Finansutskottets betänkande

1981/82:28

om offentlig upphandling

I detta betänkande behandlar utskottet motionerna

1981/82:181 av Arne Fransson m. fl. (c) om översyn av upphandlingskungörelsen,

1981/82:298 av Rolf Sellgren (fp) om regionalpolitiska hänsyn vid statlig upphandling,

1981/82:379 av Birgitta Hambraeus m. fl. (c) om beaktande av samhällets sårbarhet vid offentlig upphandling,

1981/82:699 av Lars Werner m. fl. (vpk) om översyn av upphandlingskungörelsen,

1981/82:860 av Åke Polstam (c) och Stig Josefson (c) om information om vissa regler i upphandlingskungörelsen,

1981/82:893 av Johan Olsson m. fl. (c, m, fp) om myndigheters upphandling av tjänster,

1981/82:1165 av Jan Fransson m. fl. (s) om översyn av den offentliga upphandlingen,

1981/82:1166 av Erik Hovhammar m. fl. (m, c, fp) om insyn i kommunernas egenregiverksamhet,

1981/82:1175 av Rolf Rämgård (c) och Karl-Anders Petersson (c) om "samhällskort" för seriösa företag,

1981/82:1580 av Lars Werner m. fl. (vpk) om åtgärder mot kapitalflykt, i vad avser yrkande 5,

1981/82:1650 av Knut Billing m. fl. (m) om den offentliga egenregiverksamheten,

1981/82:1655 av Arne Gadd (s) och Nils Erik Wååg (s) om översyn av upphandlingsförordningen.

1. Motioner om ändrade principer för offentlig upphandling

I motion 181 av Arne Fransson m. fl. (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär utredning om översyn av upphandlingskungörelsen.

I motion 298 av Rolf Sellgren (fp) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts angående regionalpolitiska hänsyn vid statlig upphandling, innebärande bl. a. att anbud ej belastas med avståndsberoende kostnader.

I motion 379 av Birgitta Hambraeus m. fl. (c) hemställs att riksdagen uttalar att det offentliga upphandlingsreglementet inte bör hindra en långsiktigt klok upphandling i enlighet med vad som framförts i motionen.

I motion 699 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs att riksdagen hos regeringen hemställer om en översyn av upphandlingskungörelsen i enlighet med vad som anförts i motionen.

Utskottet

Vid tillkomsten av upphandlingsförordningen strävade man bl. a. efter att anpassa upphandlingsförfarandet i den offentliga sektorn till den upphandling i affärsmässiga former som äger rum i näringslivet. För att upphandlingen skulle kunna ske på ett effektivt sätt och i smidiga former var det nödvändigt att besluten om upphandling skulle kunna delegeras. Man var emellertid medveten om att det inte på alla nivåer i förvaltningen kunde finnas kompetens att bedöma en upphandling ur andra aspekter än de rent affärsmässiga.

Då riktlinjerna för upphandlingen behandlades av riksdagen 1973 fastslogs att avvägningen mellan affärsmässiga och andra hänsyn inte bör göras av de upphandlande myndigheterna utan av regeringen (prop. 1973:73, FiU 1973:27). De upphandlingsärenden som uppenbart är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden borde därför underställas regeringen. Det förutsattes att kommuner och landsting genom överenskommelser skulle tillämpa samma principer som staten vid sin upphandling. Sverige har i olika internationella samarbetsorgan medverkat till beslut om att vid offentlig upphandling inte diskriminera utländska leverantörer eller produkter.

Praktiskt taget varje år sedan dessa riktlinjer godtogs av riksdagen har motioner väckts med krav att även andra skäl än rent affärsmässiga bör kunna åberopas vid en myndighets upphandling från en viss leverantör. Framför allt har man krävt att regionalpolitiska, sysselsättningspolitiska och näringspolitiska aspekter bör beaktas vid upphandlingen.

I en av de motioner som nu är aktuella, *motion 181*, krävs en ändring i upphandlingskungörelsen så att även samhällsekonomiska faktorer och sociala faktorer vägs in i kungörelsen. I *motion 699* anförs att det är en brist att andra skäl än affärsmässiga, såsom regional-, försvars- eller sysselsättningspolitiska skäl, enligt nuvarande ordning inte kan tillgodoses vid

upphandling. Den totala samhälleliga kostnaden skulle kunna nedbringas även om inte absolut billigaste vara upphandlades.

