Konkurrens på lika villkor

tänkande av monopolutredningen

SOU 1978:48

Konkurrens på lika villkor

Ref

SOU 1978:48

tänkande av monopolutredningen

Statens offentliga utredningar
SOU 1978:48
Budgetdepartementet

Konkurrens på lika villkor

Betänkande av monopolutredningen

Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
Jernström Offset AB

ISBN 91-38-04187-1
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1978

Till statsrådet och chefen för budgetdepartementet

Genom beslut den 7 juli 1977 bemyndigade regeringen statsrådet Mundebo att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda frågan om särställning för vissa myndigheter och företag vid leveranser till staten.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallades den 15 augusti 1977 bitr. professorn Gustaf Lindencrona som särskild utredare.

Att som expert biträda utredningen förordnades den 27 september 1977 avdelningsdirektören Arne Bergkvist, riksrevisionsverket.

Som sekreterare har tjänstgjort fr. o. m. den 15 oktober 1977 pol. mag. Rolf-Erik Román.

Vid sin sida har den särskilde utredaren haft en interdepartementalt sammansatt referensgrupp. I den har ingått departementssekreteraren Kerstin Anell, industridepartementet, departementsrådet Mikael Ankers, handelsdepartementet, departementsrådet Ulf Arrfelt, justitiedepartementet, departementsrådet Göran Carnhagen, budgetdepartementet, departementssekreteraren Anders Falk, utbildningsdepartementet, hovrättsassessorn Olof Forssberg, försvarsdepartementet, departementsrådet Björn Gellstedt, kommunikationsdepartementet, och departementssekreteraren Ulf Öhman, ekonomidepartementet.

Utredningen har antagit namnet monopolutredningen.

Vi får härmed överlämna vårt första delbetänkande.

Stockholm i maj 1978

Gustaf Lindencrona

/Rolf-Erik Román

Innehåll

Förkortningar

ABA	AB Aerotransport
ABAB	Allmänna bevakningsaktiebolaget
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
Auktorisations-kungörelsen	Kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag
B	Bostadsdepartementet
DAFA	Datamaskincentralen för administrativ data-behandling
Dir	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementens utredningsserie
EFTA	Europeiska frihandelssammanslutningen
Fi	Finansdepartementet
FK	Första kammaren
FMV	Försvarets materielverk
FRA	Försvarets radioanstalt
FSAB	Försäkringsbranschens Service AB
Fö	Försvarsdepartementet
FöU	Försvarsutskottet
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
HTF	Handelstjänstemannaförbundet
JK	Justitiekanslern
JO	Justitieombudsmannen
Ju	Justitiedepartementet
KF	Kooperativa förbundet
KÖY	Kungliga yrkesöverstyrelsen
LMV	Lantmäteriverket
LO	Landsorganisationen i Sverige
Mot.	Motion
NO	Näringsfrihetsombudsmannen
NU	Näringsutskottet
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
Prop.	Proposition
PRV	Patent- och registreringsverket
Rationaliserings-förordningen	Förordning (1975:567) om rationaliserings-verksamhet inom den civila statsförvaltning-en

RK	Revisionskontor
RPS	Rikspolisstyrelsen
RRV	Riksrevisionsverket
Rskr	Riksdagsskrivelse
RSV	Riksskatteverket
SALF	Sveriges Arbetsledareförbund
SAS	Scandinavian Airlines System
SCB	Statistiska centralbyrån
SIF	Svenska Industritjänstemannaförbundet
SIL	Statens institut för läromedelsinformation
SJ	Statens järnvägar
SOSAB	SOS Alarmering AB
SOU	Statens offentliga utredningar
SRA	Svenska Reproduktions AB
Stkt	Statskontoret
SU	Statsutskottet
SUAB	Svenska Utvecklingsaktiebolaget
SÖ	Skolöverstyrelsen
UHÄ	Universitets- och högskoleämbetet
UKÄ	Universitetskanslersämbetet
VaktB	Bestämmelser för vaktpersonal vid krigsmakten, 1971 års upplaga
ÖB	Överbefälhavaren
ÖEF	Överstyrelsen för ekonomiskt försvar

Sammanfattning

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 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 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 föreskrives 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 föreligger endast beträffande anbudsinfordran.

