affärsmässighet skall liksom hittills vara den grundläggande principen för den statliga upphandlingen. Olika åtgärder behandlas vilka syftar till att inom ramen för denna princip ge mindre och medelstora företag samt företag i de nordligaste länen bättre förutsättningar att kunna konkurrera om statliga beställningar. Vidare berörs upphandlingens betydelse som ett instrument i stabiliseringspolitiken och som ett medel att främja den tekniska och industriella utvecklingen. I propositionen diskuteras också sådana fall där en avvägning kan behöva ske mellan principen om affärsmässighet och de krav som ställs med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden såsom försvarspolitik och försörjningsberedskap.

Beträffande den kommunala upphandlingen bör en anpassning ske till de riktlinjer och regler som avses gälla för den statliga upphandlingen. En sådan anpassning föreslås ske på frivillig väg på grundval av en överenskommelse som träffats med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet. Åtgärder redovisas vilka syftar till att åstadkomma en ökad samordning inom den offentliga upphandlingen.

Utdrag av protokollet över finansärenden, hållet inför Hans Maj:t Konungen i statsrådet på Stockholms slott den 9 mars 1973.

Närvarande: statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena WICKMAN, statsråden STRÄNG, ANDERSSON, HOLMQVIST, ASPLING, LUNDKVIST, GEIJER, ODHNOFF, MOBERG, BENGTTSSON, LÖFBERG, LIDBOM, CARLSSON.

Chefen för finansdepartementet, statsrådet Sträng, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *riktlinjer för den offentliga upphandlingen* och anför.

1 Inledning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande den 18 oktober 1968 tillkallade jag sakkunniga med uppdrag att utreda frågor rörande statlig upphandling m. m.

De sakkunniga, som tog namnet upphandlingskommittén¹, har redovisat sitt uppdrag i betänkandet (SOU 1971: 88) Offentlig upphandling. I betänkandet föreslås bl. a. nya föreskrifter som avses gälla samtliga statliga myndigheters upphandling.

Föreskrifterna har utformats så att de skall främja konkurrensen mellan anbudsgivarna och tillgodose deras krav på en objektiv behandling samt garantera rättssäkerhet i upphandlingen. Ytterst syftar föreskrifterna till att staten skall få så fördelaktig upphandling som möjligt. Reglerna föreslås få en konstruktion som innebär att de grundläggande principerna för upphandlingsförfarandet tas in i en av Kungl. Maj:t utfärdad kungörelse, som kompletteras med anvisningar utfärdade på myndighetsnivå. Kommittén föreslår att anvisningarna utfärdas av riksrevisionsverket.

Föreskrifterna avser att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. Om myndighet finner anledning att aktualisera avsteg från synsättet att betrakta upphandlingen som en affärstransaktion, t. ex. när beställning läggs ut i syfte att främja selsättningen, skall frågan underställas Kungl. Maj:ts prövning, om inte särskilda föreskrifter finns utfärdade.

¹ Ledamöter vid uppdragets slutförande: generaldirektören Lars Lindmark, ordförande, riksdagsledamoten Erik Adamsson, dåvarande departementssekreteraren Bo-Gunnar Fransson, överintendenten Stig Granström, departementssekreteraren Bengt K. Å. Johansson, fastighetsdirektören Lars-Olof Larsson, f. d. riksdagsledamoten Bo Skärman och planeringsdirektören Bertil Winberg.

Kommittén har efter överläggningar med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet träffat en överenskommelse med förbunden i syfte att få till stånd enhetliga regler för hela den offentliga upphandlingen. Kommittén föreslår åtgärder för att främja samordningen inom den offentliga upphandlingen. Vidare behandlar kommittén användningen av offentliga beställningar som sysselsättnings- och regionalpolitiskt medel samt i syfte att främja den industriella utvecklingen.

Till betänkandet har fogats särskilda yttranden av ledamoten Winberg och experten Wiberg såvitt avser regler för hänskjutande av upphandlingsärenden till Kungl. Maj:t.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, styrelsen för internationell utveckling (SIDA), överbefälhavaren (ÖB), fortifikationsförvaltningen, försvarets materielverk (FMV), postverket, televerket, statens järnvägar (SJ), statens vägverk, luftfartsverket, statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), byggnadsstyrelsen, generaltullstyrelsen, utrustningsnämnden för universitet och högskolor, kommerskollegium, näringsfrihetsombudsmannen (NO), överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), arbetsmarknadsstyrelsen (AMS), länsstyrelserna i Skaraborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län, förenade fabriksverken (FFV), domänverket, statens vattenfallsverk, styrelsen för teknisk utveckling (STU), budgetutredningen, dataindustriutredningen, fullmäktige i riksgäldskontoret, Svenska kommunförbundet, Svenska landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Byggproduktion AB (BPA), Dagligvaruleverantörernas förbund, Företagareföreningarnas förbund, Kommunaktiebolaget (KAB), Kooperativa förbundet (KF), Landstingens inköpscentral (LIC), Stiftelsen Industriellt utvecklingscentrum i Övre Norrland (IUC), Svensk industriförening, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska företagares riksförbund, Svenska konsulterande ingenjörers förening (SKIF), Svenska teknologföreningen, Sveriges allmänna exportförening, Sveriges byggmästarförbund, Sveriges grossistförbund, Sveriges hantverks- och industriorganisation (SHIO) samt Sveriges industriförbund.

Kommerskollegium har bifogat yttranden av vissa handelskammare och länsstyrelsen i Jämtlands län yttrande av länets företagarförening. Sveriges hantverks- och industriorganisation har bifogat yttranden av Målarmästarnas riksförbund i Sverige och Rörfirmornas riksförbund.

Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om regler för de statliga myndigheternas upphandling.

2 Gällande bestämmelser m. m.

Grundläggande principer och handlingsregler för de statliga myndigheternas upphandling finns intagna i 1952 års upphandlingskungörelse (ändrad senast 1968: 642). Kungörelsen gäller vid upphandling av varor samt av byggnads- och anläggningsarbeten ävensom vid försäljning av staten tillhörig lös egendom. Upphandling av tjänster omfattas inte av bestämmelserna. Ofta tillämpas dessa dock analogt vid sådan upphandling.

Kungörelsen reglerar statliga myndigheters upphandling. ÖEF är dock undantagen från kungörelsen enligt sin instruktion. AMS får vidare enligt sin instruktion träffa uppgörelse utan hinder av kungörelsens bestämmelser, "om det är fördelaktigt för ändamålet". Den upphandling som sker genom statliga bolag omfattas inte av bestämmelserna.

Centrala bestämmelser i kungörelsen är bl. a. reglerna om infordrande, öppnande samt prövning och antagande av anbud.

Upphandling skall enligt kungörelsen alltid ske på grundval av infordrade anbud. Anbud kan infordras genom annonsering, genom särskilda skrivelser eller under hand. Affärsverken och vissa andra myndigheter med större upphandling får härvid anlita det sätt för anbudsinfordran, som de med hänsyn till omständigheterna finner lämpligt. För övriga myndigheter gäller att de får använda underhandsförfarandet endast i vissa angivna fall. Det föreskrivs särskilt att även anbud som avgivits av anbudsgivare som inte tillfrågats skall upptas till prövning.

I fråga om prövning och antagande av anbud stadgas att det anbud skall antas, som med beaktande av samtliga omständigheter är att anse som förmånligast för staten. Med uttrycket "samtliga omständigheter" avses endast affärsmässigt betingade förhållanden. Beslut om upphandling på andra än affärsmässiga grunder får alltså inte fattas av myndighet utan måste fattas av Kungl. Maj:t, om inte särskilda föreskrifter finns utfärdade.

Upphandlingskungörelsens föreskrifter kompletteras genom regler i ett flertal andra författningar. Sålunda har Kungl. Maj:t den 28 juni 1968 utfärdat bl. a. vissa föreskrifter om upphandling av försvarsmateriel. Enligt föreskrifterna får försvarets centrala myndigheter i vissa fall tillämpa förhandlingsförfarande vid sin upphandling. Föreskrifterna ger också exempel på olika typer av pris- och kostnadskontrakt samt anger grunder för beräkning av kostnader och vinst och för revision. De ger också vägledning i frågor som sammanhänger med ägande- och nyttjanderätt till konstruktioner, uppfinningar och patent samt med royalties.

Den kommunala upphandlingen regleras inte genom författningsbestämmelser. Det står varje kommun fritt att själv utforma sin upphandlingspraxis på sätt kommunen finner lämpligt. Svenska kommunförbundet, dåvarande Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet

har emellertid utfärdat rekommendationer i form av ett reglemente (s. k. normalförslag). Vid årsskiftet 1969/70 hade mindre än en fjärdedel av primärkommunerna samt 17 landsting antagit normalförslaget. Flertalet av de större kommunerna har dock antagit förslaget.

Normalförslaget ansluter sig i huvudsak till den statliga upphandlingskungörelsen. Det gäller alltså för upphandling av varor samt av byggnads- och anläggningsarbeten men inte av tjänster. De centrala bestämmelserna om infordrande, öppnande samt prövning och antagande av anbud överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller enligt upphandlingskungörelsen. Reglementet innehåller dock i motsats till kungörelsen inga bestämmelser av typ leveransvillkor och inte heller några bestämmelser som riktar sig direkt till leverantörerna. Normalförslaget gäller inte vid upphandling från företag som ägs av flera kommuner eller sammanslutning av kommuner. Vidare kan enligt förslaget kommun fastställa en beloppsgräns, under vilken upphandling får ske utan tillämpning av bestämmelserna.

Vid lämnande av statsbidrag kan föreskrivas som villkor att kommun vid upphandling skall tillämpa den statliga upphandlingskungörelsen. Detta har skett i fråga om statsbidragen till viss väg- och gatuhållning (SFS 1960: 374).

Den statliga upphandlingen uppgick budgetåret 1968/69 till ca 7 000 milj. kr. Härav utgjorde upphandlingen av varor 4 600 milj. kr., av tjänster 1 100 milj. kr. och av byggnads- och anläggningsarbeten 1 300 milj. kr. Upphandlingen var koncentrerad till ett förhållandevis litet antal myndigheter. Sålunda svarade åtta myndigheter för inte mindre än 85 % av det totala beloppet av upphandlingen. FMV svarade ensamt för omkring 30 %.

Primärkommunernas och landstingens upphandling uppgick år 1968 till drygt 12 000 milj. kr. Därav svarade varor och tjänster för 7 000 milj. kr. och byggnads- och anläggningsarbeten för 5 000 milj. kr. Av primärkommunernas samlade inköp svarade de tre största kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö för mer än 30 %. En förhållandevis stor andel, ca 40 %, föll på kommuner med invånarantal understigande 30 000 invånare. Landstingens upphandling uppgick till närmare 3 000 milj. kr.

3 Principer för upphandlingen

3.1 Kommittén

En grundläggande princip för den statliga upphandlingen är sedan länge att denna skall bedrivas affärsmässigt. Principen bygger enligt upphandlingskommittén på antagandet att det som är mest förmånligt i det enskilda upphandlingsfallet även är mest fördelaktigt på sikt från

samhällsekonomisk synpunkt. Härigenom uppnås en optimal resursfördelning.

För affärsmässigheten är konkurrens väsentlig. Konkurrenten i upphandlingen kommer enligt kommittén till uttryck bl. a. genom att leverantörerna på grundval av ett specificerat anbudsunderlag får "tävla" om upphandlingen, varvid det förmånligaste anbudet skall antas. Kommittén framhåller vidare betydelsen av att beställaren uppträder på sådant sätt att han med full kraft kan hävda statens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. Detta kan exempelvis uppnås genom att myndigheterna samverkar i sin upphandling. Vidare kan enligt kommittén tidpunkten för upphandlingen vara av betydelse. Sålunda kan t. ex. fördelar ur prissynpunkt uppnås om beställningen anpassas med hänsyn till säsong- eller konjunkturfluktuationer inom olika branscher. Detta kan ske genom att myndigheten i sin beställningsplanering tar hänsyn till industrins aktuella kapacitetsutnyttjande, sysselsättningsläge och ordertillgång. En hög teknisk och ekonomisk kompetens hos den upphandlande personalen är enligt kommittén också av betydelse.

Kommittén anser det inte möjligt att ange alla de omständigheter som inverkar på bedömningen av vad som i olika upphandlingssituationer bör inbegripas i affärsmässigheten. En sammanvägning av de faktorer som är av betydelse vid prövning av anbud måste ske med hänsyn till omständigheterna i varje enskilt fall. Kommittén framhåller särskilt att det erbjudna priset inte i och för sig är avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. Andra väsentliga faktorer att beakta vid bedömningen är t. ex. kvalitet och utförande, möjligheten att få god service, framtida driftkostnader och anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden.

Principen om affärsmässighet bör således enligt kommittén vara vägledande i den statliga upphandlingen. I vissa fall kan emellertid enligt kommittén synsättet att betrakta den statliga upphandlingen enbart som en affärstransaktion komma i konflikt med andra av statsmakterna uppdagna riktlinjer för samhällsverksamheten. Bl. a. kan sysselsättningspolitiska skäl eller behovet att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden ge anledning till andra bedömningar. Vidare kan enligt kommittén regionalpolitiska hänsyn behöva tas vid prövningen av vissa enskilda upphandlingsärenden när dessa skulle få stor regionalpolitisk betydelse. Kommitténs synpunkter på dessa frågor redovisas närmare i det följande.

I andra fall kan enligt kommittén särskilda omständigheter behöva beaktas vid upphandling för att tillgodose försörjningsberedskapens särskilda krav. Beställningar kan härvid inte sällan behöva läggas ut vid inhemska företag för att trygga produktionen inom landet som en beredskap i händelse av krig eller avspärrning. Vidare framhåller kommittén att det inom ramen för försvars- och säkerhetspolitiken kan vara påkal-

lat att göra en vidare bedömning vid upphandling och beakta behovet av inhemska kapacitet. Anledningen härtill kan vara att inte göra Sverige alltför beroende av försvarsmateriel från utländska leverantörer.

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

Sammanfattningsvis understryker kommittén att affärsmässigheten bör vara en grundläggande princip vid den statliga upphandlingen även i fortsättningen. I vissa fall måste dock enligt kommittén en avvägning göras mellan kravet på affärsmässighet och andra mål och principer i syfte att uppnå det resultat som totalt sett är mest förmånligt för samhället. Sådana avvägningar bör enligt kommittén — som närmare redovisas i det följande — göras av Kungl. Maj:t.

Vid sidan av principen om affärsmässighet är offentlighet och rättssäkerhet centrala principer inom upphandlingsområdet. Den i svensk förvaltning tillämpade offentlighetsprincipen gäller även vid statlig och kommunal upphandling. På detta område gäller enligt den s. k. sekretesslagen (SFS 1937: 249) som huvudregel att handlingarna blir offentliga när avtal slutits men av naturliga skäl inte dessförinnan. Förlängd sekretess — något som i praktiken förekommer mycket sparsamt — är endast medgiven i sådana fall då ett hemlighållande är nödvändigt för att upphandlingen skall kunna ske under fullt affärsmässiga former eller om offentlighet skulle leda till allvarligt men för det allmänna eller för enskildas berättigade ekonomiska intressen.

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

Principen om allmänna handlingars offentlighet är enligt kommittén vid upphandling av stor betydelse för anbudsgivarna från rättssäkerhets-synpunkt. Den offentliga upphandlingen tar i anspråk allmänna medel av stor omfattning. Kommittén anser att myndigheterna vid upphandlingen liksom hittills bör sörja för att statens intressen blir tillgodosedda men de har även att ta hänsyn till anbudsgivarnas krav på rättssäkerhet och objektiv behandling.

3.2 Remissyttranden

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs förslag att affärsmässighet samt offentlighet och rättssäkerhet även i fortsättningen skall vara grundläggande principer vid den offentliga upphandlingen. Även kommitténs uppfattning att avsteg från dessa principer i vissa fall är motiverade lämnas utan erinran.

RRV anser på basis av sina erfarenheter från granskning av formerna för de statliga myndigheternas upphandling att den grundläggande principen om affärsmässighet varit till gagn för staten och medverkat till en fördelaktig och effektiv upphandling. Enligt RRV bör därför, såsom kommittén föreslagit, denna princip vara vägledande även i fortsättningen. Vid sidan härav bör liksom hittills principerna om offentlighet, rättssäkerhet och objektivitet vara centrala för upphandlingsverksamheten. Synsättet att betrakta den statliga upphandlingen enbart som en affärstransaktion kan emellertid komma i konflikt med andra av statsmakterna uppdragna riktlinjer för samhällsverksamheten, t. ex. för sysselsättningspolitiken. Vid sådana målkonflikter måste enligt RRV en avvägning göras mellan de olika målen i syfte att uppnå det resultat som totalt sett är mest förmånligt för samhället. RRV framhåller att Sveriges internationella åtaganden på upphandlingsområdet härvid kan utgöra en gräns för handlingsfriheten i sådana fall.

NO finner det särskilt tillfredsställande att de grundläggande principerna på ett betydligt mer framträdande och otvetydigt sätt än i gällande upphandlingskungörelse kommer till uttryck i förslaget till nya upphandlingsregler.

Budgetutredningen nämner att affärsmässighetsprincipen kan råka i konflikt med andra samhällsintressen, t. ex. vid upphandling i regionalpolitiskt, sysselsättningspolitiskt eller utvecklingspolitiskt syfte. I dessa fall bör enligt budgetutredningens mening frågan hänskjutas till regeringens avgörande. Budgetutredningen fäster särskilt uppmärksamheten på sådana sysselsättningspolitiska och regionalpolitiska situationer, som är av kortsiktig konjunkturell karaktär och framhåller betydelsen av att avsteg från affärsmässighetsprincipen i sådana fall kan göras även framdeles.

Vissa synpunkter på tolkningen av begreppet affärsmässighet framförs av ÖB och FMV. Enligt ÖB:s uppfattning har kommittén använt formuleringar som innebär en alltför snäv tolkning av detta begrepp. ÖB framhåller bl. a. att det inom ramen för de instruktionsenliga målen för krigsmaktens upphandlande myndigheter bör få ankomma på myndigheten att beakta behovet av inhemska produktionskapacitet. I sådana fall skall enligt ÖB ärende således inte behöva hänskjutas till Kungl. Maj:t.

Även FMV anser att principen om affärsmässighet måste ges en vidare tolkning. Enligt FMV:s mening bör man vid tolkningen utgå från

verkets huvuduppgifter och de direktiv och anvisningar som utfärdas av ÖB och försvarsgrenscheferna. FMV framhåller sålunda att verket vid bedömningen av ett upphandlingsärende måste ta sådana hänsyn, som bestäms av försvarets behov. Vid val av anbudsgivarkrets och prövning av anbud anser sig FMV ha rätt att beakta olika aspekter av beredskap utan att ärendet hänskjuts till Kungl. Maj:t. Verket kan annars försättas i en situation där varje förhållande vid sidan av ett rent varuköp skall underställas Kungl. Maj:ts prövning. Utveckling och produktion av ett materielsystem sträcker sig över en lång tidsperiod och engagerar ett antal företag som därefter kan behövas för modifiering av materialen, tillverkning av reservdelar och för underhållsarbeten m. m. Det måste enligt verket falla inom den anskaffande myndighetens befogenhetsområde att inväga härmed sammanhängande aspekter inom ramen för en affärsmässig prövning.

Sveriges industriförbund uppehåller sig bl. a. vid den kommunala upphandlingen. Enligt förbundet finns vid en vid tolkning av principen om affärsmässighet risk för att skattehänsyn eller lokala sysselsättningsproblem kan komma att inverka på primärkommunernas upphandling. Förbundet anser att invägning av sådana faktorer inte är i överensstämmelse med upphandlingskungörelsens anda. Förbundet säger sig dock ha förståelse för att den offentliga upphandlingen måste syfta till att stat och kommun får så fördelaktig upphandling som möjligt och instämmer i kommitténs bedömning att detta ur samhällsekonomisk synvinkel är riktigt på sikt, under förutsättning att upphandlingen sker i konkurrens mellan olika leverantörer på lika villkor. I fråga om avsteg från affärsmässigheten framhåller förbundet att risker kan vara förenade med att sådana avsteg görs i opreciserade situationer. Ett sådant förfarande kan, anser förbundet, inte väntas inge förtroende för att den offentliga upphandlingen skall komma att ske under former som garanterar opartiskhet och rättssäkerhet. Inställningen hos företagen att den offentliga upphandlingen utgör en sund och attraktiv marknad torde enligt förbundet ge långt större samhällsekonomiska effekter på sikt än summan av de kortsiktiga vinsterna av avsteg från huvudprincipen.

SJ berör särskilt offentlighetsprincipen och framhåller att inom det privata näringslivet tillämpas en mycket stor restriktivitet när det gäller att lämna ut uppgifter om innehållet i slutna affärsuppgörelser. *SJ* understryker betydelsen av att *SJ* får ökad likställighet med konkurrerande företag och således ges frihet att lämna ut slutna köpavtal endast i de fall detta ej kan befaras ogynnsamt påverka kommande affärsuppgörelser. Den objektiva handläggningen borde enligt *SJ*'s mening kunna garanteras på annat sätt, exempelvis genom möjlighet att anmäla upphandlingsärendet till ett opartiskt organ — förslagsvis *NO* — för granskning.