Utskottet har då liknande motioner behandlats tidigare uttalat att affärsmässighet skall vara den grundläggande principen för den statliga upphandlingen. I betänkande 1981/82:6 anförde utskottet: "Varje enskild myndighet kan inte förväntas besitta den sakkunskap och överblick som krävs för att kunna värdera en upphandlings mera övergripande konsekvenser på t. ex. det regionalpolitiska planet. Det finns en uppenbar risk att upphandlande myndigheter värderar dessa effekter på skilda sätt. Detta skulle av anbudsgivare uppfattas som godtycke samtidigt som det på intet sätt skulle garantera ett utfall som totalt sett är det mest förmånliga för samhället och medborgarna." Utskottet vidhåller sin uppfattning härvidlag och vill inte förorda någon ändring i upphandlingsförordningen i den riktning som föreslås i motionerna 181 och 699.

I *motion 298* anses att myndigheterna skall kunna ta regionalpolitisk hänsyn. Om anbudsgivares anbud belastas med avståndsbetingade kostnader uppstår konkurrenssnedvridande effekter som gör att den statliga regionalpolitiken sätts ur kraft. Motionären avser i första hand varvsreparationer.

Utskottet vill med anledning av vad som sägs i motionen anföra följande.

Eftersom de olika anbudsgivande varv som nämns i motionen ligger på skilda platser längs kusten blir kostnaderna olika för att transportera dit isbrytare från hemmahamnen. Genom att även kostnaderna för att transportera isbrytarna läggs till de olika anbuden skapas jämförbarhet mellan de olika anbudens totala kostnader för anbudstagaren. Detta är i enlighet med upphandlingsförordningen, som säger att samtliga affärsmässigt betingade omständigheter skall beaktas. Utskottet delar därför inte motionärens uppfattning att anbud ej bör belastas med avståndsberoende kostnader och avstyrker motionen.

I *motion 379* begärs att riksdagen skapar klarhet i frågan huruvida det offentliga upphandlingsreglementet förbjuder t. ex. en kommun att se till vad som är långsiktigt bäst för kommunen när man väljer leverantör. Upphandlingsreglementet hindrar enligt motionärerna inte upphandlaren att väga in aspekter som t. ex. miljö- och klimatanpassning, leveranssäkerhet, närhet till service, liksom ett större samhällsansvar för att önskad kompetens bevaras i landet.

Upphandlingsförordningen gäller endast för statliga myndigheters upphandling. Nästan samtliga kommuner och landsting har emellertid valt att genom överenskommelser tillämpa det av kommunförbunden rekommenderade normalförslaget till kommunalt upphandlingsreglemente inkl. anvisningar med samma sakliga innebörd som den statliga upphandlingsförordningen och anvisningarna till denna.

Enligt riksrevisionsverkets (RRV) anvisningar till den statliga förordning-

en är det väsentligt att väga pris mot kvalitet och prestanda i övrigt. Även sådana omständigheter som anbudsgivarens möjligheter att under och efter leverans lämna god service, drifts- och underhållskostnader, lagringsbeständighet m. m. kan inverka vid prövningen av anbud. Det innebär således att priset inte är ensamt avgörande.

Utskottet anser inte att innebörden i upphandlingsförordningen behöver klarläggas ytterligare. Som utskottet redovisat ger förordningen enligt RRV:s anvisningar utrymme för att vid upphandling väga in vissa av de aspekter motionärerna nämner. Vad gäller att visa ett större samhällsansvar för att bevara önskvärd kompetens inom landet anser utskottet att det bör ankomma på regeringen att göra sådana bedömningar vid upphandling för statens räkning.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 379.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motionerna 1981/82:181 och 699,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:298,
3. att riksdagen avslår motion 1981/82:379.

2. Motioner om val av regiform

I motion 893 av Johan Olsson m. fl. (c, m, fp) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en översyn av upphandlingskungörelsen i syfte att uppnå ökad konkurrensneutralitet.

I motion 1166 av Erik Hovhammar m. fl. (m, c, fp) hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till redovisning av den kommunala egenregiverksamheten i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1650 av Knut Billing m. fl. (m) hemställs att riksdagen begär att regeringen verkar för att den av riksdagen tidigare uttalade huvudprincipen om konkurrensupphandling kommer till ett förverkligande även i praktiken.