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 steget 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 av 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 pesonalprövning med bl. a. prövning 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 försprång på utbildningssidan har försvunnit.

När det gäller rena larminstallationsföretag finns ingen motsvarighet till lagen om bevakningsföretag med föreskrift om obligatorisk auktorisation och personalprövning, 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 personalprövningen 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 totalförsvarssektorn 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 taxiflygplan i branschen och att Swedairs sju taxiflygplan 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 förfogandelagstiftning 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 taxiflygplan just för den verksamhet som omfattas av särställningen.

För ABAB föreslår utredningen en övergångstid 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 överenskommits 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 betydelsefulla 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 försäljning av dem. Det synes vara möjligt att åstadkomma konkurrens även på detta område.

Författningsförslag

1 Förslag till
Förordning om upphävande av vissa författningar angående upphandling från vissa statliga myndigheter och företag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Följande författningar skall upphöra att gälla vid utgången av år 1978, nämligen

1. kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor,
2. kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB,
3. kungörelsen (1974:335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning,
4. brevet 1974-06-28 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber Aktiebolag,
5. förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning.

2 § Statlig myndighet eller annat statligt organ, som vid utgången av år 1978 är bundet av avtal med Swedair AB enligt kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB, är skyldigt att, om avtalet löper ut före utgången av år 1983, sluta nytt avtal fram till denna tidpunkt, om Swedair begär det och om regeringen ej föreskriver annat. Det nya avtalet behöver ej omfatta uppdrag utöver de som omfattades av det gamla avtalet.

3 § Statlig myndighet, som vid utgången av år 1978 är skyldig att anlita Allmänna bevakningsaktiebolaget för bevakning enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning, skall anlita detta företag fram till utgången av år 1983, om regeringen ej föreskriver annat.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1979.

2 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1978.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	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.	

3 Förslag till Förordning om ändring i cirkuläret (1972:13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar

Härigenom föreskrivs att fjärde stycket i cirkuläret (1972:13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
I fråga om extern produktion gäller kungörelsen (1969:142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Aktiebolaget Allmänna Förlaget.	*Statlig myndighet bör överväga möjligheten att sluta avtal om upphandling av trycksaker med lämpligt företag. Sådant avtal får endast ingås under förutsättning att detta företag i avtalet utfäster sig att vid sin upphandling för myndighetens räkning följa upphandlingskungörelsens (1973:600) regler.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1979.

4 Förslag till Förordning om ändring i personalkontrollkungörelsen (1969:446)

Härigenom föreskrivs i fråga om personalkontrollkungörelsen (1969:446) att 3 § skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	3 §
Personalkontroll får	Personalkontroll får
företagas av	företagas av
Allmänna Bevaknings AB,	
arbetsmarknadsstyrelsen,	arbetsmarknadsstyrelsen,
beredskapsnämnden för psykologiskt försvar	beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,
byggnadsstyrelsen,	byggnadsstyrelsen,
chef för departement,	chef för departement,

