

Regeringens proposition

1978/79: 134

om behandlingen av gällande särställningar för vissa företag och myndigheter vid leveranser till staten, m. m.;

beslutad den 15 mars 1979.

Regeringen förelägger riksdagen vad som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll för den åtgärd som framgår av föredragandens hemställan.

På regeringens vägnar

OLA ULLSTEN

INGEMAR MUNDEBO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redovisas hur regeringen avser att behandla gällande särställningar för AB Allmänna Förlaget, Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, Swedair AB, SJ:s resebyråer, Statskonsult AB, Allmänna Bevakningsaktiebolaget och telverkets larmdivision vid leveranser till staten. I fråga om AB Allmänna Förlaget, Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, Swedair AB, SJ:s resebyråer och Statskonsult AB bedöms särställningarna kunna upphävas. Swedair AB bör ges möjlighet att övergångsvis sluta femåriga avtal med de myndigheter som nu anlitar företaget. I övriga fall bedöms övergångsåtgärder ej vara erforderliga när särställningarna upphör.

Särställningen för Allmänna Bevakningsaktiebolaget och televerkets larmdivision vid anordnande av bevakning kommer att ses över inom regeringens kansli. Härvid kommer att prövas om särställningen kan begränsas till att endast omfatta från säkerhetssynpunkt prioriterade bevakningsobjekt.

I propositionen berörs även frågan om myndigheternas val mellan olika entreprenadformer. Förslag om att reglera myndigheternas upphandlingsverksamhet i detta avseende avvisas.

BUDGETDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1979-03-15

Närvarande: statsministern Ullsten, ordförande, och statsråden Sven Romanus, Mundebo, Wikström, Friggebo, Wirtén, Rohde, Wahlberg, Hansson, Enlund, Lindahl, Winther, De Geer, Blix, Cars, Gabriel Romanus, Tham, Bondestam

Föredragande: statsrådet Mundebo

Proposition om behandlingen av gällande särställningar för vissa företag och myndigheter vid leveranser till staten, m. m.

1 Inledning

Med stöd av regeringens bemyndigande den 7 juli 1977 tillkallade jag en särskild utredare¹ för att utreda frågan om särställning för vissa myndigheter och företag vid leveranser till staten.

Utredningen, som antagit namnet monopolutredningen, har i ett första delbetänkande (SOU 1978: 48) Konkurrens på lika villkor behandlat följande särställningar:

— AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen (1974: 335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning,

— Svenska Utbildningsförlaget Liber AB:s särställning enligt det kungliga brevet 1974-06-28 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB,

— Swedair AB:s monopol enligt kungörelsen (1973: 598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB,

— SJ:s resebyråers företräde enligt kungörelsen (1952: 523) om anlåtande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor,

— Allmänna Bevaknings AB:s (ABAB) monopol enligt förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning,

— televerkets särställning i fråga om installation och underhåll av larmanordningar vid vissa statsmyndigheter enligt förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning,

— Statskonsult AB:s särställning i fråga om vissa rationaliserings-

¹ Professorn Gustaf Lindencrona

uppdrag enligt förordningen (1975: 657) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen.

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av domstolsverket, rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren (ÖB), försvarets civilförvaltning, försvarets materielverk (FMV), televerket, statens järnvägar (SJ), luftfartsverket, statskontoret, datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA), riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket, universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), skolöverstyrelsen (SÖ), generaltullstyrelsen, näringsfrihetsombudsmannen (NO), patent- och registreringsverket, överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF), statens planverk, statens lantmäteriverk, kartutredning 78 (Bo 1977: 01), Svenska kommunförbundet, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR, Landsorganisationen i Sverige (LO), Svenska arbetsgivareföreningen (SAF), Handelstjänstemannaförbundet, Svenska industritjänstemannaförbundet, Svenska transportarbetareförbundet, Svenska vaktbolags förbund, Föreningen Svenska läromedelsproducenter, Taxiflygföretagens riksförbund, Svensk Pilotförening, Bevakningsrådet, Svenska tryckeriföreningen, Statsföretag AB, Swedair AB, Liber Grafiska AB, Esselte Förlag AB, Allmänna Bevaknings AB (ABAB), Skyddsbevakning i Södertälje AB, Bevaknings AB Securitas, Securitas International AB, Nyge-Aero AB och HTF-rådet vid Bevaknings AB Securitas.

Universitets- och högskoleämbetet har bifogat yttranden av rättsvetenskapliga och nationalekonomiska institutionerna vid Göteborgs universitet. LO har bifogat yttrande från Statsanställdas förbund.

Till protokollet i detta ärende bör fogas monopolutredningens egen sammanfattning av sitt betänkande (*bilaga 1*), en sammanställning av remissyttrandena (*bilaga 2*) samt de författningsbestämmelser som reglerar de frågor jag nu avser att behandla (*bilaga 3*). Beträffande utredningens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

2 Föredragandens överväganden

2.1 Allmänna överväganden

Det ankommer på regeringen att besluta om regler för de statliga myndigheternas upphandling. Denna regleras sedan den 1 januari 1974 av upphandlingskungörelsen (1973: 600). De överväganden som legat till grund för kungörelsen finns redovisade i upphandlingskommitténs betänkande Offentlig upphandling (SOU 1971: 88) och i prop. 1973: 73 angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen. Förslagen i propositionen lämnades utan erinran av riksdagen (FiU 1973: 27, rskr 1973: 190).

Kungörelsen är tillämplig såväl vid upphandling av varor och tjänster

som byggnads- och anläggningsarbeten i den mån regeringen ej utfärdat särbestämmelser för något område. Det ankommer på RRV att utfärda tillämpningsanvisningar till kungörelsen.

Upphandlingskungörelsen innehåller dels generella regler för hur upphandlingsarbetet skall bedrivas, dels detaljerade regler för hur myndigheterna skall förfara i fråga om anbudsinfordran, anbudsöppning, förvaring av anbud, anbudsprovning m. m. Tillåtna upphandlingsformer är sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. *Sluten upphandling* innebär att anbud infordras, prövas och antas utan föregående förhandling med anbudsgivarna. *Förhandlingsupphandling* innebär att sedan anbud infordrats förhandlingar får föras med anbudsgivarna innan beslut om antagande av anbud fattas. *Direktupphandling* innebär köp på öppna marknaden utan att anbud formellt infordras.

Till de grundläggande principerna för den statliga upphandlingen hör att denna skall bedrivas på ett affärsmässigt och objektivt sätt. Befintliga konkurrensmöjligheter skall utnyttjas och anbud skall begäras från så många leverantörer att tillfredsställande konkurrens uppnås. Även anbud från icke tillfrågade anbudsgivare skall prövas.

Affärsmässighetsbegreppet innebär att myndigheterna skall bedöma varje upphandling enbart som en affärstransaktion. Någon entydig definition av affärsmässighetsbegreppet är inte möjligt att åstadkomma. Förutom pris och kvalitet måste bl. a. framtida servicemöjligheter och driftkostnader liksom anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden tas med i bedömningen. I affärsmässighetsbegreppet ligger att myndighet med beaktande av dessa faktorer skall anta det förmånligaste anbudet.

Upphandlingskungörelsen medger inte att myndigheterna gör avsteg från affärsmässigheten, även om det skulle föreligga starka skäl till detta. Bedömer en myndighet att ett upphandlingsärende är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden, skall ärendet i stället underställas regeringens prövning. Det skall emellertid röra sig om fall av väsentlig betydelse och det måste vara uppenbart att affärsmässigheten kan behöva vägas mot andra hänsyn för att underställningsförfarandet skall tillämpas.

Regeringen har emellertid möjlighet att bl. a. genom särskilda föreskrifter sätta upphandlingskungörelsen ur kraft och i stället styra myndigheternas upphandling till en viss producent. De inledningsvis nämnda särställningarna, som monopolutredningen behandlat, utgör alla exempel på att myndigheternas upphandling inom ett visst område styrts till en statlig myndighet eller ett statligt företag.

Denna typ av författningsreglerat leverantörsväl, som avser att ge leverantören en *särställning i produktionshänseende* bör skiljas från den författningsreglerade *inköpsamordning* som sedan länge förekommit på det statliga området. Som exempel på den senare kan nämnas myndig-

heternas skyldighet att anlita FMV vid upphandling av kontorsinventarier (SFS 1950: 18 och 1955: 91) och skyldigheten att anlita postverket vid upphandling av kontorsmateriel (SFS 1968: 414). I dessa senare fall har avsikten inte varit att ge någon producent en särställning utan att utnyttja det specialiserade kunnandet eller lagringskapaciteten hos en viss myndighet till att avlasta andra myndigheter ett upphandlingsarbete. I en del fall kan önskemålet även ha varit att i effektivitetsbefrämjande syfte inom statsförvaltningen bygga upp det samlade kunnande som krävs för att upphandlingen skall bli så förmånlig som möjligt för staten och för att den konkurrens som finns skall kunna utnyttjas.

Mest renodlat har denna strävan kommit till uttryck i de fall då särskilda myndigheter inrättats för upphandlingsarbetet på vissa områden, t. ex. byggnadsstyrelsen och utrustningsnämnden för universitet och högskolor. En liknande roll har tilldelats statskontoret i fråga om upphandling av datorer. Det är i samtliga fall fråga om att styra upphandlingsarbetet till en viss myndighet, inte produktionen till en viss leverantör. Den myndighet som fått det samlade ansvaret för en viss typ av upphandling är skyldig att följa upphandlingskungörelsens regler och ansvarar för att upphandlingen sker på ett affärsmässigt och objektiva sätt.

Utöver den författningsreglerade inköpssamordningen förekommer även en frivillig sådan, som har sin utgångspunkt i upphandlingskungörelsens krav på samverkan myndigheterna emellan. Denna frivilliga inköpssamverkan består i att myndigheter med stor förbrukning av en viss vara eller tjänst sluter ett avtal (s. k. avropsavtal) med en leverantör om vissa priser och rabatter, vilket även andra myndigheter kan utnyttja genom ett enkelt avropsförfarande. Övriga myndigheter besparas härigenom det arbete som en egen upphandling skulle ha inneburit och kan samtidigt få de rabatter som en storförbrukare kan erhålla. Avropsavtalen förekommer både i form av myndighetsinterna avtal och i form av avtal som kan utnyttjas av statsförvaltningen i dess helhet.

I direktiven till monopolutredningen anförde jag bl. a.:

”Det svenska näringslivet bör bygga på principen om en sund konkurrens mellan företagen i syfte att främja medborgarnas välfärd, förhindra slöseri med resurser och snedvridningar i näringslivets utveckling. I varje monopolställning ligger en risk för missbruk. Monopolställningen kan göra det frestande att hålla priserna på en högre nivå än vad som är rimligt med hänsyn till kostnaderna. Det finns också risk för att ett företag i en monopolsituation missgynnar vissa avnämare genom leveransvägran eller genom att tillämpa avsevärt sämre försäljningsvillkor än normalt. Monopol och karteller är därför i princip främmande för en social marknadsekonomi.

— — — — —

Den särställning som vissa företag eller myndigheter sålunda får vid leveranser av varor och tjänster till staten kan bl. a. få effekt när det gäller

- kvalitet, service, tillgänglighet och pris för statsverket,
- de för- och nackdelar det innebär för allmänheten, samt
- struktur och effektivitet inom den bransch där företaget i fråga verkar.

Med utgångspunkt från principen om affärsmässighet bör därför förekommande monopol och liknande arrangemang vid leveranser till staten göras till föremål för en samlad översyn. Syftet skall vara att kartlägga i vilken utsträckning skälen för en monopol- eller särställning är så starka att ett bibehållande är motiverat. — — —”

Utredningen har ingående behandlat de av mig angivna frågeställningarna. En utgångspunkt har härvid varit den grad av bundenhet för de enskilda myndigheternas handlande som de av utredningen behandlade särställningarna innebär.

Enligt monopolutredningen kan de statliga myndigheterna vara mer eller mindre bundna att anlita en viss leverantör, beroende på särställningsförfattningarnas utformning. Den mest ingripande formen av särställning bland de av utredningen undersökta fallen finns i förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning, i vilken det föreskrivs att myndigheten *skall* vända sig till ett bestämt företag.

De undersökta särställningarna kan i övrigt enligt utredningens mening rangordnas på följande sätt i fråga om graden av bundenhet. Kungörelsen (1973: 598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB och kungörelsen (1952: 523) om anlitan av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor innehåller båda ordet ”skall”. Detta följs emellertid av en inskränkande sats, som innebär att myndigheterna inte i alla lägen är skyldiga att anlita de i dessa författningar angivna leverantörerna. Ytterligare en lägre grad av bundenhet för myndigheterna förekommer i de nu gällande författningarna avseende AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Författningarna innebär inte någon skyldighet för myndigheterna att anlita företagen, men upphandlingskungörelsen sätts ur kraft i de fall då Allmänna Förlaget resp. Utbildningsförlaget anlitas. Den allra lindrigaste graden av bundenhet gäller i fråga om anlita Statskonsult AB enligt 6 § förordningen (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Myndigheterna är i detta fall endast skyldiga att infordra anbud även från Statskonsult AB.

Även om graden av bundenhet således kan variera framhåller utredningen att principen att vissa statliga företag och myndigheter skall ha förtur vid leveranser till staten är svår att förena med de allmänna riktlinjer och principer som gäller för den statliga upphandlingen och den statliga företagsamheten. Utredningen hänvisar bl. a. till vad föredraganden anförde i prop. 1973: 73 angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen:

”Erfarenheterna av den statliga upphandlingen visar enligt min upp-

fattning 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.”

Utredningen delar denna principiella inställning som bl. a. kommit till uttryck i upphandlingskungörelsen. Marknadshushållningen bör enligt utredningen vara basen för myndigheternas relationer med varandra och med statliga företag vid upphandling. Genom de regler som finns i upphandlingskungörelsen säkerställs också det viktiga kravet att alla producenter skall behandlas lika. Utredningen framhåller att härigenom befrämjas effektiviteten och uppnås att ett rättvisekrav förverkligas, vilket har ett värde i sig.

Att de samhällsekonomiska målen inte skall beaktas av myndigheterna i deras upphandling ser utredningen som ett uttryck för önskemålet om en klar funktionsuppdelning mellan myndigheter och regering. En sådan funktionsuppdelning medför enligt utredningen många fördelar. Skulle de enskilda myndigheterna beakta de samhällsekonomiska målen är det mycket möjligt att olika myndigheter skulle förstå dem olika. Genom att regeringen beaktar dem är en samlad politik möjlig.

Utredningen framhåller även att förekomsten av särställningar strider mot de principer som fastlagts för de statliga företagens verksamhet och hänvisar bl. a. till prop. 1969: 121 angående ett statligt förvaltningsbolag (sedermera Statsföretag AB), i vilken föredraganden anförde:

”De allmänna krav på företagens omställning och anpassning som näringspolitiken reser måste självfallet gälla de statliga företagen i lika hög grad som de privata, inte minst med hänsyn till att konkurrens under likartade förutsättningar mellan statliga och privata företag måste vara en viktig princip.”

Redan förekomsten av ett statligt företag i en bransch kan enligt utredningen ge anledning till farhågor hos konkurrenterna att detta företag åtnjuter fördelar av olika slag hos myndigheterna. Det är således av särskild vikt att de statliga företag som arbetar i en marknadsekonomi inte åtnjuter några privilegier. Härtill kommer de negativa effekter som monopolställningar och frånvaron av konkurrens i allmänhet ger upphov till. Utredningen har utförligt diskuterat den i direktiven angivna frågan om särställningarnas effekter, bl. a. utifrån svaren på en enkät som utredningen tillställt de större avnämarna av särställningsföretagens tjänster.

Utredningen konstaterar att rent teoretiskt är olika konsekvenser tänkbara i fråga om prisbildningen, konkurrenterna och branschen samt på särställningsföretagen själva. Bland de negativa följdverkningar som

kan uppstå nämns bl. a. prisdifferentiering med högre kostnader för de statliga myndigheterna som följd, allmän prisstegring i branschen om särställningsföretaget uppträder som prisledare, ineffektivitet hos särställningsföretaget till följd av frånvaron av konkurrens samt svårigheter för övriga företag i branschen att klara sig på grund av de konkurrensfördelar särställningsföretag åtnjuter.

Även om enkätsvaren inte ger belägg för att särställningarna medfört några större nackdelar för allmänheten, konstaterar utredningen att negativa effekter i form av fördyringar och förseningar för de myndigheter som tvingats anlita särställningsföretagen i många fall uppstått. I en del fall har detta uppvägs av en ökad kvalitet på tjänsterna. Denna kvalitet skulle emellertid flertalet myndigheter inte varit beredda att betala för om de haft frihet att välja leverantör.

Utredningen konstaterar vidare att för en diskussion av det berättigade i olika särställningar är det utan betydelse i vilken form verksamheten bedrivs. Det gör således ingen skillnad om det är en myndighet eller ett aktiebolag. Av betydelse är däremot att särställningsinnehavarna uppträder på en marknad. De producerar tjänster som utbjuds till köpare. De är inte ensamma på marknaden utan de konkurrerar med flera privata företag. Staten är inte heller enda köpare utan det finns dessutom ett stort antal privata köpare. Utredningen framhåller att detta innebär att de undersökta särställningsföretagen således inte producerar tjänster på sådana områden där monopol av ekonomiska skäl är svåra att undvika, som t. ex. järnvägstransporter och telekommunikationer.

Med utgångspunkt i de principiella överväganden som redovisats och mot bakgrund av en genomgång av skälen för och emot ett bibehållande i de enskilda fallen föreslår utredningen att de inledningsvis nämnda särställningarna upphävs. För Swedair AB föreslås vissa speciella övergångsbestämmelser under en femårsperiod med hänsyn till att företaget under det senaste året köpt sju taxifygplan just för den verksamhet som omfattas av särställningen. För ABAB föreslås en övergångstid på fem år samt ett kapitaltillskott till Statsföretag AB för investering i ABAB och ABAB:s dotterbolag Skyddsbevakning i Södertälje AB i syfte att förhindra ett privat monopol på bevakningsmarknaden. För övriga särställningsföretag föreslår utredningen att särställningarna skall upphöra att gälla vid utgången av år 1978.

Utredningen konstaterar att om särställningsförfattningarna upphävs blir de statliga myndigheter som tidigare upphandlat från särställningsföretagen skyldiga att följa upphandlingskungörelsen (1973: 600) och upphandla affärsmässigt med konkurrens på lika villkor för olika anbudsgivare. Utredningen framhåller att om en obunden upphandling från myndigheternas sida medför mindre önskvärda resultat i något avseende finns det alltid möjlighet att korrigera dessa effekter på annat sätt än genom särställningar. Bl. a. finns det möjligheter att genom lag-

stiftning ställa sådana krav på en bransch att den utvecklas på önskat sätt, att lämna generella eller särskilda bidrag till vissa företag, oavsett vem som är ägare, för att förmå dessa företag att beakta samhällliga synpunkter och mål samt att åstadkomma önskad konkurrens genom etablering av statliga företag i branscher som hotas av monopolisering. Genom det senare förfaringsättet kan statlig företagsamhet användas som ett medel för att effektivisera marknadsekonomin.

Nästan samtliga remissinstanser delar utredningens uppfattning att marknadshushållningen bör vara basen för myndigheternas relationer med varandra och med statliga företag vid upphandling. Effektiviteten främjas därigenom bäst såväl hos den upphandlande myndigheten som i hela samhällsekonomin. SAF framhåller att det även är ett rättvisekrav att alla producenter behandlas lika och betonar i likhet med utredningen att om en obunden upphandling från myndigheternas sida leder till mindre önskvärda resultat i något avseende finns det möjlighet att korrigera dessa effekter på bättre sätt än genom särställningar. Även Statsföretag AB har tolkat de mål regering och riksdag gett statsföretagsgruppen så att dess verksamhet inte bör kringgärdas av speciella regler i syfte att utestänga konkurrerande företag.

Flertalet remissinstanser ansluter sig helt till utredningens förslag att de undersökta särställningarna bör upphävas. De remissinstanser som har invändningar mot utredningens förslag kan i allmänhet acceptera att flertalet särställningar upphävs men anser att skäl kan finnas för ett bibehållande i något enstaka fall. Särskilt NO framhåller att det är av största intresse att man som nu skett prövar om offentliga regleringar fortfarande är motiverade eller om de genom den allmänna utvecklingen inom näringslivet, genom ändrad lagstiftning eller av andra skäl blivit inaktuella. Utredningens ståndpunkt ligger enligt NO helt i linje med konkurrensbegränsningslagens syfte. NO framhåller vidare att särställningar erfarenhetsmässigt orsakar negativa effekter både vad gäller prisbildningen och effektiviteten inom en bransch, bl. a. genom att konstlade skydd försvagar benägenheten för kostnadsänkande rationaliseringar. Avsaknad av incitament för rationaliseringar torde enligt NO vara speciellt framträdande beträffande sådana företag som utredningen behandlat. Liknande fall har i åtskilliga ärenden föranlett ingripande från NO:s sida.

Enligt RRV skulle det ha varit en fördel om den enkät till olika avnämare som utredningen företagit även tillställts åtminstone vissa mindre myndigheter. Härigenom skulle man fått en bättre grund för att analysera särställningarnas effekt på de olika avnämarna. Genom att särställningarna i många fall fungerar som ett slags inköpsamordning torde de ha medfört rationaliseringsvinster genom att myndigheterna inte behövt bygga upp en särskild inköpsorganisation eller förstärka en som redan finns. Rent allmänt framhåller RRV att ett upphävande av särställ-

ningsförfattningarna kommer att medföra väsentligt ökade krav på den statliga inköpssamordningens effektivitet och organisation. Flera remissinstanser delar denna bedömning.

De fackliga organisationerna anser i allmänhet att utredningen bättre borde ha belyst de samhällsekonomiska konsekvenserna och effekterna på sysselsättningen av att särställningarna upphävs. NO däremot framhåller att om ett företag som åtnjutit särställning är tillräckligt effektivt, så bör det inte heller uppstå några nämnvärda praktiska konsekvenser av att särställningen upphör. Om man emellertid väntar sig förändringar till följd av att särställningen upphör är detta indirekt ett tecken på att särställningen medfört sämre effektivitet.

För egen del delar jag den bedömning av principerna för den statliga upphandlingen som utredningen gjort. Någon annan grundläggande regel än affärsmässighetsprincipen torde vara svår att ställa upp för de enskilda myndigheternas handlande utan att detta skulle få negativa konsekvenser. Med nuvarande system har ju regeringen möjlighet att beakta de samhällsekonomiska aspekterna antingen genom att utfärda särskilda riktlinjer inom vissa områden eller genom att avgöra ett enskilt underställningsärende på ett sådant sätt att det överensstämmer med andra övergripande samhällsmål. Mot bakgrund av de principer som fastlagts för den statliga företagsverksamheten anser jag inte heller att det finns skäl att i fråga om statlig upphandling särbehandla statliga företag. Som jag tidigare framhållit är en sund konkurrens på lika villkor en förutsättning för ett väl fungerande näringsliv och för en fortsatt välfärdsutveckling.

Utredningen har enligt min uppfattning visat på ett flertal allvarliga invändningar mot att styra de statliga myndigheternas upphandling till en viss producent, som därigenom får en gynnad ställning. I likhet med utredningen anser jag att de problem som i en del fall föranlett särställningarna kan lösas på annat sätt än genom att ge en viss producent en gynnad ställning.

Målsättningen bör således vara att avveckla särställningarna om inte särskilda skäl talar mot detta. Härigenom uppnås fördelen av ökad konkurrens mellan olika producenter samtidigt som den enskilda myndigheten erhåller ökad handlingsfrihet. En ökad handlingsfrihet från myndighetens sida innebär dock inte att möjligheterna till verksamhet i egen regi utan vidare bör ökas. Risken att myndigheternas verksamhet i egen regi blir avsevärt dyrare än upphandling utifrån måste alltid beaktas. Det är därför nödvändigt att skapa garantier för att de olika alternativen verkligen blir jämförbara.