4 Prövning hos Kungl. Maj:t av upphandlingsärenden

4.1 Kommittén

Som nämnts i det föregående anser kommittén att en avvägning i vissa fall måste göras mellan affärsmässigheten och andra av statsmakterna angivna principer för samhällsverksamheten. Detta kan leda till problem vid tillämpningen av upphandlingsreglerna i enskilda fall.

För viss upphandling finns handläggningsrutiner eller utfärdade föreskrifter om samråd med annan myndighet eller om hänskjutande av vissa ärenden till Kungl. Maj:t. I dessa senare fall har Kungl. Maj:t givetvis möjlighet att beakta även andra än rent affärsmässiga omständigheter. Kommittén föreslår inte någon ändring av dessa föreskrifter. En begränsad utbyggnad av ett sådant regelsystem kan enligt kommittén i och för sig tänkas. Härutöver anser kommittén att myndigheterna även utan att föreskrifter härom utfärdats i vissa fall skall hänskjuta upphandlingsärende till Kungl. Maj:t.

Myndigheterna skall normalt endast handla inom ramen för sina instruktioner och andra utfärdade föreskrifter. Tillämpningen av reglerna för upphandling kan emellertid i ett visst ärende leda till konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål för samhällsverksamheten, exempelvis målen för sysselsättningspolitiken. I sådana fall då myndighetens instruktionsenliga handlande skulle leda till uppenbara målkonflikter med betydande konsekvenser måste det enligt kommittén — även om särskilda föreskrifter härom inte utfärdats — ankomma på verksledningen inom den upphandlande myndigheten att anmäla ärendet för Kungl. Maj:t för en samlad bedömning. Som exempel på sådana fall som nu avses nämner kommittén större upphandlingar av TEKO-produkter eller upphandling av viss avancerad teknisk materiel, exempelvis datamaskiner, i ett läge när berörda branscher inom landet har betydande sysselsättningssvårigheter eller då beställningen kan få stor utvecklingseffekt. Till ledning för den upphandlande personalen bör myndigheterna utfärda interna riktlinjer som anger när ärenden bör underställas verksledningen.

I särskilt yttrande till betänkandet understryker ledamoten Winberg behovet av mer preciserade handläggningsregler vid fall av undantag från upphandlingskungörelsen.

Ett spørsmål av visst principiellt intresse i samband med frågan om undantag från upphandlingskungörelsen är på vilket stadium i upphandlingsprocessen som ärendet skall underställas Kungl. Maj:t, om inte generella föreskrifter härom utfärdats. För såväl den upphandlande myndigheten som för tänkbara leverantörer bör det enligt kommittén så tidigt som möjligt göras klart om hänsynstaganden som inte regleras i upphandlingskungörelsen kan komma att inverka vid prövningen av anbu-

den. Om detta kan ske redan på planeringsstadiet hos myndigheten, kan anbudskretsen anpassas med hänsyn härtill. Leverantörer som bedöms inte kunna komma i fråga behöver då inte åsamkas kostnader för anbudsräkning m. m.

A andra sidan anser kommittén att man i detta skede inte alltid tillräckligt noga kan ange samtliga omständigheter som kan komma att beaktas vid prövning av ett upphandlingsärende. Sysselsättningsläget vid ett företag kan t. ex. förändras från tidpunkten för planeringens påbörjande till dess anbud inkommit. Även med god marknadskänedom kan det vidare vara svårt att ange om undantag från gällande upphandlingsregler bör komma i fråga innan man genom anbud och i vissa fall förhandlingar känner kostnaden för alternativa lösningar. Med hänsyn härtill är kommittén inte beredd att generellt uttala sig för en regel att hit hörande ärenden alltid skall underställas Kungl. Maj:t innan anbud inhämtats. Kommittén anser att underställandet bör ske så tidigt som möjligt men att en prövning dock bör göras från fall till fall.

Av särskilda yttranden av ledamoten Winberg och experten Wiberg framgår att de anser att i de fall upphandlingsärenden skall underställas Kungl. Maj:t detta bör ske innan upphandlingen inleds.

4.2 Remissyttranden

Kommitténs förslag att beslut om avsteg från principen om affärsmissighet skall fattas av Kungl. Maj:t och inte av myndigheterna tillstyrks överlag. *RRV*, *NO* och *kommerskollegium* understryker dock att nackdelar ur administrativ synpunkt kan uppstå, om myndigheterna alltför ofta hänskjuter upphandlingsfrågor till Kungl. Maj:t. Även *FMV* framför liknande synpunkter och tillägger att förfarandet kan medföra svårigheter för upphandlande myndighet att uppnå förmånliga villkor med leverantör, om denne vet att ärendet senare skall hänskjutas till Kungl. Maj:t. *Budgetutredningen* betonar vikten av att underställningsförfarandet inte blir så tidsödande att syftet med underställningarna motverkas.

Remissopinionen är däremot delad beträffande kommitténs mening att det måste åligga verksledningarna som en allmän skyldighet att vid fall av uppenbara målkonflikter med betydande konsekvenser hänskjuta upphandlingsärende till Kungl. Maj:t även om särskilda föreskrifter härom inte utfärdats. Flera remissinstanser understryker behovet av preciserade regler för underställning och framhåller att frånvaron av sådana regler skapar osäkerhet hos myndigheterna.

FMV avstyrker förslaget om allmän underställningsskyldighet i de fall föreskrifter inte utfärdats med motivering att det inte ger tillfredsställande vägledning om när underställning skall ske eller hur handläggningen i dessa fall skall gå till.

Statskontoret frambåller att man inte genomgående kan kräva att de upphandlande myndigheterna skall kunna bedöma om sysselsättnings- eller näringspolitiska synpunkter bör inverka på upphandlingsbeslut. Sådana överväganden bör dock enligt statskontoret komma till stånd. Regeln bör härvid vara att Kungl. Maj:t i regleringsbrev eller på annat sätt meddelar myndigheterna vilka delar av de aktuella upphandlingsprogrammen som kan komma att styras av andra än affärsmässiga bedömningar. Därefter bör myndigheterna inhämta Kungl. Maj:ts slutliga ställningstagande.

Kommerskollegium menar att myndigheterna bör ha tillgång till så klara riktlinjer som möjligt för vilka ärenden som skall underställas Kungl. Maj:t. Generellt tillämpbara kriterier såsom beloppsgränser, branschtillhörighet e. d. torde enligt kollegiet inte vara möjliga att åstadkomma. Anvisningarna för tillämpning av kungörelsen bör i stället utformas så att det normalt ankommer på myndighet att underställa Kungl. Maj:t upphandlingsärende endast i de fall ärendet uppenbart är av utomordentlig betydelse i sysselsättnings- eller regionalpolitiskt hänseende. Föreligger vid sidan härav i särskilda situationer önskemål från statsmakternas sida att hänsyn tas av icke affärsmässig natur bör initiativ härtill tas av Kungl. Maj:t eller av särskilt utsedd myndighet eller delegation.

Budgetutredningen anser att regeringen vid behov under löpande budgetår bör kunna utfärda allmänna riktlinjer för myndigheternas upphandling på grundval av den aktuella konjunkturbedömningen om att särskild uppmärksamhet under de närmaste månaderna bör ägnas vissa regioner eller näringsgrenar med tillfälliga sysselsättningssvårigheter. Det kan t. ex. föreskrivas att upphandlingsärenden av viss storlek i rådande konjunkturläge skall, om dessa regioner eller näringsgrenar missgynnas vid tillämpning av affärsmässighetsprincipen, hänskjutas till regeringen.

Poststyrelsen ifrågasätter om det inte kan uppdras åt AMS att lämna fortlöpande information om akuta sysselsättnings- och andra liknande problem, eventuellt kompletterad med direktiv eller rekommendationer, som myndigheterna bör känna till för att på rätt sätt kunna göra de avvägningar som enligt kommitténs åsikt skall åvila verksledningarna.

RRV frambåller i likhet med kommittén att några uttömmande anvisningar knappast kan utfärdas som kan ligga till grund för handläggningen av upphandlingsärende i alla tänkbara fall då målkonflikter kan uppstå. I sista hand måste det inom detta område i likhet med vad som eljest gäller inom förvaltningen vid väsentliga policyfrågor ankomma på verksledningen hos den upphandlande myndigheten att bedöma om upphandlingen medför sådana konsekvenser att frågan rimligen bör underställas Kungl. Maj:ts prövning. Alternativet skulle vara det mera tung-

rodde förfarandet att alla större upphandlingsärenden finge prövas av Kungl. Maj:t.

Verket anser att det bör ankomma på verksledningarna och inte på den upphandlande personalen att fatta beslut om underställning i de fall tillämpningen av gällande föreskrifter skulle kunna leda till uppenbara målkonflikter med betydande externa effekter. För att underlätta handlägningsordningen för den upphandlande personalen anser RRV det vara lämpligt att myndigheterna utfärdar interna riktlinjer som anger när frågan bör underställas verksledningen. Sådana riktlinjer bör också ange, när kontakt bör tas med AMS eller annan berörd fackmyndighet som ett led i ärendets beredning.

I några remissyttranden berörs även frågan om *tidpunkten för underställning*. Flera av dessa remissinstanser stöder den uppfattning som framförts i de båda särskilda yttrandena i ämnet, nämligen att underställning generellt skall ske på ett så tidigt stadium att redan inlett anbuds-förfarande inte påverkas. Bland övriga remissinstanser anför *budgetutredningen* att underställning kan ske antingen innan anbud infor-drats eller efter det att anbud inlämnats. Ur upphandlande myndigheters och leverantörers synpunkt är det förra alternativet enligt utredningen att föredra. Ur konjunkturpolitisk synpunkt har det senare alternativet de fördelarna, att nya sysselsättningslägen kan beaktas och att man mot bakgrund av de avgivna anbuden vet vilka regioner som gynnas eller missgynnas. Enligt budgetutredningens mening torde det inte gå att generellt förorda det ena eller det andra alternativet.

RRV anser i likhet med kommittén att underställning bör ske så tidigt som möjligt. Självfallet måste vid tidpunkten för underställning ett för Kungl. Maj:ts prövning relevant beslutsunderlag föreligga, vilket i vissa fall kan vara först sedan anbud inkommit. Tidpunkten för underställning bör därför prövas av myndigheten i det särskilda fallet.

I fråga om de *merkostnader* som kan uppkomma vid frångående av principen om affärsmässighet anser *FMV* att dessa inte bör bestridas från anslag som beräknas för upphandlingens ändamål. För att fastställa merkostnaderna behövs enligt verkets mening inte anbudsinfordran utan myndigheterna bör kunna göra en ungefärlig uppskattning. *Vägverket* förutsätter att Kungl. Maj:t ersätter myndigheterna för merkostnader. Om så inte sker kan tillämpningen av förfarandet få en mycket begränsad omfattning. *Luftfartsverket* anser att i den mån upphandling skall ske efter någon form av samhällsekonomisk bedömning bör särskild ersättning utgå till affärsverken för de merkostnader detta kan förorsaka dem.

Dataindustriutredningen tar särskilt upp ett av de exempel kommittén nämner på upphandlingar som kan behöva underställas Kungl. Maj:t för särskild prövning, nämligen *upphandling av datamaskiner m. m.* Ut-

redningen föreslår bl. a. att denna upphandling bör bedömas i ett samhällsekonomiskt perspektiv. *Postverket* anför däremot att fullgörandet av de uppgifter som ålagts verket kräver att upphandlingen baseras på marknads- och effektivitetsöverbäganden. Verket avstyrker ett åläggande att underställa upphandling av avancerad teknisk utrustning särskild prövning då man av nyssnämnda skäl anser sig behöva full frihet vid val av bl. a. databehandlingsutrustning. Även *televerket* anser sig av liknande skäl behöva full frihet i sitt val av datautrustningar med tillbehör och programvara.

5 Upphandling som sysselsättningspolitiskt medel

5.1 Kommittén

Kommittén har, när det gäller användning av upphandling som ett medel i sysselsättningspolitiken, tolkat sitt uppdrag så att den i första hand haft att kartlägga och analysera erfarenheterna av hittills vidtagna åtgärder samt pröva huruvida dessa åtgärder står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden. Det vidare perspektivet, bl. a. möjligheterna att anpassa myndigheternas beställningsverksamhet till den ekonomiska politikens övriga krav, har kommittén ansett ligga utanför uppdragets ram.

Kommittén beskriver utförligt *gällande regler och praxis* för användningen av upphandling som sysselsättningspolitiskt medel. Upphandlingskungörelsen medger, som tidigare nämnts, inte att myndigheten vid prövning av anbud får ta särskild hänsyn till den rådande sysselsättningsituationen. Om en myndighet anser att avsteg bör göras från kravet att välja det från affärsmässiga synpunkter förmånligaste anbudet måste den inhämta medgivande från Kungl. Maj:t, om inte särskilda föreskrifter meddelats.

Sådana särskilda föreskrifter har meddelats AMS dels genom att AMS i sin instruktion undantagits från skyldigheten att tillämpa upphandlingskungörelsen dels genom bestämmelserna om s. k. rådrumsbeställningar. Vid arbeten i egen regi följer AMS dock normalt upphandlingskungörelsen om inte särskilda omständigheter i undantagsfall nödvändiggör annat. När beredskapsarbeten utförs av annan huvudman föreskriver AMS att upphandlingskungörelsen skall tillämpas. I ett begränsat antal fall, exempelvis vid beredskapsarbeten med krav på snabbt påbörjande, har undantag från dessa bestämmelser medgetts huvudmannen.

Bestämmelser om s. k. rådrumsbeställningar har meddelats av Kungl. Maj:t den 3 juni 1966 (kompletterade den 29 maj 1969) med stöd av riksdagens beslut (prop. 1966: 52, SU 1966: 107, rskr 1966: 251) avseende riktlinjer för arbetsmarknadspolitiken m. m. Bestämmelserna

innebär att AMS får lägga ut beställningar som behövs i statlig verksamhet hos industriföretag som varslat om friställning av anställda i större omfattning till följd av driftinskränkningar eller driftnedläggelse. Beställningarna får inte läggas ut i större omfattning än vad som är oundgängligen nödvändigt för att ge arbetsförmedlingsorganen behövligt rådrum. Gällande bestämmelser om inhämtande av anbud skall därvid inte tillämpas. Omfattningen av dessa beställningar under budgetåren 1966/67—1970/71 har understigit 8 milj. kr. per år. Under budgetåret 1971/72 uppgick motsvarande beställningar till närmare 20 milj. kr.

Offentliga beställningar har även använts för att av konjunkturpolitiska skäl stimulera sysselsättningen i en hel industribransch. Detta har skett genom att Kungl. Maj:t med stöd av nyssnämnda riksdagsbeslut kunnat dels medge statliga myndigheter att tidigarelägga beställningar dels bevilja statliga bidrag till kommuner som på samma sätt tidigarelagt sina beställningar.

En sådan mer samlad utläggning av industribeställningar i sysselsättningskapande syfte har efter särskilda beslut av Kungl. Maj:t skett vid fyra tillfällen, nämligen åren 1958—1959, 1963, 1967—1968 och 1971. Åtgärderna har varit ett led i en serie ekonomisk-politiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder som vidtagits för att främja sysselsättningen vid konjunkturavmattningarna nämnda år. Fr. o. m. 1963 års beslut har åtgärderna omfattat såväl statliga som kommunala beställningar hos företag inom viss bransch. Till kommunerna har ett statsbidrag på 20 % utgått vid tidigarelagd beställning. Upphandlingskungörelsens bestämmelser har tillämpats av de statliga myndigheterna.

Vid sidan av rådrumsbeställningarna har upphandling skett utan att upphandlingskungörelsen tillämpats i ett begränsat antal fall efter särskilda beslut av Kungl. Maj:t.

Kommittén beskriver förfarandet vid de nämnda tidigareläggningarna av offentliga beställningar. Beställningar som ansetts ha ringa sysselsättningseffekt eller för vilka utländska företag kunnat komma i fråga för leverans har inte tidigarelagts, utan upphandlingen har fått ske i normal ordning vid senare tillfälle. Detsamma har gällt för inhemska företag, vars efterfrågan på arbetskraft inte kunnat tillgodoses. Huvudparten av tidigareläggningarna har gjorts av affärsverken. Dessa har schablonmässigt ersatts med 10 % för det ökade förräntningskrav som anskaffningarna medfört. Däremot har någon ersättning inte utgått för fördyrad upphandling i övrigt. Någon anledning att frångå förmånligaste anbud har den upphandlande myndigheten därför inte haft.

I fråga om de kommunala beställningarna har gällt att kommun som villkor för statsbidrag skall styrka att beställningen avser en faktisk tidigareläggning. Endast i den mån beställningen ansetts lämplig med hänsyn till sysselsättningseffekten har statsbidrag utgått. Liksom i fråga om

de statliga beställningarna har det gällt upphandlingar vid vilka endast svenska företag bedömts kunna komma i fråga.

Kommittén har särskilt analyserat erfarenheterna av de beställningar som tidigarelades åren 1967—1968. På grundval av denna analys anser kommittén att systemet med tidigareläggning av industribeställningar är ett nödvändigt instrument för att stimulera sysselsättningen i en nedåtgående konjunktur.

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

Vidare har erfarenheterna enligt kommittén klart visat att tröghet i handläggningsordningen och måhända frånvaron av fasta administrativa rutiner medfört olägenheter. Beredskapen bör höjas på samtliga beslutsnivåer bl. a. genom att särskilda åtgärdslistor upprättas. Investeringsreserven bör ägnas kontinuerlig uppmärksamhet.

Kommittén konstaterar betydande fördelar med ett fast *regelsystem för ersättning* till myndigheter och kommuner för de merkostnader som uppkommer vid förfarandet med tidigarelagda industribeställningar. Ett fast regelsystem medför att myndigheter och kommuner i sin planering kan beräkna vilka ersättningar som kommer att tillämpas när sysselsättningsinsatser görs. Oklarhet om ersättningsreglerna bör därigenom inte behöva försena sysselsättningsinsatserna, vilket tidigare ibland varit fallet. Kommittén förordar fortsatt tillämpning av gällande regler, vilket innebär att tidigareläggning av statligt affärsverks upphandling genom reducerad avskrivningsskyldighet endast belastas med 90 % av kostnaden för beställningen. För andra statliga myndigheter bör — när detta likviditetsmässigt erfordras — tidigarelagd beställning finansieras genom att särskilda medel ställs till förfogande från arbetsmarknadsanslagen. Myndighetens upphandlingsbehov för kommande budgetår minskar härigenom vilket kan beaktas vid budgetbehandling och Kungl. Maj:ts beslut om medelsdisposition. För kommunala myndigheter har vid sysselsättningspolitiskt betingad tidigarelagd upphandling av redovisat slag staten normalt lämnat bidrag med 20 % av beställningens värde. Kommittén förordar att även denna bidragsprocent bibehålls.

Vid högkonjunkturerna åren 1961 och 1969—1970 fattade Kungl. Maj:ts beslut om *uppskov med leveranser och senareläggning av be-*

ställningar. Kommittén har analyserat erfarenheterna av förfarandet under åren 1969—1970.

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

Kommittén understryker betydelsen av en omedelbar och direkt information från Kungl. Maj:t till berörda verksamheter i samband med beslut om senareläggningar av leveranser. Sådan information bör komma till stånd även i fortsättningen. Myndigheternas uppgifter om konjunkturberedskap bör även i fråga om möjligheter att senarelägga beställningar och uppskjuta leveranser prövas ingående i samband med den årliga budgetgranskningen.

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

Trots de reservationer i fråga om systemets verkningar som påtalats anser kommittén att senareläggning av beställningar och uppskov med leveranser t. v. bör användas som ett medel i den ekonomiska politiken. Det bör enligt kommittén närmast ankomma på budgetutredningen att överväga de eventuella administrativa åtgärder som bör vidtas för att minska likviditeten för myndigheterna i en viss situation.

Upphandlingskommittén berör översiktligt också *upphandling inom ramen för svenskt utvecklingsbistånd.* Kommittén anser att det från ekonomisk-politiska synpunkter är önskvärt att en så stor del av budgeten som möjligt kan utnyttjas inom konjunktur- och stabiliseringspolitiken. Enligt kommittén låg det dock inte inom ramen för dess uppdrag att föreslå någon ändring av principerna för upphandling för svenska biståndsmedel. De ledande principerna är att biståndet skall lämnas obun-

det så att det inte förknippas med villkor om köp i Sverige samt att de behov som kommer till uttryck i u-ländernas utvecklingsplaner skall vara avgörande för inriktningen av Sveriges insatser. Kommittén har därför summariskt prövat hur stor del av de svenska biståndsmedlen som kan anses vara möjlig att utnyttja för den ekonomiska politikens syften utan att gällande principer för biståndet ändras. I den mån tidigareläggning skulle bli aktuell bör enligt kommittén Sverige stå för lagringskostnader, om sådana skulle uppkomma. Kommittén framhåller att senareläggning av beställningar och uppskov med leveranser självfallet endast kan komma i fråga i de fall mottagarlandet ger sitt samtycke.