[1] Senaste lydelse 1976:110.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
civilbefälhavarna,	civilbefälhavarna,
civilförsvarsstyrelsen,	civilförsvarsstyrelsen,
datainspektionen,	datainspektionen,
datamaskincentralen för administrativ databehandling,	datamaskincentralen för administrativ databehandling,
domstolsverket,	domstolsverket,
flygtekniska försöksanstalten,	flygtekniska försöksanstalten,
förenade fabriksverken,	förenade fabriksverken,
försvarets rationaliseringsinstitut,	försvarets rationaliseringsinstitut,
generaltullstyrelsen,	generaltullstyrelsen,
kommerskollegium,	kommerskollegium,
kriminalvårdsstyrelsen,	kriminalvårdsstyrelsen,
luftfartsverket,	luftfartsverket,
länsstyrelserna,	länsstyrelserna,
postverket,	postverket,
riksförsäkringsverket,	riksförsäkringsverket,
riksrevisionsverket,	riksrevisionsverket,
riksåklagaren,	riksåklagaren,
sjöfartsverket,	sjöfartsverket,
socialstyrelsen,	socialstyrelsen,
statens bakteriologiska laboratorium,	statens bakteriologiska laboratorium,
statens industriverk,	statens industriverk,
statens invandrarverk,	statens invandrarverk,
statens jordbruksnämnd,	statens jordbruksnämnd,
statens järnvägar,	statens järnvägar,
statens kärnkraftsinspektion,	statens kärnkraftsinspektion,
statens lantmäteriverk,	statens lantmäteriverk,
statens vattenfallsverk,	statens vattenfallsverk,
statens vägverk,	statens vägverk,
statistiska centralbyrån,	statistiska centralbyrån,
statskontoret,	statskontoret,
Sveriges geologiska undersökning,	Sveriges geologiska undersökning,
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,	Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
Sveriges radio AB,	Sveriges radio AB,
televerket,	televerket,
transportnämnden,	transportnämnden,
överbefälhavaren,	överbefälhavaren,
överstyrelsen för ekonomiskt försvar.	överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

Om personalkontroll bör företagas i fråga om tjänst hos annan myndighet än sådan som avses i första stycket skall myndigheten göra framställning därom till regeringen.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 1979.

Författningar som föreslås bli upphävda

1 Kungl. Maj:ts kungörelse (1952:523) om anlitande 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.

2 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 ikraftträdande 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.

3 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 infordras 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.

4 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 infordras eller genom att nämnda förlag anlitas.

Kungl. Maj:t 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 infordras 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.

5 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 livsmedelsverk
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, Staffanstorp, Svedala, Trelleborg, Vellinge.

Hallands län

Kungsbacka

Göteborgs och Bohus län

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

Älvsborgs län

Ale, Lerum.

Värmlands län

Hammarö, Karlstad.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

I anförande till protokollet vid regeringssammanträde 1977-07-07 anförde chefen för budgetdepartementet, statsrådet Mundebo:

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. Vidare försvagas lätt ett företags benägenhet att genom olika åtgärder pressa 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.

I vissa fall har statsmakterna av olika skäl ingripit med konkurrenshämmande regleringar. I en del fall har det ingått som ett väsentligt led i de offentliga regleringarna att begränsa konkurrensen av t. ex. sociala skäl. I andra fall har konkurrensbegränsningen bedömts oundviklig, eftersom den kombinerats med en prestationsplikt för en myndighet eller ett verk i syfte att garantera medborgarna en tillfredsställande servicenivå. Sådana konkurrenshämmande åtgärder bör dock i möjligaste mån begränsas. Vid tillkomsten av lagen (1953:603) om motverkande i vissa fall av konkurrensbegränsning inom näringslivet (omtryckt 1970:418, ändrad senast 1972:773) underströks också att de statliga regleringar, som av olika skäl befinns nödvändiga, bör utformas på ett sådant sätt "att konkurrensen ej hämmas i större utsträckning än nödvändigt" (prop. 1953:103 s. 226).

Konkurrens mellan olika leverantörer är även en väsentlig förutsättning för den affärsmässighetsprincip som gäller för den statliga upphandlingen. Enligt upphandlingskungörelsen (1973:600, ändrad senast 1975:788) skall myndighet vid upphandling "utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iakttaga affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt" (2, 3 §§). Avvikelser från affärsmässighetsprincipen förutsätts utgöra undantag och i varje särskilt fall bli föremål för regeringens ställningstagande (§ 1). I den proposition (prop. 1973:73) som kungörelsen bygger på pekas på att förekommande undantag måste basera sig på en avvägning mellan kravet på affärsmässighet och andra av statsmakterna antagna principer för samhällsverksamheten. Bland speciella intressen som skulle kunna vägas mot affärsmässiga hänsyn nämns särskilt försvars-, sysselsättnings- och försörjningsberedskapsskäl.