Flertalet av de myndigheter och företag som omfattas av de aktuella särställningarna erbjuder i dag konkurrenskraftiga tjänster till marknadsmässiga priser. Generellt sett bör därför ett upphävande inte ge anledning till någon oro för att detta skulle få konsekvenser i sysselsätt-

ningshänseende. I de fall sådana problem kan tänkas uppstå måste naturligtvis detta förhållande vägas in vid bedömningen av vilka övergångsåtgärder som ett upphävande bör förenas med. Jag vill emellertid betona att en högre sysselsättning inom sårställningsföretaget ofta motsvaras av en lägre sysselsättning inom branschen i övrigt. Oförändrad sysselsättning inom sårställningsföretagen kan med andra ord resultera i att andra företag i branschen tvingas att friställa personal eller får ett minskat nyrekryteringsbehov.

Det är också väsentligt att hålla i minnet att i de fall ett upphävande av sårställningarna leder till en minskad uppdragsvolym för sårställningsföretagen, är detta indirekt ett mått på den samhällsekonomiska ineffektivitet som sårställningen givit upphov till. De statliga myndigheterna har med andra ord betalat överpriser för något som kan produceras till lägre kostnader av andra företag i branschen.

Det av flera remissinstanser påvisade behovet av ökad frivillig inköpsamordning om sårställningarna upphävs, bör emellertid enligt min mening tillmätas betydande vikt, eftersom alternativen i en del fall synes vara en utbyggnad av myndigheternas upphandlingsverksamhet eller av deras verksamhet i egen regi. I den mån sårställningarna innehåller ett inslag av inköpsamordning är det således av betydelse att detta inte går förlorat när sårställningarna upphävs. En möjlighet att motverka detta utgör det frivilliga avropsavtalssystem, som jag tidigare redogjort för. En utökning av detta system till att även innefatta en del av de tjänster som nu omfattas av sårställningsförfattningarna skulle kunna underlätta de mindre och medelstora myndigheternas upphandlingsarbete. Jag återkommer till detta i anslutning till min redovisning av de enskilda sårställningsfallen.

Många av de sårställningar som nu är föremål för överväganden berör även andra departements verksamhetsområden. Jag har i dessa fall samrått med vederbörande statsråd i fråga om de ställningstaganden som redovisas.

2.2 AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB

Enligt cirkuläret (1972: 13) till statsmyndigheterna om mångfaldigande av handlingar skall normalt mångfaldigande genom yrkesmässigt tryck, dvs. boktryck eller annat tryck som kräver grafiskt utbildad personal, ske genom extern produktion. Detsamma gäller om mångfaldigandet är av mera omfattande slag eller om det ställer särskilda krav på det tekniska utförandet. Utrustning för yrkesmässigt tryck får inte anskaffas utan regeringens medgivande i varje särskilt fall. I fråga om den externa produktionen erinras myndigheterna i cirkuläret om skyldigheten att anlita AB Allmänna Förlaget.

Enligt kungörelsen (1974: 325) om framställning och utgivning av

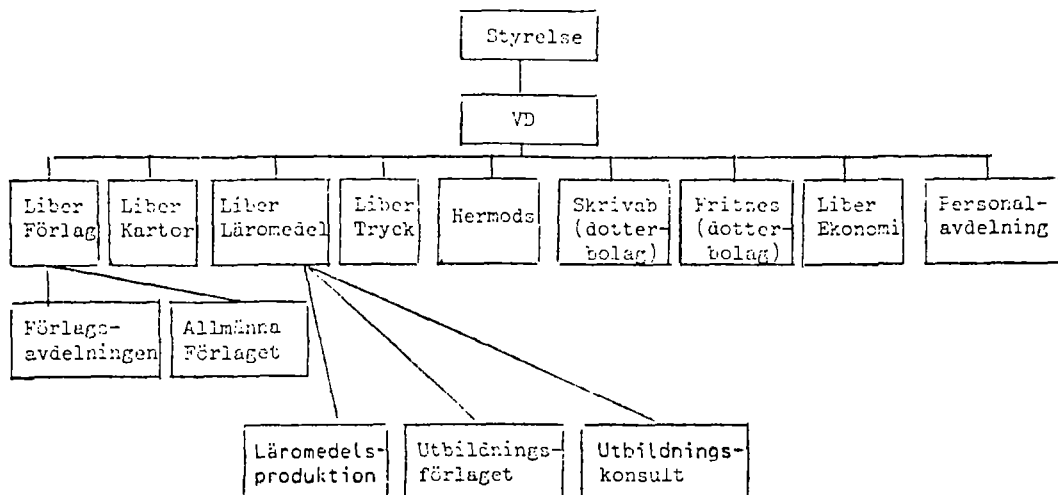
publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning skall statliga myndigheter utom departement och affärsverk antingen samråda med AB Allmänna Förlaget innan anbud infordras eller anlita detta förlag vid framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster som beräknas kosta mer än 1 000 kr., om regeringen ej föreskriver annat.

Genom regeringsbeslut den 28 juni 1974 har SÖ, UHÄ m. fl. utbildningsmyndigheter undantagits från nämnda skyldighet att anlita AB Allmänna Förlaget. De skall i stället antingen samråda med Svenska Utbildningsförlaget Liber AB innan anbud infordras eller anlita detta förlag.

Både AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB ingår numera i Liber Grafiska AB. Genom omstruktureringar av Liberkoncernen har de i författningarna använda företagsbeteckningarna blivit inaktuella. AB Allmänna Förlaget är sedan den 1 januari 1975 vilande och dess verksamhet bedrivs numera inom Liber Förlag, som är en division inom Liber Grafiska AB. Utbildningsförlaget utgör på motsvarande sätt i dag en avdelning inom divisionen Liber Läromedel. Koncernens organisation framgår översiktligt av följande tablå:

Liber Grafiska AB:

Liber Grafiska AB:



Av koncernens fakturerade försäljning år 1977 på omkring 360 milj. kr. svarade den del av koncernen som betecknats Allmänna Förlaget för ca 130 milj. kr. och den del som betecknats Utbildningsförlaget för ca 14 milj. kr.

Allmänna Förlaget medverkar vid upphandling av statligt tryck, samordnar myndigheternas inköpsverksamhet och anpassar produkter till ny grafisk teknik. Förlagsavdelningen ger ut böcker och publikationer såväl för myndigheter som i eget förlag och svarar för marknadsföring till bokhandel och allmänhet. Förlagsavdelningen omsatte år 1977 ca 36 milj. kr.

Utbildningsförlaget arbetar som en i förhållande till läromedelsredaktionerna fristående enhet inom divisionen Liber Läromedel. Större delen av produktionen utgörs av förlagstjänster åt de centrala utbildningsmyndigheterna. Produkterna utgörs av handböcker, debattböcker, tidskrifter, informationspaket, vetenskapliga skrifter m. m. Utbildningsförlagets verksamhet utgör endast en mindre del av Liber Läromedels totala produktion, som år 1977 uppgick till ca 104 milj. kr.

2.2.1 AB Allmänna Förlaget

Monopolutredningen har utförligt uppehållit sig vid frågan om AB Allmänna Förlagets särställning är att jämställa med den författningsreglerade inköpssamordning som jag tidigare redogjort för eller om den innebär att en viss producent getts en gynnad ställning i förhållande till andra tänkbara leverantörer.

Utredningen konstaterar att särställningen omfattar både framställning och utgivning av publikationer m. m. dvs. både den förlagsverksamhet som Förlagsavdelningen och den upphandlingsverksamhet som nuvarande Allmänna Förlaget inom divisionen Liber Förlag i dag bedriver. Särställningen innefattar således inte enbart upphandling av trycksaker utan även andra förlagsfunktioner, vilka inte kan rubriceras som inköpssamordning. Utredningen anser inte heller att AB Allmänna Förlagets ställning är någon motsvarighet till den författningsreglerade inköpssamordningen hos postverket (kontorsmaskiner), FMV (kontorsmöbler) och statskontoret (datamaskiner). De nämnda organen är skyldiga att följa upphandlingskungörelsen därför att de är myndigheter. Upphandlingsverksamheten inom Liber Förlag bedrivs visserligen med upphandlingskungörelsens bestämmelser som grund men förlaget är inte bundet av kungörelsen, eftersom det inte är någon myndighet.

Utredningen anser att parallellen med den i dag fungerande författningsreglerade inköpssamordningen för kontorsmateriel, kontorsmöbler, datamaskiner m. m. skulle ha varit rimligare om nuvarande Allmänna Förlaget inom Liber Förlag varit en uppdragsmyndighet som enbart ägnade sig åt upphandling av trycksaker. Utredningen anser det dock inte motiverat att ge nuvarande Allmänna Förlaget myndighetsstatus med bibehållen särställning eftersom även andra förlag skulle kunna upphandla trycksaker för statliga myndigheters räkning.

Till stöd för att behålla skyldigheten att samråda med eller anlita Allmänna Förlaget har i den av utredningen företagna enkäten anförts

att det inte är rationellt att varje myndighet bygger upp egen kompetens för upphandling av trycksaker. Om särställningen upphävs, kommer emellertid myndigheterna enligt utredningen att även i fortsättningen kunna anlita externa resurser för denna upphandling.

Utredningen anser att myndigheterna inte bör vara skyldiga att gå ut med anbud till olika leverantörer för varje enskild trycksaksupphandling. De bör kunna sluta avtal såväl med Allmänna Förlaget som med annat lämpligt förlag om att förlaget i fråga åtar sig arbetet att upphandla de trycktjänster som myndigheten behöver. Sådana avtal om upphandling av trycktjänster bör emellertid innehålla en klausul om att förlaget skall följa upphandlingskungörelsen vid upphandling för myndighetens räkning. Genom denna klausul ges tryckerierna enligt utredningen i det närmaste samma rättssäkerhetsgarantier som de skulle ha haft om myndigheten själv hade ombesörjt upphandlingen av tryck.

Sammanfattningsvis anser utredningen att AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen 1974: 335 bör avskaffas eftersom skälen för att behålla särställningen inte är tillräckligt starka.

Som en följd av att särställningen upphävs bör även cirkuläret (1972: 13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar ändras, så att hänvisningen till AB Allmänna Förlagets särställning i fråga om extern produktion tas bort. I stället bör enligt utredningen föreskrivas att möjligheterna att sluta avtal med förlag om upphandling av trycksaker skall övervägas och att sådant avtal skall innehålla en klausul om att upphandlingskungörelsen därvid skall tillämpas av förlaget.

Enligt utredningens mening kan Liber Förlag erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser. Särskilda övergångsåtgärder av hänsyn till företaget behövs således inte. Av enkätsvaren från Allmänna Förlagets avnämare drar utredningen vidare slutsatsen att det inte heller är motiverat med några särskilda övergångsåtgärder av hänsyn till avnämarna.

Flertalet remissinstanser delar utredningens bedömning att Allmänna Förlagets särställning kan upphävas. Som skäl anförs bl. a. att myndigheterna även efter ett upphävande kan anlita den service som Allmänna Förlaget erbjuder men att de då får större möjligheter att agera affärs- mässigt gentemot förlaget.

Liber Grafiska AB anser däremot att Allmänna Förlaget i dag arbetar som ett statligt upphandlingsorgan även om detta sker i bolagsform och att särställningen därför bör behållas. Allmänna Förlaget upphandlar grafiska produkter och tjänster från ca 200 företag fördelade över hela Sverige. Ett medelstort landsortstryckeri skulle behöva öka priserna på sina produkter med försäljningskostnader på 8—10 % om inte Allmänna Förlagets centrala inköpsfunktion fanns.

Även Svenska tryckeriföreningen anser att Allmänna Förlagets upphandlingsfunktion fungerar väl. Upphandlarna har en god överblick

över de grafiska företagen och deras leveransmöjligheter. Åtskilliga tryckerier som inte har kapacitet att sköta direktkontakter med myndigheterna får genom Allmänna Förlaget väl beredda arbeten. Det är också föreningens intryck att Allmänna Förlagets upphandlare sköter sin uppgift med oväld. Kritiken mot Allmänna Förlaget har främst haft sin grund i att förlaget är samordnat med den statliga tryckeriverksamheten. Svenska tryckeriföreningen anser därför att upphandlarna bör ges en självständig ställning gentemot samtliga anbudsgivare genom att upphandlingsfunktionen frigörs från de statliga tryckeri- och förlagsverksamheterna.

Även andra remissinstanser framhåller värdet av att de statliga tryckeribeställningarna också i fortsättningen läggs ut på ett samordnat och kontrollerbart sätt så att en god effektivitet upprätthålls. Bl. a. framhålls att myndigheternas möjligheter att samråda med förlags- och tryckeriteknisk expertis kommer att bortfalla om särställningen upphävs. RRV befarar att risken för icke affärsmässiga upphandlingar kan komma att öka genom att framför allt mindre myndigheter i dag saknar erforderlig kompetens för att upphandla tryckeritjänster.

Den av utredningen anvisade möjligheten att teckna avropsavtal med antingen Allmänna Förlaget eller annat förlag om upphandling av tryckeritjänster är föremål för delade meningar bland remissinstanserna. Liber Grafiska AB framhåller att denna uppläggning skulle ge mindre volym per inköpsföretag och därmed färre chanser till fördelaktiga avslut. Flertalet myndigheter är emellertid positiva till detta, även om några ifrågasätter om inte möjligheten att överlåta på utomstående företag att för myndighetens räkning sköta en upphandling bör ha ett uttryckligt författningsstöd, t. ex. genom ett tillägg till upphandlingskungörelsen.

För egen del anser jag det väsentligt att vid en diskussion av det berättigade i förlagets särställning hålla isär de olika slags tjänster som Liber Förlag erbjuder. Upphandlingsverksamheten, som avser inköp av trycksaker, administration av trycksaksframställning och rådgivning i produktions- och formgivningsfrågor, drivs nu under beteckningen Allmänna Förlaget. Verksamheten bedrivs med upphandlingskungörelsens bestämmelser som grund, även om någon formell skyldighet att följa denna kungörelse inte föreligger. Myndigheterna avlastas genom denna funktion ett upphandlingsarbete och debiteras för det utförda arbetet enligt självkostnadsprincipen.

Särställningen för AB Allmänna Förlaget enligt kungörelsen (1974: 325) om framställning och utgivning av publikationer, blankett eller annat tryckalster för statens räkning innefattar emellertid även en del av den förlagsverksamhet som bedrivs av Förlagsavdelningen inom Liber Förlag. Som exempel på tjänster som faller under kungörelsen kan nämnas av myndigheterna initierad förlagsutgivning, kommissionsförsäljning av publikationer för myndigheternas räkning samt blankett-

utgivning. I vad avser dessa senare förlagstjänster delar jag helt utredningens bedömning att särställningen bör upphävas. Dessa tjänster är av sådant slag att de skulle kunna upphandlas från flera konkurrerande förlag, däribland Liber Grafiska AB. I den mån en aktiv marknadsföring av publikationerna bedöms som angelägen borde bestämmelser om detta kunna tas in i de avtal som sluts, i stället för det åliggande som Liber Grafiska AB anser sig ha fått i samband med att särställningen infördes. Mindre och medelstora myndigheter utan tidigare erfarenhet av att upphandla förlagstjänster kan emellertid behöva visst stöd för sitt upphandlingsarbete om särställningen upphävs. Jag har därför för avsikt att uppdra åt någon central upphandlande myndighet att tillhandahålla upphandlingsteknisk rådgivning avseende bl. a. utformning av anbudsinfordran, existerande konkurrensmöjligheter och avtalsformulering i samband med upphandling av förlagstjänster.

I fråga om den upphandlingsverksamhet som nu bedrivs under beteckningen Allmänna Förlaget inom Liber Förlag är förhållandet mera komplicerat. Av förarbetena till förvaltningslagen (jfr prop. 1971: 30, s. 332) framgår klart att ärenden som angår statens upphandling inte är att anse som myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan förvaltningsuppgift lämnas över till bolag, förening, samfällighet eller stiftelse. Endast om uppgiften innefattar myndighetsutövning måste det ske med stöd av lag. Något formellt hinder för regeringen att överlämna en inköpssamordningsfunktion till ett statligt eller privat företag föreligger således inte.

Att regeringen har denna möjlighet innebär inte att den därmed står de upphandlande myndigheterna till buds. En statlig myndighet kan inte undandra sig de krav som bl. a. förvaltningslagen, bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet och upphandlingskungörelsen ställer genom att hänvisa till att dess upphandling ombesörjs av ett visst företag, statligt eller privat. Såsom några remissinstanser påpekat fordras författningsstöd av det slag som nu gäller för anlitaandet av AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB för att myndighet skall befrias från sitt ansvar för hur upphandlingsärendena handlagts.

Även regeringen bör emellertid enligt min mening visa stor återhållsamhet i fråga om att lägga inköpssamordnande funktioner på privata eller statliga bolag. De regler som är avsedda att garantera rättssäkerhet, offentlighet och objektivitet i den statliga upphandlingen sätts nämligen ur kraft i sådana fall. Detta gäller även om det föreskrivs att företaget i fråga skall följa upphandlingskungörelsens regelsystem. Detta regelsystem är inte avsett att fungera fristående från annan förvaltningsrättslig normgivning. Läggs däremot den inköpssamordnande funktionen på en myndighet är denna i sin upphandling skyldig att iaktta nyssnämnda normgivning inkl. upphandlingskungörelsen.

Vad jag nu anfört talar närmast för den av svenska tryckeriföreningen

förespråkade lösningen, nämligen att upphandlingsverksamheten inom Liber Förlag, dvs. nuvarande Allmänna Förlaget antingen ges en fristående myndighetsstatus eller att upphandlingsfunktionen överförs till en existerande myndighet med näraliggande uppgifter. En sådan omorganisation stöter emellertid på en rad praktiska problem, bl. a. i fråga om personalens anställningsförhållanden, och skulle fordra ytterligare utredning. Jag är därför inte beredd att förorda detta. I stället anser jag att man försöksvis bör kunna pröva ett förfaringsätt som ligger nära det av utredningens föreslagna och som anknyter till det system av frivilliga avropsavtal för vilket jag tidigare redogjort.

En central upphandlande myndighet bör således ges i uppdrag att teckna för hela statsförvaltningen gällande frivilliga avropsavtal i fråga om de tjänster som Allmänna Förlaget i dag erbjuder, dvs. tillhandahållande av tryckteknisk expertis, trycksaksupphandling, redaktionella tjänster m. m.. Befintlig konkurrens i fråga om olika tjänster bör emellertid utnyttjas när dessa avtal skall tecknas. I likhet med vad som förekommer i fråga om en del nu gällande avropsavtal kan i vissa fall avtal behöva tecknas med mer än en leverantör. På så sätt undviks leveranssvårigheter samtidigt som myndigheternas valmöjligheter ökar.

Ett sådant system innebär att mindre och medelstora myndigheter inte behöver ha tillgång till tryckteknisk expertis för att göra affärsmässiga upphandlingar. Den myndighet som bedömer en egen upphandling av trycksaker eller ett eget avtal med ett visst förlag om upphandling av trycksaker för myndighetens räkning som förmånligare än ett utnyttjande av de centrala avropsavtalen, har möjlighet att i stället göra en sådan upphandling. Vid en sådan jämförelse måste dock även kostnaderna för det egna upphandlingsarbetet beaktas. Förekomsten av centrala avropsavtal innebär emellertid att antalet företag som har att svara för myndigheternas upphandlingsarbete i fråga om trycksaksproduktion begränsas. Mot bakgrund av de invändningar jag tidigare redovisat mot att förlägga upphandlingsfunktionen till enskilda företag finner jag detta angeläget. Begränsningen till ett fåtal företag är nödvändig för att garantera att myndigheterna även i fortsättningen får tillgång till centrala upphandlare med god marknadsöverblick.

Den av utredningen anvisade möjligheten att ändra cirkuläret (1972: 13) om mångfaldigande av handlingar så att myndigheterna ges möjlighet att sluta avtal om upphandling av trycksaker torde utgöra tillräckligt författningsstöd för att medge det av mig beskrivna förfaringsättet. Ändringen möjliggör för de myndigheter som inte önskar utnyttja de centrala avropsavtalen att teckna egna avtal om trycksaksupphandling. Jag är däremot, av de skäl som jag tidigare anfört, inte beredd att genom ändring av upphandlingskungörelsen generellt ge myndigheterna möjlighet att upphandla delar av sitt upphandlingsarbete.

De betänkligheter som jag tidigare redovisat mot att förlägga upphand-

lingsfunktioner till annan än myndighet gör att utvecklingen inom området måste följas med en viss uppmärksamhet. Skulle RRV vid sina granskningar av myndigheternas upphandlingar finna det svårt att få insyn i de företagna trycksaksupphandlingarna eller skulle allmänhet och konkurrerande leverantörer påtala olägenheter med det föreslagna systemet får detta omprövas.

Mot bakgrund av vad jag anfört är jag beredd att ansluta mig till utredningens förslag att upphäva särställningen för Allmänna Förlaget enligt kungörelsen (1974: 335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning. Upphävandet av kungörelsen bör emellertid anstå till dess att centrala avropsavtal föreligger på de områden som jag redogjort för. Enligt vad jag erfarit behöver anbudsinfordran, anbudsutvärdering och avtalstecknande inte ta någon längre tid sedan en lämplig avtalstecknande myndighet fått i uppdrag att teckna avtalen.

2.2.2 Svenska Utbildningsförlaget Liber AB

Enligt utredningen är den grundläggande frågan, om SÖ och UHÄ vid upphandling av förlagstjänster av effektivitetsskäl bör vara befriade från att följa upphandlingskungörelsen, om de anlitar Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, vilket numera motsvaras av den enhet inom Liber Läromedel som betecknats Utbildningsförlaget. Övriga i regeringsbeslutet 1974-06-28 nämnda utbildningsmyndigheter har enligt utredningen utnyttjat möjligheten att använda sig av Utbildningsförlaget i så liten omfattning att det över huvud taget inte finns anledning att undanta dem från skyldigheten att följa upphandlingskungörelsen.

Utbildningsförlagets särställning omfattar inte enbart upphandling av trycksaker utan förlagets tjänster till utbildningsmyndigheterna består huvudsakligen av andra förlagstjänster. Då varken SÖ eller UHÄ anfört några skäl för eller önskemål om att särställningen skall bibehållas föreslår utredningen att den upphävs.

SÖ har emellertid i sitt svar på utredningens enkät anfört att fördelarna av att ha kontakter med ett enda förlag kan uppvägas av de nackdelar i prissättning m. m. som detta kan medföra. SÖ föreslår därför att SÖ:s hela trycksaksproduktion görs till föremål för en totalentreprenad, om särställningen upphävs.

Utredningen är starkt negativ till det av SÖ föreslagna förfarings sättet. Svårigheten att utarbeta ett tillfredsställande anbudsunderlag och att jämföra anbud vid en upphandling som omfattar SÖ:s hela trycksaksproduktion får enligt utredningen så negativa konsekvenser för affärs mässigheten och objektiviteten i upphandlingsförfarandet att nackdelarna uppväger de av SÖ anförda fördelarna med att endast behöva ha fort löpande kontakter med ett enda förlag. Utredningen pekar i stället på

möjligheterna för SÖ att sluta separata förlagsavtal avseende olika delar av SÖ:s produktion.

Genom den anvisade avtalsmodellen anser utredningen att de ökade upphandlingskostnaderna för SÖ:s del mer än väl kommer att uppvägas av de besparingar som en affärsmässig upphandling av förlagstjänsterna kommer att medföra. Då utredningen bedömer att Utbildningsförlaget kan erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser föreslås inte några övergångsåtgärder.