Vid sidan av eventuell upphandling för katastrofberedskap synes enligt kommitténs uppfattning det multilaterala livsmedelsbiståndet och det bilaterala varubiståndet medge möjligheter att styra biståndsinsatserna för inköp från Sverige. Omfattningen av nämnda bistånd budgetåret 1971/72 var av storleksordningen 100 milj. kr. Utvecklingen på sikt blir givetvis beroende på den inriktning av verksamheten som statsmakterna fastställer. En väsentlig fråga är enligt kommittén härvid exempelvis varubiståndets andel av biståndsresurserna.

Det har inte legat inom ramen för kommitténs uppdrag att avge särskilda förslag rörande upphandling för biståndsmedel. Kommittén förordar dock att berörda myndigheter utreder, huruvida upphandling för biståndsmedel kan anpassas efter sysselsättningsläget i Sverige. Vad som enligt kommitténs uppfattning kan komma i fråga är närmast upphandling för varubistånd och katastrofberedskap.

5.2 Remissyttranden

Kommitténs förslag att använda upphandling som ett medel i sysselsättningspolitiken tillstyrks i allt väsentligt eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Sålunda anser LO att den offentliga verksamheten som helhet bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppfylls och att även de offentliga myndigheternas upphandling används som ett medel härför. LO menar att tidigareläggning av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte bör användas även i framtiden. Liknande synpunkter framförs av statskontoret, AMS och vattenfallsverket. AMS framhåller särskilt att investeringsreserven måste ägnas stor omsorg. Styrelsen understryker även den betydelse rådrumsbeställningarna haft. Statskontoret anser att det är nödvändigt att planeringsprocessen på allt sätt påskyndas.

Viss tvekan i fråga om upphandlingens roll som sysselsättningspolitiskt medel uttrycker Sveriges industriförbund. Förbundet menar att de effekter som en tidsförskjutning av offentliga beställningar kan åstadkomma måste betraktas som i det närmaste försumbara jämfört med svängningarna i efterfrågan från andra sektorer, exempelvis den

privata konsumtionen och lagerefterfrågan. Förbundet framhåller vidare att konjunkturnedgångar som inträffar samtidigt i vårt land och de länder som Sverige har handelsutbyte med kan, om systemet tillämpas även i dessa länder, leda till en samtidig indragning av produktionen till resp. land. Förbundet anser det vidare rimligt att anta att den del av industrin som är starkt beroende av beställningar från försvaret inte följer de normala konjunkturvariationerna. Därför kan det vara tveksamt att utnyttja beställningar från försvaret som ett medel att stabilisera det allmänna konjunkturläget. Liknande synpunkter anförs beträffande tunga beställningar exempelvis från SJ. Såväl industrins som myndigheternas erfarenheter av senareläggning av beställningar och leveranser talar enligt förbundet för att denna metod inte bör utnyttjas som ett medel i konjunkturpolitiken.

Sveriges grossistförbund anser att upphandling och särskilt kommunal upphandling är ett mindre lämpligt instrument i sysselsättningspolitiken. I de undantagsfall då instrumentet måste användas bör det enligt förbundet inskränkas till statliga beställningar.

Frågan om ett *fast regelsystem för ersättning* till beställare som av sysselsättningskäl tidigarelägger beställningar berörs i några remissvar. *LO* tillstyrker kommitténs förslag men anser att samma ersättning bör utgå till statlig och kommunal myndighet. *SJ* anser att ett fast regelsystem är av begränsat värde. Ett sådant system bör enligt *SJ* endast ange en miniminivå för ersättningen. Utöver denna miniminivå bör ersättningen kunna höjas efter bedömning i varje särskilt fall. Minimnivån bör enligt verket endast vara avsedd för beställarens ränteutgift i samband med tidigareläggningen. Om beställaren härutöver förorsakas andra kostnader till följd av t. ex. högre pris, annan kvalitet, avvikande utförande eller dyrbarare planering, skall högre ersättning kunna komma i fråga. Minimnivån bör vara densamma oavsett om det är en kommun eller ett statligt affärsverk som är beställare.

Vattenfallsverket framhåller att flera skäl talar för en högre procent-sats för statliga myndigheter än föreslagna 10 %. Bl. a. anförs att projekt aktualiseras i långtidsplaneringen, som inte fyller normala krav på lönsamhet. Med ett fast regelsystem med högre ersättning än 10 %, exempelvis 20 à 30 %, skulle det enligt verket kunna vara meningsfullt att fullgöra projekteringen och att ha sådana projekt i beredskap vid konjunkturavmattningar. Att regelmässigt tidigarelägga beställningar av andra än kraftekonomiska skäl anses inte vara möjligt.

Sveriges industriförbund berör frågan om *upphandling inom ramen för svenskt utvecklingsbistånd* och framhåller att alla givarländer i likhet med Sverige bör lämna obundet bistånd. Eftersom praktiskt taget alla länder lämnar sitt bistånd förknippat med villkor om leveranser från givarlandet bör Sverige enligt förbundet se till att svenska företag inte som hittills kommer i ett sämre konkurrensläge.

6 Upphandling som regionalpolitiskt medel

6.1 Kommittén

Kommittén har på grundval av hittillsvarande erfarenheter prövat olika åtgärder för att stimulera upphandlingen från företag i de fyra nordligaste länen. Kommittén har ansett det ligga utanför sitt uppdrag att närmare överväga om annan geografisk omfattning, exempelvis det lokaliseringsspolitiska stödområdet, bort användas i stället. Vidare har kommittén i sina överväganden utgått från att de av statsmakterna antagna principerna för regionalpolitiken alltfört skall gälla.

Gällande upphandlingskungörelse medger som tidigare nämnts inte att myndigheterna vid prövning av anbud får ta hänsyn till den rådande regionalpolitiska situationen. Kungl. Maj:t har dock genom beslut den 3 december 1965 meddelat försvarets myndigheter vissa föreskrifter i syfte att främja upphandling i de fyra nordligaste länen. Dessa föreskrifter innebär att försvarets myndigheter skall upprätta förteckningar över lämpliga leverantörer i dessa län. De skall vidare infordra anbud från dessa leverantörer samt, i det fall sådant anbud icke kan antas, samråda med ÖB och AMS.

De svårigheter att konkurrera framgångsrikt som föreligger för företag i de fyra nordligaste länen kan enligt kommittén i stor utsträckning sägas gälla även för mindre och medelstora företag i allmänhet. Vissa av de förslag för att förbättra norrlandsföretagens¹ möjligheter inom den statliga upphandlingen som redovisas i det följande kan enligt kommitténs mening därför vara tillämpliga också för dessa grupper av företag.

Kommittén anser att det i första hand bör ankomma på företagen själva att aktivera sina insatser hos de statliga myndigheterna. Som exempel på sådana insatser anförs förbättrad marknadsföring och bevakning av upphandlingar.

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

Kommittén anser att den skyldighet som f. n. åligger försvarets myndigheter enligt Kungl. Maj:ts tidigare nämnda beslut i december 1965 att upprätta *förteckningar över norrlandsföretagen* bör byggas ut att omfatta även den civila sektorn, så att större upphandlande myndigheter

¹ Med begreppet norrlandsföretag avses företag i de fyra nordligaste länen.

får en klar bild av i vilken utsträckning det finns företag i Norrland som kan komma i fråga vid en viss upphandling. Förteckningarna över norrlandsföretagen bör upprättas av länsarbetsnämnderna i samråd med länsens företagareföreningar. De bör innefatta inte endast uppgifter om antal anställda, produktionsvärde, specialinriktning, förekomst av specialmaskiner etc. utan också ägarform, aktiekapital m. m.

Kommittén föreslår vidare att AMS, på grundval av uppgifter som myndigheterna lämnar, upprättar *branschvisa förteckningar* över vilka statliga myndigheter som regelmässigt upphandlar viss materiel. Förteckningarna bör innefatta även större leverantörer till statliga myndigheter som använder sig av underleverantörer. Dessa förteckningar bör tillställas norrlandsföretagen genom förmedling av företagareföreningar eller länsarbetsnämnder. Motiven för denna ordning är enligt kommittén dels att många norrlandsföretag erfarenhetsmässigt inte har tillräcklig kännedom om statlig upphandling och saknar möjlighet att systematiskt bevaka upphandlingarna, dels att myndigheterna ofta upphandlar större samlade projekt vid vilka endast mycket stora företag kan göra sig gällande. Någon möjlighet att konkurrera vid denna typ av sammanhållen upphandling har inte mindre företag. Om mindre företag, inte minst i Norrland, skall kunna komma i fråga vid dessa upphandlingar bör de alltså inrikta sig på att gå samman om ett anbud i upphandlingen eller bli underleverantörer till större företag. Särskilt gäller detta vid upphandling av försvarsmateriel.

Kommittén anser att särskilda resurser bör ställas till norrlandsföretagens förfogande för *bistånd och rådgivning* i upphandlingsärenden. Det är närmast företagareföreningarna som i dag svarar för denna service. De bör enligt kommittén intensifiera sina ansträngningar på området.

För att underlätta för företagen att följa upphandlingsärendena bör varje myndighet åläggas att ombesörja att utfallet av en upphandling i form av upphandlingsprotokoll eller motsvarande kommer anbudsgivande norrlandsföretag tillhanda. I syfte att minska belastningen på myndigheten bör detta ske i den formen att myndigheten sänder protokoll till ett gemensamt serviceorgan som sedan distribuerar dessa försedda med kommentarer till berörda företag.

Enligt kommittén kan olika alternativ tänkas när det gäller organisationen av ett sådant serviceorgan. Det är sålunda möjligt att en för norrlandsföretagen och för mindre företag i allmänhet gemensam form bör eftersträvas, eftersom de mindre företagen har likartade problem i fråga om att effektivt konkurrera vid den statliga upphandlingen. Om endast norrlandsföretagen beaktas bör formen vara antingen att en av företagareföreningarna i de fyra nordligaste länen svarar för denna uppgift genom att ett mindre upphandlingskontor förläggs dit eller att ett sådant kontor förläggs till IUC i Skellefteå. Ett sådant kontor skulle även kunna förmedla exempelvis förfrågningar om upphandlingsbe-

stämmelsernas tillämpning och om tidpunkten när vissa beställningar avses läggas ut. Vidare skulle kurser kunna arrangeras om den offentliga upphandlingens bestämmelser och praxis.

Enligt kommitténs förslag till ny upphandlingskungörelse får den upphandlande myndigheten, om två anbud bedöms likvärdiga, antingen välja mellan anbuden eller infordra skiljebud från anbudsgivarna. Om ett norrlandsföretag deltar i anbudsgivningen förordar kommittén att i sådant fall *förtur lämnas norrlandsföretaget*.

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

I en särskild framställning den 27 januari 1970 till chefen för inrikesdepartementet föreslår AMS att ett *samrådsförfarande* liknande det som f. n. tillämpas för försvarets myndigheter införs mellan civila upphandlande statliga myndigheter och AMS. I de fall AMS finner att ett norrlandsföretag — trots att annat förmånligare anbud föreligger — bör få anbudet, skulle enligt styrelsen ärendet underställas Kungl. Maj:t. Framställningen har överlämnats till kommittén för övervägande.

Kommittén framhåller att om man etablerar ett system av denna typ inom den civila upphandlingen är det nödvändigt att förfarandet begränsas till större upphandlingsärenden och att handläggningstiden nedbringas. Kommittén anser det emellertid vara uppenbart att den samlade bedömningen tar viss tid i ärenden av denna natur, eftersom inte endast regionalpolitiska utan också branschmässiga och andra bedömningar måste göras. Det är sålunda inte alltid önskvärt att ett norrlandsföretag i denna sin egenskap får förtur framför ett annat företag — som kan vara i en sysselsättningsmässigt sämre position — i annan del av landet. Att kontinuerligt och selektivt stödja norrlandsföretag via den offentliga upphandlingen skulle enligt kommitténs uppfattning innebära avsteg från gällande principer för det regionalpolitiska stödet. Konflikter med Sveriges åtaganden inom Europeiska frihandelssammanslut-

ningen (EFTA) skulle också kunna uppkomma vid civila myndigheters upphandling. Kommittén vill därför inte tillstyrka en utsträckning av samrådsförandet till de civila myndigheterna men framhåller att varje myndighet bör medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås, bl. a. då det gäller en effektiv regionalpolitik. Med utgångspunkt häri anser kommittén att det bör ankomma på upphandlande myndigheter att — efter eventuellt erforderligt samråd med AMS — avgöra vilka större ärenden som bör underställas Kungl. Maj:t för en samlad prövning från regionalpolitiska synpunkter.

Beträffande föreskrifterna för det nämnda samrådsförandet för försvarets myndigheter påpekar kommittén att bestämmelserna endast reglerar samrådet mellan AMS och ÖB å ena sidan och den upphandlande myndigheten å den andra. Om och när ett ärende skall underställas Kungl. Maj:t berörs däremot inte. Kommittén konstaterar att erfarenheterna av nu gällande regler för remissförfarande inom försvarssektorn tyder på att förfarandet haft förhållandevis liten betydelse. Om det särskilda samrådsförandet för försvarets del bedöms önskvärt även i framtiden anser kommittén att det bör ankomma på den upphandlande myndigheten att i förekommande fall underställa Kungl. Maj:t ärendet för avgörande samt begära eventuellt erforderlig täckning av merkostnader. I syfte att förenkla handläggningen bör samrådsförandet enligt kommittén inte omfatta upphandlingar vars värde understiger 100 000 kr.

6.2 Remissyttranden

Kommitténs synpunkter på den statliga upphandlingen som ett medel att främja den regionala utvecklingen delas av en bred remissopinion. Det råder stor enighet om att det i första hand bör ankomma på norrlandsföretagen själva att aktivera sina insatser men att även myndigheterna inom ramen för gällande upphandlingsregler bör verka för att en ökad del av den statliga upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Att de föreslagna åtgärderna avgränsats till att avse de fyra nordligaste länen föranleder dock vissa invändningar.

Beträffande kommitténs förslag om åtgärder för informationsutbyte mellan myndigheter och norrlandsföretag anför KF att även företag utanför de aktuella länen har svårigheter, varför åtgärderna enligt KF bör avse hela det regionalpolitiska stödområdet. Även *Sveriges industriförbund* menar att åtgärderna är av betydande intresse också för företag i andra delar av landet. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anser att åtgärderna inte enbart bör avse företag i de fyra nordligaste länen utan även företag i andra län med stor andel mindre och medelstora företag. Länsstyrelsen understryker nödvändigheten av att de mindre företagen får tillgång till särskilda resurser vid företagarföreningarna för bistånd

och rådgivning i upphandlingsärenden. Liknande synpunkter framförs av *SHIO* och *Företagarföreningarnas förbund*, som påpekar att de mindre och medelstora företagens roll i den statliga upphandlingen generellt bör stärkas.

SHIO och *Företagarföreningarnas förbund* pekar vidare på det system, Small Business Administration (SBA), som tillämpas i Förenta staterna. Organisationerna framhåller att det amerikanska systemet är av intresse för mindre och medelstora företag och därför bör uppmärksammas. Detta system redovisas närmare på sid. 45.

Förslaget om *förtur vid lika anbud* för företag i de fyra nordligaste länen tillstyrks eller lämnas utan crinran av flertalet remissinstanser. *Sveriges industriförbund* anser att ett sådant förfarande är att föredra framför ett system med skiljebud, eftersom sådana ofta inbjuder till prutningar som knappast kan vara till fördel vare sig för anbudsgivare eller myndighet. *Sveriges grossistförbund* ställer sig däremot tvcksamt till förslaget. För att nå den regionalpolitiska målsättningen krävs nämligen enligt förbundet att det gynnade företaget åtminstone i någon mån är arbetskraftsintensivt. Förbundet framhåller de negativa konsekvenser förfarandet kan medföra för de områden med sysselsättningssvårigheter som inte omfattas av förslaget. Vidare anför förbundet att kommittén inte tillräckligt belyst vad som skall förstås med likvärdiga anbud.

Vad gäller frågan om ett *gemensamt upphandlingskontor* för norrlandsläna anser *länsstyrelserna i Skaraborgs, Jämtlands och Norrbottens län*, *IUC* och *Företagarföreningarnas förbund* att de av kommittén nämnda serviceuppgifterna i stället bör ankomma på företagarföreningarna.

Några remissinstanser tar även upp frågan om den *kommunala upphandlingens* betydelse som regionalpolitiskt medel. Enligt *TCO* skulle den kommunala upphandlingen kunna inordnas i regionalpolitiken vilket kan leda till samhällsekonomiska vinster, varför frågan borde ha utretts. Liknande synpunkter framförs av *länsstyrelsen i Jämtlands län*.

De *föreskrifter om samråd* mellan upphandlande myndighet, AMS och ÖB som f. n. tillämpas av försvarets myndigheter bör enligt *FMV* upphävas. Norrlandsföretagen bör, framhåller *FMV*, snarare söka hävda sig som underleverantörer än som direktleverantörer. *ÖB* anser att om ytterligare åtgärder skall vidtas från de upphandlande myndigheternas sida skall de gälla för samtliga upphandlande myndigheter och inte enbart för försvaret. *TCO* menar att det ur regionalpolitisk synvinkel kan vara fördelaktigt om samma regler för samråd tillämpades för civila och militära myndigheter.

7 Upphandling som medel att främja industriell utveckling

7.1 Kommittén

Den offentliga upphandlingen på tekniskt avancerade områden omfattar dels forsknings- och utvecklingsarbete, dels produkter med betydande inslag av forskning och utveckling, dels tekniskt avancerade färdigprodukter. Inom detta område finns en rad typer av beställningar med varierande utvecklingsinnehåll. Under vissa omständigheter kan det enligt kommitténs direktiv finnas anledning att modifiera principen om affärsmässighet i upphandlingen. Här åsyftas bl. a. de fall då statliga beställningar läggs ut som ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. För dessa fall skulle kommittén överväga behovet av en särskild beslutsordning.

Den offentliga upphandlingen på detta område kan enligt kommittén vara av så central betydelse för den inhemska industriella utvecklingen i vårt land att en särskild beslutsordning behövs för att reglera hur upphandlingen skall gå till. Här avses fall då skäl kan föreligga att upphandla en svensk produkt för att stödja den inhemska industriella utvecklingen. Ett sådant stöd kan vara motiverat då man vill bibehålla en produktion som långsiktigt kan väntas bli av stor betydelse, då man vill ge en önskvärd komplettering av forsknings- och utvecklingsstöd, som tidigare lämnats av STU eller genom utvecklingsbeställning, eller då man vill lägga ut en referensbeställning som gör det möjligt för ett företag eller en bransch att konkurrera på exportmarknaden (t. ex. prototypillverkning för att företaget skall kunna visa sin kompetens).

Oklarhet råder f. n. enligt kommittén om beslutsordningen och om metoderna att bestrida merkostnader som kan uppkomma för den upphandlande myndigheten när principen om affärsmässighet frångås i nu berörda fall. Den fråga kommittén har haft att ta ställning till är hur man skall gå till väga vid en upphandling som inte endast skall täcka ett visst dokumenterat behov, utan samtidigt även stimulera utveckling av ny teknik. Det senare är enligt kommittén en del av den totala industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén avger inte något detaljerat förslag i fråga om utformningen av en beslutsordning eller hur eventuella merkostnader skall bestridas. Anledningen härtill är att dessa frågor enligt kommitténs uppfattning inte lämpligen kan avgränsas från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén skisserar dock bl. a. på grundval av vad som framkommit vid hearings och kontakter med myndigheter och organisationer vissa riktlinjer och förslag.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att få till stånd en bredare och mera allsidig bedömning av de krav på framför allt tekniskt avancerade produkter som föreligger från myndigheternas sida. Detta kräver

en fortlöpande och samordnad överblick av den statliga upphandlingen inom tekniskt avancerade områden. Hithörande uppgifter skulle enligt kommittén kunna åvila en särskild delegation med representanter för såväl myndighets- som forsknings- och tillverkningsidan. Härigenom skulle samarbetet kunna förbättras mellan den militära sektorn, den civila statliga sektorn, forskningen och industrin. I samband med de kontakter kommittén tagit har framkommit att även kommunerna borde ingå i ett sådant samarbete.

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

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

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

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

Ett tänkbart system för de fall då ersättning för merkostnader bör utgå skulle enligt kommittén vara att särskilda medel får disponeras för

utveckling och direkta merkostnader i samband med den offentliga sektorns upphandling. Dessa medel skulle utgöra ett komplement till de resurser som STU disponerar.

Kommittén har funnit att det föreligger ett klart behov av en särskild beslutsordning som komplement till upphandlingsbestämmelserna i de fall upphandlingen utgör ett led i strävandena att främja den inhemska industrins utveckling på tekniskt avancerade områden. Den särskilda beslutsordningen bör enligt kommittén inrymma ett samordnande och överblickande organ i form av en delegation för beredning av sådana ärenden samt särskilda medel för bestridande av de merkostnader som kan uppstå för den upphandlande myndigheten. Det skisserade systemet synes inte strida mot de åtaganden Sverige gjort i EFTA-samarbetet. Kommittén anser sig inte böra gå längre än till nyss nämnda riktlinjer och framhåller att frågan bör prövas närmare i särskild ordning.