Utskottet

I *motion 893* föreslås att upphandlingsförordningen kompletteras så att principen om affärsmässighet skall vara vägledande också vid avvägningen mellan egenregiarbete och upphandling i den statliga förvaltningen.

I *motion 1650* åberopas att riksdagen 1979 uttalade att huvudprincipen för statliga myndigheters och statsbidragsberättigad byggproduktion är att den genomförs efter upphandlingsförfarande med anbudskonkurrens. Trots riksdagens klart uttalade viljeinriktning har inte någon påtaglig förändring ägt rum, anser motionärerna.

Vad gäller statliga myndigheters val av regiform för byggnadsverksamhet

har utskottet nyligen, i anslutning till behandlingen av byggnadsstyrelsens verksamhet, tagit upp frågan om regiformen för den statliga byggnadsverksamheten (FiU 1981/82:18). Egenregiverksamheten inom byggnadsstyrelsen har minskat. När det gäller nybyggnation förekommer egenregiverksamhet i större omfattning endast i Stockholm. Reparations- och underhållsarbeten i egen regi förekommer förutom i Stockholm vid förvaltningarna i Lund och Uppsala. Som utskottet redovisat är denna verksamhet delvis motiverad av de speciella projekt som byggnadsstyrelsen har i t. ex. K-märkta fastigheter.

Det kan också nämnas i sammanhanget att riksrevisionsverket f. n. gör en revision av underlaget för val mellan verksamhet i egen regi och upphandling av motsvarande tjänster. Syftet är att få fram mer enhetliga bedömningsgrunder för val av regiform. Resultatet kommer att avrapporteras under det närmaste året.

I avvaktan på resultatet av denna revision anser utskottet det inte påkallat med något särskilt initiativ från riksdagens sida för att påverka de statliga myndigheternas egenregiverksamhet och upphandling utan förutsätter att myndigheterna följer riksdagens år 1979 uttalade princip.

Det är självfallet viktigt att resurserna utnyttjas lika effektivt i den kommunala sektorn som i den statliga sektorn. Enligt utskottets uppfattning finns det ingen anledning ifrågasätta att kommuner och landsting eftersträvar att fatta rationella beslut även då det gäller val av regiform för byggproduktion. En förutsättning för att kommunerna skall kunna utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt inom de av statsmakterna angivna målsättningarna är att man i så liten utsträckning som möjligt lägger restriktioner på hur resurserna skall utnyttjas. Denna inriktning skall även vara vägledande för de pågående utredningar som berör det kommunala området. Detta framgår av de tilläggsdirektiv som gavs till dessa utredningar i juni 1981 om begränsning av statlig normgivning till kommuner och landstingskommuner (dir. K 1981:42). I direktiven sägs att en "viktig utgångspunkt för utredningsarbetet bör vara att kommunerna och landstingskommunerna själva så långt möjligt skall få göra nödvändiga avvägningar mellan olika verksamhetsområden. Av hänsyn till den kommunala självstyrelsen och samhällsekonomin bör tvingande statliga föreskrifter i största möjliga utsträckning undvikas. Sådan reglering bör i princip endast förekomma när särskilt starka skäl kan åberopas."

Genom att de specialdestinerade statsbidragen i stor utsträckning ersatts med mera generella bidragsformer har också möjligheterna minskat att knyta speciella villkor till bidragen.

Utskottet vill, med hänvisning till det anförda, avstyrka motionerna 893 och 1650.

I *motion 1166* krävs en årlig redovisning av den kommunala egenregiverksamheten och kostnaderna för denna.

Utskottet har i och för sig ingenting emot att en kartläggning görs av den kommunala egenregiverksamheten. Det är tänkbart att en redovisning av kostnaderna för egenregiverksamhet och olika anbud skulle underlätta för kommuninvånarna att granska den kommunala verksamheten. Det bör emellertid ankomma på kommunerna själva att ta initiativ till en sådan redovisning.

Med det anförda avstyrker utskottet motion 1166.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1981/82:893,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:1650,
3. att riksdagen avslår motion 1981/82:1166.

3. Motioner som kräver kontroll av anbudsgivare

I motion 860 av Åke Polstam (c) och Stig Josefson (c) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1981/82:859 – att riksdagen hos regeringen begär åtgärder för att uppmärksamma alla offentliga myndigheter och verk på innebörden av bestämmelserna i upphandlingskungörelsen i enlighet med vad som anförts i motionen (7.2.2).