Flertalet remissinstanser har inget att erinra mot att särställningen upphävs. UHÄ kan inte finna några skäl att bibehålla särställningen utan delar den principiella inställning som upphandlingsrörelsen ger uttryck för. SÖ anser inte att upphandlingskungörelsen är tillämplig på SÖ:s försäljningsfinansierade utgivning, dvs. den utgivning där förlaget står för hela eller delar av den ekonomiska risken. Ett upphävande av särställningen kommer därför endast att innebära ett omständigare förfarande i fråga om den egenfinansierade utgivningen, dvs. vid köp och beställning av tryck för egen räkning. Några remissinstanser motsätter sig ett upphävande med hänvisning till att nuvarande regler inte innebär någon skyldighet för utbildningsmyndigheterna att anlita Utbildningsförlaget.

Utredningen får stöd av remissinstanserna för uppfattningen att flera smärre avtal avseende olika delar av SÖ:s trycksaksproduktion bör vara att föredra framför det av SÖ föreslagna upphandlingssättet. Enligt någon remissinstans får emellertid inte den av utredningen framförda uppfattningen leda till något generellt förbud mot att upphandla det samlade behovet av förlagstjänster vid ett och samma tillfälle, eftersom detta skulle innebära en inskränkning i myndigheternas frihet att välja den affärsmässigt lämpligaste avtalsformen. SÖ framhåller emellertid att man även fortsättningsvis tänker träffa förlagsavtal med Utbildningsförlaget eller annat förlag utan att tillämpa ett reguljärt anbudsförfarande då SÖ inte anser att upphandlingskungörelsen är tillämplig i fråga om dessa tjänster.

Som jag tidigare framhållit tillmåtar jag förekomsten av konkurrens inom det svenska näringslivet stor betydelse. Jag kan inte finna att några vägande skäl anförts för att låta utbildningsmyndigheterna efter eget gottfinnande utestänga andra förlag än Liber från att konkurrera om sin utgivningsverksamhet. Som utredningen påpekat är det nu inte fråga om utbildningsmyndigheterna skall vara skyldiga att vända sig till Utbildningsförlaget utan om de skall vara befriade från upphandlingskungörelsens regler och krav i de fall de gör det.

Särställningens existensberättigande är enligt min mening desto tveksammare som det tycks råda betydande osäkerhet om vad den egentligen omfattar. Både Liber Grafiska AB och SÖ har tydligen tolkat den så att den inte avser den inom Liber Läromedel bedrivna läromedelspro-

duktion. Enligt SÖ är den inte heller tillämplig i fråga om SÖ:s försäljningsfinansierade utgivning i övrigt. Det område inom vilket den anses tillämplig skulle därmed endast utgöra en mindre del av Utbildningsförlagets verksamhet och mindre än 5 % av den produktion som bedrivs inom Liber Läromedel. Mot bakgrund av den tolkning som tillämpats finner jag inte att ett upphävande av särställningen kan komma att få några större konsekvenser vare sig för Liber Grafiska AB eller SÖ.

Den av SÖ framförda uppfattningen att inte heller upphandlingskungörelsen skulle vara tillämplig i fråga om SÖ:s försäljningsfinansierade utgivning är emellertid enligt min mening inte riktig. Det är här uppenbarligen en fråga om upphandling av förlagstjänster. Den av mig anvisade konstruktionen i samband med behandlingen av AB Allmänna Förlagets särställning borde kunna tillämpas även i detta fall. De av en central upphandlande myndighet tecknade avropsavtalen i fråga om trycksaksupphandling bör avsevärt kunna reducera de praktiska upphandlingsproblem som SÖ redogjort för. Den myndighet som får i uppdrag att teckna dessa avtal bör även ges i uppgift att undersöka möjligheterna att utöka avropsavtalen till att även omfatta standardavtal om olika slags förlagstjänster. Genom möjligheterna till teknisk rådgivning i fråga om upphandlingsarbetet och genom förekomsten av sådana avropsavtal bör SÖ:s upphandlingsproblem kunna lösas. Därmed skulle behovet av en övergångsperiod kunna inskränka sig till den tid det tar att utarbeta avtalen. Särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB enligt regeringsbeslutet av den 28 juni 1974 kan således upphävas samtidigt som AB Allmänna Förlagets särställning upphävs.

Det kan emellertid i detta sammanhang finnas anledning att något beröra den av SÖ och remissinstanserna behandlade frågan när en totalupphandling av en viss typ av tjänster är att föredra framför delupphandlingar avseende mindre områden.

Att infordra anbud på hela den verksamhet som tidigare täckts av särställningsförordningarna, t. ex. en myndighets hela publiceringsverksamhet, är enligt min mening knappast förenligt med upphandlingskungörelsens krav på upprättande av ett fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag. Skall avtal om t. ex. förlagstjänster träffas, bör dessa tjänster preciseras på ett sådant sätt att infordrade anbud blir jämförbara. Det torde t. ex. vara fullt möjligt att separat upphandla olika avgränsade tjänster eller att träffa avtal avseende olika delar av publiceringsverksamheten utan att upphandlingsarbetet därigenom blir alltför betungande. Att ett sådant förfaringsätt skulle kunna innebära kontakter med mer än en leverantör torde inte innebära ett oöverstigligt problem i sammanhanget. De härav föranledda kostnaderna torde i vart fall vara små jämfört med de kostnader som avsaknaden av konkurrens på sikt kan innebära. Den upphandlande myndighet som får i uppdrag att teck-

na centrala avropsavtal på förlagsområdet bör därför även ges i uppgift att i möjligaste mån bryta ned och precisera de tjänster som kan bli aktuella. Som någon remissinstans har påpekat är det emellertid den enskilda myndigheten som vid varje upphandlingsärende har att välja den affärsmässigt lämpligaste avtalsformen. Jag har inte för avsikt att göra några inskränkningar i denna myndigheternas handlingsfrihet som f. ö. snarast får ses som en i upphandlingskungörelsen föreskriven skyldighet att utnyttja alla de konkurrensmöjligheter som kan finnas. Även utnyttjandet av de avropsavtal jag tidigare beskrivit är ju frivilligt, så till vida att myndigheten kan göra en egen upphandling, om den bedömer att en sådan kan ge ekonomiskt bättre villkor. Med tanke på de administrationskostnader en egen upphandling medför måste det emellertid i flertalet fall röra sig om större upphandlingar för att en egen upphandling skall vara att föredra framför utnyttjandet av tillgängliga avropsavtal.

2.3 Swedair AB

Särställningen för Swedair AB grundas på kungörelsen (1973: 598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB. Enligt kungörelsen skall statlig myndighet eller annat statligt organ vid beställning av flygtransport, sedan gällande avtal med annat företag löpt ut, anlita Crownair Swedish Ltd AB, om regeringen inte föreskriver annat. Detta gäller dock ej om

- flygningen utförs med helikopter,
- flygningen utförs med flygplan med en tillåten flygvikt överstigande 5 700 kg,
- flygningen utförs med flygplan som rymmer högst två passagerare utöver föraren, eller
- Crownair Swedish Ltd AB icke åtar sig uppdraget eller det eljest är uppenbart att Crownair Swedish Ltd AB ej lämpligen bör anlitas.

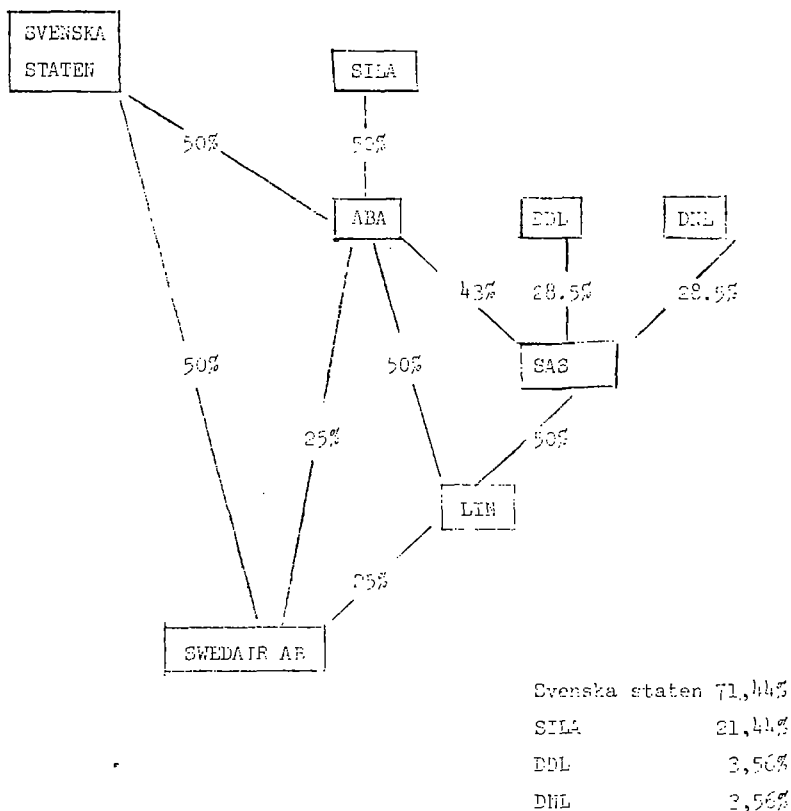
Crownair Swedish Ltd AB bildades år 1968 och övertogs i februari 1969 av det statliga företaget Svenska Utvecklingsaktiebolaget (SUAB). I samband med att aktiekapitalet fördubblades inträdde Linjeflyg AB i november 1971 som hälftendelägare i Crownair.

Med stöd av regeringens bemyndigande träffade chefen för försvarsdepartementet den 8 mars 1973 avtal med SUAB om förvärv för statens räkning av bolagets aktier i Crownair Swedish Ltd AB. Crownair träffade den 12 april 1973 avtal om köp av Ehrenström Flyg AB. Köpet omfattade även Ehrenströms då gällande kontrakt om flygtjänster åt vissa statliga myndigheter m. fl.

I april 1975 köpte Crownair Svensk Flygtjänst AB. Detta företag representerade det amerikanska flygplansmärket Cessna. I samband med förvärvet av Svensk Flygtjänst bytte Crownair Swedish Ltd AB namn till Crownair Flygtjänst AB Swedair. År 1976 antogs namnet Swedair

AB. Sedan AB Aerotransport (ABA) år 1975 gått in som delägare i Swedair, uppgår statens andel av Swedairs aktiekapital till något över 70 %. Ägarförhållandena framgår i övrigt av följande uppställning.

SWEDAIR AB
ÄGAREFÖRHÅLLANDEN



Förkortningarna står för:

ABA: AB Aerotransport

DDL: Det danske luftfartselskab A/S

DNL: Det norske luftfartselskap A/S

LIN: Linjeflyg AB

SAS: Scandinavian Airline System

SILA: Svensk Interkontinental Lufttrafik AB (aktierna ägs av svenskt näringsliv).

Swedair-koncernen hade år 1977 omkring 400 anställda. Bolaget bedriver anslutningstrafik till Linjeflygs och SAS:s reguljära trafik, målflygning för försvaret, kartfotoflygning, ambulansflygning samt post- och taxifygning. Vid sidan av flygverksamheten bedriver bolaget flygverkstadsrörelse samt betjänar försvarets robotförsöksplatser och svarar för driften av vissa kommunala flygplatser. Företaget har dessutom agenturen för bl. a. det amerikanska flygplansmärket Cessna.

Av den totala omsättningen verksamhetsåret 1976/77 på omkring 98 milj. kr. hänförde sig ca 8,6 milj. kr. till den del av verksamheten som omfattas av särställningen. Det är i huvudsak fem myndigheter som i enlighet med särställningsförfattningen anlitar Swedair, nämligen försvarets civilförvaltning, rikspolisstyrelsen, kriminalvårdsstyrelsen, lantmåteriverket och tullverket. De av Swedair producerade flygtimmarna för dessa myndigheter torde motsvara ungefär 6—7 % av den totala marknaden för denna typ av flygningar. Taxifygverksamheten gick verksamhetsåret 1976/77 med förlust medan verksamheten totalt gav ett överskott på ca 6 milj. kr. före bokslutsdispositioner och skatt.

Motivet till särställningen finns angivet i prop. 1973: 124 angående förvärv av aktier i Crownair Swedish Ltd AB. I propositionen konstaterades bl. a. att ett tiotal flygplan av typ Pembroke som ingick i flygvapnets transportflygorganisation av åldersskäl skulle komma att avvecklas under de närmast följande åren. Vidare konstaterades att ersättningsanskaffning för dessa flygplan inte planerades inom försvaret, eftersom det framtida flygtransportbehovet inte motiverade att den dåvarande kapaciteten behölls.

Enligt propositionen öppnade avtalet med SUAB om förvärv av Crownair möjligheter att på ett smidigt sätt tillgodose försvarets behov av flygtransportresurser i händelse av beredskapstillstånd eller krig. Övergången till beredskaps- eller krigsorganisation skulle enligt propositionen givetvis underlättas om bolagets tjänster utnyttjades för att tillgodose försvarsmaktens behov av flygtjänster i fred.

Det ansågs i propositionen vidare vara naturligt att statliga myndigheter utanför krigsmakten anlidade bolaget för flygtjänster. Genom att i huvudsak föra samman de fredstida statliga flygningarna i ett företag skulle en organisation skapas som hade kapacitet att tillgodose även de behov som kunde förutses för försvaret i en beredskaps- eller krigssituation.

Enligt monopolutredningen är den avgörande frågan om försvarets behov av flygtransportresurser i händelse av beredskapstillstånd eller krig kan tillgodoses, även om kungörelsen (1973: 598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB upphävs.

Av de ca 100 taxifygplan som finns i Sverige har Swedair endast sju. Enligt förfogandelagstiftningen kan försvaret vid behov disponera landets samtliga taxifygplan med piloter. Redan i fredstid har förberedel-

seåtgärder vidtagits genom krigsplacering av taxiflygplan och piloter. Det är i stort sett samma motorer, instrument, m. m. på olika flygplans typer inom taxiflyget, och ungefär hälften av taxiflygföretagen har den amerikanska flygplanstypen Cessna, för vilken Swedair är representant i Sverige. Utredningen anser därför att försvarets behov av flygtransportresurser i händelse av beredskapstillstånd eller krig kan tillgodoses, även om Swedairs särställning upphävs. Från beredskapssynpunkt är det primära intresset inte att Swedair hävdar sig i konkurrensen med andra taxiflygföretag utan att branschen som helhet utvecklas väl. En avveckling av Swedairs särställning skulle vara positiv för branschen, bl. a. genom att lokala taxiflygföretag kan betjäna statliga myndigheter som utlokaliseras från Stockholm samtidigt som dessa myndigheter slipper betala för tomflygningar från Stockholm.

Avskaffandet av Crownairs (Swedairs) särställning kompliceras emellertid enligt utredningen av det förhållandet att företagets taxiflygflotta på sju plan i sin helhet är anskaffad så sent som under räkenskapsåret 1976/77. Denna nyanskaffning har skett för att företaget skall kunna uppfylla sina skyldigheter enligt särställningsförfattningen.

Den del av Swedairs verksamhet som omfattas av särställningsförfattningen är enligt utredningen förlustbringande, trots att priserna möjligen ligger något högre än en del konkurrenters. Det kan därför inte utslutas att ett upphävande av särställningen kan medföra ytterligare förluster.

Företagets priser är beräknade utifrån en kalkylmässig avskrivning av flygplanen på åtta år. Ett tänkbart alternativ till övergångsbestämmelser hade enligt utredningen varit att statsmakterna täckt den förlust på de nyanskaffade planen som kan uppstå om särställningen omedelbart upphävs. Utredningen finner emellertid att det är omöjligt att i förväg på ett rättvisande sätt beräkna de förluster som kan uppkomma om särställningen omedelbart avskaffas.

Utredningen föreslår därför att en femårig övergångstid införs för sådana myndigheter som f. n. är bundna av avtal med Swedair. Övergångsbestämmelserna skulle innebära att dessa myndigheter ålades att sluta femåriga långtidskontrakt med Swedair baserade på befintliga ettårsavtal med årlig reglering av avtalen med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Skulle Swedair säga upp avtalen bör enligt utredningen myndigheterna inte längre vara skyldiga att anlita Swedair.

I övrigt föreslår utredningen att särställningen upphävs så att myndigheterna vid nytillkommande flygverksamhet och sådan flygverksamhet som det nu inte finns avtal om inte längre skall vara skyldiga att anlita Swedair.

Flertalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens förslag om att särställningen bör avskaffas. Även ÖB bedömer att ett upphävande kan ske utan olägenhet för flygvapnets fredsverk-

samhet och att det inte heller påverkar möjligheterna att tillgodose behovet av flygplan i krigsförbanden. Däremot är meningarna delade i fråga om utredningens förslag till övergångsbestämmelser och de konsekvenser dessa kan få.

Swedair understryker att bolaget inte kan acceptera ekonomiska förluster på grund av snabbt skiftande uppfattningar hos statsmakterna om hur man önskar lösa militära flygtransportproblem i beredskapstillstånd eller krig och om hur man i fredstid bäst förbereder sådana lösningar. Swedair har byggt upp personella och materiella resurser av betydande omfattning för att uppfylla de krav på transportkapacitet som följer av särställningen. På kort sikt kan bolaget inte ställa om resursanvändningen på ett godtagbart sätt om de statliga beställningarna bortfaller. Utredningens förslag till övergångsbestämmelser tillgodoser inte de krav på ekonomisk gottgörelse som Swedair anser sig kunna ställa om särställningen upphävs. Andra av bolaget bedrivna verksamheter än de direkt berörda kan komma att påverkas i negativ riktning genom att de gemensamma omkostnaderna måste slås ut på en mindre verksamhetsvolym. En nedskärning av t. ex. underhållsorganisationen minskar möjligheterna för flera av branschens bruksflygbolag liksom för allmänflyget i övrigt att erhålla det mera kvalificerade underhåll som f. n. inte kan tillhandahållas av annat företag inom landet än Swedair. Detta skulle kunna minska försvarets möjligheter att i beredskaps- och krigssituationer utnyttja bruksflygbolagens flygplansflotta. Om utredningens förslag likväl genomförs vill Swedair förbehålla sig rätten att påkalla förhandlingar om de ekonomiska problem som kan kvarstå vid övergångsperiodens slut.

Konkurrenterna till Swedair motsätter sig emellertid bestämt någon form av övergångsperiod. Marknaden är, enligt deras mening, liten och det redan sneda konkurrensförhållandet skulle ytterligare försämras under en så lång övergångsperiod som utredningen föreslagit. Swedair borde som Cessnaförsäljare ha alla möjligheter att på sunda ekonomiska grunder avyttra den eventuella överkapacitet som de under verksamhetsåret 1976/77 anskaffade sju flygplanen kan tänkas utgöra.

Även bland avnämarna till Swedairs tjänster är meningarna om det berättigade i en övergångsperiod delade. Några av de berörda myndigheterna bedömer övergångstiden som rimlig med hänsyn till Swedairs anskaffning av flygplan för att tillgodose deras behov. Statens lantmäteriverk framhåller emellertid att de förändringar i flygplansparken som Swedair genomfört inte kan godtas ur verkets synpunkt och att en övergångsregel enligt vad utredningen föreslår därmed inte bör bli tillämplig på lantmäteriverkets verksamhet. ÖB delar Swedairs bedömning att ett upphävande av bolagets särställning möjligen skulle kunna få negativa återverkningar på underhållsorganisationen i krig och därmed menligt påverka uthålligheten hos transportflygförband utrustade med civila flygplan.

De fackliga organisationerna bedömer i allmänhet den av utredningen föreslagna femåriga övergångstiden som tillräcklig. Några av dem framhåller emellertid att ett upphävande av särställningen inte får leda till att de statliga myndigheterna vänder sig till något av de mindre seriösa företagen inom branschen. Som exempel anförs att en del mindre seriösa företag varken har servicepersonal eller piloter fast anställda. Beträffande piloterna förekommer det enligt Svensk Pilotförening att dessa över huvud taget inte avlönas utan endast erbjuds gratis flygtimmar för att de skall kunna bibehålla sina certifikat. Skulle emellertid de påtalade defekterna i branschen kunna avhjälpas, kan även Svensk Pilotförening acceptera en successiv avveckling av särställningen.

För egen del delar jag utredningens bedömning att särställningen för Swedair bör avskaffas. Behovet av taxifygplan och piloter i händelse av beredskaps- eller krigstillstånd torde kunna tillgodoses även om statliga myndigheter ges möjlighet att anlita andra flygföretag än Swedair. Svårigheter föreligger enligt min mening endast i fråga om att fastställa en rimlig övergångstid och vilka åtgärder som därefter behöver vidtas för att komma tillrätta med de problem som de fackliga organisationerna påtalat.

Rent principiellt är jag av den åsikten att ett upphävande av en monopolställning inte i sig utgör grund för företaget i fråga att rikta krav på ekonomisk ersättning mot staten. Den gynnade ställning företaget mister kan enligt min mening principiellt inte accepteras som grund för ersättningsanspråk, bl. a. av den anledningen att marknadsbortfallet blir helt beroende av företagets förmåga att konkurrera sedan särställningen fallit bort. Skulle principen om ersättning för marknadsbortfallet accepteras innebär detta att ju ineffektivare och konkurrenssvagare företaget är desto större skulle ersättningen bli. Detta vore uppenbart orimligt.

Det ställer sig annorlunda om företaget, som i Swedairs fall, vid sina investeringsbeslut har utgått från att man är skyldig att uppfylla vissa förpliktelser till följd av de krav statsmakterna genom särställningen ställer på företaget. Investeringarna, och därmed företagets kostnadsstruktur, har därigenom anpassats till en annan situation än den som skulle uppstå om särställningen omedelbart upphävs. Jag delar därvidlag Swedairs uppfattning att företaget inte bör bli ekonomiskt lidande på grund av växlande uppfattningar från statsmakternas sida. Övergångsåtgärderna bör således fastställas utifrån vad som behövs för att i konkurrenshänseende jämställa Swedair med övriga företag i branschen.

Swedair är i dag ett av de största företagen inom branschen. Det vilar på en stabil ekonomisk grund och är väl konsoliderat. Företagets verksamheter ger totalt sett ett betydande överskott, även om just taxifygverksamheten går med underskott. De negativa effekter som Swedair främst hänvisat till består i att gemensamma omkostnader skulle få slås ut på en mindre verksamhetsvolym och att underlaget för flygverkstadsrörelsen skulle minska.

Rent företagsekonomiskt bör övergångsåtgärder ta sin utgångspunkt i vad som kan anses som rimlig avskrivningstid för planen i fråga och de avvecklingskostnader som en eventuell försäljning skulle ge upphov till. Jag kan emellertid instämma i utredningens bedömning att någon fast grund för att beräkna vilka ekonomiska konkurrensackdelar anskaffningen av sju plan under verksamhetsåret 1976/77 åsamkat Swedair inte existerar. Övergångsperioden får därför fastställas utifrån en allmän skälighetsbedömning, varvid hänsyn även bör tas till eventuella omställningsproblem för berörd personal.

Effekterna för personalens del blir naturligtvis beroende av den situation som uppstår när särställningen helt upphävs. Skulle, som de fackliga organisationerna påpekat, detta leda till att mindre seriösa företag anlitas, kan konsekvenserna bli betydande. Jag delar emellertid inte den oro som dessa organisationer givit uttryck för. Det finns enligt min mening knappast anledning att befara att statliga myndigheter skulle anlita sådana företag som inte ger personalen anställningstrygghet och som inte följer gällande kollektivavtal.