7.2 Remissyttranden

Flertalet remissinstanser, som yttrat sig i frågan, anser att den statliga upphandlingen bör kunna vara ett verksamt medel att främja den inhemska industriella utvecklingen.

STU menar att staten genom sin upphandling av forskningsintensiva produkter direkt kan stimulera företagens utveckling av ny teknik. Den statliga upphandlingens effekter på utveckling av sådan teknik är av största betydelse för styrelsens verksamhet. Utvecklingsbeställningar kan enligt *STU* vara ett verksamt instrument för att överbygga det kritiska skedet, när produkten (metoden) skall övergå från utveckling till produktion.

LO anser att den offentliga upphandlingen har viktiga effekter för forsknings- och utvecklingsarbetet och för den framtida industristrukturen. Upphandlingen måste därför enligt *LO* betraktas som ett viktigt näringspolitiskt medel. Kraven på affärsmässighet i upphandlingen bör avvägas mot förutsättningarna att bedriva en målinriktad industriell forsknings- och utvecklingspolitik, som på längre sikt tillfredsställer de krav på affärsmässighet som kan ställas. Prövningen av dessa upphandlingsärenden måste enligt *LO* ske med utgångspunkt från vad som från samhälls- synpunkt är en önskvärd industriell utveckling. Det förutsätter att samhällets näringspolitiska organ skapar sig en uppfattning om vilken industriell struktur som bör främjas. Ett intensifierat utredningsarbete inom tekniskt avancerade branscher måste ske för att skapa underlag för sådana bedömningar.

Sveriges industriförbund anser det generellt önskvärt att den offentliga upphandlingen används som ett instrument att styra industrins produktion mot en högre teknisk nivå. Inom ramen för upphandlingskungörelsen torde det finnas goda möjligheter att främja en sådan utveck-

ling. Det faktum att man är beredd att betala även för fördelar som ligger långt fram i tiden bör enligt förbundet inte tolkas som ett avsteg från principen om affärsmässighet.

I fråga om den *skisserade beslutsordningen* med en särskild delegation är åsikterna delade. Ett par remissinstanser tillstyrker kommitténs förslag. Sålunda anser *STU* att den föreslagna delegationen bör ges tillfälle att inom givna ramar och med utgångspunkt från erfarenheter från en kortare försöksverksamhet ge förslag till en närmare precisering av uppgifter och befogenheter. Styrelsen är beredd att i positiv anda pröva att medverka tekniskt och administrativt under en försöksperiod. Delegationens insatser bör enligt *STU* göras på ett begränsat antal kvalificerade projekt, så att inte handläggningen av övriga ärenden fördröjs. Projektet bör ha en viss ekonomisk omfattning, men man bör inte alltför hårt låsa sig till vissa beloppsgränser. Projekt av storleksordningen 2—3 milj. kr. kan ha en avsevärd betydelse exempelvis i en tidig utvecklingsfas för ett företag eller för en mindre industri i allmänhet. Insatserna bör begränsas till utvecklingstunga sektorer eller till områden där nya intressanta utvecklingsmöjligheter föreligger. Ärenden som berör inre och yttre miljö bör särskilt prioriteras. En långsiktig bedömning bör ligga bakom föreslagna åtgärder.

Även *dataindustriutredningen* tillstyrker att en delegation tillsätts i vilken även kommunerna ingår. Härutöver föreslår utredningen att representanter för såväl affärsdrivande verk som statliga och kommunala bolag bereds plats i delegationen. Härigenom uppnås en samlad effekt för den offentliga sektorn, som kan bli av stor näringspolitisk betydelse för den alltmer expanderande dataindustrin.

Flera remissinstanser anser att ytterligare utredning behövs innan ställning kan tas till frågan om en eventuell särskild beslutsordning. *KF* anser sålunda att en delegation skulle kunna vara av värde vid bedömningen av huruvida beställningar har industripolitisk betydelse men framhåller att frågan måste utredas närmare. Även *statskontoret* anser att frågan hur de upphandlande organen kan bidra till utvecklingen av tekniskt avancerad industri måste prövas i särskild ordning. Med hänsyn härtill förefaller det nödvändigt att skjuta nya institutionella arrangemang inom detta område på framtiden.

Några remissinstanser ifrågasätter om en särskild delegation behöver skapas. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* pekar sålunda på att *STU* kan vara ett lämpligt organ och föreslår att styrelsen ges i uppdrag att utvälja och bereda de betydelsefulla ärenden som överlämnas till Kungl. Maj:t för avgörande. *Televerket* anser att en särskild delegation måste leda till försvårad och försenad upphandling. Olägenheterna härav torde inte uppvägas av de av kommittén väntade fördelarna. *Vattenfallsverket* anför liknande synpunkter.

ÖB och *FMV* avstyrker förslaget. *ÖB* anser att den föreslagna delega-

tionen skulle medföra ökad byråkratisering utan fördelar. FMV framhåller att underlag saknas för att skissera och föreslå en dylik delegation. Det bör enligt verket övervägas om inte vid försvarets upphandling syftena i stället kan nås i anslutning till prövningen på Kungl. Maj:ts nivå i det s. k. tvåstegsförfarandet eller i dess framtida motsvarighet i systemplaneringen. Ett liknande förfarande bör kunna etableras även utanför försvarets område.

8 Samordning inom offentlig upphandling

8.1 Kommittén

Ett huvudsyfte med de föreslagna upphandlingsreglerna är enligt kommittén att staten skall få så fördelaktig upphandling som möjligt. I samma syfte bör myndigheterna samverka i sin upphandling för att därigenom stärka statens position gentemot leverantörerna och uppnå villkor som normalt erbjuds en specialiserad och ekonomiskt stark köpare.

Kommittén redogör för de åtgärder i samordningssyfte som hittills vidtagits på upphandlingsområdet. Dessa åtgärder har främst syftat till att åstadkomma en samordning dels inom myndigheterna, särskilt sådana med lokal organisation, dels mellan olika myndigheter. För att få ett enkelt beställnings-, distributions- och betalningsförfarande träffas härvid som regel s. k. avropsavtal. Dessa innebär i princip att de myndigheter, som omfattas av avtalet, kan rekvirera och betala direkt hos leverantören samt i övrigt handha kontakten med denne när det gäller exempelvis frågor rörande leveransförseningar, reklamationer etc. Den avtalslutande myndighetens arbete begränsas i princip till själva affärsuppgörelsen och till att informera om kontrakterade priser och övriga leveransvillkor, vilket vanligen sker genom kontraktskopia e. d.

Det är främst de större upphandlande myndigheterna som handhar den affärsmässiga handläggningen (avtalslut m. m.) av sådana samköpsavtal som gäller för flera myndigheter. Som exempel nämner kommittén FMV, som träffar avtal för i stort sett hela statsförvaltningen i fråga om bl. a. oljor och drivmedel samt kontorsinventarier. Ett annat exempel är postverket, som centralt ombesörjer upphandling av kontorsmateriel och kontorsmaskiner för statens behov med undantag för affärsverken. Postverket tillämpar emellertid härvid även en annan teknik än avropsavtal genom att verket inte bara centralt köper utan också lagerhåller ett stort antal kontorsartiklar m. m., som efter rekvisition från och betalning direkt till postverket levereras till beställande myndigheter.

Kommittén erinrar vidare om de uppgifter i samordningsarbetet som åvilar RRV. Verket skall enligt sin instruktion granska formerna för den statliga upphandlingen. Detta innebär att verket skall se till att den stat-

liga upphandlingen bedrivs effektivt och affärsmässigt. Inom RRV har efter beslut av Kungl. Maj:t inrättats en samarbetsdelegation för upphandlingsfrågor med företrädare för postverket, SJ, vattenfallsverket, vägverket och FMV. En uppgift för delegationen har varit att åstadkomma en effektivisering av samköpsverksamheten.

Även på den kommunala sidan förekommer viss inköpssamordning. Inom de större kommunerna (Stockholm, Göteborg, Malmö) tillämpas ett samköpsförfarande som i princip innebär att den förvaltning, som har största förbrukningen av en vara eller som på annat sätt anses vara mest lämpad att samordna upphandlingen, också upphandlar samma varor för andra förvaltningar. Även mellan kommunerna förekommer viss inköpssamordning, bl. a. genom medverkan av kommunägda förtag såsom KAB och LIC.

Kommittén anser att samordningen inom den statliga upphandlingen bör vidareutvecklas. Vidare framhåller kommittén att det är väsentligt att även kommunerna får del av denna samordning. Samarbetet mellan stat och kommun bör sålunda enligt kommittén systematiseras och utvidgas inom de delar av upphandlingsverksamheten, där så lämpligen kan ske, för att man på så sätt skall söka åstadkomma en enhetlig policy för hela den offentliga upphandlingsverksamheten.

Som ett led i en effektivare samordning föreslår kommittén att den till RRV anknutna samarbetsdelegationen för upphandlingsfrågor ges vidgade uppgifter och en fastare organisatorisk form. Den bör enligt kommittén under namnet delegationen för upphandlingsfrågor även i fortsättningen vara knuten till RRV som ett rådgivande organ.

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

I delegationen bör förutom företrädare för RRV ingå representanter för större upphandlande statliga myndigheter, i första hand affärsverk och FMV. För ärenden som berör såväl staten som primärkommuner och landsting bör Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet nominera representanter.

8.2 Remissyttranden

Kommitténs förslag att *samordningen på upphandlingsområdet bör vidareutvecklas* tillstyrks av remissinstanserna med få undantag. Från

några håll pekas dock på risken för att en långt driven samordning kan få konkurrenshämmande effekter med negativa konsekvenser för mindre och medelstora företag. *Svenska teknologföreningen* framhåller sålunda att i de fall samordningen inriktas på kvantitetsköp kommer på sikt — om samordningen drivs långt — endast ett fåtal leverantörer att ha tillräcklig leveranskapacitet. Mindre leverantörer konkurreras ut och en situation kan uppstå som medför att affärsvillkoren försämras. *Svensk industriförening* framför liknande synpunkter och understryker att en ökning av de enskilda beställningarnas storlek skulle medföra en koncentration av upphandlingen till ännu färre och större leverantörer, vilket står i strid med önskemålet att vidga leverantörskretsen till att omfatta flera mindre och medelstora företag. Föreningen betonar vikten av att beställningarnas storlek hålls på en rimlig nivå för resp. bransch. Därigenom uppnås, enligt föreningen, förutom de direkta kostnadsfördelarna självfallet även en bättre konkurrens i anbudsgivningen i och med att flera företag kan delta.

SJ instämmer i princip i kravet på samverkan men framhåller att en samordning av *SJ*:s upphandling i form av utnyttjande av avtal som upprättats av annan myndighet måste bedömas i varje särskilt fall, varvid avtalets lönsamhet ur *SJ*:s synpunkt måste vara utslagsgivande. *SJ* kan på grund av sin storlek och från andra myndigheter avvikande orderstruktur exempelvis i vissa fall få förmånligare priser än de som gäller enligt samköpsavtalet.

Vägverket anser det vara självklart att samverkan sker och framhåller att verket i sitt praktiska handlande eftersträvat samverkan. En samverkan förutsätter emellertid enligt verket självständighet i beslut och ansvar.

KF understryker behovet av den föreslagna samordningsverksamheten och framhåller att den bl. a. skulle kunna leda till ett rent organisatoriskt samarbete i gemensamma inköpsorgan för tillämpliga delar av hela den offentliga sektorn.

Bland remissinstanserna råder inga delade meningar om kommitténs förslag att behov föreligger av en *delegation för upphandlingsfrågor* med angivna uppgifter. Även förslaget att delegationen skall knytas till *RRV* tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. *Vägverket* anser däremot att delegationen bör svara för sin verksamhet direkt inför Kungl. Maj:t. *Statskontoret* anser att det finns behov av central ledning och samordning på upphandlingsområdet som bör tillgodoses genom en delegation som direkt motsvarar vad som föreslagits av kommittén eller genom liknande arrangemang. Som alternativ till kommitténs förslag kan enligt statskontoret övervägas ett organ som formellt är fristående från andra myndigheter. En praktisk anknytning till *RRV* kan ske genom att ett sådant organ kanslimässigt får falla tillbaka på verket.

9 Regler för statlig upphandling

9.1 Kommittén

Kommittén har utarbetat förslag till ny upphandlingskungörelse, som översiktligt redovisas i det följande. Det ankommer som tidigare nämnts på Kungl. Maj:t att besluta om regler för den statliga upphandlingen. Kommittén anser att 1952 års upphandlingskungörelse är svåröverskådlig och i många fall svårtolkad och att den innehåller regler som idag framstår som alltför formella, detaljrika och mindre adekvata. Kungörelsen tyngs av en rad bestämmelser av typ leveransvillkor, som inom affärslivet normalt avtalas mellan parterna och som direkt påverkar priset. Den innehåller även bestämmelser som är avsedda att vara bindande för leverantörerna. Att sådana villkor för statens del fast regleras i en kungörelse kan, framhåller kommittén, medföra att de affärsmässiga synpunkterna inte tillräckligt kan beaktas.

Enligt kommittén är kungörelsen inte direkt tillämplig på upphandling av tjänster men tillämpas ofta analogt vid sådan upphandling. Gränserna mellan å ena sidan tjänster och å andra sidan olika former av arbeten är flytande och har ofta medfört tveksamhet i de enskilda fallen om kungörelsen är tillämplig eller inte. Kommittén anser det önskvärt att tillämpningsområdet uttryckligen vidgas att omfatta även upphandling av tjänster, i synnerhet som denna upphandling är av betydande omfattning.

Som en brist i den nuvarande kungörelsen framhåller kommittén att den inte innehåller några klart definierade upphandlingsformer. Kommittén har funnit att behov föreligger av en upphandlingsform som medger förhandlingar innan avtal träffas, eftersom förhandlingar vid komplicerade upphandlingar ofta är nödvändiga, inte bara för att åstadkomma en anknytning till praxis inom affärslivet utan främst för att tillgodose statens intressen.

En annan brist hos kungörelsen anser kommittén vara att den inte heller innehåller någon upphandlingsform som tillåter köp direkt i öppna marknaden utan att anbud infordras i särskild ordning.

Det föreligger alltså enligt kommitténs uppfattning behov av en modernisering av upphandlingsreglerna, som öppnar vägen för ändamålsenligare avtalsformer och ökad handlingsfrihet för de upphandlande myndigheterna. Ett mindre detaljerat regelsystem är enligt kommittén naturligt även med hänsyn till att den statliga upphandlingen i allt större utsträckning koncentrerats till myndigheter med väl utvecklad inköpsorganisation och hög teknisk och ekonomisk kompetens.

Det av kommittén utarbetade förslaget till ny upphandlingskungörelse avser att reglera det förfarande som normalt skall tillämpas vid statlig myndighets upphandling. Kungörelsen bör enligt kommittén endast innehålla de grundläggande principerna för upphandlingsförfarandet. Den

bör sålunda omfatta regler som tillgodoser att konkurrensen på marknaden utnyttjas vid all upphandling, att objektivitet garanteras genom reglerade former för anbudsinfordran och anbudsöppnande, att anbudsprövning sker efter regler som borgar för affärsmässighet och att skyldigheten till samarbete mellan myndigheterna fastslås.

Kommittén framhåller att en sådan utformning av kungörelsen medför behov av särskilda anvisningar till ledning för myndigheterna och föreslår att kungörelsen skall kompletteras med sådana anvisningar. Dessa bör enligt kommittén utfärdas av RRV. Härigenom vinnas att upphandlingsreglerna lätt kan anpassas till utvecklingen inom upphandlingsområdet utan att kungörelsen berörs. Redan nu har RRV enligt sin instruktion att bl. a. granska formerna för den statliga upphandlingen. Kommittén har utarbetat ett exempel på hur anvisningar till den nya kungörelsen skulle kunna utformas.

Kungörelsen föreslås skola tillämpas av samtliga statliga myndigheter. I fråga om AMS framhåller kommittén dock att det bör ankomma på verket att överväga om behov föreligger av dispens för beredskapsarbeten i vissa fall.

Tillämpningsområdet för upphandlingsreglerna föreslås i den nya kungörelsen vidgat till att omfatta även upphandling av tjänster. Förslaget innehåller inte några bestämmelser av typ leveransvillkor med ett undantag, nämligen vad gäller bestämmelserna om förskott, och inte heller några bestämmelser som riktar sig direkt till leverantörerna.

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

Myndigheten skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämplig. Enligt kommitténs uppfattning kan sluten upphandling antas bli den mest frekventa upphandlingsformen för myndigheterna i allmänhet. Den bör vara särskilt lämplig för upphandling av konventionella varor eller eljest när anbudsunderlaget kan specificeras. Förhandlingsupphandlingen har tillkommit bl. a. därför att den statliga upphandlingen många gånger är av så komplicerad teknisk och ekonomisk art eller av sådan storlek att förhandlingar behövs för att tillvarata statens intressen. Kommittén ger i betänkandet exempel på fall när förhandlingsupphandling kan vara lämplig. Förhandlingsupphandling torde enligt kommittén ofta komma att kräva insats av särskilt kvalificerad personal och längre tid. Den kan därför — i jämförelse med sluten upphandling — bli mer administrativt

kostsam och tidskrävande för såväl anbudsgivare som upphandlande myndighet. Direktupphandlingen är motiverad av de fall då bl. a. administrationskostnaderna vid ett mera formbundet upphandlingsförfarande inte skulle stå i rimlig proportion till upphandlingens värde. I konsekvens härmed bör enligt kommittén direktupphandling användas endast vid upphandling till smärre belopp.

Enligt förslaget skall det anbud antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast med hänsyn till upphandlingens ändamål. Med denna formulering fastslår kommittén att den upphandlande myndigheten skall bedöma upphandlingen som en affärstransaktion. I förslaget ingår liksom i gällande bestämmelser att även anbud, som avgivits av anbudsgivare som inte särskilt tillfrågats, skall upptas till prövning. Genom denna bestämmelse, som saknar motsvarighet internationellt, får varje kompetent leverantör möjlighet att komma i fråga vid statlig upphandling.

9.2 Remissyttranden

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran kommitténs bedömning av *behovet av nya regler* för den offentliga upphandlingen. Genomgående välkomnas en mindre detaljmässig reglering av upphandlingen med ökad handlingsfrihet för myndigheterna. *Statskontoret* anser det vara särskilt värdefullt att de föreslagna bestämmelserna ger möjlighet att anpassa upphandlingen efter de skiftande förutsättningarna på olika upphandlingsområden och i olika upphandlingsfall och framhåller att de nya reglerna bl. a. är till fördel för upphandlingen av ADB-utrustning. *RRV* framhåller att förslaget till ny upphandlingskungörelse innebär en välmotiverad modernisering av upphandlingsreglerna som öppnar vägen för mer ändamålsenliga avtalsformer och en rationellare handläggning av upphandlingsärendena. Liknande synpunkter framförs av *Sveriges grossistförbund* och *Sveriges industriförbund*. Enligt *budgetutredningens* mening ger förslaget de upphandlande myndigheterna ökade möjligheter att inom ramen för de av statsmakterna uppställda målen effektivisera sin upphandling. Detta stämmer väl överens med budgetutredningens överväganden om rollfördelningen mellan statsmakter och myndigheter.

Kommitténs förslag till *konstruktion av de nya bestämmelserna* med kungörelse som innehåller de grundläggande principerna kompletterad med anvisningar utfärdade på myndighetsnivå tillstyrks med få undantag. Invändningarna avser vem som skall utfärda anvisningarna. *RRV* anser konstruktionen ändamålsenlig. Verket håller det för troligt att den förenkling av kungörelsen som konstruktionen innebär är en förutsättning för att motsvarande regler skall komma att tillämpas också inom den kommunala sektorn. *RRV* har inget att erinra mot att det

uppdras åt verket att utfärda tillämpningsanvisningar till kungörelsen. Denna uppgift anses ligga väl i linje med verkets övriga uppgifter på upphandlingsområdet.

Även *FMV* finner konstruktionen med kungörelse och anvisningar i och för sig ändamålsenlig. Med hänsyn till anvisningarnas betydelse bl. a. för tolkningen av kungörelsen anser *FMV* det dock mindre lämpligt att anvisningarna utfärdas av *RRV*. I stället bör huvuddelen av anvisningarna fastställas av Kungl. Maj:t samtidigt med kungörelsen. *SJ* anser att anvisningarna för tillämpning av kungörelsen i form av tolkningsregler av principiella skäl bör utarbetas av resp. myndighet. Av samma skäl är det enligt *SJ* tveksamt om ansvaret för utarbetandet av anvisningar i övrigt bör åläggas ett revisionsorgan. *SJ* föreslår att de kompletterande anvisningar som kan erfordras anknyts till huvudbestämmelserna och utfärdas av Kungl. Maj:t. *RRV* bör enligt *SJ* svara endast för den övervakande verksamheten, som bl. a. omfattar uppföljning av hur bestämmelserna tillämpas i praktiken. Även *vägverket* anser att anvisningarna bör utfärdas av Kungl. Maj:t.