I motion 1175 av Rolf Rämgård (c) och Karl-Anders Petersson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär en utredning om möjligheterna att införa "samhällskort" för seriösa företag.

I motion 1580 av Lars Werner m. fl. (vpk) hemställs – med hänvisning till motiveringen i motion 1981/82:1578 – 5. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om att införa kontroll av samhälleliga upphandlingar av entreprenader m. m.

Utskottet

I *motion 860* begärs, med motivering i motion 859, åtgärder för att uppmärksamma offentliga myndigheter och verk på innebörden av bestämmelserna i upphandlingsförordningen vad gäller bedömningen av leverantörens vederhäftighet och pålitlighet. Enligt motionärerna kan det i många fall vara förenligt med affärsmässighet att inte anta ett anbud från en leverantör som är restförd. Restföringen kan tyda på ekonomiska problem av sådan art att leverantören kan få svårt att fullgöra sina åtaganden gentemot den upphandlande myndigheten. Motionärerna anser att även kommunerna och landstingen bör göras uppmärksamma på denna uttolkning av bestämmelserna av upphandlingsförordningen.

I *motion 1175* föreslås att ett "samhällskort" skall kunna utfärdas för de företag som seriöst sköter sina åligganden mot samhället vad gäller

inbetalningar av skatter och avgifter. Upphandlande myndigheter skall inte anta anbud från företag som inte kan uppvisa ett sådant samhällskort.

I *motion 1580* hemställs – med motivering i motion 1578 – att kontroll införs av samhälleliga upphandlingar av entreprenader. Kontrollen skall avse huruvida entreprenören har fullgjort sina skyldigheter mot samhället.

Utskottet behandlade hösten 1981 en rad motioner med liknande yrkanden. Dessa avstyrktes med motivering att det inom den översyn av upphandlingsbestämmelserna som en särskild utredare i juni 1981 fått i uppdrag att göra ingick att undersöka möjligheterna att tillgodose de krav som framfördes i de då aktuella motionerna. Utredningsmannen redovisade i mars 1982 sitt förslag till skattekontroll av leverantörer till stat och kommun (Ds B 1982:1). För att förhindra att företag som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter till det allmänna anlitas som leverantörer till stat och kommun, föreslås vissa åtgärder för att få till stånd ett utökat samarbete mellan de upphandlande myndigheterna å ena sidan och de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna å den andra sidan.

Utredningen föreslår att det i en särskild lag föreskrivs skyldighet att vid upphandling inhämta uppgifter om anbudsgivare från de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna. Informationsskyldigheten skall gälla såväl statliga som kommunala myndigheter. I samma lag föreslås skyldighet för de skattekontrollerande och skatteindrivande myndigheterna att lämna de uppgifter som har betydelse för bedömning av om anbudsgivaren fullgör sina skyldigheter i fråga om skatter och avgifter till det allmänna. Upphandlingsförordningen föreslås kompletterad med en bestämmelse med innebörden att anbud inte får antas om anbudsgivaren inte i vederbörlig ordning är registrerad för betalning av mervärdeskatt, innehållen preliminär A-skatt eller arbetsgivaravgifter. Det förutsätts att motsvarande bestämmelse på frivillig väg införs i de kommunala upphandlingsreglementena.

Det kan nämnas att kommun- och landstingsförbundet i cirkulärskrivelse 1981 till kommunstyrelserna respektive landstingens förvaltningsutskott redovisat förslag hur kommuner och landsting genom kontroll av tilltänkta entreprenörer kan bidra till att bekämpa organiserad ekonomisk brottslighet. Den brottslighet som kan förekomma i de företag med vilka en kommun har direkt samarbete kan också komma att beröra kommunen, framhålls det i cirkuläret. Det bör därför ligga i kommunens intresse att undvika att träda i avtalsförhållande med sådana företag.

Flertalet landsting och ett stort antal kommuner uppger att de kontrollerar tilltänkta entreprenörer hos bl. a. kronofogdemyndighet eller att de genom t. ex. personlig kännedom om företagen har tillräcklig kontroll i detta hänseende.