För att någon tveksamhet i detta avseende inte skall föreligga bör emellertid någon av de myndigheter som nu är stora avnämare av flygtjänster vid övergångsperiodens utgång ges i uppdrag att teckna avropsavtal om taxifygtjänster. Den myndighet som ges detta uppdrag bör samtidigt göras uppmärksam på förhållandena i branschen och uppmanas att i enlighet med anvisningarna till 15 § upphandlingskungörelsen vid anbudsutvärderingen lägga särskild vikt vid anbudsgivarens ekonomiska och tekniska resurser, hans insikt och erfarenhet liksom hans vederhäftighet och pålitlighet när det gäller att fullgöra åtaganden. Jag utgår ifrån att sådana flygföretag som inte på ett tillfredsställande sätt reglerat förhållandena för sin personal härigenom knappast kan komma i fråga som leverantörer till statliga myndigheter. Genom att myndigheterna vanligtvis utnyttjar existerande avropsavtal får berörd personal härigenom garantier för att den sysselsättning som de statliga myndigheternas efterfrågan skapar inte i ett konkurrensläge överförs till företag med undermåliga anställningsförhållanden. Förfaringssättet torde även innebära att Swedair efter övergångsperiodens slut inte behöver befara konkurrens från företag med väsentligen andra anställningsvillkor och personalkostnader än vad Swedair självt har.

Mot bakgrund av vad jag har anfört är jag beredd att i enlighet med utredningens förslag förorda en övergångsperiod på fem år enligt de riktlinjer monopolutredningen föreslagit. De myndigheter som nu är bundna av avtal med Swedair bör således åläggas att sluta femåriga långtidskontrakt med Swedair med årlig reglering av avtalen med hänsyn till kostnadsutvecklingen. För nytillkommande flygverksamhet och sådan flygverksamhet som det nu inte finns avtal om bör emellertid någon skyldighet att anlita Swedair inte föreligga. Skulle Swedair under övergångsperioden säga upp något av femårsavtalen, bör den myndighet

som berörs inte heller vara skyldig att fortsättningsvis anlita Swedair. I de fall någon av de berörda myndigheterna bedömer att ett sådant långtidskontrakt inte är tillämpligt på dess verksamhet eller att villkoren i avtalet skulle te sig alltför ogynnsamma bör frågan underställas regeringens prövning. Någon ekonomisk gottgörelse utöver den femåriga övergångsperioden kan enligt min mening inte bli aktuell.

Den av Swedair anförda oron för följd effekter på underhållsorganisationen vid ett upphävande av särställningen torde genom det föreslagna förfarings sättet vara obefogad. De statliga myndigheternas efterfrågan på flygtjänster minskar ju inte och de flygföretag som kan komma i fråga när avropsavtal tecknas torde ha samma behov av underhåll som Swedairs egna flygplan. Eftersom Swedair enligt egen utsago är det enda företag som kan tillhandahålla detta mera kvalificerade underhåll behöver något efterfrågebortfall inte befaras. Skulle emellertid ÖB eller Swedair efter övergångsperiodens utgång finna att underhållsorganisationen menligt påverkas av att myndigheternas flygtjänster upphandlas i fri konkurrens bör förhållandet anmälas till regeringen.

2.4 SJ:s resebyråer

Enligt kungörelsen (1952: 523) om anlitan de av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor skall den som behöver anlita resebyrå i samband med resa i statens ärende eller i verksamhet, för vilken kostnaderna helt eller till övervägande del bestrids av statsmedel, vända sig till statens järnvägar tillhörig resebyrå, om detta kan ske utan särskild olägenhet.

Särställningen för SJ:s resebyråer infördes år 1952 efter initiativ från riksdagens revisorer. Riksdagens revisorer fann att det i och för sig inte förelåg någon anledning till erinran mot att resebyrå användes vid beställning av biljetter. Däremot fann revisorerna det mindre tillfredsställande att vederbörande förrättningsmän använde sig av privata resebyråer. En del av biljettpriset för inhemska järnvägsresor kom därigenom att i form av provision tillfalla privata företag i stället för staten. Statsutskottet ställde sig bakom revisorernas förslag och utskottets utlåtande bifölls av riksdagen (SU 1952: 145).

Resebyråverksamheten utgör en särredovisad del av SJ och har således ingen självständig juridisk ställning. Verksamheten omfattade år 1977 49 resebyråer och ca 550 anställda. Omsättningen utgjorde samma år ca 780 milj. kr., varav 60 % affärsresor och resten privatresor. Resebyråverksamheten är lönsam och störst inom resebyråbranschen.

SJ:s resebyråer bedriver resebyråverksamhet, dvs. beställer biljetter och hotellrum åt kunderna. Däremot bedrivs researrangörsverksamhet i mycket liten utsträckning. Den statliga sektorns andel av den totala affärsreseförsäljningen uppskattas till ca 25 %. Flera av SJ:s resebyråer är lokaliserade i anslutning till statliga myndigheter.

Monopolutredningen framhåller att ingen av de tillfrågade avnä-

marna funnit skäl tala för att behålla särställningen för SJ:s resebyråer. Verksamheten är lönsam och hävdar sin ställning på konkurrensmarknaden. Den statliga sektorn svarar endast för en mindre del av den totala verksamheten. De avnämare som uttalat sig i frågan finner det sannolikt att SJ:s resebyråer kommer att anlitas även om särställningen upphävs. Enligt utredningen är det därför uppenbart att särställningen inte behövs för att SJ:s resebyråer skall kunna hävda sig på marknaden. Den provisionsinkomst som staten eventuellt skulle kunna gå miste om vid ett upphävande av särställningen förefaller bli obetydlig. Denna eventuella nackdel för staten bör enligt utredningen uppvägas av fördelarna av ökad konkurrens. Utredningen föreslår därför att kungörelsen (1952: 523) om anlitan av SJ:s resebyråer vid vissa resor avskaffas. Övergångsbestämmelser bedöms inte erforderliga.

En majoritet bland remissinstanserna har inget att erinra mot utredningens förslag. Flertalet av de myndigheter som svarat påpekar att man även i fortsättningen kommer att anlita SJ då man är nöjd med den service som SJ:s resebyråer erbjuder. Några remissinstanser finner det dock omotiverat att upphäva särställningen eftersom de anser att den inte medfört något slöseri med samhällets resurser och att den inte heller lett till någon snedvridning av näringslivets utveckling.

SJ anser för sin del att det är rimligt att företag inom den statliga sfären samverkar. Som skäl för detta anför SJ att rekommendationer av motsvarande slag till förmån för med SJ:s resebyråverksamhet konkurrerande företag sannolikt inte är ovanliga inom det privata näringslivet. SJ påpekar även att SJ:s resebyråer inte får placera belopp på räntebärande konto i bank på samma sätt som konkurrerande resebyråer. Ränteutgifter kan i resebranschen uppgå till betydande belopp. Inte heller kan SJ fondera medel för sin resebyråverksamhet.

För egen del kan jag inte finna att några bärande skäl anförts för att behålla särställningen för SJ:s resebyråverksamhet. I vad mån särställningen lett till någon snedvridning av utvecklingen i branschen är naturligtvis svårt att bedöma. SJ resebyråers huvudsakliga expansion har emellertid ägt rum efter det att särställningen infördes. Eftersom 1950- och 1960-talen var en expansiv period för resebyråbranschen i allmänhet, är det ogörligt att bedöma i vilken utsträckning tillväxten var ett resultat av särställningen resp. av den allmänna expansionen i branschen. Jag vill emellertid betona att avsaknaden av negativa effekter inte utgör skäl nog att behålla en särställning. För att ett bibehållande enligt min mening skall vara motiverat fordras antingen positiva effekter som kan förväntas uppväga de nackdelar som en särställning i allmänhet medför för konkurrens och samhällseffektivitet eller att ett avskaffande medför så negativa konsekvenser att dessa är oacceptabla i förhållande till de fördelar som ett upphävande av särställningen innebär. Ingen av dessa förutsättningar föreligger enligt min bedömning i detta fall.

Det av SJ påpekade förhållandet att företag inom den privata sektorn i en del fall samverkar torde i konkurrenshänseende uppvägas av den nuvarande lokaliseringen av en del av SJ:s resebyråer. Genom att dessa i flera fall är verksamma i samma lokaler som en del större myndigheter torde ett fortsatt gott samarbete inte vara beroende av någon allmänt hållen rekommendation. Jag är för min del benägen att tro att lokaliseringen och de affärsmässiga villkoren även inom den privata sektorn har större betydelse för vilken resebyrå som utnyttjas än eventuella rekommendationer.

Mot bakgrund av vad jag anfört föreligger enligt min mening inte några skäl för att bibehålla kungörelsen 1952: 523 om anlitande av SJ:s resebyråer vid vissa resor. Den bör således upphävas. Något behov av övergångsbestämmelser föreligger inte.

2.5 Statskonsult AB

Enligt förordningen (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen åligger det myndighet att vid utveckling av ADB-system och annan rationaliseringsverksamhet så tidigt som möjligt samråda med statskontoret i frågor som är av större omfattning eller principiell betydelse (3 §). Inom ramen för tillgängliga resurser biträder statskontoret de civila statsmyndigheterna vid större rationaliseringsutredningar (4 §). Är det på dataområdet fråga om anpassning av standard-system som DAFA tillhandahåller eller ändring av ADB-system i drift vid DAFA bör uppdraget lämnas till DAFA (5 §). Annat rationaliseringsuppdrag än enligt 4 och 5 §§ bör lämnas till Statskonsult AB eller annat lämpligt organ. Statskonsult AB skall därvid ges tillfälle att inkomma med anbud (6 §).

Särställningen för Statskonsult AB infördes på förslag av den s. k. SDS-utredningen (översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan statskontoret, Statskonsult AB och DAFA m. m. Ds Fj 1974: 11). Enligt upphandlingskungörelsen skall emellertid även anbud som avgivits av anbudsgivare som ej särskilt tillfrågats tas upp till prövning. Särställningen för Statskonsult AB när det gäller anbudsförfarandet innebär således inte att Statskonsult AB ges företräde i förhållande till andra anbudsgivare utan endast att Statskonsult ges tillfälle att avge anbud. Betydelsen av särställningen ökas emellertid av att konsultupphandlingar oftast är föremål för förhandlingsupphandling och att anbudsgivarkretsen ofta är relativt begränsad med hänsyn till det förhandlingsarbete som annars skulle bli följden. Bestämmelsen innebär således en konkurrensfördel genom att Statskonsult AB till skillnad från sina konkurrenter alltid skall informeras när en myndighet avser företa en upphandling av rationaliseringskonsulter.

Statskonsult AB bildades år 1969. Syftet var att det nybildade konsultbolaget skulle överta statskontorets dåvarande konsultverksamhet, som främst gällde ADB-området (prop. 1969: 60 s. 17). Även om syftet i första hand var att tillgodose de statliga myndigheternas behov av rationaliseringsexpertis gavs företaget samma expansomöjligheter som andra företag i branschen. Det kunde således utvidga sin verksamhet till uppdrag inom andra sektorer av den offentliga sektorn och inom näringslivet.

Statskonsult AB har utvecklats mycket snabbt sedan starten år 1969. Antalet anställda uppgick i maj 1977 till 254, varav 209 konsulter. Den totala omsättningen i koncernen var för år 1976 52,7 milj. kr. Av omsättningen härför sig två tredjedelar till konsultinsatser inom den offentliga sektorn. Statskonsult AB arbetar på fyra delområden; organisationsutveckling, projektadministration, systemutveckling och utbildning. Systemutveckling (eller administrationsutveckling) är det största området. Bolaget bedriver en aktiv marknadsföring.

Enligt monopolutredningen har inte någon av de tillfrågade avnämarna funnit anledning att förorda att den särställning som Statskonsult AB åtnjuter behålls. Utredningen konstaterar att Statskonsult AB i dag är branschens största företag. Det har redovisat tillfredsställande överskott sedan det bildades och önskar självt hävda sin ställning i obunden konkurrens med andra konsultföretag både på den statliga och den privata sektorn. Utredningen föreslår därför att 6 § förordningen (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen upphävs. Några övergångsbestämmelser bedöms inte erforderliga.

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens förslag att upphäva Statskonsults särställning vid anbudsinfordran. Några remissinstanser anser emellertid att utredningens förslag att upphäva särställningen borde kopplas samman med en omprövning av den nuvarande ansvarsfördelningen mellan statskontoret, DAFA och Statskonsult AB. Enligt statskontorets uppfattning eftersträvar Statskonsult AB numera en mer fristående ställning gentemot både statskontoret och DAFA än den uppgifts- och ansvarsfördelning som rationaliseringsförordningen ger uttryck för. Med hänsyn till Statskonsult AB:s förändrade inriktning och ställning anser statskontoret det angeläget att statsmakterna klargör sin uppfattning om den tidigare beslutade ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de tre organen bör bestå eller förändras.

För egen del anser jag att frågan om Statskonsult AB:s särställning kan behandlas helt fristående från den av bl. a. statskontoret väckta frågan.

Vad det nu gäller är om Statskonsult AB bör ha en konkurrensfördel i förhållande till andra konsultföretag inom rationaliseringsområdet. Statskonsult AB:s förmåga att konkurrera med dessa andra företag på-

verkas inte i någon nämnvärd utsträckning av ansvarsfördelningen mellan statskontoret, DAFA och Statskonsult AB. Eftersom varken remissinstanserna eller Statskonsult AB självt funnit något skäl för att behålla särställningen bör enligt min mening hänvisningen till Statskonsult AB i 6 § rationaliseringsförordningen utgå.

2.6 ABAB och televerkets larmdivision

Enligt förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning skall vissa uppräknade myndigheter, sedan gällande avtal med privat vaktbolag utlöpt, anlita ABAB för bevakning samt televerket för installation och underhåll av bevakningsanordning i fråga om lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som är betydelsefull från totalförsvarsynpunkt och belägen i någon av de kommuner som anges i en bilaga till förordningen.

Rikspolisstyrelsen har därutöver genom regeringsbeslut den 11 april 1969 bemyndigats att teckna avtal med ABAB om bevakning av ambassader och liknande objekt i Stockholm. Genom regeringsbeslut den 24 september 1971 och den 7 juni 1972 har rikspolisstyrelsen vidare bemyndigats att teckna avtal med ABAB om bevakning av vissa konsulat och polishus.

ABAB bildades år 1964 efter riksdagsbeslut samma år (prop. 1964: 108, SU 121, rskr 261). Sedan år 1970 ingår ABAB i Statsföretag AB. Tillsammans med dotterbolagen Skyddsbevakning i Södertälje AB och ABAB Lokalvård hade koncernen år 1976 omkring 1 200 anställda.

ABAB:s verksamhet hänför sig huvudsakligen till området bevakning med hjälp av väktare och därmed förknippade tjänster. Större delen av verksamheten är förlagd till Stockholmsområdet. ABAB-gruppens omsättning inom området bevakning med väktare uppgick år 1976 till omkring 68 milj. kr. inom den sektor som omfattas av den berörda förordningen. Enligt kungörelsen (1969: 763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita ABAB innehade ABAB tidigare en särställning även i fråga om installation och underhåll av larmanordningar. År 1975 slöt televerket avtal med ABAB om att överta ABAB:s tekniska verksamhet, varvid särställningen i fråga om larminstallationer överfördes på televerket. År 1976 inrättades televerkets larmdivision som permanent enhet i televerkets organisation med ställning som landsomfattande resultatenheter.

Avtalet mellan televerket och ABAB innebär att televerket svarar för teknik, installation, underhåll och service i fråga om larmsystem, medan ABAB står för larmmottagning, uttryckning och bevakning med hjälp av väktare.

Motivet för att bilda ett statligt bevakningsbolag var enligt prop.

1964: 108 att åstadkomma större effektivitet och säkerhet samt bättre samordning i fråga om bevakningen av militära och civila objekt av betydelse från totalförsvarsynpunkt. Av säkerhetsskäl bedömdes det vara mindre lämpligt att privata företag hade insyn i anläggningar av särskild betydelse för totalförsvaret. Tillkomsten av ett statligt företag ansågs även kunna stimulera till konkurrens, eftersom vaktmarknaden i övrigt dominerades av en privat koncern. Genom att inrätta ett statligt bevakningsbolag skulle enligt propositionen dessutom bevakningspersonalens utbildning och kvalitet i övrigt kunna förbättras.

Monopolutredningen anser att den avgörande frågan när det gäller ABAB:s särställning är om det går att åstadkomma tillfredsställande effektivitet och säkerhet i fråga om bevakning även om särställningen upphävs.

Utredningen framhåller att de kvalitetsmässiga skillnaderna mellan ABAB och de privata vaktbolagen genomgått avgörande förändringar sedan ABAB bildades. Tillkomsten av lagen (1974: 191) om bevakningsföretag och bevakningsföretagskungörelsen (1974: 462) har medfört att icke-auktoriserade bevakningsföretag inte längre är tillåtna. Personalprövningen vid anställningsförfarandet är enligt utredningen numera densamma för väktare i enskilda auktoriserade bevakningsföretag som för ABAB-väktare. En annan förändring är att väktare som inte undergått personalprövning inte längre får anlitas över huvud taget. Ytterligare en förändring är att styrelsen i bevakningsföretag numera skall underkastas personalprövning. Dessutom finns föreskrifter om väktarutbildning, som innebär att väktare i enskilda bevakningsföretag skall ha ungefär samma utbildning som ABAB-väktare.

Utredningen konstaterar vidare att myndigheternas ansvar för bevakningens effektivitet och för personalkontrollen av egen personal och av t. ex. väktare som anlitas har skärpts väsentligt sedan ABAB bildades och särställningen infördes. Vid den tidpunkten innefattades enbart sekretesskydd uttryckligen i det säkerhetsskydd som myndigheterna hade ansvar för.

Numera innefattas också uttryckligen tillträdesskydd och personalkontroll i säkerhetsskyddet. Myndigheter med personalkontrollrätt har samma möjligheter till personalkontroll i samband med särskilda uppdrag oavsett om ABAB eller ett enskilt bevakningsföretag anlitas.

Enligt utredningens mening är rikspolisstyrelsens och ÖB:s representation i ABAB:s styrelse av marginell betydelse när det gäller kontrollen av enskilda väktares utbildning och medborgerliga pålitlighet. Risker för att främmande makt via utländskt förvärv av enskilt bevakningsföretag skulle kunna få insyn i förhållanden av betydelse för rikets säkerhet bedöms av utredningen som ringa förutsatt att vissa förslag, som utredningen (Ju 1973: 17) om utländska övertaganden av svenska företag framlagt, genomförs.

Utredningen framhåller att i fråga om ABAB:s uppdrag att för polisens räkning bevaka bl. a. ambassader, tunnelbanestationer och polishus krävs att de enskilda väktarna har ordningsvaktsförordnande. Sådant förordnande meddelas av polismyndighet. Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter om lämplighetsprövning och om utbildning av ordningsvakter. Utbildningen sker i polisens regi utom för ABAB-väktare, som utbildas i ABAB:s egen regi. Enligt utredningen torde polisens möjligheter att kontrollera ordningsvaktens lämplighet och utbildning inte vara sämre när dessa ordningsvakter är anställda av enskilda bevakningsföretag än när de är anställda av ABAB.

Mot denna bakgrund anser utredningen att förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning kan upphävas. ABAB:s särställning enligt vissa regeringsbeslut bygger på förordningen och bör följaktligen också upphävas.

Monopolutredningen har emellertid kunnat konstatera att bevakningsmarknaden domineras av en enda företagsgrupp, Securitas-gruppen. Av den del av marknaden, som inte omfattas av ABAB:s särställning, beräknades år 1976 Securitas-gruppen inneha omkring 83 % medan ABAB endast svarade för omkring 6 %. Återstoden av marknaden delas av många små bevakningsföretag.

Om ABAB:s särställning omedelbart avskaffas bedömer utredningen det inte sannolikt att ABAB-gruppen i dag klarar konkurrensen med Securitas-gruppen. Anledningen till detta är att ABAB:s lönekostnader beräknas ligga 15—20 % över branschgenomsnittet beroende på att ABAB:s personal har tjänstemannaavtal och därigenom har förmånligare anställningsvillkor än vad som gäller för branschen i övrigt. En trolig utveckling är att Securitas-gruppen får ett praktiskt taget fullständigt monopol i fråga om bevakning med hjälp av väktare. En sådan utveckling för den expansiva och känsliga bevakningsmarknaden bedömer utredningen som mycket olycklig. Redan den situation som nu råder, med en kraftig dominans för Securitas-gruppen, är enligt utredningens mening otillfredsställande. Utredningen föreslår därför att Statsföretag AB får ett kapitaltillskott för investering i ABAB:s dotterbolag Skyddsbevakning i Södertälje AB. Det senare företaget har till skillnad från ABAB samma anställningsvillkor och löneläge som branschen i övrigt och skulle därför kunna ta upp konkurrensen med Securitas-gruppen. För att ge rådrum i fråga om den närmare storleken av kapitaltillskottet m. m. föreslår utredningen att avvecklingen av ABAB:s särställning sker under en övergångstid på fem år.

I fråga om televerkets larmdivision bedömer utredningen däremot att det är möjligt att upphäva särställningen utan övergångsåtgärder. Den myndighet som anlitar ett larminstallationsföretag är enligt säkerhets-skyddskungörelsen skyldig att se till att företagsledningen vid det företag som anlitas och den personal som används har undergått tillfreds-

ställande personalkontroll om detta erfordras. Denna skyldighet för myndigheterna ger enligt utredningens bedömning tillräckliga garantier för att de företag och den personal som anlitas inte är olämpliga från säkerhetssynpunkt. Eftersom larmdivisionen endast svarar för en obetydlig del av televerkets totala omsättning anser utredningen inte att övergångsbestämmelser behövs av hänsyn till televerket.

Remissopinionen är delad i fråga om ABAB:s företräden framför privata vaktbolag vad gäller bevakningen av anläggningar av betydelse för totalförsvaret. ABAB:s konkurrenter framhåller att det i dag inte existerar några nämnvärda skillnader i fråga om personalkontroll, utbildning och personalkvalitet. De myndigheter, som har att företräda säkerhetsintressena, dvs. rikspolisstyrelsen och ÖB, vidhåller däremot att det fortfarande finns skillnader som talar för att ABAB:s särställning behålls. Den faktor som rikspolisstyrelsen och ÖB tillmäter störst vikt vid jämförelsen mellan ABAB och privat vaktbolag är det statliga ägandet som genom bolagsstyrelsens sammansättning medger att rikspolisstyrelsen och ÖB får insyn i bolaget och möjligheter till samplanerade säkerhetsåtgärder. Rikspolisstyrelsen ifrågasätter om det skulle kunna accepteras att känslig information om vårt totalförsvär samlas hos ett eller flera enskilda företag utan reella möjligheter för statsmakten att kontrollera hur denna information handhas eller utnyttjas.

Beträffande effekterna av att ABAB:s särställning upphävs är remissinstanserna i huvudsak ense om att ABAB inte skulle klara konkurrensen med de privata företagen i branschen. Även Bevaknings AB Securitas delar denna uppfattning. Statsföretag AB framhåller att ett upphävande av särställningen skulle medföra behov av att friställa såväl bevakningspersonal som administrativ personal eftersom möjligheterna att erbjuda väktarna i ABAB annan sysselsättning inom koncernen är begränsade.

Flertalet remissinstanser bedömer risken som stor att Securitas-gruppen skall få ett totalt monopol om ABAB:s särställning upphävs. Några remissinstanser vänder sig emellertid mot denna uppfattning. Enligt SAF och Bevaknings AB Securitas bör vid beräkningen av Securitas-gruppens marknadsandel även bevakning i egen regi tas med. Enligt Bevaknings AB Securitas skulle med ett sådant beräknings sätt Securitas-gruppens andel av den totala bevakningsmarknaden inte uppgå till något mer än 50 % och ABAB:s andel till omkring 10 % förutsatt att bevakning i egen regi utgör omkring 30 % av den totala bevakningsmarknaden. Övriga fristående bevakningsföretag skulle med detta beräknings sätt ha en marknadsandel på omkring 7—10 %.