Kommitténs förslag att i princip *samtliga statliga myndigheter skall tillämpa de nya bestämmelserna* kommenteras av ett fåtal remissinstanser. *SJ* anser att de föreslagna åtgärderna till modernisering i en del hänseenden ökar handlingsfriheten. Det är dock enligt *SJ*:s mening nödvändigt att förebygga faktiska begränsningar och åstadkomma den handlingsfrihet inom ramen för huvudsyftet med kungörelsen som erfordras för att *SJ* skall kunna uppnå ökad likställighet med konkurrerande transportföretag. *FFV* understryker verkets särställning bland de affärsdrivande verken i sin egenskap av ett icke taxebundet verk. Med hänsyn till sin särpräglade och diversificerade verksamhet, organisation och struktur i övrigt anser verket att det i realiteten betraktas såsom ett företag bland andra företag inom näringslivet. Denna ställning bedömer *FFV* bli än mer accentuerad under de närmaste åren. Mot bakgrund härav ifrågasätter *FFV* om den föreslagna upphandlingskungörelsen över huvud taget bör gälla för verket. *ÖEF* framhåller att beredskapsynpunkter alltid måste läggas på styrelsens inköpsverksamhet för beredskapslagring och att strikt affärsmässighet inte alltid kan helt iakttas, bl. a. till följd av kraven på snabbhet. I den mån konflikt uppstår mellan strikt affärsmässighet och beredskap måste enligt *ÖEF* beredskapen ges företräde. *ÖEF* anser sig därför även i fortsättningen böra undantas från upphandlingskungörelsens bestämmelser.

Flertalet av de remissinstanser, som yttrat sig om kommitténs förslag att *vidga tillämpningsområdet* för upphandlingsreglerna till att avse även upphandling av tjänster, tillstyrker i princip förslaget. I några fall framhålls dock att kompletterande anvisningar behövs i fråga om upphandling av konsulttjänster. *Fortifikationsförvaltningen* framhåller sålunda att upphandling av konsulttjänster genom anbudsinfordran knap-

past är möjlig som normalförfarande. Upphandlingsformen direktupphandling bör i stället ges vidsträcktare användning. Liknande synpunkter framförs av *Svenska kommunförbundet* och *SKIF*. Enligt *SKIF* är det angeläget vid upphandling av konsulttjänster att en avvägning sker mellan kostnad och kvalitet, varvid särskild hänsyn bör tas till projekterings inverkan på den totala ekonomin för ett projekt. *Byggnadsstyrelsen* framhåller att upphandlingsbestämmelserna i första hand är utformade för upphandling av varor samt byggnads- och anläggningsarbeten. Då bestämmelserna skall tillämpas för konsultuppdrag synes, vad gäller styrelsens verksamhetsområde, förhandlingsupphandling vara den lämpligaste formen. Det torde dock enligt styrelsen för relativt lång tid framöver komma att bli svårt att precisera anbudsunderlag och ange tillfredsställande regler för anbudsprövning så att konsultupphandling kan ske efter anbud från flera. Styrelsen nämner att man strävar efter att finna former för att öka konkurrensmomentet i upphandlingen på detta område. Enligt *Svenska teknologföreningen* bör det föreslagna upphandlingsförfarandet för tjänster utredas ytterligare, innan den föreslagna kungörelsen normalt tillämpas i dessa fall. *RRV* finner det däremot tillfredsställande att de föreslagna upphandlingsreglerna även kommer att gälla upphandling av tjänster. I den mån särskilda problem är förenade med sådan upphandling, t. ex. i fråga om upphandling av konsulttjänster, bör dessa enligt verket lämpligen kunna regleras i anvisningarna.

De nya upphandlingsformerna diskuteras av vissa remissinstanser. De synpunkter som framförs är över lag positiva. Endast *SJ* ifrågasätter behovet av en uppdelning i särskilda upphandlingsformer. *RRV* delar kommitténs uppfattning att en särskild upphandlingsform behövs som medger förhandlingar före avslut. Beträffande valet av upphandlingsform påpekar *RRV* att förhandlingsupphandling — i förhållande till slutna upphandling — kan bli mer administrativt kostsam och tidskrävande för såväl anbudsgivare som upphandlande myndighet. *RRV* instämmer med kommittén i att dessa aspekter bör beaktas om förhandlingsupphandling övervägs och framhåller att verket avser att inom ramen för sin förvaltningsrevision noggrant följa valet av upphandlingsform. *NO* menar att förhandlingsupphandling bör användas endast undantagsvis och att detta bör komma till klart uttryck i de blivande bestämmelserna. Enligt *rikspolisstyrelsens* uppfattning bör endast myndighet med särskild inköpsorganisation ha rätt att använda förhandlingsupphandling. *BPA* anser att det nu är motiverat att regler om förhandlingsupphandling tas in i upphandlingskungörelsen. Detta får dock enligt bolaget inte innebära avsteg från kraven på konkurrens, objektivitet och i övrigt opartisk handläggning. *Sveriges industriförbund* uttrycker liknande synpunkter. Enligt förbundets mening bör förhandlingsupphandling användas restriktivt och endast då så anses påkallat av klart

definierade affärsmässiga skäl. De föreslagna ändringarna i den statliga upphandlingen får inte heller tas som intäkt för en uppluckring av bestämmelserna om slutna upphandling, som även i fortsättningen bör vara det dominerande förfarandet. Huvudprincipen i denna upphandlingsform är att kontakter inte skall förekomma mellan myndighet och anbudsgivare, innan anbud har antagits. Det är enligt förbundet väsentligt för upprätthållande av förtroende för systemet att denna princip strikt tillämpas.

Kommitténs uppfattning att starka skäl talar för generell debitering av ränta på förskott diskuteras av några remissinstanser. *RRV* och *fullmäktige i riksgäldskontoret* uttalar sig i princip för räntebeläggning. *RRV* erinrar dock om att frågan om förskott och räntebeläggning av förskott f. n. prövas av budgetutredningen. *FMV* och *SJ* anser att frågan om ränta på förskott bör få lösas genom förhandlingar från fall till fall. Båda framhåller dessutom att en generell räntebeläggning medför betungande administrativt merarbete. Liknande synpunkter framför *Sveriges grossistförbund*, *Sveriges industriförbund* och *Svenska företagares riksförbund*.

10 Riktlinjer för kommunal upphandling

10.1 Kommittén

Kommittén konstaterar att kommunförbundens rekommendationer till kommunerna att anta det s. k. normalförslaget haft en låg genomslagskraft. Fler än 75 % av antalet primärkommuner saknade vid årsskiftet 1969—1970 fasta regler för sin upphandling. Som en av anledningarna härtill har framhållits att man vill avvakta de förestående kommunsammanläggningarna innan man fattar beslut att anta upphandlingsreglemente. Härutöver har bl. a. angetts att normalförslaget är alltför detaljerat för att passa kommunerna. För landstingens del har rekommendationen hörsammats i större omfattning.

Enligt kommitténs uppfattning framstår det från allmän synpunkt som angeläget att all offentlig upphandling sker enligt enhetliga regler med hänsyn till dess stora samhällsekonomiska betydelse. Kommittén erinrar om att riksdagen vid ett flertal tillfällen behandlat frågan med anledning av motioner, vari föreslagits att den kommunala upphandlingen underkastas samma regler som gäller för den statliga upphandlingen. Dessa motionsyrkanden har genomgående avslagits med motiveringen att denna fråga borde betraktas som en kommunal angelägenhet. Bankoutskottet uttalade dock i sitt utlåtande (BaU 1967: 56) över en motion i ämnet vid 1967 års riksdag, att om den rekommendation som utfärdats av kommunförbunden att anta och tillämpa normalförslaget inte fick önskvärd effekt, borde en omprövning av frågan om formerna

för kommunal upphandling aktualiseras. Utlåtandet lämnades utan erinran av riksdagen.

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

Kommittén har funnit övervägande skäl tala för sistnämnda lösning. Frågan om gemensamma bestämmelser har därför tagits upp av kommittén med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet, som även beretts tillfälle att under utredningens gång ta del av utredningsmaterialet. Vid dessa överläggningar har det bedömts att väsentligt ökade förutsättningar för en enhetlig reglering på frivillighetens väg numera torde föreligga bl. a. på grund av de beslutade kommunsammanläggningarna.

Bestämmelserna i det av kommittén utarbetade förslaget till ny upphandlingskungörelse har av kommunförbunden ansetts lämpliga även vid kommunal upphandling. Förbunden har därför i en överenskommelse med kommittén och RRV utfäst sig att utarbeta ett nytt normalförslag till kommunalt upphandlingsreglemente med anvisningar. Härvid skall eftersträvas att reglementet och anvisningarna — med beaktande av de i några avseenden speciella kommunala förhållandena — så nära som möjligt ansluter sig till kungörelsen och till denna hörande anvisningar. Förbunden skall enligt överenskommelsen verka för att det nya reglementet jämte anvisningar börjar tillämpas då kungörelsen träder i kraft. Det förutsätts härvid att reglemente och anvisningar skall antas av fullmäktige i primärkommunerna och av landstingen. Överenskommelsen och förslag till reglemente för kommunal upphandling finns redovisade i bilagor till betänkandet.

Förslaget till nytt reglemente innehåller i motsats till normalförslaget inte någon bestämmelse om att upphandling under viss beloppsgräns får ske utan tillämpning av reglementet. I fråga om upphandling från kommunägt företag såsom KAB och LIC skiljer sig vidare det nya reglementet från nuvarande normalförslag bl. a. därigenom att upphandling från sådant företag får ske utan tillämpning av reglementet endast under förutsättning att företaget i sin tur tillämpat reglementet.

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

Upphandlingskommittén har i enlighet med sina direktiv haft samråd med dåvarande kommunalrättskommittén som från sina utgångspunkter tillstyrkt uppläggningsen med en överenskommelse om enhetlig reglering på frivillighetens väg.

10.2 Remissyttranden

Remissinstanserna är överlag eniga med kommittén om att all offentlig upphandling så långt möjligt bör ske enligt enhetliga regler. Kommitténs förslag att denna fråga lämpligast bör lösas på frivillighetens väg genom en överenskommelse med kommunförbunden tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Överenskommelsen hälsas med tillfredsställelse och betecknas av flera som ett viktigt framsteg. I några remissvar pekas dock på alternativa lösningar.

Statskontoret anser att det finns ett så starkt intresse av enhetliga regler, att det ger anledning att överväga en ännu fastare form för gemensam reglering än genom överenskommelsen med kommunförbunden. En ny lag som täcker både den statliga och kommunala upphandlingen är enligt statskontoret en av de utvägar som skulle kunna komma i fråga. Statskontoret finner det dock svårt att mera definitivt uttala sig för eller emot en lagstiftning och begränsar sig därför till att understryka att lagstiftningsalternativet bör tas upp till prövning. Även *kommerskollegium* aktualiserar lagstiftningsalternativet för det fall att det föreslagna kommunala reglementet inte skulle antas i tillfredsställande omfattning.

NO ställer sig mycket tveksam till kommitténs förslag om en frivillig överenskommelse och finner inte kommitténs argumentering mot lagstiftning övertygande. *NO* förordar att upphandlingsreglerna görs bindande för kommunerna och framhåller att lagstiftningsvägen inte bör ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen utan snarare som ett tillgodoseende av ett väsentligt kommunalt intresse.

Även vissa organisationer har uttalat sig i frågan. *Svensk industriförning*, som riktar kritik mot det sätt på vilket kommunal upphandling i vissa fall bedrivs, säger sig inte sätta alltför stora förhoppningar till möjligheterna att på det föreslagna sättet åstadkomma snabba konkreta resultat. *SHIO* framför likaledes kritiska synpunkter på den kommunala upphandlingen men utgår från att den överenskommelse med kommun-

förbunden, som redovisas i betänkandet, kommer att innebära att förslaget till reglemente för kommunal upphandling snarast kan börja att tillämpas inom kommunerna. LO menar att ett gemensamt reglemente för statlig och kommunal upphandling borde vara att föredra framför den överenskommelse om rekommendation som slutits med kommunförbunden.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen uttrycker förhoppningen att det initiativ som nu tagits av kommittén och kommunförbunden skall resultera i ökad användning av enhetliga regler inom hela den offentliga sektorn. Eftersom det fortfarande kommer att stå varje kommun fritt att anta eller underlåta att anta de föreslagna reglerna anser föreningen dock att kommunala arbeten, för vilka utgår statsbidrag helt eller delvis, skall upphandlas enligt upphandlingskungörelsens regler. Liknande synpunkter anför *Sveriges industriförbund*.

Svenska kommunförbundet finner det värdefullt att all offentlig upphandling, med hänsyn till dess stora samhällsekonomiska betydelse, sker enligt enhetliga regler. Förbundet kommer — under förutsättning att en ny statlig upphandlingskungörelse utfärdas i huvudsaklig överensstämmelse med kommitténs förslag — att utarbeta ett nytt förslag till kommunalt upphandlingsreglemente med anvisningar och därvid efterstäva att reglementet och anvisningarna så nära som möjligt ansluter sig till den statliga kungörelsen och till denna hörande anvisningar.

Svenska landstingsförbundet framhåller att redan den omständigheten att man inom den offentliga sektorn kunnat enas om regler för upphandlingen i alternativa smidiga former kommer att gagna affärsförbindelserna med näringslivet. Samtidigt ställer det krav på de handläggande myndigheterna i fråga om urskiljning och objektivitet. Kraven på revisionen kommer även att bli större.

RRV uttalar tillfredsställelse med att kommunförbunden engagerat sig för att få till stånd regler för landstingens och kommunernas upphandling, som överensstämmer med motsvarande bestämmelser för statliga myndigheter. Verket understryker vidare betydelsen av att i överenskommelsen med kommunförbunden särskilt framhålls att de föreslagna ökade möjligheterna till upphandling i friare form motiverar en mer intensiv revision av upphandlingsverksamheten och att *RRV* och kommunförbunden kommer att delge varandra sina erfarenheter av revisionsverksamheten.

I fråga om förslaget till kommunalt upphandlingsreglemente pekar *NO* på en däri intagen undantagsregel innebärande att bestämmelserna i reglementet inte gäller i fråga om upphandling från annan kommun eller från företag som ägs av en eller flera kommuner eller sammanslutning av kommuner, under förutsättning att företaget vid sin egen upphandling tillämpat samma regler som anges i reglementet. *NO* håller det inte för uteslutet att komplikationer kan uppstå när det gäller garantier

för att den angivna förutsättningen för befrielsen uppfylls. Helt bortsett härifrån anser NO emellertid att någon undantagsregel i detta sammanhang inte är befogad. NO avstyrker därför i första hand att någon undantagsregel av här berört slag tas in i bestämmelser för kommunal upphandling. I andra hand föreslår NO att regeln formuleras om så att den inte blir lika kategorisk som enligt den lydelse som föreslagits i betänkandet.

11 Internationellt samarbete avseende offentlig upphandling

11.1 Kommittén

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

De enda förpliktelser till följd av internationellt samarbete, som Sverige iklätt sig, är åtagandena i EFTA. I EFTA-konventionens artikel 14 anges att de offentliga företagen och myndigheterna skall avveckla eventuella bestämmelser som ger den inhemska produktionen skydd eller diskriminerar med hänsyn till nationalitet gentemot företag i andra medlemsländer. Med "offentliga företag" avses organ som staten har befogenhet att kontrollera. Således ligger landsting och primärkommuner utanför begreppet. Staten skall dock "verka för" att även myndigheter som står utanför dess kontroll iakttar EFTA-reglerna. Vid sidan av artikelns bestämmelser har EFTA:s ministerråd år 1966 i det s. k. Lissabonbeslutet gjort en tolkning av artikeln för den fortsatta tillämpningen.

EFTA:s upphandlingsbestämmelser avser endast varor som är underkastade s. k. EFTA-behandling (andra varor än jordbruksvaror). Tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten omfattas inte av bestämmelserna. Upphandlande myndighet får dock inte i dessa fall införa villkor om inköp av vissa varor i samband med sådana uppdrag.

Varje medlemsland får själv bestämma sina upphandlingsregler under förutsättning att de inte är diskriminerande gentemot andra medlemsländer. Anbud skall i princip prövas efter affärsmässiga grunder.

Undantag härifrån får dock göras till skydd för väsentliga försvarsintressen, vilket inte endast inbegriper upphandling för militära ändamål utan även andra som oundgängliga bedömda försvarsändamål. Frågan om rätt för myndighet att göra avsteg från principen om affärsmissighet av regionalpolitiska eller ekonomisk-politiska skäl har ännu inte slutgiltigt lösts.

Inom EFTA har erinringar gjorts mot svenska regeringens beslut om tidigareläggning av beställningar i sysselsättningsfrämjande syfte. Kritiken har främst gällt besluten om statsbidrag till kommunerna.

Kommittén har som tidigare nämnts analyserat förfarandet vid tidigareläggningen av industribeställningar åren 1967—1968 och funnit att EFTA-förpliktelserna inte synes ha åsidosatts vare sig vid den statliga eller den kommunala upphandlingen. I sådana fall när utländskt företag lämnat förmånligaste anbud har beställning inte tidigarelagts. Kommittén anser att detta förfarande inte strider mot EFTA:s regler.

Diskussionerna i EFTA avseende de kommunala beställningarna har enligt kommittén inte klarlagt att åtgärderna strider mot EFTA-reglerna, utan möjligen att de från vissa synpunkter kan diskuteras. Det är emellertid enligt kommitténs uppfattning angeläget — mot bakgrund av dessa diskussioner — att man från svensk sida verkar för att skingra den tveksamhet mot förfarandet som klart framkommit från flera medlemsländers sida.

I syfte att för kommun ytterligare klargöra karaktären av tidigareläggning bör enligt kommitténs mening som villkor för statsbidrag i fortsättningen därför gälla att kommun vid tilltänkt tidigareläggning inte får frånga de regler som kommunen normalt tillämpar vid sin upphandling. Anbud bör dessutom i allmänhet inhämtas genom annonsering. Ett genomförande av kommitténs förslag till enhetliga regler för den statliga och kommunala upphandlingen bör vidare enligt kommittén få betydelse för att internationellt skapa förståelse för förfarandet vid tidigareläggning av kommunala beställningar.

Kommittén framhåller i detta sammanhang att det svenska förvaltningssystemet och den svenska upphandlingskungörelsens utformning och tillämpning medför att den statliga upphandlingen — vid en internationell jämförelse — sker i unik öppenhet. Eventuella undantag från affärsmissig upphandling är offentliga.

Sammanfattningsvis bör det enligt kommitténs uppfattning vara möjligt att inom ramen för våra internationella åtaganden tillämpa det förfarande som kommit till användning vid tidigareläggning av statliga och kommunala industribeställningar i syfte att nå en snabb och sysselsättningspolitiskt betydande effekt. Det kan enligt kommittén emellertid inte uteslutas att i framtiden även mer omfattande sysselsättningspolitiskt betingade upphandlingar måste företas där normalt upphandlingsförfarande inte alltid kan iakttas.

Romfördraget reglerar — i motsats till EFTA-konventionen — inte särskilt den offentliga upphandlingen. En gentemot övriga medlemsländer i den Europeiska ekonomiska gemenskapen diskriminerande offentlig upphandling i ett medlemsland anses dock oförenlig med Romfördragets grundtanke, som bygger på principen om fri konkurrens och fri cirkulation av varor och tjänster mellan de i gemenskapen ingående länderna. EEC-kommissionen sökte därför på ett tidigt stadium få igång ett arbete för att lösa upphandlingsproblemen.

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

I juli 1971 antog dock ministerrådet två direktiv rörande dels avskaffande av diskriminerande regler som inskränker möjligheterna att delta i anbudsförfarandet avseende offentliga arbeten, dels samordning av reglerna för infordrande av anbud på offentliga arbeten. Tillämpningen av direktiven skall granskas av en rådgivande kommitté.

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

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

Sedan flera år pågår inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) överläggningar i syfte att uppnå gemensamma regler eller gemensamma principer avseende statlig upphandling av varor. Någon bindande överenskommelse har dock inte träffats.

I Allmänna tull- och handelsavtalet (GATT) finns f. n. inte några bestämmelser som direkt förhindrar medlemsstaterna att vid upphandling ge inhemska varor förmånsbehandling. Efter den s. k. Kennedyronden

beslöts att ge industrivarukommittén inom organisationen i uppdrag att undersöka möjligheterna för en ytterligare liberalisering av handeln. När det gäller offentlig upphandling har man dock beslutat avvakta resultatet av förhandlingarna i OECD på detta område.

Sedan kommittén avlämnade sitt betänkande har något väsentligt nytt inte inträffat i fråga om det internationella samarbetet på upphandlingsområdet. Den nyss lämnade redogörelsen gäller därför fortfarande. Det bör dock nämnas att vid Danmarks och Storbritanniens utträde ur EFTA avgetts deklARATIONER som i praktiken innebär en förlängning av EFTA:s upphandlingsregler mellan dessa båda länder och bl. a. Sverige.