Det bör nämnas att utredningen övervägt men avvisat ett system liknande

det som föreslås i motion 1175. Utredaren anför att ett åläggande att förete registreringsbevis och intyg beträffande skatte- och avgiftsskulder av anbudsgivaren måste uppfattas som ett misstroende från den upphandlande myndighetens sida. Ett sådant kontrollsystem skulle enligt utredaren kunna verka störande på upphandlingsarbetet. Systemet skulle inte heller ge de ytterligare upplysningar om skatte- och avgiftsskulder som kan erhållas vid ett informationsutbyte, anför utredaren. Två av de i utredningen medverkande experterna har avgivit ett särskilt yttrande där de förordar ett alternativ med registreringsbevis och/eller intyg. De menar att detta system är enkelt, resursknappt och effektivt i förhållande till syftet.

Utredningens förslag remissbehandlas f. n. Remisstiden går ut i juni. Utskottet ser inte skäl att föregripa remissbehandlingen och regeringens ställningstagande och avstyrker sålunda motionerna 860, 1175 och 1580 yrkande 5.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1981/82:860,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:1175,
3. att riksdagen avslår motion 1981/82:1580 yrkande 5.

4. Motioner om teknikupphandling

I motion 1165 av Jan Fransson m. fl. (s) hemställs att riksdagen beslutar begära att regeringen gör en översyn av den offentliga upphandlingen i enlighet med vad som anförts i motionen.

I motion 1655 av Arne Gadd (s) och Nils Erik Wååg (s) hemställs att riksdagen hos regeringen begär att sådana tillägg och ändringar görs i bl. a. upphandlingsförordningen att myndigheterna prioriterar upphandling hos leverantörer där beställningen främjar näringslivets konkurrenskraft på längre sikt.

Utskottet

I *motion 1165* hemställs om en översyn av den offentliga upphandlingen i syfte att åstadkomma ökad teknikupphandling som medel för att uppnå näringspolitiska mål. I motionen slås fast att gällande upphandlingsförordning – utan ändringar – ger det stöd som behövs för en ökad teknikupphandling.

I *motion 1655* begärs sådana ändringar i upphandlingsförordningen att myndigheterna prioriterar upphandling hos leverantörer där beställningen främjar näringslivets konkurrenskraft på längre sikt.

Teknikupphandling innebär att köpa en vara eller tjänst som inte finns på marknaden utan kräver utvecklingsarbete för att uppfylla köparens krav.

Köparen skall genom teknikupphandling få en produkt som är bättre anpassad till behovet än vad marknaden erbjuder. Teknikupphandlingen blir en systematisk procedur som genomförs i flera steg och som regleras genom avtal mellan upphandlaren och leverantören.

Styrelsen för teknisk utveckling, STU, har sedan ett par år ansvar för att främja teknikupphandling från kommuner, landsting och den civila statsförvaltningen. Det sker genom upphandlarutbildning i samverkan med SIPU, statens institut för personaladministration och -utbildning, samt genom rådgivning och projektstöd vid teknikupphandlingen.

Enligt STU har en riktigt planerad och genomförd teknikupphandling flera fördelar. Den innebär att beställaren noga analyserar sina mål och behov och formulerar sina krav på produkten i kravspecifikationer och övrigt anbudsunderlag. Det avtalsbundna "samarbetet" i teknikupphandlingen innebär att en viktig kunskapsutveckling uppnås hos den levererande industrin. En väl genomförd teknikupphandling ökar också beställarens kompetens. Vid teknikupphandling förkortas vanligen tiden från idé till färdig produkt i serieproduktion vilket vanligen stärker leverantörens konkurrenskraft och sänker utvecklingskostnaderna. Teknikupphandling av en kostnadsmedveten beställare innebär enligt STU också att den framtagna produktens slutpris blir lägre än utan teknikupphandling, vilket ökar produktens konkurrenskraft på marknaden.

I samband med att utskottet hösten 1981 behandlade motioner med liknande innehåll yttrade sig STU över de då aktuella motionerna (FiU 1981/82:6 bilaga 5). STU anförde bl. a.

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

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

RRV har i januari 1982 yttrat sig till industridepartementet om förslag till ändringar i gällande upphandlingsbestämmelser med avsikt att stimulera till ökad teknikupphandling. RRV slår fast att frågan inte är *om* särskilda åtgärder behöver vidtas för att stimulera teknikupphandling utan *hur* sådana åtgärder skall sättas in för att reella effekter skall kunna uppnås.