En majoritet bland remissinstanserna vänder sig mot utredningens förslag om ett kapitaltillskott till Statsföretag AB för investering i ABAB:s dotterbolag Skyddsbevakning AB. De framhåller att förslaget rimmar illa med utredningens argument för särställningens upphävande

och för en fri konkurrens på bevakningsområdet. Om statliga medel skall ställas till förfogande i syfte att förbättra konkurrensen, så bör de enligt några av dessa remissinstanser komma även de små och medelstora företagen i branschen till del. Inte heller Statsföretag AB anser att förslaget om ett kapitaltillskott är helt underbyggt.

Utredningens förslag om en femårig övergångsperiod innan särställningen upphävs är föremål för delade meningar. Konkurrenterna till ABAB samt ett fåtal andra remissinstanser förespråkar ett omedelbart upphävande. De fackliga organisationerna bedömer i flertalet fall både kapitaltillskottet och den femåriga övergångstiden som otillräckliga för att förhindra att Securitas-gruppen får en alltför dominerande ställning och avstyrker därför att särställningen upphävs. Även rikspolisstyrelsen och ÖB motsätter sig ett upphävande av skäl som tidigare nämnts. Statsföretag AB framhåller att någon avvecklingsperiod inte bör fastställas förrän man i särskild ordning utrett hur en starkare inbrytning på konkurrensmarknaden bör genomföras.

Vad gäller särställningen för televerkets larmdivision anser både rikspolisstyrelsen och ÖB att säkerhetskraven talar för att larminstallationer i anslutning till bevakning av för totalförsvaret viktiga objekt bör anförtros ett statligt företag. Enligt ÖB skulle den dock kunna begränsas till att enbart avse prioriterade skyddsföremål. Televerket framhåller att samarbetet mellan ABAB och televerket är enda möjligheten att erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ till Securitas. En eventuell avveckling av de särställningar som ABAB och televerkets larmdivision har inom totalförvarssektorn bör därför enligt televerkets mening ske samordnat.

För egen del ansluter jag mig till den av utredningen framförda uppfattningen att kvalitetsskillnaderna mellan ABAB och de större privata vaktbolagen inte längre är av någon avgörande betydelse. De av ÖB och rikspolisstyrelsen anförda säkerhetsskäl motiverar dock enligt min mening fortfarande förekomsten av ett statligt bevakningsbolag med de möjligheter till samhällsinsyn och kontroll som detta innebär.

Som monopolutredningen påvisat har emellertid den förordning som reglerar ABAB:s och televerkets larmdivisions uppgifter i fråga om bevakningen av för totalförsvaret betydelsefulla objekt inte varit föremål för någon genomgripande översyn sedan ABAB bildades. Med hänsyn till att det numera finns andra företag som från säkerhetssynpunkt skulle kunna göra en godtagbar arbetsinsats är det enligt min mening lämpligt att ompröva omfattningen av såväl ABAB:s som televerkets larmdivisions särställningar. Den av ÖB angivna inriktningen, att endast bevakningsobjekt med hög prioritet från skyddssynpunkt bör undantas från konkurrensen med privata bevaknings- och larminstallationsföretag, utgör härvid en naturlig utgångspunkt.

Jag är emellertid inte nu beredd att föreslå att särställningen skall upphävas. En sådan åtgärd skulle inte få sådana positiva effekter på

konkurrensen att den överväger de negativa konsekvenser som vissa re-
missinstanser har pekat på. Upphävandet av en särställning får inte ge
upphov till att ett privat monopol i stället breder ut sig inom branschen.
Betydelsen av den indirekta konkurrensen från egen-regi-marknaden
får i detta sammanhang inte överbetonas, eftersom beslut om att driva
bevakningen i egen regi inte enbart baseras på rena kostnadsjämförelser
mellan egen verksamhet och entreprenad.

Jag har därför samrått med cheferna för justitie-, försvars-, kommu-
nikations- och industridepartementen om hur de problem jag redogjort
för skall kunna lösas. Med utgångspunkt i monopolutredningens övervä-
ganden och ÖB:s remissyttrande kommer möjligheterna att begränsa
särställningen för ABAB och televerkets larmdivision till att endast om-
fatta bevakningsobjekt med hög prioritet ur skyddssynvinkel att ses över
inom regeringskansliet. Vid denna översyn bör även de konsekvenser
som en begränsning av särställningen kan få för ABAB och televerkets
larmdivision genomlysas, liksom de effekter detta kan få för möjligh-
terna att upprätthålla konkurrensen inom bevakningsbranschen. Över-
synen bör särskilt beakta behovet av att genomföra eventuella omställ-
ningar smidigt och successivt, så att den berörda personalens intressen
tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

2.7 Övriga frågor

2.7.1 Kartverksamheten

Monopolutredningen har även tagit upp frågan om den särställning
för Liber Grafiska AB som följer av gällande grundläggande bestä-
melser om kartläggning genom regeringsbeslut den 30 juni 1961, den 12
december 1962 och den 16 juni 1966. Enligt dessa s. k. kartbrev av år
1961, 1962 och 1966 har Liber Kartor, som är en division inom Liber
Grafiska AB, ensamrätten till distribution och försäljning av de all-
männa kartorna samt till följdproduktion med de allmänna kartorna
som grund. Tryckning av kartorna sker däremot efter anbudsörfarande.

Utredningens grundläggande syn på kartverksamheten är densamma
som anlagts på andra former av författningsreglerade särställningar.
Målsättningen bör vara att avveckla särställningarna, om inte särskilda
skäl talar emot detta. Utredningen föreslår därför att kartverksamheten i
framtiden organiseras på ett sådant sätt att upphovsmannarätten till de
allmänna kartorna återgår till producenten, dvs. statens lantmäteriverk.
Varje seriös kartproducent bör därefter få rätt att mot skäligen ersättning
utnyttja det allmänna kartmaterialet för att förverkliga egna kartidéer.
Det bör enligt utredningen vidare vara möjligt att åstadkomma konkur-
rens även i fråga om distribution och försäljning av de allmänna kar-
torna, t. ex. genom att flera olika grossister anlitas för denna uppgift.

Som utredningen också konstaterat utreds den framtida organisatio-

nen av kartproduktionen av en annan utredning, kartutredningen 78. Denna utrednings huvuduppgift är att utreda formerna för en sammanföring av kartverksamheten hos Liber Grafiska AB och hos lantmäteriverket. Jag är därför inte beredd att nu ta ställning till dessa frågor. Jag utgår emellertid från att kartutredning 78 i sina ställningstaganden beaktar vad monopolutredningen och remissinstanserna anfört i fråga om de principiella riktlinjerna för kartverksamheten.

2.7.2 Statliga myndigheters val av entreprenadform

Mekaniska verkstädernas riksförbund har i skrivelse till regeringen tagit upp frågan om de statliga myndigheternas val av entreprenadform behöver regleras. Förbundet anför i skrivelsen att upphandlingen av större entreprenader för olika statliga verk vanligen sker i form av s. k. generalentreprenader, dvs. uppdraget i sin helhet läggs på en entreprenör, som sedan har frihet att välja vilka underentreprenörer han önskar anlita. Förbundet framhåller att eftersom generalentreprenören inte är bunden av upphandlingskungörelsens bestämmelser kan denne i sin upphandling förhandla med anbudsgivarna och låta dessa ta del av konkurrenternas erbjudanden och villkor. De prissänkningar som uppkommer genom dessa s. k. pruttronder torde endast i undantagsfall komma beställaren till del. Systemet missgynnar enligt förbundet de mindre företagen, som varken har förhandlingsresurser eller prutmarginaler, och försvarar för dessa företag att få del i de statliga beställningarna.

Förbundet hemställer därför att nuvarande upphandlingsmönster hos olika verk ändras så att vid upphandlingen av anläggningar, byggnader, utrustningar etc., i vilka betydande delar av olika material- och varuslag ingår, de olika huvudkomponenterna upphandlas var för sig enligt skilda program.

Remissvar på förbundets skrivelse har avgetts av fortifikationsförvaltningen, televerket, SJ, statens vägverk, luftfartsverket, byggnadsstyrelsen, RRV, NO, statens pris- och kartellnämnd, arbetsmarknadsstyrelsen, statens industriverk, statens vattenfallsverk, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Rörfirmornas riksförbund och Sveriges hantverks- och industriorganisation.

Samtliga remissinstanser utom några få är starkt kritiska till det förslag som Mekaniska verkstädernas riksförbund framlagt. De upphandlande myndigheterna avstyrker genomgående förslaget att ändra nuvarande upphandlingsregler, vilka ger myndigheterna frihet att välja det affärsmässigt lämpligaste upphandlingssättet. Valet av entreprenadform måste enligt dessa remissinstanser få ske utifrån den enskilde beställarens organisation och resurser samt beställningsobjektets karaktär för att bästa resultat i upphandlingshänseende skall erhållas. En fastlåsning till en viss entreprenadform skulle enligt de upphandlande myndigheterna innebära att många myndigheter finge omstrukturera och bygga ut sin

upphandlingsorganisation. Statens pris- och kartellnämnd framhåller att valet av entreprenadform är en viktig del av beställarens möjligheter att utnyttja de konkurrensförhållanden som föreligger.

En övervägande majoritet bland remissinstanserna delar inte heller den av Mekaniska verkstädernas riksförbund framförda uppfattningen att delad entreprenad skulle bli billigare för beställaren och underlätta för de mindre och medelstora företagen att konkurrera.

Enligt de upphandlande myndigheterna ställs större krav på den upphandlande myndighetens organisation vid delad entreprenad, eftersom denna entreprenadform innebär att beställaren själv upphandlar och svarar för samordningen av de olika delentreprenader som ingår i ett större objekt. Besvärliga samordningsproblem uppstår vidare lätt genom att de olika leverantörerna i sina anbud förutsätter att beställaren svarar för sådan gemensam utrustning som en huvudentreprenör normalt tillhandahåller.

Till fördelarna med en ren generalentreprenad hör enligt flertalet upphandlande myndigheter att den är enkel att administrera, att ansvars- och garantiåtaganden endast behöver regleras i förhållande till en motpart och att upphandlings- och produktionstiden blir kortare. En del myndigheter bedömer att generalentreprenaden medför kostnadsbesparingar jämfört med den delade entreprenaden. RRV framhåller att även om det skulle kunna påvisas direkta beställarvinster vid delupphandlande entreprenader, måste detta vägas mot de administrativa kostnader som beställaren ådrar sig genom samordningsarbetet. För myndigheter som inte permanent upphandlar sådan utrustning innebär detta att de måste välja mellan att anställa egen personal som inte kan utnyttjas för samma ändamål efter byggtidens slut eller att anlita konsulter för samordningsarbetet. Det senare blir enligt RRV sannolikt dyrare än ren generalentreprenad.

Svenska byggnadsentreprenörföreningen framhåller den betydelse som utvecklingen i riktning mot alltmer omfattande entreprenadformer haft för den svenska byggnadsindustrins internationella konkurrenskraft och förordar därför att staten i sina upphandlingar i ännu högre grad utnyttjar entreprenadformer av typen general- eller totalentreprenad.

Sveriges hantverks- och industriorganisation betonar emellertid att general- och totalentreprenaden kan medföra andra nackdelar för beställaren än de av Mekaniska verkstädernas riksförbund anförda.

Bl. a. får beställarna genom dessa mera omfattande entreprenadformer mycket liten insyn i entreprenadföretagens upphandlingar och därmed små möjligheter att väga pris mot kvalitet och prestanda i fråga om de av underleverantörerna offererade lösningarna. Huvudentreprenörens val av billigaste alternativ kan för beställaren innebära högre driftkostnader eller minskad livslängd för objektet i fråga. NO framhåller även att systemet med generalentreprenader kan få en konserverande

effekt på marknadsstrukturen om generalentreprenören alltid anlitar en mer eller mindre fast stab av underleverantörer.

För att undvika de nackdelar med general- och totalentreprenad, som nyss nämnts, pekar en del remissinstanser på möjligheterna att tillämpa samordnad generalentreprenad. Denna mellanform innebär att beställaren separat upphandlar olika underleveranser men därefter sluter avtal med en huvudentreprenör om att överta ansvaret för entreprenaden i dess helhet. En annan lösning, som tillämpas av någon upphandlande myndighet, är att beställaren, när anbud infordras på en generalentreprenad, kräver att anbudsgivarna lämnar uppgifter om de tilltänkta underentreprenörerna och dessas anbudssummor. Generalentreprenörens anbud gäller sedan i denna form och byte av underleverantör tillåts endast efter beställarens medgivande. Gentemot detta senare förfaringsätt anför emellertid några remissinstanser att i den mån pruttronderna är ett branschproblem borde det ankomma på branschen självt att lösa det. Vägverket framhåller att om generalentreprenörerna gentemot sina underleverantörer tillämpade de upphandlingsregler som finns intagna i informationsblad B 22: 1971 från statens råd för byggnadsforskning skulle en del av de av Mekaniska verkstädernas riksförbund påpekade olägenheterna kunna undvikas.

För egen del vill jag framhålla att utformningen av den nuvarande upphandlingskungörelsen tagit sikte just på att medge myndigheterna så stor handlingsfrihet som möjligt inom ramen för principerna om affärsrämsighet och objektivitet. Som RRV framhållit bör vid bedömningen av vad som är ekonomiskt mest fördelaktigt vid en enskild upphandling naturligtvis hänsyn även tas till de krav som olika upphandlingsformer ställer på den egna organisationen.

Enligt 8 § upphandlingskungörelsen, som reglerar valet av upphandlingsform, dvs. sluten upphandling, förhandlingsupphandling eller direktupphandling, skall myndighet välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsrämsighet i varje särskilt fall är lämpligast. I anvisningarna till denna paragraf framhålls att vid bedömningen bör även kostnaderna för upphandlingsförfarandet beaktas.

Dessa principer, som i och för sig rör de former i vilka myndigheterna skall välja att infordra och pröva anbud, är enligt min mening även tillämpliga vid valet mellan olika entreprenadformer. Valet mellan olika entreprenadformer är i själva verket inget annat än ett val mellan hur stora delupphandlingar anskaffningen av ett visst objekt skall fördelas på. Detta val både påverkas av och påverkar myndigheternas upphandlingsorganisation. Ju mindre delar anskaffningarna uppdelas på desto större egen organisation måste en myndighet hålla sig med för att klara samordnings- och upphandlingsarbetet. En utveckling i den riktning som Mekaniska verkstädernas riksförbund hemställt om skulle således leda till att de upphandlande myndigheterna bedrev en allt större del

av verksamheten i egen regi. I den mån denna verksamhet inte är permanent utan av tillfällig art skulle detta leda till ökade administrationskostnader och svårigheter att vid ändrad verksamhetsinriktning sysselsätta berörd personal. Detta talar enligt min mening närmast för att myndigheterna i ökad utsträckning borde övergå till mera omfattande entreprenadformer, såsom general- och totalentreprenad.

Att generellt föreskriva vissa entreprenadformer skulle emellertid, som jag tidigare framhållit, strida mot de principer för den statliga upphandlingen som jag redogjort för. Ett ensidigt användande av en viss entreprenadform kan också, som NO framhållit, få en konserverande effekt på marknadsstrukturen och därigenom försämra myndigheternas möjligheter att tillvarata den konkurrens som finns. Myndigheterna bör således även i fortsättningen ha frihet att välja entreprenadform utifrån den enskilda anskaffningens art och omfattning och vad som i det enskilda fallet bedöms som mest affärsmässigt mot bakgrund av marknadens utseende och den egna organisationens utformning.

I den utsträckning som den enskilda myndigheten bedömer detta som förenligt med det affärsmässighetsbegrepp som jag redogjort för finns naturligtvis möjlighet att pröva olika mellanformer mellan den delade entreprenaden och general- resp. totalentreprenad. Detta bör emellertid i varje enskilt fall ske utifrån en avvägning mellan de fördelar och nackdelar som olika entreprenadformer kan innebära. Bedömer myndigheten underleverantörsvalet som intressant och av betydelse för beställningens kvalitet, driftsekonomi m. m. finns sålunda inget som hindrar att anbudsfordran utformas på ett sådant sätt att underleverantörsvalet görs till föremål för beställarens prövning. Däremot är det enligt min mening inte en uppgift för de upphandlande myndigheterna att tillvarata den ena eller den andra partens intressen i sådana frågor som är föremål för delade meningar inom en viss bransch. Sådana problem måste det ankomma på branschen självt att lösa.

3 Hemställan

Med hänvisning till det anförda hemställer jag
att regeringen föreslår riksdagen att godkänna de riktlinjer jag
har angett för behandlingen av gällande särställningar för vissa
företag och myndigheter vid leveranser till staten.

4 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition förelägga riksdagen vad föredraganden har anfört för den åtgärd som föredraganden har hemställt om.

Bilaga 1

**Sammanfattning av monopolutredningens betänkande
SOU 1978: 48**

Enligt direktiven skall utredningen ta upp ett antal fall av särställning för vissa myndigheter och företag vid leveranser till staten för att kartlägga i vilken utsträckning skälen för en monopol- eller särställning är så starka att ett bibehållande är motiverat. Efter undersökning av vissa i direktiven angivna fall föreslår utredningen upphävande av

- AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen (1974: 335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning,
- Svenska Utbildningsförlaget Liber AB:s särställning enligt det kungliga brevet 1974-06-28 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB,
- Swedair AB:s monopol enligt kungörelsen (1973: 598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB,
- SJ resebyrås företräde enligt kungörelsen (1952: 523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor,
- Allmänna Bevakningsaktiebolagets (ABAB) monopol enligt förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning,
- televerkets särställning i fråga om installation och underhåll av larmanordningar vid vissa statsmyndigheter enligt förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning,
- Statskonsult AB:s särställning i fråga om vissa rationaliseringsuppdrag enligt förordningen (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen.

Om särställningsförfattningarna upphävs blir de statliga myndigheter som tidigare upphandlat från särställningsföretagen skyldiga att följa upphandlingskungörelsen (1973: 600) och upphandla affärsmässigt med konkurrens på lika villkor för olika anbudsgivare. Förutom pris och kvalitet måste framtida servicemöjligheter och driftkostnader liksom anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden tas med i bedömningen. I affärsmässighetsbegreppet ligger att myndighet med beaktande av dessa faktorer skall anta det förmånligaste anbudet.

De författningsreglerade särställningar som utredningen undersökt innebär i första hand inskränkningar av upphandlingskungörelsens tillämpningsområde. Det finns emellertid olika former av särställningar. Om de rangordnas efter den grad av bundenhet, som det innebär för den statliga myndigheten vid dess upphandling, kan sägas att de mest ingripande formerna av särställning karakteriseras av att det föreskrivs att myndigheten *skall* vända sig till ett bestämt företag. En sådan ovillkorlig skyldighet stadgas i förordningen (1975: 874) om anordnande av bevakning.

I en del författningar binds myndigheterna mindre starkt genom att ordet "skall" visserligen används men följs av en inskränkande sats. Exempel på sådana författningar är kungörelsen (1973: 598) om skyldighet

för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB och kungörelsen (1952: 523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor.

Ytterligare en lägre grad av bundenhet för myndigheterna förekommer i de nu gällande författningarna avseende AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Författningarna innebär inte någon skyldighet för myndigheterna att anlita företagen, men upphandlingskungörelsen sätts ur kraft i de fall då Allmänna Förlaget resp. Utbildningsförlaget anlitas.

Den allra lindrigaste graden av bundenhet för myndigheterna av de fall av särställningar, som behandlas i utredningen, ges beträffande Statskonsult AB i 6 § förordningen (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Ovillkorlig skyldighet för myndighet föreleder endast beträffande anbudsinfördran.

Utredningen delar den principiella inställning som kommit till uttryck i upphandlingskungörelsen. Marknadshushållningen bör vara basen för myndigheternas relationer med varandra och med statliga företag vid upphandling. Effektiviteten främjas härvid bäst såväl hos den upphandlande myndigheten som i hela samhällsekonomin. På sikt gäller det också sannolikt för statsverksamheten. Den bakom upphandlingskungörelsen liggande principen att myndigheterna skall upphandla affärsmässigt medför också att det blir regeringens sak att beakta övergripande ekonomiska mål och att möjligheterna till att föra en enhetlig ekonomisk politik förbättras.

Enligt utredningens uppfattning finns det starka skäl att inte sammanblanda myndighetsfunktioner och konkurrerande ekonomisk verksamhet. Om statsmakterna anser att en obunden upphandling från myndigheternas sida skulle medföra mindre önskvärda resultat i något avseende finns det möjligheter att korrigera dessa effekter på andra sätt än genom särställningar.

Både Allmänna Förlaget och Utbildningsförlaget ingår sedan några år tillbaka i Liber Grafiska AB, som i sin tur ingår i Statsföretag AB. Fram till år 1974 var statliga myndigheter skyldiga att anlita dessa företag. Till följd av ett riksdagsbeslut detta år mjukades särställningarna upp, så att skyldigheten att anlita Allmänna Förlaget och Utbildningsförlaget borttogs men myndigheterna kunde gå direkt till dessa företag utan att tillämpa upphandlingskungörelsen. Utredningens förslag innebär att steg tas fullt ut, så att myndigheterna blir skyldiga att tillämpa upphandlingskungörelsen.

Allmänna Förlagets verksamhet består främst av upphandling av trycksaker för statsmyndigheter, men även förlagsavdelningen inom LiberFörlag har fått uppdrag genom särställningsförordningen. Utbildningsförlaget har sedan många år ett intimt samarbete med skolöverstyrelsen (SÖ) och universitets- och högskoleämbetet (UHÄ).

Utredningens förslag innebär att statsmyndigheter får sluta avtal exempelvis med Allmänna Förlaget eller med annat företag om upphandling av trycksaker, så att framför allt små myndigheter inte skall behöva bygga upp en omfattande egen kompetens på sådan upphandling. Därvid skall krävas en klausul i avtalet om att det anlitade företaget skall följa upphandlingskungörelsens regler. Upphandlingen av tjänster från exempelvis Allmänna Förlaget måste därvid ske affärsmässigt. Enligt monopolutredningens förslag bör däremot totalupphandlingar av förlagstjänster inte vara tillåtna. SÖ och UHÄ måste därför låta andra

förlag konkurrera med Utbildningsförlaget om varje särskilt uppdrag.

ABAB:s särställning infördes i samband med företagets start år 1965. År 1975 övertog televerkets larmdivision ABAB:s larminstallationsverksamhet och fick samma år också överta ABAB:s särställning på detta område.

ABAB:s och televerkets särställning gäller av överbefälhavaren (ÖB) fastställda militära och civila skyddsföremål hos vissa i förordningen uppräknade myndigheter och i vissa i förordningen uppräknade kommuner. Särställningen gäller i kommuner där ABAB finns etablerat, vilket i huvudsak betyder Stockholms-, Göteborgs- och Malmö-områdena. Det finns således redan i dag en rad skyddsföremål utanför storstadsområdena som inte bevakas i ABAB utan av privat vaktbolag, som fått uppdraget i fri konkurrens.

ABAB:s särställning infördes av säkerhetsskäl. Utredningen har emellertid funnit, att säkerhetsskyddskungörelsen och 1974 års lag om bevakningsföretag ger så betryggande garantier, att särställningsförordningen är överflödig. Enligt lagen om bevakningsföretag är endast auktoriserade bevakningsföretag tillåtna och alla som anställs i sådana företag måste underkastas personalprovning med bl. a. provning av "medborgerlig pålitlighet". Enligt säkerhetsskyddskungörelsen är myndigheter skyldiga att se till att personalkontrollen är tillfredsställande beträffande den som anlitas för uppdrag, om uppdraget är känsligt från säkerhetssynpunkt. Till följd av lagen om bevakningsföretag ställs också obligatoriska krav på väktarutbildningen, som innebär att ABAB:s tidigare förspåring på utbildningssidan har försvunnit.