11.2 Remissyttranden

Frågan om det internationella samarbetet på upphandlingsområdet berörs av ett fåtal remissinstanser. *Kommerskollegium* anför att en relativt sträng disciplin på detta område torde vara en fördel för ett litet land som Sverige med betydande export av produkter som är föremål för statlig och kommunal upphandling. Vid de överläggningar som kollegiet fört med industrins branscher i europamarknadsfrågan har också framkommit att erfarenheterna av EFTA-samarbetet i fråga om offentlig upphandling är positiva. Särskilt från verkstadsindustrins sida har framhållits att EFTA-förpliktelserna inneburit märkbara fördelar. Även om det enligt kollegiet kan hävdas att det i vissa situationer från ekonomisk-politisk synpunkt kan vara fördelaktigt för statsmakterna att ha större rörelsefrihet vid insättandet av åtgärder av exempelvis sysselsättningsfrämjande karaktär anser kollegiet att Sverige allmänt bör fortsätta strävandena att åstadkomma internationell disciplin på upphandlingsområdet och att det därvid bör vara en angelägen uppgift att dra gränser för de undantag från icke-diskrimineringsprincipen som kan anses nödvändiga.

Sveriges industriförbund pekar på att Sveriges ställning gentemot utlandet i upphandlingshänseende kommer att förändras genom att vissa EFTA-länder ansluts till den Europeiska ekonomiska gemenskapen. Svenska exportföretag mister därmed enligt förbundet den förmånsställning de haft enligt EFTA-samarbetet. I samband med Sveriges frihandelsavtal med gemenskapen har enligt förbundet framhållits att förhandlingar i ett senare skede kan komma att föras mellan EEC och Sverige på bilateral bas om upphandlingsbestämmelser. Tills dessa förhandlingar lämnat ett positivt resultat ur allmän liberal synvinkel anser förbundet det mindre lämpligt att nu fastställa nya riktlinjer för den svenska upphandlingspolitiken. Sverige kan inte ensamt företräda en öppen liberal inställning i upphandlingsfrågor om inte motsvarande öppenhet visas oss själva från andra länder. Det finns därför enligt förbundets uppfattning anledning för svenska myndigheter att närmare studera

uppföljningen av hur upphandlingsförfarandet genomförs i andra länder och vilka effekter handläggningen har för svenska företag. Sveriges politik på upphandlingsområdet har enligt förbundet rönt stor uppskattning och det goda föredömet kan på sikt ge effekter i riktning mot en ökad liberalisering i internationell handel. Eftersom emellertid skillnaderna i liberalism i upphandlingshänseende varierar torde förutsättningar finnas för bilaterala överläggningar med enskilda länder och grupper av länder med klart uttalad målsättning att gemensamt och på samma villkor uppnå ökad liberalisering på högre utbytesnivå. *Sveriges allmänna exportförening* hänvisar till vad Sveriges industriförbund anfört.

Sveriges grossistförbund anser att kommittén synes vilja nedtona den handelspolitiska betydelsen av en fast non-diskriminationsregel på upphandlingsområdet. Om man bedömer det vara ett mycket väsentligt svenskt intresse att introducera en sådan regel i internationella handelspolitiska sammanhang, måste man enligt förbundet — för att inte en sådan regel skall urholkas och bli utan praktiskt värde — vara beredd att införa mycket restriktiva regler och kriterier för sådana situationer, då avvikelser skall kunna komma ifråga. Förbundet anser vidare att kommittén inte allsidigt belyst de faktorer som måste beaktas vid avvägningen mellan arbetsmarknadspolitiska åtgärder på kortare sikt och fastare nondiskriminationsregler motiverade av sysselsättningskäl på något längre sikt.

12 Översiktlig redogörelse för systemet med Small Business Administration (SBA) i Förenta staterna

Vissa remissinstanser har, som tidigare redovisats, berört de åtgärder som i Förenta staterna tillämpas för att bl. a. genom den federala upphandlingen stödja mindre företag. Jag vill därför ge en kort översikt över detta system.

SBA, som är ett federalt organ, grundades år 1953. Organisationen hade först karaktär av krisorgan men blev permanent genom en lag (Small Business Act) år 1958. Syftet med SBA:s verksamhet är att bistå mindre företag i olika avseenden exempelvis att erhålla en skälig andel av den federala upphandlingen, att få tillgång till kapital och krediter samt att erhålla kompetent rådgivning i administrativa och tekniska frågor.

SBA är ett rent federalt organ. Någon intresserepresentation på styrelsenivå förekommer inte. Till SBA är knutet ett "National Council" med enbart rådgivande funktioner. Totalt har SBA omkring 3 900 anställda, varav 900 är anställda vid huvudkontoret i Washington. De administrativa kostnaderna för verksamheten anslagsfinansieras. Några avgifter för tillhandahållna tjänster uttas i princip inte. SBA verkar på upphandlingsområdet nästan enbart vid de federala organens upphand-

ling även om försök gjorts att påverka upphandlingsrutinerna hos delstater och kommuner. I detta sammanhang kan nämnas att den federala upphandlingen i USA budgetåret 1970/71 uppgick till ca 44 miljarder dollar, varav försvaret svarade för 34 miljarder. I det följande redovisas kortfattat SBA:s befattning med upphandlingsfrågor.

Den definition som tillämpas av begreppet "small business" varierar efter verksamhetsområdet i fråga. Man tar härvid hänsyn till bl. a. antalet sysselsatta samt storleken av företagets omsättning. Som små företag för byggnads- och anläggningsarbeten betecknas företag som något av de tre senaste verksamhetsåren genomsnittligt inte haft intäkter överstigande 7,5 miljoner dollar. Tillverkande företag räknas som små när antalet anställda inte överstiger 500 personer. Icke tillverkande företag har samma storleksgräns samt vidare kvalifikationskravet att det skall tillhandahålla varor tillverkade i USA. Reglerna tillämpas så att företagen intygar att de uppfyller kriterierna för ett "small business"-företag. Först om någon — exempelvis ett konkurrentföretag — besvärar sig sker en närmare undersökning.

Vissa av SBA:s tjänstemän arbetar inom de upphandlande federala myndigheterna för att nära kunna följa verksamheten. Dessa tjänstemän har bl. a. till uppgift att bistå mindre företag med rådgivning. Enligt gällande lag skall lämpliga upphandlingar i vissa fall reserveras för de mindre företagen ("set aside programme"). Lagen föreskriver nämligen att beställning skall förbehållas anbudsgivning från de mindre företagen när sådan åtgärd bedöms lämplig av upphandlande myndighet och SBA. En förutsättning är att tillräcklig konkurrens föreligger så att ett skäligt pris kan uppnås. Annonsering skall därvid tillämpas vid anbudsinfordran. Vidare kan SBA verka för att större beställningar delas upp i mindre delar som för anbudsgivning reserveras för mindre företag ("break-out programme").

Den ansvarige upphandlande tjänstemannen är skyldig att vid varje större beställning (vara, byggnads- och anläggningsarbete eller tjänst) pröva om de nämnda förfarandena kan komma i fråga. I den mån så inte bedöms vara fallet kan SBA:s tjänsteman anföra besvär mot beslutet. I sådant fall ankommer det på det närmast berörda departementet att fatta det slutliga beslutet.

När set aside- eller break-out-proceduren tillämpas står anbudsgivningen öppen enbart för mindre inhemska företag. Anbud från andra företag förkastas utan granskning. Eftersom förmånligaste anbud skall antas uppstår inte några identifierbara merkostnader till följd av systemet. År 1971 uppgick omfattningen av denna upphandling till 2,1 miljarder dollar. Som jämförelse kan nämnas att det totala värdet av den federala upphandlingen från mindre företag budgetåret 1970/71 beräknades till drygt 11 miljarder dollar.

Vid alla större leveranser — gränsen går vid 500 000 dollar — till fe-

derala myndigheter är företagen ålagda att tillsätta en särskild tjänsteman med uppgift att tillse att underleveranser från mindre företag kommer ifråga så snart detta är möjligt och ekonomiskt rimligt. Värdet av underleveranser uppgick budgetåret 1970/71 till 3,3 miljarder dollar.

I Förenta staterna tillämpas ett förfarande med leverantörsförteckningar på vilka endast företag som bedöms kvalificerade förs upp och kan ifrågakomma som anbudsgivare. I de fall ett mindre företag lämnat förmånligaste anbud men den federala myndigheten ifrågasätter anbudsgivarens tekniska eller finansiella förmåga kan SBA utreda frågan och pröva företagets förutsättningar att fullgöra beställningen. Om så bedöms vara fallet kan SBA utfärda ett slags kompetensintyg härom och upphandlande myndighet har härvid att lägga ut beställningen hos företaget i fråga.

På upphandlingsområdet har SBA under senare år även börjat tillämpa ett förfarande där organisationen sluter avtal med myndighet och sedan i sin tur knyter mindre företag som underleverantörer till beställningen i fråga. Systemet har en blygsam omfattning och underleveranserna är förbehållna företagare bland etniska minoritetsgrupper och i avfolkningsbygder.

Slutligen kan nämnas att forsknings- och utvecklingsbeställningar vanligen inte förekommer hos mindre företag. Däremot har SBA ett program när det gäller att sprida information bland företagen om federalt bekostad forskning i syfte att få en ökad effekt härav.

13 Departementschefen

Den offentliga sektorns inköp av varor, tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten uppgår till betydande belopp. På den statliga sidan rör sig upphandlingen om ca 9 000 milj. kr. per år, medan primärkommuner och landsting upphandlar för omkring 16 000 milj. kr. Den offentliga upphandlingens andel av bruttonationalprodukten är ca 14 %. Dessa uppgifter understryker att det är ett starkt samhällsekonomiskt intresse att upphandlingen sker i rationella former.

Enhetliga regler för de statliga myndigheternas upphandling utfärdades redan i slutet av förra seklet. Reglerna utmärktes av stark formbundenhet och stor detaljrikedom. De avsåg att tillgodose den grad av afärsmässighet som svarade mot tidens krav och att garantera objektivitet och offentlighet. I reglerna föreskrevs att svensk vara i princip skulle åtnjuta företräde framför utländsk.

I syfte att anpassa reglerna efter den utveckling som skett inom afärslivet utfärdades nya bestämmelser år 1920. Härvid togs en mycket bestämd ställning i frågan om förhållandet mellan svensk och utländsk vara. Som huvudregel gällde att svensk vara skulle äga företräde om den var av "erforderlig beskaffenhet". Undantag härifrån kunde medges

endast av Kungl. Maj:t om inte särskilda omständigheter förelåg. I fråga om varor som tillverkats i Sverige gavs företräde för sådana som innehöll svenskt material. Myndigheterna skulle särskilt beakta betydelsen av att inhemsk produktion upprätthölls.

I samband med senare ändringar av bestämmelserna skärptes kravet på företräde för svensk vara. Myndigheterna skulle ta särskild hänsyn till om upphandlingen kunde medverka till att bevara en viss näring eller till att förhindra arbetslöshet inom landet. Om tvekan därvid uppstod vid valet mellan svensk eller utländsk vara föreskrevs att ärendet kunde underställas Kungl. Maj:t.

Gällande regler finns intagna i 1952 års upphandlingskungörelse (1952:496). Kungörelsen bygger på principerna om affärsmässighet, rättssäkerhet och offentlighet. Större krav ställs på affärsmässigheten jämfört med tidigare regler. Endast affärsmässiga bedömningar får ligga till grund för beslut i upphandlingsärende. Svensk vara äger således inte företräde framför utländsk. Enligt särskild cirkulärskrivelse får sysselsättningsituationen inte inverka på myndigheternas beslut.

År 1968 tillkallade jag särskilda sakkunniga för utredning om statlig upphandling m. m. De sakkunniga antog benämningen upphandlingskommittén. Enligt sitt uppdrag skulle kommittén söka finna former för att ytterligare effektivisera den offentliga upphandlingen.

Upphandlingskommittén har prövat om behov föreligger av föreskrifter för den statliga upphandlingen och anser att särskilda regler för myndigheternas handlande bör finnas även i fortsättningen. Myndigheterna bör enligt kommittén få en ökad grad av handlingsfrihet. Kommittén lägger fram förslag till en ny upphandlingskungörelse för myndigheternas upphandling. Denna innehåller endast de grundläggande principerna för upphandlingsförfarandet. Kungörelsen förslås kompletteras med av riksrevisionsverket (RRV) utfärdade särskilda anvisningar till ledning för myndigheterna.

Förslaget har fått stöd i en bred remissopinion. Även jag kan i allt väsentligt ansluta mig till förslaget. Konstruktionen med en kungörelse och anvisningar har stora praktiska fördelar. Föreskrifterna har utformats så att de skall främja konkurrens, objektivitet och offentlighet. Detta borgar för att upphandlingen sker på ett rationellt sätt. Ytterst syftar föreskrifterna till att staten skall få så fördelaktig upphandling som möjligt. Avsteg från föreskrifterna kan i vissa fall vara motiverade. Det bör förbehållas Kungl. Maj:t att fatta beslut i sådana fall.

Jag kommer senare att beröra den kommunala upphandlingen. Flertalet kommuner saknar f. n. upphandlingsregler. Jag vill redan nu framhålla att jag anser det vara ett starkt samhälleligt intresse att få till stånd föreskrifter som syftar till att garantera effektiviteten i upphandlingen även inom denna sektor.

Frågan om regler och riktlinjer för den offentliga upphandlingen har

vid ett flertal tillfällen aktualiserats i riksdagen. I det internationella ekonomiska samarbetet har frågan tillmätts en allt större betydelse. Jag vill hänvisa till vad chefen för handelsdepartementet anfört i prop. 1972: 135 (sid. 53) angående avtal med den Europeiska ekonomiska gemenskapen. Upphandlingsverksamheten tangerar vidare områden där statsmakterna fastställt riktlinjer, exempelvis sysselsättningspolitiken.

Mot bakgrund av vad jag nu anfört bör riktlinjerna för den statliga upphandlingen redovisas för riksdagen. Det ankommer på Kungl. Maj::t att meddela de föreskrifter som bedöms nödvändiga.

Principen om affärsmässighet är enligt gällande regler en av *de grundläggande principerna* för den statliga upphandlingen. Kommittén föreslår att den skall tillämpas även i fortsättningen. Remissinstanserna delar överlag denna uppfattning. Erfarenheterna av den statliga upphandlingen visar enligt min uppfattning klart att affärsmässigheten varit till gagn för staten och medverkat till en fördelaktig och effektiv upphandling. Denna princip bör därför vara vägledande för den statliga upphandlingen även framdeles. Härigenom skapas förutsättningar för en från **statsfinansiell synpunkt mest fördelaktig upphandling**. Den bör även allmänt sett vara mest gynnsam från samhällsekonomisk synpunkt. En väsentlig förutsättning är härvid att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer.

Konkurrensen kommer till uttryck genom att anbudsgivarna får tävla om upphandlingen. Det anbud som är mest förmånligt skall antas. Detta bidrar till att skapa reella förutsättningar för konkurrensen i upphandlingen. Jag vill i detta sammanhang särskilt peka på att myndigheterna är skyldiga att pröva även sådant anbud som inkommer från en icke tillfrågad anbudsgivare. Detta är ett förhållande som skiljer sig från praxis i andra länder.

Jag anser i likhet med kommittén att det inte är möjligt att entydigt ange vad som i olika upphandlingssituationer bör inbegripas i affärsmässigheten. En sammanvägning av relevanta omständigheter bör göras i varje särskilt fall. Det erbjudna priset behöver i och för sig inte vara avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. Det är väsentligt att väga priset mot t. ex. kvalitet. Även sådana omständigheter bör tas med i bedömningen som anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheterna att få god service, framtida driftskostnader etc.

Myndigheterna har att bedöma upphandlingen enbart som en affärstransaktion. Kommittén framhåller betydelsen av att den upphandlande myndigheten uppträder så att den med full kraft kan hävda statens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. Jag delar kommitténs uppfattning. Ett sådant uppträdande kan exempelvis uppnås genom ökad samverkan mellan myndigheterna och genom att valet av beställ-

ningstidpunkt anpassas med hänsyn till säsong- eller konjunkturfluktuationer.

Överbefälhavaren (ÖB) och försvarets materielverk (FMV) ifrågasätter kommitténs tolkning av begreppet affärsmässighet. De två remissinstanserna menar att det inom ramen för affärsmässigheten bör ankomma på FMV att även beakta de direktiv och anvisningar om särskilda behov för försvaret som utfärdas av ÖB och försvarsgrenscheferna utan att frågan underställs Kungl. Maj:t. Enligt en sådan bedömning av affärsmässigheten skulle FMV exempelvis kunna ta hänsyn till om en beställning bör placeras hos svenskt företag för att garantera bibehållen inhemsk produktion. Jag kan inte dela denna uppfattning. Sådana vidare bedömningar som berör näringsstrukturen inom landet eller innehåller försvars- och säkerhetspolitiska aspekter på behovet av inhemsk produktion bör enligt min mening naturligen göras av Kungl. Maj:t. För den händelse den upphandlande myndigheten bedömer att sådana aspekter bör anläggas får ärendet alltså underställas Kungl. Maj:ts prövning.

Av vad jag tidigare anfört framgår att myndigheterna inte bör kunna välja ett från strikt affärsmässig synpunkt mindre förmånligt anbud i syfte att exempelvis främja sysselsättningen. Jag anser dock att starka skäl talar för att principen om affärsmässighet i vissa fall kan behöva modifieras. Jag vill erinra om att jag i direktiven till upphandlingskommittén anförde att detta kunde behöva ske vid beställning av sysselsättningspolitisk natur eller vid beställning på tekniskt avancerade områden med höga utvecklingskostnader. Dessa bedömningar bör emellertid göras av Kungl. Maj:t och inte av myndigheterna. Jag återkommer i det följande till denna fråga.

Grundläggande principer i nuvarande upphandlingsregler är även kraven på rättssäkerhet och offentlighet. Jag anser att kommitténs förslag till föreskrifter garanterar rättssäkerhet på ett tillfredsställande sätt. Bedömningen att kravet på offentlighet redan nu tillgodoses kan jag instämma i. Någon ändring behövs därför inte av gällande bestämmelser. Enligt dessa blir handlingarna i upphandlingsärendet offentliga när avtal slutits. Affärsverk kan dock besluta om sekretessbeläggning upp till fem år, medan annan myndighet kan fatta sådant beslut för en tid av två år.

Som jag tidigare framhållit kan tillämpning av principen om affärsmässighet i vissa fall leda till *konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål* för samhällsverksamheten. Kommittén diskuterar detta och nämner att bl. a. sysselsättnings-, försvars-, regional- eller industripolitiska skäl kan motivera andra än rent affärsmässiga bedömningar. Vidare kan försörjningsberedskapen ställa särskilda krav. Kommittén anser att även andra fall kan föreligga då statliga beställningar inte enbart bör ses som affärstransaktioner. I de fall som här avses anser kommittén att en samlad bedömning måste göras i syfte att uppnå det resultat som

totalt sett är mest förmånligt för samhället. Denna bör enligt kommittén ankomma på Kungl. Maj:t och inte på de upphandlande myndigheterna.

Kommittén konstaterar att det redan nu finns handläggningsrutiner eller föreskrifter om samråd med annan myndighet eller om hänskjutande till Kungl. Maj:t av vissa ärenden, varvid möjlighet finns att beakta även andra än affärsmässiga faktorer. Kungl. Maj:t har sålunda förbehållit sig beslutanderätten vid större försvarsupphandlingar, viss upphandling av datamaskiner m. m. samt i vissa fall upphandling av varor som är av speciellt intresse från försörjningssynpunkt. Kommittén föreslår att dessa föreskrifter bibehålls. Vidare skisserar kommittén, i samband med att den behandlar upphandlingen som industripolitiskt medel, en utvidgning av detta system. Jag återkommer i det följande till detta.

Enligt kommittén måste det emellertid ankomma på verksledningarna hos de enskilda myndigheterna — även om särskilda föreskrifter härom inte utfärdats — att i de fall då tillämpningen av principen om affärsmässighet skulle leda till uppenbara konflikter med andra av statsmakterna uppdragna riktlinjer för samhällsverksamheten anmäla ärendet till Kungl. Maj:t för en samlad bedömning. Underställandet bör ske så tidigt som möjligt. Kommittén är dock inte beredd att uttala sig för en regel som utesluter att ärenden underställs Kungl. Maj:t även efter det anbud inhämtats. I vissa fall kan det nämligen enligt kommittén tänkas att exempelvis sysselsättningsläget förändras under anbudstiden.

Kommitténs förslag att beslut om avsteg från affärsmässigheten skall fattas av Kungl. Maj:t och inte av myndigheterna tillstyrks överlag. Flertalet remissinstanser som yttrat sig i frågan understryker dock behovet av preciserade regler för myndigheterna när sådant ärende skall hänskjutas till Kungl. Maj:t. Statskontoret föreslår att Kungl. Maj:t i regleringsbrev eller på annat sätt meddelar myndigheterna vilka delar av de aktuella upphandlingsprogrammen som kan komma att styras av andra än affärsmässiga bedömningar och att myndigheterna i dessa fall inhämtar Kungl. Maj:ts slutliga ställningstagande innan ifrågavarande upphandling inleds. Kommerskollegium anser att i anvisningarna till den nya upphandlingskungörelsen bör föreskrivas att det normalt ankommer på myndighet att underställa Kungl. Maj:t upphandlingsärende endast i de fall ärendet uppenbart är av utomordentlig betydelse i sysselsättnings- eller regionalpolitiskt hänseende. Om vid sidan härav hänsyn av icke-affärsmässig natur anses böra tas, bör initiativ till sådana avvikelser enligt kollegiet tas av Kungl. Maj:t eller av särskilt utsedd myndighet eller delegation. Budgetutredningen förordar att regeringen vid behov under löpande budgetår utfärdar allmänna riktlinjer på grundval av den aktuella konjunkturbedömningen om att särskild uppmärksamhet under de närmaste månaderna ägnas vissa regioner eller näringsgrenar med tillfälliga sysselsättningsvårigheter.