RRV understryker att upphandlingsförordningen är knuten till upphandlingstillfället. Teknikupphandling måste planeras och förberedas ofta flera år före det första av normalt flera upphandlingstillfällen. Beslut om genomfö-

rande av teknikupphandling ingår naturligen som en del i ett vidare planeringsperspektiv och handhas av kompetensskäl i huvudsak av andra personer än dem som svarar för själva upphandlingen. Det är därför verkningslöst att i ett regelsystem, som styr själva upphandlingen och vänder sig till personal som hanterar denna, införa ett generellt krav på prövning av möjligheten till teknikupphandling.

RRV klargör att upphandlingsförordningen inte utgör något hinder för teknikupphandling. Sådan förekommer redan nu vid de större statliga myndigheterna helt inom ramen för gällande bestämmelser. RRV utesluter inte möjligheten av att anvisningarna kan göras tydligare på vissa punkter så att eventuella missförstånd kan undanröjas beträffande förutsättningarna att bedriva teknikupphandling. Detta är enligt RRV emellertid otillräckligt. Teknikupphandling skall genomföras med iakttagande av affärsmässighet. Detta kräver betydande teknisk, juridisk och ekonomisk kompetens samt möjlighet att ta vissa ekonomiska risker hos beställaren. De större statliga myndigheterna har kunnat bygga upp denna kompetens och genom sin storlek kunnat ta vissa risker. Utan kompetensstöd och ekonomiskt stimulansstöd har mindre myndigheter stora svårigheter att genomföra teknikupphandling. Risken för misslyckanden är uppenbar.

RRV förordar därför samordnade åtgärder för att stödja myndigheter som av egen kraft inte kan genomföra teknikupphandling. Dessa åtgärder, som skulle inkludera en integrering av de statliga stödinsatserna, hör enligt RRV naturligen hemma i budgetprocessen. Statsmakterna bör, om utvecklingen av teknikupphandlingen hos statliga myndigheter skall kunna föras framåt, kräva redovisning av teknikområden hos de myndigheter som inte ensamma klarar av teknikupphandling för att sedan, direkt eller genom STU, kunna initiera samordnade insatser som berör flera myndigheter.

Liknande system bör, anför RRV, kunna genomföras inom den kommunala upphandlingen med bistånd av kommunernas organisationer. Enligt RRV:s uppfattning finns nämligen stora outnyttjade möjligheter i fråga om teknikupphandling främst i primär- och landstingskommuner.

Utskottet konstaterar för sin del att intresset för teknikupphandling har ökat under senare år. Olika samhällsorgan har byggts upp som skall syssla med teknikupphandling, t. ex. de tre nya utvecklingsbolagen inom områdena energiteknik, miljöteknik och transportsystem. Vidare pågår enligt vad utskottet erfarit förhandlingar mellan staten och kommunförbunden om hur samarbetet mellan stat och kommun på detta område skall organiseras. Också enligt utskottets mening är, när det gäller teknikupphandling, den kommunala upphandlingen utomordentligt intressant och av stor samhällsekonomisk betydelse.

Av det anförda framgår att frågorna om teknikupphandling som medel för att främja utvecklingen inom den offentliga verksamheten och det svenska näringslivet är föremål för betydande intresse på olika håll i samhället. Det

har klargjorts att ändringar i upphandlingsförordningen inte är nödvändiga för att få en ökad teknikupphandling till stånd. RRV avser emellertid att ändra anvisningarna så att förutsättningarna att bedriva teknikupphandling klargörs. Utskottet förutsätter att regeringen fortlöpande följer frågan och vid behov vidtar erforderliga åtgärder för att främja teknikupphandling. Utskottet anser det emellertid inte påkallat med något särskilt initiativ från riksdagens sida. Med det anförda avstyrker utskottet motionerna 1165 och 1655.

Utskottet hemställer

1. att riksdagen avslår motion 1981/82:1165,
2. att riksdagen avslår motion 1981/82:1655.

Stockholm den 22 april 1982

På finansutskottets vägnar
ERIC ENLUND

Närvarande: Eric Enlund (fp), Rolf Rämgård (c), Arne Gadd (s), Bo Siegbahn (m), Per-Axel Nilsson (s), Karl-Anders Petersson (c), Anita Gradin (s), Lennart Blom (m), Roland Sundgren (s), Rolf Andersson (c), Mona S:t Cyr (m), Torsten Karlsson (s), Karin Flodström (s), Maj-Lis Landberg (s) och Gertrud Hedberg (fp).