När det gäller rena larminstallationsföretag finns ingen motsvarighet till lagen om bevakningsföretag med föreskrift om obligatorisk auktorisation och personalprovning, utan fri etableringsrätt råder. Trots detta anser utredningen att särställningen för televerkets larmdivision kan avskaffas utan betänkligheter från säkerhetssynpunkt. Säkerhetsskyddskungörelsens föreskrifter om personalkontroll är enligt utredningens uppfattning fullt betryggande.

Utredningens förslag om upphävande av ABAB:s särställning innebär att även andra bevakningsföretag bör få vara med och konkurrera om uppdrag för polisen i fråga om bevakning av ambassader m. m., tunnelbanestationer och polishus. Polisen ombesörjer själv den ordningsvaktsutbildning som krävs för dessa uppdrag och har själv ansvaret för personalprovningen av dem som anställs i bevakningsföretag. Utredningen anser detta vara fullt betryggande.

Genom avskaffandet av ABAB:s särställning uppkommer risken för ett praktiskt taget totalt monopol på bevakningsmarknaden för den redan nu kraftigt dominerande Securitas-gruppen. På grund av att ABAB har tjänstemannaavtal medan branschen i övrigt har LO-avtal, har ABAB högre lönekostnader än branschen i övrigt. Utredningen anser att ett privat monopol på den känsliga bevakningsmarknaden skulle vara betänkligt både från konkurrenssynpunkt och från säkerhetssynpunkt. Därför föreslår utredningen att Statsföretag AB får ett kraftigt kapitaltillskott för investering i ABAB och ABAB:s dotterbolag Skyddsbevakning. Dotterbolaget Skyddsbevakning har LO-avtal liksom branschen i övrigt.

Utredningens tanke med förslaget om kapitaltillskott är inte att med skattemedel år efter år täcka underskott för ABAB utan att resurser skall slussas över till dotterbolaget Skyddsbevakning, så att det på sikt

kan bli möjligt att ta upp konkurrensen med Securitas. I dag består bevakningsmarknaden i praktiken av två monopolmarknader. Dels konkurrensmarknaden, där Securitas närmar sig en total monopolställning, och dels totalförsvarsektorn i de tre storstadsområdena, där ABAB har sin av förordningen skyddade sektor.

Särställningen för Swedair AB infördes för att trygga försvarets behov av flygtransporter i händelse av beredskapstillstånd eller krig. Utredningen konstaterar emellertid, att det finns ca 100 taxifygplan i branschen och att Swedairs sju taxifygplan inte skiljer sig på något avgörande sätt från de övriga i branschen. Försvaret kan i beredskaps- eller krigstillstånd få tillgång till flygplan och piloter genom den förfogande-lagstiftning som finns.

Särställningen för SJ resebyrå, som infördes år 1952, motiverades med att det var önskvärt att den provision som en resebyrå får vid försäljning av biljetter skulle återgå till staten. Utredningen konstaterar emellertid, att resebyråns provision skall täcka dess kostnader, huvudsakligen löner, och att vad som återstår som ren företagarvinst sedan kostnaderna täckts är relativt obetydliga belopp. Enligt utredningens bedömning är konkurrensläget i branschen tillräckligt hårt för att förhindra att några oskäliga vinster uppkommer.

Särställningen för Statskonsult AB består i att Statskonsult enligt 6 § rationaliseringsförordningen (1975: 567) skall ges tillfälle att inkomma med anbud när det gäller vissa rationaliseringsuppdrag. Paragrafen har endast varit i kraft en kortare tid men har redan givit upphov till tolkningsproblem. Statskonsult är i dag branschens största företag. Det har redovisat överskott sedan det bildades och önskar att hävda sin ställning i obunden konkurrens med andra konsultföretag både på den statliga och den privata sektorn. Därför finns det enligt utredningen all anledning att undanröja varje oklarhet om företagets ställning.

För Swedair föreslår utredningen vissa speciella övergångsbestämmelser under en femårsperiod med hänsyn till att företaget under det senaste året köpt sju taxifygplan just för den verksamhet som omfattas av särställningen.

För ABAB föreslår utredningen en övergångsperiod på fem år för att ge rådrum i fråga om den närmare storleken av kapitaltillskott m. m.

För övriga särställningsföretag föreslår utredningen att särställningarna skall upphöra att gälla vid utgången av år 1978.

Utredningen har också undersökt särställningen för LiberKartor enligt 1961, 1962 och 1966 års kartbrev genom ensamrätt till följdproduktion med de allmänna kartorna som grund samt till distribution och försäljning av dessa. För att förhindra dubbelarbete har överenskommit med den särskilda utredaren i utredningen angående sammanföring av vissa verksamheter avseende allmänna kartor att i detta monopolutredningens första betänkande endast skall presenteras en del principiella riktlinjer för en från konkurrenssynpunkt ändamålsenlig kartverksamhet. Därför presenteras inte några förslag beträffande kartverksamheten.

Utredningens grundläggande syn på kartverksamheten är densamma som anlagts på andra former av författningsreglerade särställningar. Målet bör vara att avveckla särställningarna, om inte särskilda skäl talar emot.

Genom 1966 års kartbrev har lantmäteriverkets (LMV) upphovsrätt till de allmänna kartorna begränsats och rätten kan nu sägas i realiteten disponeras av Liber. Utredningen anser att det skulle medföra betydelse-

fulla fördelar om upphovsrätten återgick till LMV. Från konkurrenssynpunkt är det väsentligt att varje seriös kartproducent får rätt att mot skälig ersättning utnyttja det allmänna kartmaterialet för att förverkliga sina egna kartidéer. LMV:s prövning bör därför avse om det är fråga om en seriös kartanvändare eller ej. Däremot är det väsentligt att det inte kommer in några konkurrensbegränsande moment i LMV:s prövning.

Enligt 1966 års kartbrev svarar Liber för lagerhållningen av de allmänna kartorna och har ensamrätt när det gäller distribution och försäljningen av dem. Det synes vara möjligt att åstadkomma konkurrens även på detta område.

Bilaga 2

**Remissyttranden över
monopolutredningens betänkande
Konkurrens på lika villkor**

Innehåll

1. Allmänna överväganden	49
2. AB Allmänna Förlaget	50
3. Svenska Utbildningsförlaget Liber AB	52
4. Swedair AB	54
5. SJ:s resebyråer	56
6. Statskonsult AB	56
7. ABAB	57
8. Televerkets larmdivision	60
9. Liber Kartor	61

Sammanställning av remissyttrandena över monopolutredningens betänkande Konkurrens på lika villkor

1 Allmänna överväganden

Nästan samtliga remissinstanser delar utredningens uppfattning att marknadshushållningen bör vara basen för myndigheternas relationer med varandra och med statliga företag vid upphandling. Effektiviteten främjas därigenom bäst såväl hos den upphandlande myndigheten som i hela samhällsekonomin. *SAF* framhåller att det även är ett rättviseskav att alla producenter behandlas lika. Om statsmakterna anser att en obunden upphandling från myndigheternas sida leder till mindre önskvärda resultat i något avseende finns det möjlighet att korrigera dessa effekter på bättre sätt än genom särställningar. Även *Statsföretag AB* har tolkat de mål regeringen och riksdag gett statsföretagsgruppen så, att dess verksamhet inte bör kringgärdas av speciella regler i syfte att utestänga konkurrerande företag.

Flertalet remissinstanser ansluter sig helt till utredningens förslag att de undersökta särställningarna bör upphävas. De remissinstanser som har invändningar mot utredningens förslag kan i allmänhet acceptera upphävandet av flertalet särställningar men anser att skäl kan finnas för ett bibehållande i något enstaka fall. *NO* framhåller att det är av största intresse att pröva om offentliga regleringar fortfarande är motiverade eller om de genom den allmänna utvecklingen inom näringslivet, genom ändrad lagstiftning eller av andra skäl blivit inaktuella. Utredningens ståndpunkt ligger enligt *NO* helt i linje med konkurrensbegränsningslagens syfte.

I fråga om effekterna av särställningarna framhåller *Nationalekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet* att det finns studier som talar för att det nu aktuella slaget av monopol leder till kostnadsänkande stordriftsfördelar. *NO* däremot pekar på sina erfarenheter av att tillämpa konkurrensbegränsningslagen och framhåller att särställningar erfarenhetsmässigt orsakar negativa effekter både vad gäller prisbildningen och effektiviteten inom en bransch, bl. a. genom att konstlade skydd försvagar benägenheten för kostnadsänkande rationaliseringar. Avsaknad av incitament för rationaliseringar torde enligt *NO* vara speciellt framträdande beträffande sådana företag som utredningen behandlat. Liknande fall har i åtskilliga ärenden föranlett ingripande från *NO:s* sida. Från konkurrenternas synpunkt framstår fördelen av en särställning på en del av marknaden som orättvis inte bara därför att konkurrensen om leveranser till staten inte sker på lika villkor utan också därför att särställningen indirekt kan medföra fördelar för det favoriserade företaget på resten av marknaden. Utredningen har enligt *NO:s* mening på ett övertygande sätt visat att särställningarna kan snedvrída konkurrensen med allvarliga risker för negativa verkningar på prisbildningen och effektivitet för i vissa fall hela branscher. Om ett företag som åtnjutit särställning är tillräckligt effektivt så bör det inte heller uppstå några nämnvärda praktiska konsekvenser av att särställningen upphör. Om man emellertid väntar sig förändringar till följd av att särställningen upphör så får detta enligt *NO* ses som ett starkt skäl att upphäva en särställning som kan misstänkas orsaka sämre effektivitet.

Statskontoret och *RRV* anför viss tveksamhet till om den enkät till olika avnämare, som utredningen företagit, är ett tillräckligt underlag för de slutsatser utredningen dragit i fråga om särställningarnas effekter. Enligt statskontoret skulle en undersökning direkt hos särställningsföretagen av deras kostnader och prissättning kunnat ge ett fastare underlag för utredningens diskussioner. Enligt *RRV* skulle det varit till fördel om enkäten även tillställts åtminstone vissa mindre myndigheter. Härigenom skulle man fått en bättre grund för att analysera särställningarnas effekt på de olika avnämarna.

Vad gäller konsekvenserna av ett upphävande av särställningarna anser *TCO*, *Svenska industritjänstemannaförbundet* och *Statsanställdas förbund* att utredningen inte tillräckligt belyst de samhällsekonomiska konsekvenser och de effekter på sysselsättningen som detta kan få. *RRV* påpekar att genom att särställningarna i många fall fungerar som ett slags inköpssamordning torde de ha medfört rationaliseringsvinster genom att myndigheterna inte behövt bygga upp en särskild inköpsorganisation eller förstärka en redan befintlig sådan. Ett upphävande av särställningsförfattningarna kommer därför att medföra väsentligt ökade krav på den statliga inköpssamordningens effektivitet och organisation. Även *Dafa* understryker behovet av en ökad inköpssamordning om särställningarna upphävs. *ÖEF* däremot framhåller att utredningens förslag kan medföra såväl ekonomisk vinst som tidsvinst för de upphandlande myndigheterna.

2 AB Allmänna Förlaget

Liber Grafiska AB lämnar en utförlig redogörelse för sin verksamhet och hur företaget uppfattat innebörden av den nu gällande skyldigheten att antingen samråda med eller anlita *AB Allmänna Förlaget*. Enligt företagets uppfattning ryms större delen av *Allmänna Förlagets* verksamhet inom begreppet inköpssamordning. Statsmakternas intentioner med förlaget kan enligt *Liber Grafiska AB* sammanfattas på följande sätt:

- vara serviceföretag för upphandling av statligt tryck
- samordna distribution och marknadsföring av statligt tryck
- bedriva förlagsrörelse när det gäller självbärande eller i huvudsak självbärande produkter.

Statsmakternas angivna intentioner tar enligt *Liber Grafiska AB:s* åsikt sikte på just inköpssamordning samt dessutom på att förlaget skall vara ett allsidigt serviceföretag i publiceringsfrågor. Verksamheten baseras på en tillämpning av självfinansieringsprincipen. Debiteringsgrunderna bygger på att ersätta enbart de egna kapacitetskostnaderna samt förränta det erforderliga kapitalet. Ersättningen till *Allmänna Förlaget* för dess tjänster bedömes allmänt som låg. I fråga om den myndighetsinitierade förlagsutgivningen upprättas alltid i varje särskilt fall avtal mellan myndigheten och förlaget. Uppmärksammas bör också att innehållet i dessa publikationer vanligtvis ej är föremål för upphovsrätt, eftersom det är offentlig handling. Det förekommer därför emellanåt att annat förlag ger ut samma publikation som getts ut av förlaget eller statliga myndigheter. *Liber Grafiska AB* anser därför att denna del av förlagsutgivningen ej bör räknas in under särställningen.

Liber Grafiska AB framhåller vidare att Allmänna Förlaget upphandlar grafiska produkter och tjänster från cirka 200 företag fördelade över hela Sverige. Med nuvarande inköpsrutiner tillfaller ungefär halva Allmänna Förlagets inköpsvolym tryckerier i landsorten, vilket också svarar mot deras andel av Sveriges totala tryckerikapacitet. Liber Grafiska AB:s egen tryckeridivision har under en följd av år svarat för cirka 20 % av de totala leveranserna. Genom att Allmänna Förlaget representerar hundratals myndigheters inköpsbehov av trycksaker kan försäljningsansträngningarna från framför allt tryckerier i landsorten bli billigare än om dessa tryckerier själva skulle bevaka alla tänkbara avnämare av deras olika specialiteter. Liber Grafiska AB bedömer att ett medelstort landsortstryckeri skulle behöva öka priserna för sina produkter med försäljningskostnader på 8 till 10 % om inte Allmänna Förlagets centrala inköpsfunktion fanns.

Före Allmänna Förlagets tillkomst spreds det statliga trycket genom många kanaler. Mycket gick direkt från myndighet till konsument, en del gick via kommissionärer. Denna ordning var till betydande nackdel för konsumenten, oavsett om denne befann sig inom en statlig myndighet eller tillhörde allmänheten. I dag marknadsförs aktivt större delen av alla statliga prisbelagda publikationer genom insatser av marknads-konsulenter, kataloger och säljbrev avseende enstaka eller grupper av produkter.

Sammanfattningsvis anser Liber Grafiska AB att Allmänna Förlaget i dag arbetar som ett statligt upphandlingsorgan även om detta sker i bolagsform och att förlaget har att tillvarata statsverkets intressen gentemot leverantörerna. Om en myndighet vill förvissa sig om hur en upphandling genomförts har myndigheten redan nu tillgång till alla handlingar i ärendet hos förlaget.

I fråga om effekterna av Allmänna Förlagets verksamhet redovisar riksskatteverket, generaltullstyrelsen, patent- och registreringsverket och statens planverk i huvudsak en positiv bedömning. Enligt planverket råder ingen tvakan om att publiceringsverksamheten har effektiviserats och bättre samordnats genom bildandet av Allmänna Förlaget. Patent- och registreringsverket anser att inom Liber Förlag/Allmänna Förlaget finns ett stort samlat kunnande och stor erfarenhet vid bl. a. upphandling av publikationsframställning och trycksaker. Riksskatteverket framhåller att förlaget genom större volym och bättre marknadsöverblick kan utverka betydligt bättre priser vid upphandling av trycksaker än en enskild myndighet. Samordningen av marknadsföringen har dessutom inneburit en förbättrad tillgänglighet i fråga om statliga publikationer. Generaltullstyrelsens erfarenheter av Allmänna Förlagets verksamhet är numera positiv, även om vissa frågetecken kan resas i fråga om tillämpningen av självkostnadsprincipen vid debitering. Nuvarande generella procentpåslag på 2,5 % innebär att ersättningen för upphandling av större tryckeribeställningar blir förhållandevis dyr medan ersättningen däremot inte torde täcka det upphandlingsarbete som de mindre beställningarna medför.

Även Svenska tryckeriföreningen anser att Allmänna Förlagets upphandlingsfunktion fungerar väl. Upphandlarna har en god överblick över de grafiska företagen och deras leveransmöjligheter. De ca 200 tryckerier, som är leverantörer till förlaget, visar god spridning såväl storleksmässigt som geografiskt. Åtskilliga tryckerier, som inte har kapacitet att sköta direktkontakter med myndigheterna, får genom All-

männa Förlaget väl beredda arbeten. Det är också föreningens intryck att Allmänna Förlagets upphandlare sköter sin uppgift med oväld.

Trots detta anser flertalet remissinstanser, bl. a. *domstolsverket, riksskatteverket, generaltullstyrelsen, statskontoret, patent- och registreringsverket, statens lantmäteriverk, Svenska tryckeriföreningen, Föreningen svenska läromedelsproducenter* och *Esselte Förlag AB* att särställningen för Allmänna Förlaget kan upphävas. Som skäl anförs bl. a. möjligheten att även efter ett upphävande anlita den service som Allmänna Förlaget kan erbjuda men med större möjlighet för den enskilda myndigheten att agera affärsmässigt gentemot förlaget. En del hänvisar till att eftersom Allmänna Förlaget i dag kan erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmissiga priser bör det kunna hävdas sig väl utan någon särställningsförfattning.

Några remissinstanser är dock av motsatt uppfattning. *Planverket* anser att de förväntade rationaliseringsvinster som låg till grund för bildandet av Allmänna Förlaget gäller även i dag, varför det inte finns skäl att förorda någon ändrad ställning för förlaget. Denna inställning delas av *LO* och *TCO*. Även om *LO* anser att organisatoriska förändringar bör kunna övervägas i syfte att öka effektiviteten är det inte lämpligt att på grundval av utredningens material genomföra de förslagna ändringarna.

Statskontoret, RRV och *LO* framhåller värdet av att de statliga tryckeribeställningarna även fortsättningsvis läggs ut på ett samordnat och kontrollerbart sätt så att en god effektivitet åstadkommes. *Statskontoret* pekar på att myndigheternas möjligheter att samråda med förlags- och tryckeriteknisk expertis kommer att bortfalla om särställningen upphävs och *RRV* befarar att risken för icke-affärsmässiga upphandlingar kan komma att öka genom att framför allt mindre myndigheter i dag saknar erforderlig kompetens för att upphandla tryckeritjänster. *Svenska tryckeriföreningen*, som påpekar att kritiken mot Allmänna Förlaget främst haft sin grund i att förlaget är samordnat med den statliga tryckeriverksamheten, anser att konkurrensneutraliteten bör säkerställas genom att upphandlarna ges en självständig ställning gentemot samtliga anbudsgivare och att Allmänna Förlagets upphandlingsfunktion därför bör frigöras från de statliga tryckeri- och förlagsverksamheterna.

Den av utredningen anvisade möjligheten att teckna avropsavtal med antingen Allmänna Förlaget eller annat förlag om upphandling av tryckeriarbeten och förlagstjänster är föremål för delade meningar bland remissinstanserna. *Liber Grafiska AB* framhåller att denna uppläggning skulle ge mindre volym per inköpsföretag och därmed färre chanser till fördelaktiga avslut. *Riksskatteverket, generaltullstyrelsen* och *patent- och registreringsverket* är emellertid positiva till detta, även om *patent- och registreringsverket* ifrågasätter om inte möjligheten att överlåta på utomstående företag att för myndighetens räkning sköta en upphandling bör ha ett uttryckligt författningsstöd, t. ex. genom ett tillägg till upphandlingskungörelsen. Även *RRV* påpekar att myndigheterna inte torde kunna delegera sin beslutanderätt till utomstående utan författningsstöd.

3 Svenska Utbildningsförlaget Liber AB

I fråga om utredningens förslag att upphäva särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB är remissopinionen delad. Flerta-

let remissinstanser har inget att erinra mot att särställningen upphävs, men redovisar synpunkter på behovet av övergångsanordningar. LO och TCO pekar på att med nuvarande regler finns ingen skyldighet att anlita Utbildningsförlaget, varför någon ändring inte är nödvändig. Föreningen Svenska Läromedelsproducenter och Esselte Förlag AB instämmer däremot helt i utredningens förslag.

Liber Grafiska AB anser att särställningen haft ringa betydelse för Utbildningsförlagets del. Den har snarast givit upphov till en rad besvärande missförstånd beträffande Utbildningsförlagets relationer med utbildningsmyndigheterna. Trots detta vill Liber Grafiska AB förordna antingen att nuvarande samarbetsformer får bestå eller att den av SÖ föreslagna modellen för upphandling av förlagstjänster införs.

UHA kan inte finna några skäl att bibehålla särställningen utan delar den principiella inställning som upphandlingskungörelsen ger uttryck för. En upphandling i konkurrens skulle sannolikt inte påverka vare sig pris, kvalitet, tillgänglighet eller service och kommer troligen att medföra att UHA även framöver till viss del kommer att anlita Utbildningsförlaget.

SÖ framhåller att man har uppfattat den nuvarande särställningen så, att den enbart gäller för SÖ:s egenfinansierade utgivning, vilken endast är en ringa del av den totala utgivning som härstammar från SÖ. Att SÖ i det övervägande antalet fall även utnyttjar Utbildningsförlaget för den försäljningsfinansierade utgivningen, trots att denna inte anses omfattas av regeringsbeslutet den 28 juni 1974, beror på de historiska sambanden mellan SÖ och Utbildningsförlaget, de administrativa fördelar som uppstår genom att man endast behöver ha med ett förlag att göra samt den överblick som avnämarna erhåller genom att SÖ:s material marknadsförs och distribueras av i huvudsak ett förlag.

Då SÖ inte anser att upphandlingskungörelsens regler är tillämpliga på SÖ:s försäljningsfinansierade utgivning innebär ett upphävande av särställningen enligt SÖ endast ett omständligare förfarande vid köp och beställning av tryck för egen räkning. (Föredragande vid SÖ av ärendet m. fl. har här anmält skiljaktig mening och ansett att SÖ av det anförda bort dra slutsatsen att omfattningen av merarbetet inte är av den storleksordningen att det bör utgöra ett hinder mot utredningens förslag, då en friare konkurrens också kan leda till ekonomiska fördelar. SÖ borde enligt föredragande m. fl. därför tillstyrkt utredningens förslag i stället för att undvika ett ställningstagande.)

Även de av utredningen anvisade formerna för den framtida upphandlingsverksamheten sedan särställningen upphävts är föremål för delade meningar bland remissinstanserna.

Statskontoret, UHA och NO instämmer i utredningens slutsats att flera smärre avtal är att föredra framför ett enda heltäckande i fråga om förlagsutgivning. Statskontoret framhåller att om särställningen upphävs kan det under en övergångsperiod finnas skäl att följa utvecklingen av publiceringskostnaderna, bl. a. vid SÖ, för att bedöma om en upphandling i konkurrens ger sådana fördelar att det uppväger de administrativa merkostnaderna.

Riksskatteverket däremot framhåller att ett upphävande av särställningarna på förlagsområdet inte får kopplas till något förbud mot totalupphandling av förlagstjänster, eftersom detta skulle innebära en inskränkning i myndigheternas frihet att välja den affärsmässigt lämpligaste avtalsformen. Liber Grafiska AB framhåller att varken förlaget

eller SÖ har en organisation för anbudstävlingar av den typ utredningen antyder. SÖ anser som tidigare nämnts inte att upphandlingskungörelsen är tillämplig, varför man även fortsättningsvis tänker träffa förlagsavtal med Utbildningsförlaget eller annat förlag om utgivning och försäljning utan att tillämpa ett reguljärt anbudsförfarande.

4 Swedair AB

Flertalet remissinstanser, bl. a. ÖB, försvarets civilförvaltning, generaltullstyrelsen, statens lantmäteriverk, LO, TCO och Handelstjänstemannaförbundet tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens förslag om att särställningen bör avskaffas. ÖB anför att ett upphävande av särställningen kan ske utan olägenhet för flygvapnets fredsverksamhet och att det inte heller påverkar möjligheterna att tillgodose behovet av flygplan att ingå i krigsförbanden.