Som jag tidigare framhållit bör en grundläggande princip för myndigheternas upphandling vara att denna bedrivs affärsmässigt. I vissa fall finns emellertid skäl att lägga vidare bedömningar på ett upphandlingsärendet än vad en strikt tillämpning av denna princip tillåter. Jag vill i detta sammanhang särskilt nämna försvars-, sysselsättnings- och försörjningsberedskapsskäl. Beslut i upphandlingsärendet där sådana vidare bedömningar kan ifrågakomma, bör enligt min mening ankomma på Kungl. Maj:t.

Redan nu finns regler för att hänskjuta viss typ av ärenden till Kungl. Maj:t, då en avvägning mellan affärsmässiga och andra hänsyn behövs. Det är möjligt att sådana regler i framtiden kan komma att utfärdas även för andra typer av ärenden. Jag anser det emellertid inte praktiskt möjligt att annat än i begränsad utsträckning genom preciserade regler för upphandlande myndighet ange de fall då ärenden bör underställas Kungl. Maj:t för sådana avvägningar som jag nyss nämnt. Generellt utformade regler skulle å andra sidan kunna leda till icke önskvärda inskränkningar i myndigheternas handlingsfrihet och betungande administrativa procedurer.

Enligt min mening är det naturligt att de upphandlande myndigheterna medverkar till att av statsmakterna uppställda mål för samhällets utveckling uppnås. De bör därför, även i fall då Kungl. Maj:t inte utfärdat särskilda föreskrifter härom, underställa Kungl. Maj:t sådana upphandlingsärenden som uppenbart är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden. Jag vill understryka att det skall röra sig om fall av väsentlig betydelse liksom det skall vara uppenbart att affärsmässigheten kan behöva vägas mot andra hänsyn. De upphandlande myndigheterna bör med hänsyn härtill utan alltför ingående bedömningar kunna avgöra om en upphandling medför sådana konsekvenser att ärendet bör underställas Kungl. Maj:t.

När underställning till Kungl. Maj:t bedöms komma i fråga bör denna ske på ett så tidigt stadium som möjligt. Jag kan emellertid förutse att i vissa fall sådan underställning kan komma ifråga först efter det anbud inhämtats. Jag delar därför kommitténs bedömning att tidpunkten för underställning får bedömas från fall till fall.

Vissa remissinstanser anser att ersättning bör utgå för de merkostnader som kan uppstå om man frångår en affärsmässig bedömning. Jag anser att även detta får avgöras från fall till fall.

I detta sammanhang vill jag ta upp frågan om den statliga upphandlingen av datamaskiner. Som jag tidigare nämnt har Kungl. Maj:t förbehållit sig beslutanderätten då det gäller inköp av datamaskiner m. m. Den samordning av den statliga upphandlingen på detta område som härigenom kommit till stånd omfattar dock inte de affärsdrivande verken. Dessa verks upphandling av datamaskiner uppgår emellertid numera till betydande belopp. Jag finner det därför

naturligt att samordningen på detta område utvidgas till att gälla även affärsdrivande verk. Detta bör ske genom att upphandlingsärenden av detta slag normalt underställs Kungl. Maj:ts prövning. Jag avser att senare föreslå Kungl. Maj:t föreskrifter härom.

Jag övergår nu till att beröra frågan om *upphandlingen som ett medel i sysselsättningspolitiken*. Den offentliga upphandlingen används som jag tidigare nämnt i vissa lägen i detta syfte. Statsmakterna har fastställt riktlinjer för denna verksamhet (prop. 1966: 52, SU 1966: 107, rskr 1966: 251). Enligt dessa får arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) lägga ut s. k. rådrumsbeställningar hos industriföretag som varslat om friställning av anställda i större omfattning till följd av driftinskränkning eller driftnedläggelse. Bestämmelserna i upphandlingskungörelsen om infordrande av anbud behöver därvid inte tillämpas. Omfattningen av beställningarna har varit förhållandevis begränsad. Enligt de nämnda riktlinjerna kan Kungl. Maj:t även besluta om tidigareläggning av beställningar till viss bransch samt medge statliga bidrag till kommuner som på samma sätt tidigarelägger beställningar i syfte att främja sysselsättningen. En sådan samlad utläggning av industribeställningar har skett i större skala senast åren 1967—1968 och 1971—1972. Kommittén har närmare analyserat förfarandet och effekterna av tidigareläggningen vid det förra tillfället.

Kommittén anser att upphandlingen även i fortsättningen bör utnyttjas som ett medel i sysselsättningspolitiken och detta har fått stöd hos remissinstanserna. Jag delar kommitténs uppfattning. Tidigareläggning av industribeställningar är ett viktigt instrument för att stimulera sysselsättningen vid en konjunkturavmattning. Förfarandet förutsätter dock tillgång till goda investeringsobjekt och ställer därför krav på myndigheternas planering. Det är angeläget att berörda myndigheter noggrant prövar att beställningarna får positiv sysselsättningseffekt. Jag anser vidare att erfarenheterna av systemet med rådrumsbeställningar är goda och att detta bör tillämpas även i fortsättningen.

Kommittén har gjort värdefulla påpekanden om det administrativa förfarandet vid tidigareläggningarna åren 1967—1968. Erfarenheterna understryker vikten av god planering och snabb handläggning. När det gäller kommunala industribeställningar är det väsentligt att tillse att de verkligen tidigareläggs i förhållande till den planerade anskaffningsverksamheten för löpande kommunala budgetår.

Jag delar kommitténs uppfattning att det är fördelaktigt med på förhand angivna regler för ersättning till statliga myndigheter och kommuner vid tidigareläggning av beställningar. Härigenom kan beställarna i sin planering beräkna vilka ersättningar som kommer att utgå. Något dröjsmål med en beställning behöver inte uppkomma på grund av oklarhet om ersättningens storlek.

Kommittén föreslår fortsatt tillämpning av gällande principer för finansiering av affärsverkens, sjöfartsverkets och vägverkets tidigarelagda beställningar. Principerna godkändes av riksdagen år 1969 (prop. 1969: 1 bil. 19, SU 1969: 117, rskr 1969: 295). De innebär att sådan upphandling i normalfallet schablonmässigt ersätts med 10 % genom reducerad avskrivningsskyldighet. För andra statliga myndigheter ställs särskilda medel förskottsvis till förfogande om det likviditetsmässigt behövs. Kommittén förordar vidare att det vid tidigareläggning av kommunala beställningar även fortsättningsvis normalt bör utgå statligt bidrag om 20 % av beställningarnas värde.

Några remissinstanser anser att ersättningen bör vara densamma oavsett om beställaren är statlig eller kommunal. För egen del anser jag att de statliga myndigheterna har en allmän skyldighet att medverka till att den ekonomiska politikens mål uppnås. För kommunernas del bör bidraget även ha en stimulerande verkan. Erfarenheterna av nuvarande ersättningsregler är i huvudsak goda. Jag ser därför ingen anledning att föreslå någon ändring.

Jag delar vidare kommitténs uppfattning att systemet med senareläggning av beställningar och leveransuppskov i högkonjunkturlägen kan vara ett lämpligt ekonomisk-politiskt medel. Jag vill i detta sammanhang erinra om att budgetutredningen överväger hur den statliga investeringsverksamheten skall kunna anpassas efter stabiliseringspolitikens krav.

Kommittén berör översiktligt frågan huruvida upphandling för biståndsmedel kan anpassas efter sysselsättningsläget i vårt land inom ramen för gällande riktlinjer för Sveriges utvecklingsbistånd. Jag vill i detta sammanhang erinra om vad ministern för utrikes ärendena anförde i årets statsverksproposition vid anmälan av fråga om anslag till utvecklingssamarbete (prop. 1973: 1 bil. 5). Han framhöll därvid bl. a. att man i högre grad än hittills bör beakta biståndsverksamhetens samhällsekonomiska effekter och att det i första hand är önskvärt att undersöka möjligheterna att mildra verkningarna på betalningsbalansen samt stimulera sysselsättningen i Sverige. Det är därvid naturligt att varubiståndet särskilt inriktas på sådana områden där svenskt näringsliv besitter särskild konkurrensförmåga. Frågan om biståndsleveransernas betydelse i detta hänseende berörs även i direktiven för de sakkunniga som nyligen tillkallats med uppdrag att företa en utredning angående Sveriges utvecklingssamarbete med u-länderna. De sakkunniga bör enligt direktiven utforma riktlinjer för biståndsverksamheten och därvid beakta denna upphandlings betydelse för sysselsättningen i vårt land.

Den statliga upphandlingen kan även ses som ett *medel inom ramen för regionalpolitiken*. Statsmakterna har nyligen antagit ett regionalpoli-

tiskt handlingsprogram m. m. (prop. 1972: 111 bil. 1, InU 1972: 28, rskr 1972: 347). Till regionalpolitiken hänfördes härvid strävanden som har till syfte att förena ett effektivare resursutnyttjande på kortare och längre sikt samt ökad ekonomisk tillväxt med förbättrad jämvikt i den näringsgeografiska utvecklingen. Hit hör bl. a. insatser för att förbättra den industriella miljön exempelvis genom förbättrad service till mindre och medelstora företag.

Enligt gällande upphandlingskungörelse får regionalpolitiska hänsyn inte tas vid anbudsprövningen. Enbart affärsmässiga synpunkter skall gälla för myndigheterna vid deras prövning av anbud. Kommitténs förslag till nya upphandlingsregler innebär inte någon ändring härvidlag. Jag ansluter mig till kommitténs förslag på denna punkt men vill peka på att upphandlingsärenden med betydelsefulla regionalpolitiska konsekvenser i vissa fall enligt de riktlinjer jag redovisat i det föregående kan behöva underställas Kungl. Maj:t för en samlad bedömning.

Kommittén förordar att man inom ramen för principen om affärsmässighet använder den statliga upphandlingen som ett regionalpolitiskt medel och detta tillstyrks av flertalet remissinstanser. Kommittén uppehåller sig främst vid de problem som finns för företag i de fyra nordligaste länen. Den framhåller dock att de svårigheter att konkurrera som föreligger för dessa företag i stor utsträckning kan sägas gälla för mindre och medelstora företag i allmänhet. Liknande synpunkter framförs av några remissinstanser. Även jag kan instämma i en sådan bedömning. De mindre företagen har, oavsett var de är belägna, inte alltid tillräcklig kännedom om statlig upphandling och de saknar ofta möjlighet att systematiskt bevaka denna upphandling. Myndigheternas beställningar rör sig dessutom ofta om mycket stora belopp varför främst större företag kan göra sig gällande. Det är därför ett näringspolitiskt intresse att stärka de mindre och medelstora företagens ställning i den statliga upphandlingen. Härutöver bör man självfallet där så kan ske eftersträva regionalpolitiska effekter genom upphandlingen. Jag avser först beröra frågan om åtgärder för de mindre och medelstora företagen i allmänhet och därefter frågan om vissa insatser av regionalpolitisk natur.

En allmän förutsättning för förslagen till åtgärder på detta område är enligt min mening att det i första hand måste ankomma på de mindre och medelstora företagen själva att aktivera sina insatser för att öka försäljningen till de statliga myndigheterna. Dessa företag bör självfallet enligt gängse praxis inom affärslivet ha ansvaret för att deras varor och tjänster erbjuds beställarsidan genom en aktiv marknadsföring. Jag vill i detta sammanhang peka på den möjlighet som företagen har att genom Tidning för leveranser till staten få information om aktuella upphandlingar.

Det är dock väl förenligt med den grundsyn som jag nyss redovisat

att även från statens sida åtgärder vidtas i syfte att ge de mindre och medelstora företagen bättre möjligheter att konkurrera om statliga beställningar. Jag förordar efter samråd med chefen för inrikesdepartementet och i likhet med flera remissinstanser att företagarföreningarna ges vidgade uppgifter på detta område. Jag anser att dessa föreningar genom sina direkta kontakter med företagen är väl skickade att ge dessa bistånd och råd på upphandlingsområdet. För att underlätta företagarföreningarnas arbete bör dessa tillställas branschvisa förteckningar över större statliga myndigheters upphandling och över större leverantörer som vanligen anlitas. De större upphandlande myndigheterna bör vidare årligen till företagarföreningarna redovisa sitt anskaffningsprogram, i den del det är av särskilt intresse för de mindre och medelstora företagen. Det bör sedan ankomma på företagarföreningarna att förmedla denna information till företagen. Jag vill i detta sammanhang peka på möjligheterna att informera mindre och medelstora företag om förestående upphandlingar genom att infordra anbud genom annonsering. Jag återkommer till denna fråga när jag behandlar samordningen av den offentliga upphandlingen.

Vissa remissinstanser har anfört att det system, "Small Business Administration" (SBA) som tillämpas i Förenta staterna, bör uppmärksammas. Jag vill därvid hänvisa till den redogörelse som lämnats i det föregående (sid. 45).

Vissa av SBA:s funktioner fullgörs i Sverige i viss utsträckning av företagarföreningarna. Andra delar av det amerikanska systemet är enligt min mening inte lämpliga att tillämpa inom den statliga upphandlingen i vårt land. Jag avser då närmast förfarandet att reservera viss del av upphandlingen för mindre företag, vilket skulle strida mot våra förpliktelser i EFTA-samarbetet. Vidare är företagsstrukturen annorlunda i vårt land. De större företagen har ofta ett system med underleveranser från mindre företag. Härigenom kommer de mindre företagen att i tämligen stor utsträckning delta i upphandlingen utan att detta kräver särskilda administrativa åtgärder från statens sida. Tillämpningen i vårt land av ett system liknande SBA skulle innebära ett stort ingrepp i de upphandlande myndigheternas arbete. I sammanhanget bör man även beakta att antalet företag som tillverkar samma produkt i vissa fall är begränsat. Av praktiska skäl går det därför knappast att reservera en del av upphandlingen för mindre företag utan att det leder till fördyrad upphandling eftersom det inte alltid föreligger en faktisk konkurrenssituation. Jag anser därför att det inte finns förutsättningar att i Sverige införa ett förfarande liknande det som tillämpas i Förenta staterna. De av mig i det föregående förordade åtgärderna bör på ett bättre sätt tillgodose de nämnda företagens intresse.

Jag övergår här efter till att beröra upphandlingen som ett regionalpolitiskt medel inom ramen för upphandlingsreglerna. Vad först gäller frå-

gan om den geografiska omfattningen för regionalpolitiska åtgärder har kommittén inte ansett det ligga i sitt uppdrag att föreslå annan omfattning än de fyra nordligaste länen. För försvarets myndigheter finns särskilda föreskrifter för att främja upphandlingen från företag i dessa län. I och för sig kan argument anföras för annan geografisk omfattning, exempelvis det lokaliseringpolitiska stödområdet. Jag anser dock efter samråd med chefen för inrikesdepartementet att övervägande skäl talar för att de åtgärder som redovisas i det följande bör begränsas till de fyra nämnda länen. Verkan av åtgärderna blir nämligen starkare om området begränsas på detta sätt. Vidare har dessa län en relativt överblickbar företagsstruktur som gör det möjligt att bedöma om produktion verkligen ägt rum inom området.

Jag har förut framhållit beträffande de mindre och medelstora företagen att dessa i första hand själva genom olika åtgärder bör öka sina försäljningsansträngningar gentemot de statliga myndigheterna. Detsamma gäller självfallet norrlandsföretagen. Jag delar dock kommitténs uppfattning att åtgärder bör vidtas även från statens sida för att underlätta dessa företags försäljningar till staten.

Enligt kommitténs uppfattning bör myndigheterna inom ramen för gällande upphandlingsbestämmelser aktivt medverka till att en ökad del av upphandlingen läggs ut hos företag i de fyra nordligaste länen. Myndigheterna bör i detta syfte inhämta anbud från sådana företag i dessa län som kan komma i fråga som leverantörer. Kommittén föreslår också att norrlandsföretagen ges företräde vid anbud som bedöms likvärdigt med annat företags anbud. Vidare bör förteckningar över norrlandsföretagens produktionskapacitet m. m. upprättas av länsarbetsnämnderna i samråd med företagarföreningarna och tillställas de större upphandlande myndigheterna. Förteckningarna bör innehålla uppgift även om norrlandsföretagens produktionsinriktning, antal anställda, aktiekapital, produktionsvärde etc. i syfte att ge en klar bild av i vilken utsträckning det finns företag i de fyra länen som kan komma i fråga vid en viss upphandling.

Kommittén föreslår vidare att varje upphandlande myndighet åläggs att ombesörja att beslut i upphandlingsärendet i form av protokoll eller motsvarande kommer berörda norrlandsföretag till handa. För att minska belastningen på myndigheterna bör dessa enligt kommittén tillställas ett gemensamt servicceorgan för de fyra nordligaste länen vilket sedan distribuerar dem till resp. företag försedda med kommentarer.

Kommitténs förslag har vunnit ett brett gensvar hos remissinstanserna. Åtgärderna bör enligt min mening positivt kunna påverka norrlandsföretagens möjligheter att öka sina försäljningar till de statliga myndigheterna. Jag finner det därför lämpligt att den statliga upphandlingen på föreslaget sätt utnyttjas i syfte att uppnå gynnsamma regionalpolitiska effekter. Några remissinstanser ifrågasätter dock behovet av ett

gemensamt serviceorgan och förordar i stället att de av kommittén föreslagna serviceuppgifterna bör ankomma på resp. läns företagareförening. Som jag tidigare nämnt beträffande de mindre och medelstora företagen bör sådana uppgifter enligt min mening ankomma på företagareföreningarna. Förslaget att de upphandlande myndigheterna skall åläggas att sända protokoll till ett gemensamt serviceorgan kan jag inte biträda med hänsyn till det betydande merarbete som detta skulle innebära. Jag vill dock peka på de möjligheter som redan idag finns att efter beslut i upphandlingsärendet ta del av handlingarna efter särskild framställning om detta.

Kommittén redovisar erfarenheterna av nu gällande regler för remissförfarande inom försvarssektorn. Kommittén har övervägt om samrådsförfarandet bör utsträckas också till civila myndigheter men förordar inte detta. Erfarenheterna av förfarandet hittills tyder på att det haft en förhållandevis liten betydelse. Kommittén tar inte ställning till huruvida det bör tillämpas i fortsättningen för försvarets myndigheter. Om så bedöms vara fallet anser kommittén i syfte att förenkla handläggningen att samråd endast bör ske för ärenden överstigande 100 000 kr.

Även om samrådsförfarandet hittills haft en relativt liten betydelse anser jag att de inarbetade rutinerna på försvarssektorn bör tillämpas t. v. Jag är dock i likhet med kommittén inte beredd att föreslå att ett liknande samrådsförfarande införs för de civila myndigheterna.

Den offentliga *upphandlingen på tekniskt avancerade områden* har stor betydelse för den industriella utvecklingen. Kommittén har enligt sina direktiv övervägt om en särskild beslutsordning behövs för denna upphandling. Enligt kommittén är det svårt att avgränsa upphandlingsaspekterna på tekniskt intressanta beställningar från en vidare bedömning av den industriella forsknings- och utvecklingspolitiken. Kommittén har därför visserligen skisserat vissa riktlinjer och förslag för att genom den offentliga upphandlingen främja industrins utveckling på tekniskt avancerade områden, men ansett att frågan borde prövas närmare i särskild ordning.

Den skisserade beslutsordningen innebär att en särskild delegation inrättas, till vilken myndigheterna skall anmäla upphandlingar på tekniskt avancerade områden. Om delegationen bedömer en upphandling som industripolitiskt betydelsefull skall den överlämna ärendet till Kungl. Maj:t för avgörande. Särskilda medel borde enligt kommittén finnas för att bestrida merkostnader som kan uppstå för upphandlande myndigheter.

Flertalet remissinstanser ställer sig negativa till en särskild delegation eller anser i likhet med kommittén att ytterligare utredning behövs. Styrelsen för teknisk utveckling (STU) tillstyrker visserligen att ett forum skapas, där en mera allsidig och övergripande bedömning

av offentlig upphandling kan ske, men anser att en eventuell delegation för utvecklingsbeställningar bör ges tillfälle att, med utgångspunkt från en kortare försöksverksamhet, ge förslag till en närmare precisering av uppgifter och befogenheter. Landsorganisationen i Sverige (LO) liksom dataindustriutredningen uttalar sig för att en delegation tillsätts. LO framhåller att upphandlingen måste betraktas som ett viktigt näringspolitiskt medel. Delegationens prövning av upphandlingsärenden måste enligt LO ske med utgångspunkt i vad som från samhällelig synpunkt är en önskvärd industriell utveckling. Ett intensifierat utredningsarbete inom tekniskt avancerade branscher måste därför ske för att skapa underlag för samhällets näringspolitiska organ att bedöma vilken industriell struktur som bör främjas.