Reservationer

1. Vid punkt 2. Motioner om val av regiform

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

dels den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Vad gäller" och på s. 6 slutar med "motion 1166" bort ha följande lydelse:

Den statliga och kommunala upphandlingen omfattar en betydelsefull del av den totala ekonomiska aktiviteten i det svenska samhället. Enligt beräkningar uppgår den till omkring 70 miljarder kr. per år. Härtill kommer den betydande verksamhet som äger rum inom den offentliga sektorn. Ehuru inga tillförlitliga uppgifter finns kan man grovt uppskatta värdet av den offentliga verksamheten i egen regi på områden där också privata företag är verksamma till åtminstone 20 miljarder kr. I ett läge där landets ekonomiska resurser är hårt ansträngda och där det icke minst är oundgängligt att hålla tillbaka utgiftsstegringen inom den offentliga sektorn är det av yttersta vikt att tillvarata alla möjligheter till en så rationell disposition av resurserna som

möjligt. Även om detta arbete under senare år bedrivits med ökad intensitet synes det uppenbart att denna strävan måste fortsätta.

Helt allmänt kan man fastslå att produktion i konkurrens med andra producenter är ägnad att ställa sig billigare än monopolproduktion. Ur denna synpunkt är det viktigt att de offentliga organens inköp i görligaste mån sker genom ett anbudsförfarande. Ett sådant utesluter självfallet inte att statliga och kommunala organ deltar i ett sådant förfarande. Detta medför också den fördelen för de ansvariga politiska instanserna att man får en bättre kunskap om effektiviteten i det egna organets verksamhet.

Vid en sådan bedömning är det givet att åtskilliga faktorer tas in i kalkylen. Det kan vara nödvändigt eller åtminstone önskvärt att man på den offentliga sidan har vissa minimiresurser för speciella syften.

Vad den statliga verksamheten beträffar har utskottet nyligen i anslutning till behandlingen av byggnadsstyrelsens verksamhet om regiformen för den statliga byggnadsverksamheten (FiU 1981/82:18) konstaterat att egenregiverksamheten inom byggnadsstyrelsen minskat. När det gäller nybyggnation förekommer egenregiverksamhet i större omfattning endast i Stockholm. Reparations- och underhållsarbeten i egen regi förekommer förutom i Stockholm vid förvaltningarna i Lund och Uppsala. Som utskottet redovisat är denna verksamhet delvis motiverad av de speciella projekt som byggnadsstyrelsen har i t. ex. K-märkta fastigheter. En K-märkning får dock inte i princip utesluta att sådana projekt kan genomföras i privat regi.

Vid sidan av byggnadsverksamheten finns det stora områden där staten i det privata näringslivet med fördel skulle kunna köpa varor eller tjänster. Om statsmakterna önskar en vidareutveckling för det offentligas del i denna riktning är det självfallet nödvändigt att föregå med gott exempel.

Riksrevisionsverket gör f. n. en revision av underlaget för val mellan verksamhet i egen regi och upphandling av motsvarande tjänster. Syftet är att få fram mer enhetliga bedömningsgrunder för val av regiform. Resultatet kommer att avrapporteras under det närmaste året. I avvaktan på resultatet av denna revision anser utskottet det inte påkallat med något särskilt initiativ från riksdagens sida för att påverka de statliga myndigheternas egenregiverksamhet och upphandling utan förutsätter att myndigheterna följer riksdagens år 1979 uttalade princip.

Vad den kommunala upphandlingen beträffar föreligger flera uttalanden i riksdagen bl. a. från 1979 om att anbudsförfarandet skall tillämpas av kommunerna vid beställningar som sker med statliga bidrag i framtiden. Samtidigt kan man konstatera att genom det nya systemet med generella statliga bidrag till kommunerna och en stark krympning av specialdestinerade bidrag har möjligheterna att påverka kommunerna i detta hänseende väsentligen minskats. Det är sålunda egentligen endast genom diskussioner och överenskommelser som en ökad användning av anbudssystemet kan komma till stånd. Visserligen får man utgå från att kommunalpolitiker i princip önskar hålla kostnaderna för en viss verksamhet på lägsta möjliga