Endast Swedair AB och Svensk Pilotförening motsätter sig helt ett upphävande av särställningen. Swedair anser inte att några nya fakta har presenterats, som kan anses ändra de bedömningar, som låg till grund för riksdagens beslut. I alla händelser kan bolaget inte acceptera ekonomiska förluster på grund av snabbt skiftande uppfattningar hos statsmakterna. Bolaget kan på kort sikt inte ställa om resursanvändningen på ett ekonomiskt godtagbart sätt, om de statliga beställningarna bortfaller. Svensk Pilotförening anser att det inte går att avskaffa Swedairs rättigheter enligt särställningsförfattningen utan att myndigheterna dessförinnan prövat i en ordentlig analys vad resultatet riskerar bli om mindre seriösa företag släpps fria för att konkurrera om Swedairs marknadsandelar.

Beträffande utredningens förslag om en övergångstid på fem år, under vilken Swedairs nu löpande avtal med vissa myndigheter skulle förlängas, är remissopinionen delad. En del av de remissinstanser, som tillstyrkt utredningens förslag, har gjort detta med hänvisning till den föreslagna övergångstiden, bl. a. generaltullstyrelsen, LO och Handelstjänstemannaförbundet.

Medan generaltullstyrelsen bedömer övergångstiden som rimlig med hänsyn till Swedairs anskaffning av två Cessnaplan för kustbevakningsändamål är statens lantmäteriverk av motsatt uppfattning. Lantmäteriverket kan inte finna att Swedair anskaffat några flygplan för att tillgodose verkets speciella behov av plan för flygfotografering. Swedair har i stället sålt en del av de flygfotoplan bolaget förfogat över och uppenbarligen endast strävat efter att hålla flygplan av det märke (Cessna) för vilket bolaget är representant i Sverige. De förändringar i flygplansparken som Swedair genomfört kan därmed inte godtas ur verkets synpunkt och en övergångsregel enligt vad utredningen föreslår finner lantmäteriverket inte tillämpligt på sin verksamhet.

Swedair AB framhåller att det i betänkandet framlagda förslaget till övergångsbestämmelser icke i tillfredsställande grad tillgodoser de krav på ekonomisk gottgörelse, som kan ställas. Andra av bolaget bedrivna flygverksamheter än de direkt berörda kommer att påverkas i negativ riktning vid ett eventuellt upphävande av särställningsförfattningen. Så t. ex. har prissättningen inom ramen för de omfattande avtal som bolaget har med Linjeflyg och SAS i hög grad påverkats av den totala volymen

av flygverksamheter inom bolaget och deras bedömda utvecklingspotential. Ett bortfall av delar av verksamheten, som bär sina andelar av bolagets gemensamma kostnader, skulle medföra att kostnadsbelastningen på de återstående verksamheterna väsentligt ökar. Enligt Swedair är linjeflyg och SAS ej beredda att påtaga sig sådana kostnadsökningar till följd av ändrade förutsättningar för den tidigare som säkerställd betraktande produktionen för statliga myndigheter. De i dag icke preciserbara förluster, som bolaget genom följdeffekterna kan drabbas av, måste därför på något sätt kompenseras från statens sida om särställningsförfattningen upphävs. Förslaget om en femårig övergångsperiod kommer enligt Swedair att medföra dels svårberäknade gränsdragningsproblem, dels att bolaget inte går skadelöst ur en avveckling.

Taxiflygföretagens riksorganisation och *Nyge-Aero AB* motsätter sig bestämt en övergångsperiod. Enligt deras mening bör särställningen omedelbart upphävas. Marknaden är liten, och det redan sneda konkurrensförhållandet skulle ytterligare försämrats under en så lång övergångstid. De påpekar även att Swedairs anskaffning av sju plan verksamhetsåret 1976/77 måste ha skett mot bakgrund av att dessa plan avsåg att täcka betydligt större marknad än som motiveras av enbart särställningen. De sju planen tillåter ett betydligt större uttag av flygtimmar än vad Swedair vid denna tidpunkt producerade för de statliga myndigheternas räkning.

Både taxiflygföretagens riksorganisation och *Nyge-Aero AB* bedömer att Swedair som Cessnaförsäljare har alla möjligheter att på sunda ekonomiska grunder avvyttra den eventuella överkapacitet som de verksamhetsåret 1976/77 inskaffade sju flygplanen kan tänkas utgöra. Enligt *Nyge-Aero* finns en god marknad både i Sverige och övriga Norden för den aktuella flygplanstypen. Båda dessa remissinstanser anser det sannolikt att en viss realisationsvinst skulle uppkomma vid en avyttring.

En avveckling av särställningen utan övergångsbestämmelser kan dock enligt några remissinstanser skapa vissa problem. *LO*, *TCO*, *Handelstjänstemannaförbundet* och *Svensk Pilotförening* framhåller att ett upphävande inte får leda till att statliga myndigheter använder något av de mindre seriösa företag som existerar i branschen. *Handelstjänstemannaförbundet* och *Svensk Pilotförening* anser att om särställningen upphävs bör kraven för auktorisation av privata flygföretag skärpas och statliga myndigheter åläggas att vända sig till företag som ger personalen anställningstrygghet och som följer gällande kollektivavtal. Som exempel anförs att en del mindre seriösa företag varken har servicepersonal eller piloter fast anställda. Beträffande piloterna förekommer det att dessa över huvud taget inte avlönas för flygtimmar eller att de får en mycket låg ersättning. Man erbjuder "fritidspiloter" gratis flygtimmar för att dessa skall kunna bibehålla sina certifikat. Skulle emellertid de påtalade defekterna i branschen kunna åtgärdas kan även *Svensk Pilotförening* acceptera en successiv avveckling av särställningen.

Swedair AB framhåller emellertid att en avveckling av särställningen kan få negativa effekter på branschen i dess helhet. Swedair har just genom volymen av de egna operationerna kunnat bygga upp en underhållsorganisation, som är unik inom allmänflygbranschen och som har en avgörande betydelse för försvarets möjligheter att i beredskaps- och krigssituationer utnyttja stora delar av bruksflygbolagens flygplanflotta. En nedskärning av Swedairs underhållsorganisation minskar möjligheterna för flera av branschens bruksflygbolag liksom för allmänflyget i

övrigt att erhålla det mera kvalificerade underhåll, som f. n. ej kan tillhandahållas av annat företag inom landet än Swedair.

Även ÖB delar Swedairs uppfattning att ett upphävande av bolagets särställning i ett längre perspektiv möjligen skulle kunna få negativa återverkningar på underhållsorganisationen i krig och därmed menligt påverka ut hålligheten hos transportflygförbund utrustade med civila flygplan.

5 SJ:s resebyråer

En övervägande majoritet bland remissinstanserna, bl. a. *domstolsverket*, *ÖB*, *riksskatteverket*, *generaltullstyrelsen*, *SÖ* och *ÖEF*, har inget att crinra mot utredningens förslag. Flertalet av de myndigheter som svarat påpekar att man även fortsättningsvis kommer att anlita SJ då man är nöjd med den service SJ:s resebyråer erbjuder. *LO* och *Statsanställdas förbund* finner det dock omotiverat att upphäva särställningen då den inte medfört något slöseri med samhällets resurser och inte heller lett till någon snedvridning av näringslivets utveckling.

SJ anför att inehållet i kungörelsen av *SJ* har uppfattats som en rekommendation till kunderna och inte som någon form av direktiv. Gynnsammare villkor från annan resebyrå skulle enligt *SJ* kunna vara tillräckligt skäl för att frångå kungörelsen. *SJ* förväntar sig inte att den statliga kunden skall ställa lägre krav än privatföretaget eller acceptera en sämre service. Affärsmässighet och marknadsmässig service är en ledande princip för *SJ*.

SJ anser det emellertid rimligt att företag inom den statliga sfären samverkar, om detta totalt kan anses var fördelaktigt. Enligt *SJ* bör därför en rekommendation av det principiella innehåll, som *SFS* 1952: 523 har, kunna utgöra grund för fortsatt samverkan på det aktuella området. Som skäl för detta anför *SJ* att rekommendationer av motsvarande slag inte torde vara ovanliga inom den icke-statliga sfären till förmån för med *SJ*:s resebyråer konkurrerande företag.

6 Statskonsult AB

Samtliga remissinstanser tillstyrker eller lämnar utan erinran utredningens förslag att upphäva Statskonsults särställning vid anbudsinfordran. *LO* anser det dock väsentligt att ytterligare utredningar kommer till stånd beträffande Statskonsults roll och olika statliga organs ändamålsenliga utnyttjande av bolaget.

Statskontoret och *DAFA* anser att utredningens förslag att upphäva särställningen för bl. a. Statskonsult AB innebär att formerna för samverkan i fråga om administrativ rationalisering, utveckling och databehandling inom den statliga sektorn bör omprövas.

Statskontoret vill i sammanhanget erinra om att Statskonsult AB:s särställning, som den kommer till uttryck i rationaliseringsförordningen, har sin grund i den s. k. SDS-utredningen som behandlade uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan *Statskontoret*, *DAFA* och Statskonsult AB samt statsmakternas beslut med anledning härav. I budgetpropositionen år 1975 fastslogs att statskontoret, *DAFA* och Statskonsult AB skulle ses som delar av statsförvaltningens samlade resurser för rationalisering och

administrativ utveckling. Konkurrenterna emellan skulle stå tillbaka för samverkan. Beslutet innebar bl. a. att DAFA:s verksamhet huvudsakligen skulle inriktas på datordrift och inte på systemutveckling som i stället Statskonsult AB eller annat organ skulle anlitas för. Ett resultat av SDS-utredningen blev att det bildade ett s. k. produktionsråd i vilket ledningarna för statskontoret, DAFA och Statskonsult AB regelbundet träffas för att diskutera gemensamma frågor och projekt.

Enligt statskontoret har Statskonsult AB:s ställning de senaste åren delvis förändrat karaktär. Verksamheten har i högre grad än vad som tidigare förutsågs inriktats på den privata sektorn samt även den internationella marknaden. Företaget håller f. n. på att omorganiseras och delas upp på flera bolag. De förutsättningar som SDS-utredningen byggde på vad gäller Statskonsult AB har således delvis förändrats.

Statskontoret anser att det varit fördelaktigt om monopolutredningen behandlat DAFA och Statskonsult AB i ett sammanhang. När nu detta inte skett anser emellertid statskontoret att det med hänsyn till Statskonsult AB:s förändrade inriktning och ställning är angeläget att statsmakterna klargör sin uppfattning om den tidigare beslutade ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan de tre organen bör bestå eller förändras.

7 ABAB

Remissopinionen är delad i fråga om ABAB:s företrädarnas framför privata vaktbolag vad gäller bevakningen av anläggningar av betydelse för totalförsvaret.

Bevaknings AB Securitas, Svenska vaktbolags förbund och *Bevakningsrådet* framhåller att det i dag inte existerar några nämnvärda skillnader i fråga om personalkontroll, utbildning och personalkvalitet. Bevakningsrådet påpekar att tillsynsmyndigheternas krav är identiska oavsett ägarförhållandena. Svenska vaktbolags förbund menar att rekryteringen av väktare fungerar lika över hela landet. *Bevaknings AB Securitas* anser att även om det vid ABAB:s bildande möjligen kunde finnas säkerhetsskäl, som talade för särställningens införande, så har dessa skäl försvunnit i och med tillkomsten av 1974 års lag om bevakningsföretag. Den obligatoriska auktorisationen och den ingående säkerhetskontrollen av samtliga bevakningsföretag innebär att säkerhetsaspekterna inte längre utgör en hållbar grund för ABAB:s särställning. Då grundutbildningsföreskrifterna sedan år 1974 är obligatoriska och lika för alla bevakningsföretag kan ett bibehållande av särställningen inte heller motiveras utifrån utbildningsförhållandena. Beträffande risken för utländskt förvärv framhåller företaget, utöver de av utredningen anförda synpunkterna, det faktum att dess bolagsordning innehåller en s. k. utlänningsklausul vilket innebär att regeringen måste godkänna utländskt aktieförvärv i företaget.

Rikspolisstyrelsen och *ÖB* vidhåller däremot att det fortfarande finns skillnader som talar för ett bibehållande av ABAB:s särställning. *ÖB* framhåller att det sedan tiden för ABAB:s tillkomst tillkommit faktorer, t. ex. internationell terroristverksamhet och ökad brottslighet, som talar för att skyddet av totalförvarsanläggningarna bör vara så gott som möjligt.

Även om nu gällande bestämmelser teoretiskt innebär att alla auktoriserade bevakningsföretag kan ge tillfredställande garantier beträffande

personalens pålitlighet bedömer både ÖB och rikspolisstyrelsen att ABAB:s personal har en fördel ur säkerhetssynvinkel. Anledningen härtill är det personalurval som görs innan vederbörande väktare tillåts arbeta inom totalförvarssektorn och den låga personalomsättningen vid ABAB jämfört med branschen i övrigt. Rikspolisstyrelsen och ÖB hävdar även att ABAB:s utbildningsinsatser är något större än den föreskrivna grundutbildningen. Väsentligt är även att ABAB ger denna utbildning innan väktaren sätts i tjänstgöring, medan den av övriga företag ges först inom en tre- resp. sexmånadersperiod beroende på anställningsform.

Den faktor som rikspolisstyrelsen och ÖB tillmäter störst vikt vid jämförelsen mellan ABAB och privat vaktbolag är dock att det statliga ägandet medger insyn i bolaget och möjligheter till samplanerade säkerhetsåtgärder. Rikspolisstyrelsen ifrågasätter om det skulle kunna accepteras, att känslig information om vårt totalförsvär samlas hos ett eller flera enskilda företag utan reella möjligheter för statsmakten att kontrollera hur denna information handhas eller utnyttjas. ÖB anser att det är en fördel om samhället har insikt i det eller de företag som anförtros bevakningsuppgifterna vid totalförsvärviktiga objekt och att detta talar för att ett statligt företag utnyttjas för bevakning i de fall myndighet inte anordnar bevakningen i egen regi.

Mot bakgrund av det anförda tillstyrker *Svenska vaktbolags förbund*, *Bevakningsrådet* och *Bevaknings AB Securitas* att förordningen (1975: 874) om anordnade av bevakning upphävs. *Rikspolisstyrelsen*, *ÖB*, *ABAB* och *ABAB:s* dotterföretag *Skyddsbevakning i Södertälje AB* avstyrker däremot utredningens förslag i denna del. Även bland andra övriga remissinstanser är meningarna delade. *LO* och *TCO* avstyrker med hänvisning till risken för att Securitas får ett fullständigt monopol på bevakningsmarknaden. *LO* anser det dock viktigt att en saklig och förutsättningslös prövning av ABAB:s organisation och arbetssätt kommer till stånd i syfte att garantera en fortlöpande effektivisering. *SAF* och *Svenska transportarbetareförbundet* tillstyrker reservationslöst medan *Handelstjänstemannaförbundet* anser att ABAB:s särställning bör bibehållas till dess att åtgärder vidtagits för att dels trygga löne- och anställningsvillkoren för de anställda inom ABAB, dels förhindra utbredningen av ett privat monopol på bevakningsmarknaden.

Beträffande effekterna av ett upphävande av ABAB:s särställning är remissinstanserna i huvudsak ense om att ABAB inte skulle klara konkurrensen med de privata företagen i branschen. Även *Bevaknings AB Securitas* delar denna uppfattning. *ÖB* framhåller att samtliga myndigheter inom försvarsmakten som tillfrågats har angett att de strikt kommer att följa upphandlingskungörelsen eftersom kostnaderna för att anlita ABAB är för höga.

Anledningen till ABAB:s sämre konkurrensläge är de höga lönekostnaderna, vilka medför att ABAB:s kostnader beräknas ligga 15—20 % över de privata företagens. Endast *Bevakningsrådet* anser att en löneutjämning skett mellan HTF-avtalet och LO-avtalet och att ABAB borde kunna klara sig genom att vidta sådana rationaliseringsåtgärder, som övriga bolag tvingats till. *Skyddsbevakning i Södertälje AB* påpekar emellertid att enbart skillnaden i arbetsgivaravgifter uppgår till ca 6 % och att den materiella skillnaden mellan de två avtalen ej går att rationalisera bort.

Både *ABAB* och *Statsföretag AB* framhåller att ett upphävande av särställningen skulle medföra behov av att friställa såväl bevakningsper-

sonal som administrativ personal. En mindre uppdragsvolym kommer därutöver att leda till relativa kostnadsökningar för de uppdragsgivare som av beredskaps-, säkerhets- och/eller kvalitetsskäl väljer att fortsätta att utnyttja ABAB. En minskad uppdragsvolym inom totalförsvarssektorn kan även komma att påverka ABAB:s möjligheter att satsa på konkurrensmarknaden eftersom möjligheter till samutnyttjande av planeringssystem, utbildningsverksamhet och administration försämras då det finns påtagliga stordriftsfördelar i branschen. Statsföretag AB påpekar även att möjligheterna att erbjuda väktarna i ABAB annan sysselsättning inom koncernen är begränsade.

Flertalet remissinstanser bedömer risken som stor att Securitas-gruppen skall få ett totalt monopol om ABAB:s särställning upphävs. SAF, *Bevaknings AB Securitas* och *Bevakningsrådet* vänder sig emellertid mot denna uppfattning. Enligt både SAF och *Bevaknings AB Securitas* hör vid beräkningen av Securitaskoncernens marknadsandel även bevakning i egen regi medtas. Med ett sådant beräknings sätt skulle Securitas-gruppens andel av den totala bevakningsmarknaden inte uppgå till mer än 52 %, ABAB:s till 11 %, övriga företags till 7 % och bevakning i egen regi till 30 %.

Både SAF och *Bevaknings AB Securitas* påpekar vidare att risk för ineffektivitet och prishöjande produktionsbegränsningar inte föreligger eftersom etableringshindren är låga. Så snart ett marknadsdominerande företag inte kvalitativt eller prismässigt försvarar sin ställning uppkommer enligt *Bevaknings AB Securitas* omedelbart förutsättningar för avnärmare att etablera bevakning i egen regi, särskilt som bevakning i egen regi inte omfattas av de kostnadskrävande regler som lagen om bevakningsföretag uppställer.

En övervägande majoritet bland remissinstanserna vänder sig mot utredningens förslag om ett kapitaltillskott till Statsföretag AB för investering i ABAB:s dotterbolag Skyddsbevakning i Södertälje AB. SAF, *Svenska vaktbolags förbund*, *Bevakningsrådet* och *Svenska transportarbetareförbundet* framhåller att förslaget rimmade illa med utredningens argument för särskällningens upphävande och en fri konkurrens på bevakningsområdet. Flertalet av dessa remissinstanser anser att om statliga medel skall ställas till förfogande i syfte att förbättra konkurrensen så bör de komma även de små och medelstora företagen i branschen till del. Risken är annars att effekten blir ett oligopol i stället för ökad konkurrens. *Bevaknings AB Securitas* anser att om kapital skall tillföras ABAB bör detta ske inom ramen för Statsföretag under den sedvanliga förutsättningen att det är företagsekonomiskt motiverat. Ett kapitaltillskott skulle dock enligt *Bevaknings AB Securitas* inte lösa ABAB:s konkurrensproblem.

Inte heller *Statsföretag AB* anser att förslaget om ett kapitaltillskott är helt underbyggt. En kraftfull satsning på andra verksamhetsgrenar, t. ex. Skyddsbevakning i Södertälje AB, löser inte problemet med att ta hand om eventuellt övertaliga väktare i ABAB. Enligt Statsföretag krävs en särskild undersökning för att avgöra om ett kapitaltillskott är en lämplig väg. Hur storleken av ett sådant tillskott skall bestämmas kräver också ingående överväganden. Statsföretag AB är emellertid berett att på uppdrag av regeringen utreda de närmare förutsättningarna för hur en ur konkurrenssynpunkt bättre balans skall kunna åstadkommas, förutsatt att staten medverkar i finansieringen i fråga om de satsningar som bör ifrågakomma.

Utredningens förslag om en femårig övergångstid för ABAB får stöd av *ABAB*, *Skyddsbevakning i Södertälje AB*, *Statsföretag AB*, *Handels-tjänstemannaförbundet* och *HTF-rådet vid Bevaknings AB Securitas*. Statsföretag AB framhåller att för att ett borttagande av särställningen inte skall få oacceptabla negativa konsekvenser för den anställde bör en eventuell avveckling ske planmässigt. Avvecklingsperioden bör dock inte fastställas förrän man i särskild ordning utrett hur en starkare inbrytning på konkurrensmarknaden bör genomföras.

SAF, *Svenska vaktbolags förbund*, *Bevakningsrådet*, *Svenska transportarbetareförbundet* och *Bevaknings AB Securitas* avstyrker som tidigare nämnts förslaget om en övergångsperiod och förespråkar i stället ett omedelbart upphävande av ABAB:s särställning.

8 Televerkets larmdivision

Endast ett fåtal remissinstanser har särskilt kommenterat utredningens förslag om att upphäva särställningen för televerkets larmdivision enligt förordningen (1975: 874) om anordningen av bevakning.

ÖEF påpekar att konkurrens med televerket i fråga om installations- och underhållsverksamheten måhända kunde nedbringa de ofta rätt långa väntetiderna. Även *ÖB* är av den uppfattningen att larmdivisionens priser ligger högre än de privata företagens och att förseningar förekommer såväl vid montering som service. I analogi med tidigare resonemang avseende ABAB talar dock enligt *ÖB* säkerhetskraven för att larminstallationer i anslutning till bevakning av totalförsvarsviktiga objekt bör anförtros åt ett statligt företag. *ÖB* anser därför att särställningen bör bibehållas för skyddsföremål av klass A, men att den kan hävas för övriga fall. Kan särställningen inte delas på detta sätt motsätter sig *ÖB* att den upphävs. *Rikspolisstyrelsen* hänvisar till de krav som måste ställas på handhavandet av de hemligstämplade ritningarna till larmkonstruktionerna liksom till de krav som ur säkerhetssynvinkel måste ställas på installation och underhåll av larmanläggningar för totalförsvaret. Om särställningen upphävs anser rikspolisstyrelsen därför att larmfunktionen bör återföras till ABAB eller utläggas på annat godkänt samhällsorgan.

Televerket hänvisar till att samarbetet mellan ABAB och televerket är enda möjligheten att erbjuda ett konkurrenskraftigt alternativ till Securitas. En eventuell avveckling av de särställningar som ABAB och televerkets larmdivision har inom totalförsvarssektorn bör ske samordnat. Televerket vill dock understryka att en sådan avveckling troligen kommer att medföra problem för totalförsvarsmyndigheterna till följd av det blandade ansvar som uppkommer om ett flertal företag skall tillhandahålla själva larmtjänsterna medan televerket skall svara för förbindelserna. Televerket påpekar slutligen att det fr. o. m. 1978-03-30 erhållit samma rättigheter att kontrollera personalen som auktoriserade bevakningsföretag. Den av utredningen anförda skillnaden i fråga om personalkontrollen existerar således inte längre.

Bevaknings AB Securitas förespråkar ett omedelbart upphävande. *SACO/SR* har i princip ingen invändning mot att särställningen upphävs men påpekar att samhället genom särställningen garanteras en leverantör som känner till hela den komplicerade säkerhetskedjan inkl. överfö-

ringsdelen via telenätet. *LO* och *Statsanställdas förbund* kan däremot inte finna några skäl för ett upphävande.

9 Liber Kartor

Endast fyra remissinstanser, nämligen statens lantmäteriverk, kartutredning 78, Svenska kommunförbundet och Liber Grafiska AB, har valt att kommentera utredningens förslag till principer för den framtida kartverksamheten.

Statens lantmäteriverk delar helt monopolutredningens syn att betydelsefulla fördelar skulle följa om upphovsrätten till de allmänna kartorna skulle återgå till lantmäteriverket. Detta har också enligt lantmäteriverkets mening statsmakterna beslutat genom att riksdagen för sin del godkänt en sammanföring av Liber Kartors följdproduktion med lantmäteriverkets verksamhet (prop. 1977/78: 100 bil. 16, CU 1977/78: 21, rskr 1977/78: 196).