Under åren har föreskrivits en rad undantag från upphandlingskungörelsens huvudprincip om utnyttjande av förefintliga konkurrensmöjligheter bl. a. för att ta

tillvara nyssnämnda speciella intressen. I vissa fall torde dock motiven inte i första hand ha varit av det nämnda slaget utan syftet synes i stället närmast ha varit att bereda statsägda företag eller myndigheter en tryggad marknad, utan konkurrens i fråga om pris och kvalitet på varor och tjänster. Härigenom kan förutsättningar ha skapats för en dold subventionering av monopolföretagens verksamhet.

Jag vill emellertid här betona att vad jag nu har sagt inte gäller den praktiska inköpssamordning som sker på upphandlingsområdet i syfte att stärka statens position gentemot leverantörerna. En teknik som därvid ofta kommer till användning är de s. k. avropsavtalen vilka syftar till att uppnå förmånliga leveransvillkor och till att förenkla upphandlingsrutinerna. En sådan samordning stämmer väl överens med upphandlingskungörelsens principer.

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.

Ett förhållande av monopolkaraktär innebär risker för att kvaliteten på de varor eller tjänster som erbjuds inte är fullt jämförbar med vad som uppnås under konkurrens. Situationen stimulerar erfarenhetsmässigt inte heller till satsningar på produktutveckling. Urval, service och tillgänglighet kan försämras i ett läge där leverantören är medveten om att kunden saknar alternativ. Det ligger också i sakens natur att drivkrafterna för att pressa priserna blir mindre starka än om särställningen inte existerat.

I den mån ett arrangemang av monopolkaraktär berör allmänheten finns bl. a. anledning att undersöka om de berörda får sämre service än vad som hade varit fallet vid normal konkurrens. Då det gäller branscheffekter kan det förhållandet att vissa företag kan basera sin verksamhet på en från konkurrens skyddad efterfrågan leda till snedvridningar i fråga om prissättning, sortiment och branschstruktur. Sådana effekter kan uppstå t. ex. genom att företagen i fråga i första hand sysselsätter egen kapacitet och därigenom minskar kapacitetsutnyttjandet och lönsamheten i branschens övriga företag. Det kan också förekomma att företag som har särställning begagnar branschens övriga företag som underleverantörer och endast utnyttjar sin exklusiva ställning till att förbehålla sig monopolistens marginal.

Dessa och andra med dem sammanhängande frågor har vid flera tillfällen tagits upp i riksdagen i form av motioner, interpellationer och frågor. Därvid har man särskilt intresserat sig för fall där statliga företag och myndigheter tillerkänts en monopolställning eller en företrädesrätt. Flera branschorganisationer har också riktat myndigheternas uppmärksamhet på hithörande problem, bl. a. Svenska Sparbanksföreningen samt Taxiflygföretagens Riksförbund. Även i övrigt har en livlig debatt förts om verkningarna av att vissa myndigheter och företag ges en särställning vid statlig upphandling. Riksdagen har också under det nu avslutade riksmötet fattat beslut om att upphäva PK-bankens särställning i förhållande till andra banker när det gäller statliga myndigheters placering av tillfälliga överskottsmedel samt andra banktransaktioner än utbetalningar (prop. 1976/77:127, FiU 1976/77:23, rskr 1976/77:265).

När undantag från principen om affärsmässighet görs bör det alltid vara fråga om att väga de särskilda hänsynstagandena av t. ex. försvars-, säkerhets-, eller annan speciell karaktär mot nackdelarna av att konkurrensen hämmas. Det bör vidare observeras att i den mån ett företag som har monopol eller företrädesrätt kan erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser torde ett avskaffande av företrädesrätten inte innebära något problem. Snarare kan det väntas innebära en fördel för företagets ställning på marknaden att monopolet eller företrädesrätten undanröjs.

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. Denna undersökning bör anförtros en särskild utredare.