För egen del anser jag att den offentliga upphandlingen utgör ett viktigt instrument att främja den industriella utvecklingen i vårt land genom att stimulera till forskning och utveckling på tekniskt avancerade områden. Den offentliga upphandlingen kan på detta sätt komplettera bl. a. STU:s insatser. Detta bör kunna ske inom ramen för våra internationella förpliktelser.

Jag delar kommitténs uppfattning att en särskild beslutsordning kan behövas för att bereda upphandlingsärenden som bedöms ha en gynnsam effekt på industrins utveckling och att det är önskvärt med ett samarbete mellan staten och kommunerna på detta område. Jag är emellertid inte beredd att nu tillstyrka att det av kommittén skisserade förslaget genomförs. Frågan bör, mot bakgrund av såväl kommitténs som remissinstansernas synpunkter, ytterligare utredas. Chefen för industridepartementet kommer därför senare att föreslå att STU får i uppdrag att göra en sådan utredning. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om erforderliga åtgärder.

Jag övergår nu till frågan om *samordning* inom den offentliga upphandlingen. F. n. förekommer viss samordning mellan upphandlande statliga myndigheter bl. a. genom s. k. avropsavtal. Vidare finns en till RRV knuten samarbetsdelegation med representanter för större upphandlande myndigheter i vilken upphandlingsfrågor diskuterats. Kommittén anser för sin del att ökade krav ställs på samverkan mellan upphandlande myndigheter. Tillkomsten av enhetliga upphandlingsbestämmelser för såväl den statliga som den kommunala sektorn, vilka jag återkommer till i det följande, anses vidare medföra att ett systematiskt och utvidgat samarbete mellan stat och kommun måste komma till stånd. Kommittén föreslår därför att den till RRV knutna samarbetsdelegationen för upphandlingsfrågor ges vidgade uppgifter och en fastare organisatorisk form. Delegationen föreslås även i fortsättningen vara knuten till RRV som ett rådgivande organ.

Enligt den överenskommelse som träffats mellan kommittén och

RRV å ena sidan och Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet å andra sidan, till vilken jag återkommer i det följande, skall RRV och förbunden verka för att statliga och kommunala bestämmelser utformas på ett så likartat sätt som möjligt. För behandling av frågor som berör såväl staten som kommunerna har kommunförbunden förklarat sig beredda att ingå i den föreslagna delegationen.

Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till kommitténs förslag. Vägverket tar upp frågan om den föreslagna delegationens anknytning till RRV och förordar att den i stället bör svara för sin verksamhet direkt inför Kungl. Maj:t. Även statskontoret anser att ett sådant alternativ bör övervägas.

Jag delar i allt väsentligt kommitténs synpunkter och anser att en samordning under medverkan av en särskild delegation kan leda till betydande fördelar i den offentliga upphandlingen. Ett samarbete mellan staten och kommunerna är enligt min mening angeläget och det är därför med tillfredsställelse som jag konstaterar att Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet förklarat sig beredda att ingå i den föreslagna delegationen. Delegationen bör även fortsättningsvis vara knuten till RRV som rådgivande organ med uppgift att bistå RRV vid behandlingen av upphandlingsfrågor och till verket inkomma med förslag till ökad samordning och rationalisering av den offentliga upphandlingen på de områden som kommittén angivit. Jag har för avsikt att föreslå Kungl. Maj:t erforderliga ändringar i den nuvarande samarbetsdelegationens uppgifter och organisatoriska form. Kostnader för sekretariatsgöromål samt ersättning till ledamöter bör belasta anslaget till RRV.

Kommittén understryker att en viktig uppgift för den föreslagna delegationen bör vara att främja praktisk inköpssamordning. Kommitténs förslag i detta avseende tas upp av några remissinstanser. Svensk industriförening pekar på att en för långt driven inköpssamordning kan få negativa konsekvenser för mindre och medelstora företag på grund av att dessa inte kan konkurrera om alltför stora beställningar.

För egen del vill jag framhålla behovet av inköpssamordning med hänsyn till de uppenbara fördelar detta kan medföra. Av särskilt intresse är att delegationen överväger lämpliga former för praktisk inköpssamordning mellan staten och kommunerna. Vad gäller de mindre och medelstora företagen vill jag hänvisa till vad jag tidigare anfört beträffande denna grupp av företag. Den föreslagna delegationen bör vidare ägna uppmärksamhet åt möjligheterna att främja upphandling från dessa företag. Den bör därvid överväga frågan om att ge de nämnda företagen bättre information om förestående upphandlingar, bl. a. genom att i ökad utsträckning annonsera sådana upphandlingar, vilket enligt gällande regler skall ske i Tidning för leveranser till staten.

Kommittén har utarbetat ett *förslag till nya upphandlingsregler*. Detta förslag kan jag i huvudsak biträda. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om sådana regler. För riksdagens information redovisar och kommenterar jag i det följande huvuddragen i kommitténs förslag.

Jag vill inledningsvis liksom remissinstanserna ansluta mig till kommitténs uppfattning att behov föreligger av en modernisering av upphandlingsreglerna, som ger vidare ramar för ett affärsmässigt handlande.

Som jag redan berört föreslår kommittén en konstruktion med en kungörelse som endast innehåller grundläggande regler kompletterad med tillämpningsanvisningar utfärdade på myndighetsnivå. Remissinstanserna ställer sig överlag positiva härtill. Några remissinstanser framför dock betänkligheter mot förslaget att anvisningarna bör utfärdas av RRV. De förordar i stället att också anvisningarna utfärdas av Kungl. Maj:t.

För egen del anser jag, som jag tidigare framhållit, kommitténs förslag till uppläggning av de nya föreskrifterna lämpligt. Uppgiften att utarbeta anvisningarna bör åvila RRV.

Enligt kommitténs förslag skall de nya upphandlingsreglerna gälla för samtliga statliga myndigheter. F. n. är AMS och överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) undantagna från bestämmelserna i nu gällande upphandlingskungörelse. AMS har i stort ingen erinran mot att tillämpa de nya bestämmelserna. ÖEF understryker däremot att verket även i fortsättningen bör bli undantaget från de statliga upphandlingsbestämmelserna. ÖEF framhåller att behov föreligger att kunna göra avsteg från affärsmässigheten för att beakta beredskapssynpunkter utan att frågan först hänskjuts till Kungl. Maj:t. Även förenade fabriksverken (FFV) ifrågasätter, med hänvisning till sin ställning som affärsverk, om verket bör underkastas upphandlingsreglerna.

Jag anser att samtliga myndigheter i princip bör tillämpa de nya föreskrifterna. För AMS kan dock i särskilda fall med hänsyn till upphandlingens syfte behövas en något större handlingsfrihet än föreskrifterna medger. ÖEF bör vidare med hänsyn till verkets speciella uppgifter medges undantag i samma utsträckning som hittills.

I motsats till nu gällande upphandlingskungörelse omfattar förslaget till nya regler även inköp av tjänster. Flertalet remissinstanser, som yttarat sig i denna fråga, tillstyrker detta. Somliga ifrågasätter dock om reglerna utformats så att de lämpar sig för upphandling av alla slags tjänster och nämner därvid särskilt konsulttjänster. Svårigheter anses många gånger föreligga vid konsultupphandling att utforma ett entydigt anbudsunderlag. För egen del anser jag att tillämpningsområdet för de nya reglerna bör omfatta även upphandling av tjänster. Denna upphandling är av betydande omfattning. Den bör därför regleras genom fasta regler på affärsmässiga grunder. Jag anser att de särskilda problem

som kan vara förenade med upphandling av konsulttjänster bör uppmärksammas i anvisningarna till kungörelsen.

Kommitténs förslag till nya regler innehåller tre upphandlingsformer, slutent upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. Slutent upphandling motsvarar det upphandlingssätt som traditionellt använts inom statlig upphandling sedan lång tid tillbaka. De båda andra upphandlingsformerna har däremot ingen direkt motsvarighet i nu gällande upphandlingskungörelse. Förhandlingsupphandling innebär att avslut får föregås av förhandlingar med anbudsgivarna. Anbud skall dock på sedvanligt sätt infordras i konkurrens. Direktupphandling får ske utan att anbud infordras i särskild ordning. Denna form är avsedd endast för upphandling till smärre belopp.

Remissinstanserna tillstyrker över lag kommitténs förslag till upphandlingsformer. Från några håll framhålls dock vikten av att den nya upphandlingsformen förhandlingsupphandling används restriktivt.

Jag finner kommitténs förslag väl grundat. Den upphandlingsform bör väljas som med hänsyn till affärsmässigheten bedöms lämplig i varje särskilt fall. Det ankommer på RRV att vid sin fortlöpande förvaltningsrevision följa upp myndigheternas val av upphandlingsform.

Kommittén föreslår inte någon ändring i nu gällande bestämmelse att myndighet får medge leverantör räntefritt förskott på betalning men framhåller att starka skäl talar för generell räntebeläggning. Bland remissinstanserna förekommer delade meningar. Frågan prövas f. n. av budgetutredningen. I avvaktan härpå bör nuvarande regler om räntefritt förskott enligt min mening tillämpas t. v.

I detta sammanhang vill jag något beröra formerna för upphandling av statliga byggnads- och anläggningsarbeten. Sedan år 1969 skall sådan upphandling ske till fast pris utan indexreglering om tiden från anbud till arbetenas färdigställande är kortare än två år. Enligt gällande bestämmelser (cirkuläret 1971: 754) bör även i övriga fall byggnads- och anläggningsarbeten upphandlas till fast pris. Enligt min mening är det angeläget att upphandling av byggnadsarbeten m. m. i stor utsträckning sker till fast pris även i fortsättningen. Enligt nuvarande regler kan det avtalade priset ändras bl. a. på grund av onormala prisstegringar på material. Byggnadsstyrelsen har bedrivit vissa försök med upphandling där bestämda regler tagits in i kontrakten om ändringar av det avtalade priset på grund av onormala materialprisstegringar. Det kan komma att visa sig fördelaktigt med en mer allmän användning av sådana regler vid upphandling av byggnads- och anläggningsarbeten. Det ankommer på Kungl. Maj:t att besluta om den ändring av bestämmelserna som behövs för att göra detta möjligt. För att underlätta en fortlöpande anpassning av upphandlingsreglerna bör utvecklingen och tillämpningen av reglerna följas av RRV. Dessa frågor bör också kunna behandlas av den delegation för upphandlingsfrågor som jag tidigare berört.

Som jag förut nämnt har frågan om *enhetliga regler för den kommunala upphandlingen* ett flertal gånger aktualiserats genom motioner i riksdagen. Härvid har föreslagits att den kommunala upphandlingen skall underkastas samma regler som gäller för den statliga upphandlingen. Förslagen har avvisats av riksdagen, som ansett att en reglering av formerna för den kommunala upphandlingen är en angelägenhet som bör beslutas av kommunerna själva. Vid det senaste motionstillfället, innan jag tillkallade upphandlingskommittén, framfördes liknande synpunkter. I bankoutskottets av riksdagen godkända utlåtande (BaU 1967: 56) hänvisades till den rekommendation i form av ett förslag till kommunalt upphandlingsreglemente, det s. k. normalförslaget, som utarbetats av Svenska kommunförbundet, dåvarande Svenska stadsförbundet och Svenska landstingsförbundet. Utskottet framhöll dock att om den utfärdade rekommendationen inte fick önskvärd effekt borde en omprövning av frågan om formerna för reglering av den kommunala upphandlingen aktualiseras.

Det av kommunförbunden utarbetade normalförslaget anknyter innehållsmässigt nära till gällande bestämmelser för statlig upphandling. Det har dock visat sig att ett stort antal kommuner ännu inte antagit förslaget. Detta gäller särskilt i fråga om primärkommunerna. Detta innebär att många kommuner saknar fasta regler för sin upphandling.

Jag framhöll i direktiven till upphandlingskommittén att det är ett betydande samhällsekonomiskt intresse att de kommunala myndigheternas upphandling sker i former som är ägnade att främja en rationell utveckling inom näringslivet. Denna upphandling är av mycket stor omfattning. Den torde f. n. uppgå till omkring 16 000 milj. kr. per år, vilket är avsevärt mer än den årliga statliga upphandlingen.

Jag instämmer helt i kommitténs uppfattning att fasta regler bör komma till stånd även för den kommunala upphandlingen och att dessa regler så långt det är praktiskt möjligt bör överensstämja med vad som gäller för statlig upphandling. Härigenom uppnås ett enhetligt uppträdande för hela den offentliga sektorn, vilket är av stort värde såväl för de upphandlande myndigheterna som för leverantörerna.

För att nå det avsedda resultatet kan, såsom kommittén framhåller, olika möjligheter övervägas. En möjlighet är att gå lagstiftningsvägen. En annan är att i samband med statsbidrag till kommunerna föreskriva att de statliga upphandlingsreglerna skall tillämpas vid upphandling som finansieras med statliga bidrag. En tredje möjlighet är att man på frivillig väg får till stånd en överensstämmelse mellan de kommunala och statliga reglerna.

Kommittén har förordat att man på frivillig väg bör söka få till stånd enhetliga regler. Kommittén har därför haft överläggningar i frågan med Svenska kommunförbundet och Svenska landstingsförbundet. Överläggningarna har resulterat i att en överenskommelse träffats mel-

lan kommittén och RRV å ena sidan och kommunförbunden å andra sidan. Förbunden har funnit att kommitténs förslag till nya upphandlingsregler för staten är lämpligt även för kommunal upphandling. De har därför i överenskommelsen utfäst sig att utarbeta ett nytt förslag till kommunalt upphandlingsreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar. Enligt överenskommelsen skall man härvid sträva efter att — med beaktande av de i några avscenden speciella kommunala förhållandena — så nära som möjligt ansluta reglementet och anvisningarna till de föreslagna statliga reglerna. Det förutsätts i överenskommelsen att reglemente och anvisningar skall antas av fullmäktige i primärkommunerna och av landstingen.

Förslaget att enhetliga regler skall gälla för statlig och kommunal upphandling har genomgående tillstyrkts av remissinstanserna. Från några håll framförs dock betänkligheter i fråga om den väg som valts. Sålunda förordar näringsfrihetsombudsmannen (NO) att frågan löses genom lagstiftning. Denna väg aktualiseras även av statskontoret, kommerskollegium och LO. Svensk industriförening säger sig inte ha stora förhoppningar om att en frivillig överenskommelse kan leda till det resultat som avses.

För egen del anser jag det vara ett starkt samhällsekonomiskt intresse att även den kommunala upphandlingen sker enligt enhetliga regler och i rationella former. Det bör även vara ett väsentligt kommunalt intresse inte minst från ekonomisk synpunkt. En tillämpning av fasta normer vid upphandlingen bör vidare bidra till att kommunerna undgår den kritik för bristande objektivitet som enligt kommittén inte sällan riktats mot framför allt de mindre kommunernas upphandling. Ett antagande av de föreslagna reglerna underlättas enligt min mening av de pågående kommundansammanläggningarna.

Mot bakgrund av det anförda förordar jag att man söker uppnå en tillämpning av enhetliga regler för statlig och kommunal upphandling på det sätt som den förut nämnda överenskommelsen förutsätter. Jag förutsätter självfallet att kommuner och landsting kommer att känna sitt ansvar och lojalt följa kommunförbundens rekommendation. Det av några remissinstanser förordade lagstiftningsalternativet bör övervägas först om rekommendationen inte får avsedd effekt. Jag avser att hålla mig underrättad om i vad mån de föreslagna reglerna kommer att antas av kommuner och landsting.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen och Sveriges industriförbund föreslår som en komplettering till rekommendationen att Kungl. Maj:t föreskriver att kommunala arbeten, för vilka statsbidrag utgår, skall upphandlas enligt de statliga reglerna, vilket skulle kunna stimulera till antagande av det föreslagna kommunala upphandlingsreglementet. Även denna fråga bör enligt min mening bedömas mot bakgrunden av rekommendationens effekt.

Enligt överenskommelsen motiverar de föreslagna ökade möjligheterna till upphandling i friare form en mera intensiv revision av upphandlingsverksamheten. Kommunförbunden och RRV har överenskommit att delge varandra sina erfarenheter av revisionsverksamheten. Jag finner detta vara värdefullt.

I kommunförbundens förslag till nytt upphandlingsreglemente ingår en bestämmelse att reglementet inte skall tillämpas vid upphandling från företag som ägs av en eller flera kommuner eller sammanslutning av kommuner. Härmed avses bl. a. Landstingens inköpscentral och Kommunaktiebolaget. NO har i sitt remissyttrande framfört betänkligheter mot en sådan undantagsregel. Jag vill dock framhålla att denna regel endast gäller under förutsättning att sådant företag vid sin egen upphandling tillämpat samma regler som anges i reglementet. Detta innebär en skärpning i förhållande till vad som gäller enligt nuvarande normalförslag. Jag anser dock att tillämpningen av denna undantagsregel noggrant bör följas upp.

Jag vill avslutningsvis ta upp frågan om *det internationella samarbetet på upphandlingsområdet*. De internationella åtaganden som Sverige hittills gjort på detta område har skett inom ramen för den Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). Dessa åtaganden avser upphandling av varor. I princip innebär EFTA-bestämmelserna att statliga myndigheter eller av staten kontrollerade organ vid sin upphandling inte får diskriminera mot företag i andra medlemsländer. Undantag från denna princip finns dock.

Kommittén har bedömt de framlagda förslagen mot bakgrund av EFTA-åtagandena. Man har i detta avseende särskilt analyserat förfarandet vid tidigareläggningen av industribeställningar vintern 1967—1968 med hänsyn till att det svenska förfarandet att utnyttja offentlig upphandling som ett medel i sysselsättningspolitiken mött viss kritik i EFTA. Kommittén har vid sin undersökning inte funnit att EFTA-förpliktelserna åsidosatts vare sig vid den statliga eller den kommunala upphandlingen. Kommittén konstaterar vidare att EFTA-diskussionerna inte klarlagt att hittillsvarande åtgärder strider mot EFTA-konventionen utan möjligen att de från vissa synpunkter kan diskuteras. Inte heller i övrigt har kommittén funnit att Sveriges EFTA-åtaganden utgör något avgörande hinder för genomförande av kommitténs förslag. Kommittén konstaterar dock att längre gående åtgärder, exempelvis i syfte att systematiskt stödja företag i viss region, kan leda till konflikt med Sveriges åtaganden inom EFTA.

Kommittén redogör även för övrig internationell verksamhet på upphandlingsområdet, främst inom OECD, som berör Sverige.

De remissinstanser som yttrat sig i frågan berör motsättningen mellan önskemålet om intern handlingsfrihet på upphandlingsområdet och

den internationella disciplin som man anser önskvärd och till fördel för Sverige. Kommerskollegium anser sålunda en internationell disciplin på upphandlingsområdet vara till fördel för Sverige och förordar att man från svensk sida fortsätter strävandena att uppnå detta. Därvid bör det enligt kollegiet vara en angelägen uppgift att precisera de undantag från icke-diskrimineringsprincipen som kan anses nödvändiga. Sveriges industriförbund finner det mindre lämpligt att fastställa nya riktlinjer för den svenska upphandlingspolitiken innan en uppgörelse på detta område uppnåtts med de europeiska gemenskaperna (EG). Förbundet anser att Sverige inte ensamt kan företräda en öppen liberal inställning om inte samma öppenhet visas oss från andra länder. Förutsättningar borde dock enligt förbundet finnas för bilaterala överläggningar med enskilda länder eller grupper av länder om ökad liberalisering på upphandlingsområdet.

För egen del anser jag att det är möjligt att genomföra de förslag som jag här framlagt utan att komma i konflikt med EFTA-reglerna. De föreslagna upphandlingsreglerna baserar sig på samma grundläggande princip om affärsmässighet som EFTA-reglerna. Till detta kommer de i Sverige gällande principerna om offentlighet och rätts-säkerhet som sträcker sig längre än vad som erfordras enligt dessa åtaganden. Att EFTA-reglerna dock sätter bestämda gränser för vår handlingsfrihet, bl. a. när det gäller våra möjligheter att använda upphandlingen för att främja regionalpolitiska syften, är uppenbart.

Sverige deltar i de förhandlingar som sedan länge pågått i OECD om gemensamma regler på upphandlingsområdet. Vi har också i våra diskussioner med EG förklarat oss intresserade av en uppgörelse på detta område. Vid de fortsatta överläggningar om offentlig upphandling, som Sverige i olika internationella sammanhang kan komma att delta i, bör vi sträva efter att uppnå en icke-diskriminationsregel med sådana undantag som tillgodoser våra intressen. Någon anledning att avvakta sådana överläggningar innan nya svenska upphandlingsregler införs, finns dock icke.

Jag hemställer att Kungl. Maj:t bereder riksdagen tillfälle att avge yttrande med anledning av vad jag har anfört om riktlinjer för den offentliga upphandlingen.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Maj:t Konungen att till riksdagen skall avlåtas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Gunnel Anderson