I fråga om rätten att utnyttja det allmänna kartmaterialet framhåller *kartutredning 78* att enligt utredningens direktiv bör statliga och kommunala myndigheter få generellt medgivande att mot ersättning för eget bruk använda de allmänna kartorna och grundmaterialet till dessa. Det förutsätts vidare i direktiven att lantmäteriverket efter särskild prövning skall kunna ge även andra rätt att utnyttja kartmaterialet.

Vid en bedömning av konkurrensförhållandena bör emellertid enligt *kartutredning 78* beaktas att alla kartproducenter på marknaden är skyddade genom lagen om upphovsrätt. Detta betyder att lantmäteriverket knappast får disponera kommunalt eller privat kartmaterial om inte innehavarna av detta anser det ekonomiskt motiverat. Lantmäteriverket bör enligt *kartutredning 78* inte rimligen sättas i en sämre konkurrenssituation utan bör också få handla utifrån ekonomiska utgångspunkter när det är befogat. *Kartutredning 78* förutsätter härmed att även lantmäteriverket kommer att belastas av en ersättning till staten för vidareutnyttjandet och att det inte finns anledning för staten att sätta denna lägre än vad som är marknadsmässigt motiverat.

Behovet att utnyttja den inom lantmäteriverket uppbyggda produktionsapparaten, liksom samhällets behov i vissa fall av mer omfattande kartinformation än den allmänna kartläggningen medger, utgör emellertid, enligt *kartutredning 78*, skäl för statsmakterna att med upphovsrätten som grund begränsa vidareutnyttjandet av de allmänna kartorna inte enbart genom uttag av avgifter och en prövning av om kartanvändaren är seriös eller inte.

Även *statens lantmäteriverk* vänder sig mot utredningens förslag på denna punkt och anser det uteslutet att en skyldighet för lantmäteriverket att upplåta upphovsrätt skulle vara beroende av om den på vilken rätten upplåts är en seriös kartproducent. Lantmäteriverket avser att i sin framtida kartplanering från fall till fall göra en rationell och affärsmässig prövning av frågan i vad mån upphovsrätten skall upplåtas på annan kartproducent eller om viss kartproduktion skall tas fram i egen regi. Härvid skall hänsyn tas bl. a. till statens intresse av att genom intäkter från kartmaterialets utnyttjande täcka så stor del av de totala produktionskostnaderna som möjligt. Om detta intresse tillgodoses bäst genom produktion i egen regi eller genom upplåtelse av upphovsrätten bör kunna prövas på ett objektiva sätt och med full offentlig insyn var-

vid avsevärd vikt måste fästas vid den ersättning som kan betingas på upphovsrättsöverlåtelsen.

Svenska kommunförbundet däremot framhåller att statens lantmäteriverk som myndighet svarar både för den allmänna kartläggningen och dessutom är ett statligt konsultorgan som i konkurrens med kommunala och enskilda företag producerar kartor främst för kommunerna. Denna dubbelroll innebär i sig ett besvärande utgångsläge för att åstadkomma en från konkurrenssynpunkt tillfredsställande kartverksamhet. Förestående sammanläggning av kartverksamheten vid Liber Grafiska AB med lantmäteriverket medför enligt Svenska kommunförbundets mening ett ytterligare accentuerat behov att uppmärksamma denna dubbelrolls effekter från konkurrenssynpunkt. Svenska kommunförbundet vill därför föreslå att garantier skapas för att lantmäteriverket i sin konsultroll får erlagga samma ersättning för nyttjandet av allmänna kartor som andra kartproducenter samt att ärenden sammanhängande med lantmäteriverkets upphovsrätt till allmänna kartor, t. ex. prövningen av vem som är att anse som "seriös kartproducent", skall beredas i verkets Kartråd.

Utredningens förslag att lagerhållning och distribution av de allmänna kartorna bör göras till föremål för konkurrens skulle enligt både *kartutredning 78* och *Liber Grafiska AB* stöta på oöverstigligena problem vad avser lagerhållningen. Distributionen till detaljhandeln torde däremot enligt *kartutredning 78* kunna skötas såväl av lantmäteriverket som av en eller flera grossister. *Svenska kommunförbundet* betonar emellertid att tryckning, distribution och försäljning av allmänna kartor och följdprodukter till dess bör upphandlas affärsmässigt med konkurrens på lika villkor för olika anbudsgivare.

Bilaga 3

**Aktuella författningsbestämmelser
rörande statlig myndighets
upphandling**

1 Upphandlingskungörelsen (1973: 600)

Kungl. Maj:t har funnit gott förordna som följer.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna kungörelse äger tillämpning på statlig myndighets upphandling i den mån Kungl. Maj:t ej annat föreskriver.

2 § Med upphandling förstås köp eller beställning av vara, byggnads-, anläggnings- eller motsvarande arbete eller av tjänst.

Med leverantör förstås den som tillhandahåller vara eller utför arbete eller tjänst.

3 § Vid upphandling skall myndighet utnyttja förefintliga konkurrens-möjligheter och även i övrigt iakttaga affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt.

Myndighet skall särskilt beakta

att samverkan med andra myndigheter sker för att tillgodose statens intressen,

att kraven på kvalitet och prestanda ej ställes högre än vad som i varje särskilt fall behövs,

att gängse standard i fråga om varor, förpackningsenheter och dylikt användes, om ej särskilda skäl föranleder till annat.

Vidare skall myndighet tillse

att fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag i form av beskrivningar, programhandlingar, specifikationer eller dylikt upprättas,

att upphandlingen planlägges så, att tillverkning och leverans om möjligt kan ske under sådan tid att förmånligaste pris kan erhållas,

att anbudsgivare får skäligen tid att avge anbud.

Upphandlingsformer

4 § Upphandling skall ske genom sluten upphandling, förhandlingsupphandling eller direktupphandling.

5 § *Sluten upphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud utan föregående förhandling med anbudsgivare.

Föreligger uppenbar felskrivning, felräkning eller annat uppenbart misstag får myndigheten medge anbudsgivaren att vidtaga rättelse. Om särskilda skäl föreligger får myndighet även av anbudsgivare begära förtydligande eller tillägg som behövs för att anbudet skall bli jämförbart med andra ingivna anbud.

6 § *Förhandlingsupphandling* sker genom infordrande av anbud och genom prövning och antagande av anbud, varvid beslutet får föregås av förhandling med anbudsgivare.

Förhandling enligt första stycket skall ske med det antal anbudsgivare, som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling.

7 § *Direktupphandling* sker genom köp eller beställning i öppna marknaden utan infordrande av anbud i särskild ordning.

8 § Myndighet skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall prövas lämpligt.

Infordrande och öppnande av anbud m. m.

9 § Anbud infordras genom annonsering eller skrivelser. Vid förhandlingsupphandling får dock anbud infordras även på annat sätt.

Vid anbudsinfordran genom annonsering skall annons införas i Tidning för leveranser till staten (bilaga till Post- och Inrikes Tidningar) och, i den mån det gagnar annonseringens syfte, i en eller flera andra tidningar.

Vid anbudsinfordran på annat sätt än genom annonsering skall anbud begäras från så många leverantörer som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens.

10 § I anbudsinfordran skall anges den dag då anbud senast skall vara inkommet och den dag till och med vilken anbud skall vara bindande. Vidare skall anges att anbud skall avges skriftligen i tillslutet omslag eller med telex eller genom telegram och att innehåll i telegram omgående skall bekräftas genom skriftliga anbudshandlingar.

Vid förhandlingsupphandling får dock i anbudsinfordran anges att anbud kan lämnas även på annat sätt.

I anbudsinfordran skall även anges de bestämmelser och upplysningar i övrigt som gäller för upphandlingen. Är fråga om slutet upphandling, skall detta särskilt anges.

För den händelse anbud infordras från anbudsgivare som ej är skattskyldig enligt förordningen (1968: 430) om mervärdeskatt skall i anbudsinfordran anges att anbudsgivaren även skall uppge den anbudssumma som han skulle ha lämnat om sådan skattskyldighet förelegat.

11 § Försändelser med anbud skall så snart som möjligt efter anbudstidens utgång öppnas vid förrättning, vari minst två av myndigheten utsedda personer skall delta. På begäran av anbudsgivare får en av vederbörande handelskammare för ändamålet utsedd opartisk person närvara, om det kan ske utan kostnad för statsverket. Anbuden skall uppföras i förteckning, som skall bestyrkas av de i förrättningen deltagande personerna.

Vid förhandlingsupphandling får dock försändelserna öppnas och anbuderna förtecknas utan sådan förrättning som avses i första stycket antingen samtidigt eller — om särskilda skäl föreligger — allteftersom de inkommer.

Anbud, som avgivits enligt 10 § andra stycket, skall förtecknas vid mottagandet.

12 § Myndighet skall tillse att anbud med tillhörande beskrivningar, modeller, ritningar och prov tillika med anbudsförteckningar, sammanställningar och dylikt förvaras på betryggande sätt.

Prövning av anbud

13 § Anbud skall prövas i så god tid att underrättelse om antagande av anbud kan vara anbudsgivaren till handa inom den tid anbudet är bindande för honom.

14 § Även anbud, som avgivits av anbudsgivare som ej särskilt tillfrågats, skall upptagas till prövning.

15 § Det anbud skall antagas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast, om ej annat följer av 17 §.

Är två eller flera anbud likvärdiga får myndigheten välja mellan anbuden eller infordra skiljebud från dem som avgivit anbud.

Innefattar samtliga anbud för högt pris eller är de av annan anledning oförmånliga eller bör upphandlingen ej komma till stånd, får myndigheten förkasta samtliga anbud.

16 § Vid jämförelse mellan anbud från anbudsgivare som är skattskyldig enligt förordningen (1968: 430) om mervärdeskatt och från anbudsgivare som ej är skattskyldig enligt nämnda förordning skall sistnämnda anbudsgivares anbud vara beräknat så att däri ingår belopp motsvarande den mervärdeskatt anbudsgivare haft att erlägga, om han varit skattskyldig.

17 § Anbud får ej antagas om det avgivits av person som på grund av anställning hos statlig myndighet har att taga befattning med ärende angående upphandling.

Det ankommer på myndigheten att avgöra huruvida anbud skall antagas,

om det avgivits av annan hos staten anställd person än som avses i första stycket,

om anbudsgivaren eller någon på hans vägnar åt tjänsteman eller annan person, som för staten haft att taga befattning med ärende rörande upphandling, lämnat, utlovat eller erbjudit gåva eller annan otillbörlig förmån i samband med sådant ärende,

om det inkommit efter anbudstidens utgång och det är uppenbart att förseningen skett utan anbudsgivarens vållande, eller

om det finns anledning antaga att konkurrens vid anbudsgivningen förhindrats genom anbudskartell eller annan överenskommelse mellan leverantörer.

18 § Anbudsgivare, vars anbud antagits, skall skriftligen underrättas härom av myndigheten snarast möjligt och senast inom den tid anbudet är bindande för anbudsgivaren. För tids vinnande får dock underrättelse ske på annat sätt. I sådant fall skall underrättelsen bekräftas skriftligen utan dröjsmål. Om myndighet antager anbud med tillägg, inskränkning eller förbehåll, som ej överensstämmer med anbudet, skall myndigheten begära skriftlig bekräftelse från anbudsgivaren huruvida tillägget, inskränkningen eller förbehållet antages.

Anbudsgivare, vars anbud ej antagits, skall utan oskäligt uppehåll lämnas besked härom.

Hos myndighet skall finnas handling som utvisar de skäl på vilka anbud antagits och vad som i övrigt förekommit av betydelse vid anbudsprövningen.

Särskilda bestämmelser

19 § Myndighet får medge leverantör, som vid anbudets avgivande framställt begäran därom, skäligt förskott på betalningen. Föreligger synnerliga skäl får myndigheten även i annat fall medge leverantören sådant förskott. I sistnämnda fall skall dock leverantören förpliktas att erlägga ränta som motsvarar riksbankens diskonto med tillägg av tre procentenheter.

För förskott och ränta skall myndigheten fordra att säkerhet ställes och vidmakthålles.

Myndighet får pröva om säkerhet skall krävas för material m. m. som myndigheten tillhandahåller.

20 § Myndighet får överenskomma med leverantör om ändring i avtalade villkor och skall därvid iakttaga affärsmässighet.

21 § Myndighet får medge att leverantör överlåter avtalet på annan, om det kan anses förenligt med myndighetens intressen.

22 § Den som hos myndighet tagit befattning med upphandlingsärenden får ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit om enskilda affärsförhållanden eller myndighets affärs- och driftförhållanden (Ändr. 1975: 788).

23 § Skall myndighet träffa avtal om upphandling, som med hänsyn till rikets säkerhet bör hemlighållas, åligger det myndigheten att med leverantören träffa skriftlig överenskommelse om de säkerhetsbestämmelser som behövs i det särskilda fallet. Myndigheten skall därvid ställa sig till efterrättelse de föreskrifter och anvisningar som meddelas av rikspolisstyrelsen i samråd med överbefälhavaren.

Första stycket gäller i tillämpliga delar när myndighet inforrdar anbud för upphandling som avses i samma stycke.

Myndighet som i sin verksamhet har att träffa avtal som avses i första eller andra stycket skall utse tjänsteman att direkt under myndighetens chef handlägga ärende enligt denna paragraf.

24 § Mot beslut i upphandlingsärende enligt denna kungörelse får talan ej föras.

25 § Anvisningar för tillämpningen av denna kungörelse meddelas av riksrevisionsverket.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 januari 1974.

Genom denna kungörelse upphäves 1952 års upphandlingskungörelse (1952: 496), cirkuläret (1956: 19) till statsmyndigheterna angående prövning i vissa fall av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov, cirkuläret (1958: 360) till statsmyndigheterna med föreskrifter om rörligt pris vid vissa avtal om upphandling och arbeten för statens behov samt cirkuläret (1960: 494) till statsmyndigheterna angående användande av telex vid avgivande av anbud vid upphandling och arbeten för statens behov m. m. Nämnade bestämmelser gäller dock i fråga om upphandling som påbörjats före utgången av år 1973.

Förekommer i lag eller författning eller eljest i beslut, som meddelats av Kungl. Maj:t, hänvisning till föreskrift som ersatts genom bestämmelse i denna kungörelse, tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1974: 335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning

Kungl. Maj:t förordnar som följer.

Framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statlig myndighet utom statsdepartement och affärsverk skall, om Kungl. Maj:t ej föreskriver annat, ske antingen efter samråd med Aktiebolaget Allmänna Förlaget innan anbud inforrdas eller genom att nämnda förlag anlitas. Detta gäller dock ej om framställning och utgivning av tryckalstret beräknas kosta högst 1 000 kronor.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1974, då kungörelsen (1969: 142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Aktiebolaget Allmänna Förlaget skall upphöra att gälla.

Kungl. Maj:ts brev 1974-06-28**angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber Aktiebolag**

Genom kungörelse (1974: 335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning har Kungl. Maj:t, med upphävande av kungörelsen (1969: 142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Aktiebolaget Allmänna Förlaget, förordnat, att sådan framställning och utgivning skall, om Kungl. Maj:t ej föreskriver annat, ske antingen efter samråd med Aktiebolaget Allmänna Förlaget innan anbud infor dras eller genom att nämnda förlag anlitas.

Kungl. Maj:ts föreskriver — med undantag från vad som stadgas i kungörelsen — att framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster samt audi-visuellt material för följande myndigheter och institutioner skall ske antingen efter samråd med Svenska Utbildningsförlaget Liber Aktiebolag innan anbud infor dras eller genom att nämnda förlag anlitas:

försvarets brevskola
 akademien för de fria konsterna med konsthögskolan
 konstfackskolan
 musikhögskolorna
 dramatiska institutet
 skolöverstyrelsen samt statliga myndigheter och institutioner inom styrelsernas verksamhetsområde
 universitetskanslersämbetet samt statliga myndigheter och institutioner inom ämbetets verksamhetsområde
 socialhögskolorna
 journalisthögskolorna
 gymnastik- och idrottshögskolorna
 kommittén för den fortsatta verksamheten med radio och television inom utbildningsväsendet (TRU-kommittén)
 lantbrukshögskolan
 veterinärhögskolan
 skogshögskolan
 statens skogsmästarskola.

Föreskriften gäller ej, om framställning och utgivning av tryckalster eller materialet beräknas kosta högst 1 000 kr.

Om detta beslut har skolöverstyrelsen och universitetskanslersämbetet att underrätta statliga myndigheter och institutioner inom sina verksamhetsområden på sätt de finner lämpligt.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1973: 598)**om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB**

Kungl. Maj:t har funnit gott förordna som följer.

Statlig myndighet eller annat statligt organ skall vid beställning av flygtransport, sedan vid tidpunkten för denna kungörelses ikraftträ-

dande gällande avtal med annat företag löpt ut, anlita Crownair Swedish Ltd AB, om Kungl. Maj:t icke föreskriver annat. Detta gäller dock ej om

1. flygningen utföres med helikopter,
2. flygningen utföres med flygplan med en tillåten flygvikt överstigande 5 700 kg,
3. flygningen utföres med flygplan som rymmer, utöver föraren, högst två passagerare eller
4. Crownair Swedish Ltd AB icke åtager sig uppdraget eller det eljest är uppenbart att Crownair Swedish Ltd AB ej lämpligen bör anlitas.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1973.

Kungl. Maj:ts kungörelse (1952: 523) om anlåtande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor

Kungl. Maj:t har, med anledning av riksdagens beslut, funnit gott förordna, att den som finner sig böra anlita resebyrå i samband med resa i statens ärenden eller i verksamhet, för vilken kostnaderna helt eller till övervägande del bestridas av statsmedel, skall, där så utan särskild olägenhet kan ske, hänvända sig till statens järnvägar tillhörig resebyrå.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 augusti 1952.

Förordning (1975: 567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltning

Regeringen föreskriver följande.

1 § Det åligger varje myndighet inom den civila statsförvaltningen att vidtaga de åtgärder som behövs för att verksamheten inom myndighetens ansvarsområde skall kunna bedrivas så rationellt som möjligt. Rationaliseringsåtgärder skall avse såväl myndighetens inre organisation och arbetsformer som myndighetens förhållande till allmänheten och till andra myndigheter.

2 § Finner myndighet att gällande föreskrift i något avseende är så utformad, att den som beröres härav blir mera betungad eller administrationen mera kostnadskrävande än som med hänsyn till föreskriftens syfte kan ansesoundgängligen erforderligt, skall myndigheten ändra föreskriften eller, om den har utfärdats av annan, anmäla förhållandet till denne.

Myndighet, som för administrativt eller statistiskt ändamål hämtar in uppgifter från kommun, landstingskommun, organisation eller företag, skall i syfte att underlätta arbetet för uppgiftslämnarna noga pröva behovet av uppgifterna.

3 § Myndighet bör vid utveckling av ADB-system och annan rationaliseringsverksamhet så tidigt som möjligt samråda med statskontoret i frågor som är av större omfattning eller av principiell betydelse.

4 § Inom ramen för tillgängliga resurser biträder statskontoret civila statsmyndigheter vid rationaliseringsutredningar. I första hand gäller detta sådana rationaliseringsutredningar, som

1. avser myndighets hela verksamhet eller huvuddelen av denna.
2. i väsentlig mån berör myndighets kontakter med annan myndighet,
3. avser funktioner som förekommer i flera myndigheter eller avser verksamhetsområden inom vilka flera myndigheter gemensamt arbetar och då verksamheten vid flera myndigheter kan beröras av eventuella förändringar.

5 § Myndighet bör till datamaskincentralen för administrativ databehandling (DAFA) lämna sådana uppdrag som avser anpassning av standardssystem som DAFA tillhandahåller eller ändring av ADB-system i drift vid DAFA om uppdragen är av begränsad betydelse för berörd myndighets organisation eller manuella rutiner.

6 § Annat rationaliseringsuppdrag än enligt 4 och 5 §§ bör lämnas till Statskonsult AB eller annat lämpligt organ. Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud.

7 § Myndighet skall vid införande eller förändring av ADB-rutiner i första hand använda de färdiga program för ADB-system eller delar av ADB-system som DAFA eller annan statlig myndighet kan tillhandahålla, om dessa i rimlig grad tillgodoser myndighetens behov.

8 § Myndigheten skall samråda med statskontoret i fråga som avser anlitande av privat servicebyrå för drift av ADB-system. Statskontoret skall därvid undersöka om driften av systemet med fördel kan förläggas till statlig datamaskincentral.

9 § I fråga om rationaliseringsverksamheten vid myndigheter som hör till försvarsdepartementet finns särskilda bestämmelser.

10 § Vad som i denna förordning föreskrives om myndighet skall i förekommande fall äga tillämpning på kommitté och särskild utredare enligt kommittéförordningen (1976: 119). (Ändr. 1976: 121.)

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1975 då cirkuläret (1951: 81) angående rationaliseringsverksamheten inom den civila statsförvaltningen skall upphöra att gälla.

Förordning (1975: 874) om anordnande av bevakning

Regeringen föreskriver att de statliga myndigheter med underlydande organ som anges i tabell 1 i bilaga till denna förordning skall, sedan gällande avtal med privat vaktbolag utlöpt, anlita Allmänna bevakningsaktiebolaget för bevakning samt televerket för installation och underhåll av bevakningsanordning i fråga om lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som är betydelsefull från totalförsvarssynpunkt och belägen i kommun som anges i tabell 2 i bilagan.

Denna förordning träder i kraft en vecka efter den dag, då förordningen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Genom förordningen upphäves kungörelsen (1969: 763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita Allmänna Bevakningsaktiebolaget och regeringens beslut (1975-06-12) angående upphandling av bevakningstjänster.

Tabell 1.

Myndigheter för vilka förordningen gäller

rikspolisstyrelsen
de myndigheter som hör till försvarsdepartementet
socialstyrelsen
statens bakteriologiska laboratorium
televerket
statens järnvägar
statens vägverk
sjöfartsverket
statens livsmcdelsverk
överstyrelsen för ekonomiskt försvar
statens vattenfallsverk
förenade fabriksverken
länsstyrelsen i Stockholms län
länsstyrelsen i Uppsala län
länsstyrelsen i Östergötlands län
länsstyrelsen i Malmöhus län
länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
länsstyrelsen i Värmlands län

Tabell 2.

Kommuner där i tabell 1 angivna myndigheters anläggningar omfattas av förordningen

Stockholms län

Botkyrka, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Järfälla, Lidingö, Nacka, Nynäshamn, Sigtuna, Sollentuna, Solna, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Värmdö.

Uppsala län

Uppsala

Östergötlands län

Linköping, Norrköping.

Malmöhus län

Bara, Burlöv, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg, Vellinge.

Hallands län

Kungsbacka

Göteborgs och Bohus län

Göteborg, Härryda, Kungälv, Mölndal, Partille, Öckerö.

Älvsborgs län

Ale, Lerum.

Värmlands län

Hammarö, Karlstad.

Innehåll

1 Inledning	2
2 Föredragandens överväganden	3
2.1 Allmänna överväganden	3
2.2 AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB	11
2.2.1 AB Allmänna Förlaget	13
2.2.2 Svenska Utbildningsförlaget Liber AB	18
2.3 Swedair AB	21
2.4 SJ:s resebyråer	28
2.5 Statskonsult AB	30
2.6 ABAB och televerkets larmdivision	32
2.7 Övriga frågor	37
2.7.1 Kartverksamheten	37
2.7.2 Statliga myndigheters val av entreprenadform	38
3 Hemställan	41
4 Beslut	41

Bilagor

1 Sammanfattning av monopolutredningens betänkande SOU 1978: 48	42
2 Remissyttranden över monopolutredningens betänkande Konkurrens på lika villkor	47
3 Aktuella författningsbestämmelser rörande statlig myndighets upphandling	63