nivå, men det är klart att det även på det kommunala området finns såväl traditioner som intressegrupper som strävar mot en så hög egenregiverksamhet som möjligt. Det är också givet att problemen ter sig olika för olika slags kommuner. För en liten kommun kan det te sig helt oekonomiskt att hålla sig med en stor kommunal byggnadsorganisation. För en större kommun däremot kan det vara lättare att alltid ha tillgång på olika slags arbeten som tillåter full sysselsättning för ett större antal kommunalanställda. En av farorna med en kraftigt utbyggd kommunal personalapparat är att vederbörande kommun i egen regi påtar sig åtskilliga uppgifter som icke kan ske till konkurrenskraftiga priser utan som endast motiveras av behovet att hålla arbetsstyrkan fullt sysselsatt. Denna tendens förstärks naturligtvis av grupper som har intresse av att hålla egenregin på en hög nivå oavsett om en större kommunal verksamhet skulle kunna erhållas för lika stort belopp genom anbudsförfarande.

Som ett realistiskt sifferexempel kan nämnas att om man genom ökat anbudsförfarande kunnat få en kostnadsbesparing med 15 % av de 20 miljarder kr., som egenregiverksamheten nu åtminstone torde uppgå till, skulle detta innebära en besparing på ca 3 miljarder kronor per år. Översatt till kommunal utdebitering skulle detta kunna medföra en skattesänkning med en krona per skattekrona.

Det gäller att göra alla berörda, inte minst de enskilda medborgarna, medvetna om betydelsen av här berörda åtgärder, som kan sänka de offentliga kostnaderna eller att för samma belopp förbättra den sociala sektorn.

I detta hänseende skulle det kunna vara av ett betydande värde om kommunerna, såsom föreslås i motion 1166, årligen kunde redovisa omfattningen av den kommunala egenregiverksamheten. Detta skulle ge såväl medborgarna som kommunalpolitikerna ett värdefullt jämförelsematerial mellan olika kommuner och en klarare bild av den egna kommunens ekonomi. Detta förutsätter dock att kommunerna gemensamt utarbetar normer för hur en sådan statistik skall göras upp.

dels utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1–3. att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:893, 1981/82:1650 och 1981/82:1166 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

2. Vid punkt 4. Motioner om teknikupphandling

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

dels den del av utskottets yttrande som på s. 10 börjar med "Av det anförda" och på s. 11 slutar med "och 1655" bort ha följande lydelse:

Av det anförda framgår att frågorna om teknikupphandling som medel för att främja utvecklingen inom den offentliga verksamheten och det svenska näringslivet är föremål för betydande intresse på olika håll i samhället. Den redovisning som utskottet lämnat och som är långt ifrån fullständig visar att en stor splittring i dag präglar teknikupphandlingsområdet. Samordnade insatser saknas för närvarande.

Utskottet föreslår därför att riksdagen av regeringen begär en översyn av samhällets organisation på teknikupphandlingens område. Syftet med översynen bör vara att utarbeta förslag som leder till att de statliga insatserna lättare kan överblickas, en klarare ansvarsfördelning mellan olika organ och en effektivare resursanvändning. En särskild uppgift inom ramen för översynen bör vara att utarbeta förslag om hur teknikupphandling mellan svenska industriföretag skall stimuleras.

Regeringen bör, i samband med att förslagen redovisas för riksdagen, också ta ställning till frågan om vilka finansiella resurser som från statens sida skall ställas till förfogande för stimulans av teknikupphandling.

Vad utskottet anfört med anledning av motionerna 1165 och 1655 bör ges regeringen till känna.

dels utskottets hemställan bort ha följande lydelse:

1–2. att riksdagen med anledning av motionerna 1981/82:1165 och 1981/82:1655 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Innehåll

Inledning 1
1. Motioner om ändrade principer för offentlig verksamhet 1
Utskottet 2
Hemställan 4

2. Motioner om val av regiform 4
Utskottet 4
Hemställan 6

3. Motioner som kräver kontroll av anbudsgivare 6
Utskottet 6
Hemställan 8

4. Motioner om teknikupphandling 8
Utskottet 8
Hemställan 11

Reservationer:
1. Vid punkt 2. Motioner om val av regiform (m) 11
2. Vid punkt 4. Motioner om teknikupphandling (s) 13

GOTAB 70975 Stockholm 1982