Som exempel på arrangemang som särskilt bör uppmärksammas vid undersökningen kan nämnas

- AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen (1974:335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning resp. KBr 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,
- Statistiska centralbyråns särställning i fråga om intervjuundersökningar enligt förordningen (1975:1429) om samråd och anlitande av statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m. m.,
- Allmänna bevakning AB:s (ABAB) monopol enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning och
- Statskonsult AB:s resp. datamaskincentralens för administrativ databehandling (DAFA) särställning i fråga om vissa rationaliseringsuppdrag och datatjänster enligt förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (ändrad senast 1976:121).

Med hänsyn till uppdragets omfattning bör den särskilde utredaren vid sin sida ha en interdepartementalt sammansatt referensgrupp. Utredaren, som bör arbeta skyndsamt, bör redovisa sitt resultat i etapper. I en första etapp, som bör kunna avslutas före den 1 april 1978, bör en översiktlig kartläggning göras och de fall urskiljas där enligt utredarens bedömning åtgärder behöver vidtas. I denna etapp bör även redovisas de fall där det klart framgår att åtgärder inte torde bli aktuella. I en andra utredningsetapp bör de mer komplicerade gränsfallen behandlas.

1.2 Utredningsarbetet

I enlighet med direktiven har utredningen arbetat skyndsamt. Utredningen har funnit det möjligt att i en första etapp avsluta undersökningen av samtliga de i direktiven explicit nämnda exemplen på särställningar, som särskilt bör uppmärksammas, med undantag för datamaskincentralens för administrativ databehandling (DAFA) särställning enligt förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Då regeringen den 15 december 1976 uppdragit åt riksrevisionsverket att utreda statistiska centralbyråns särställning i fråga om intervjuundersökningar enligt förordningen (1975:1429) om samråd och anlitande av statistiska centralbyrån i frågor rörande statistikproduktion m. m. har utredningen inte behandlat denna särställning. I detta delbetänkande behandlas således de särställningar som åtnjutes av AB Allmänna Förlaget, Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, Swedair AB, SJ resebyrå, ABAB, televerkets larmdivision och Statskonsult AB.

Av övriga fall av särställningar har utredningen i detta betänkande endast tagit upp LiberKartors. Eftersom två andra fall av särställningar för Liber

Grafiska AB upptagits till behandling (Allmänna förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB) har utredningen funnit det lämpligt att även behandla denna särställning i detta sammanhang. Då regeringen vid sammanträde den 5 december 1977 tillsatt en utredning angående sammanföring av vissa verksamheter angående allmänna kartor har emellertid behandlingen av Liber Kartors särställning i detta betänkande begränsats till att omfatta vissa principiella riktlinjer för en från konkurrenssynpunkt lämplig anordning av kartverksamheten. I motsats till övriga fall av särställningar framläggs således beträffande kartverksamheten inte några konkreta förslag.

Enligt direktiven bör förekommande monopol och liknande arrangemang vid leveranser till staten göras till föremål för en samlad översyn. Utredningen har förstått direktiven på denna punkt så att avsikten inte har varit att enbart göra bedömningar av enskilda fall utan att utredningen skulle försöka komma fram till en samlad syn på den typ av särställningar, som skall utredas. En sådan samlad syn redovisas i kapitlet Marknadsekonomi och myndighetsutövning.

Under utredningens arbete har det visat sig att de befintliga särställningsförfattningarna i praktiken tolkas mycket olika. Utredningen har därför funnit det nödvändigt att i ett särskilt juridiskt-tekniskt avsnitt redovisa utredningens tolkning av de befintliga författningarna. De olika fallen av särställningar kan inte förstås om man inte har en klar uppfattning om vad som skulle gälla om de inte fanns. Eftersom i så fall upphandlingskungörelsen skulle gälla har utredningen ansett att framställningen bör inledas med en redogörelse för centrala principer för statlig upphandling. I detta avsnitt har särskild tonvikt lagts vid de principer som sedan blir av betydelse i den följande framställningen.

Utredningen började sitt arbete i mitten av oktober 1977. Arbetet inleddes med samtal med representanter för de företag och myndigheter, som åtnjöt särställningarna. Efter dessa inledande kontakter utsände utredningen i slutet av november 1977 en enkät till de viktigaste avnämarna (dvs. olika myndigheter) till de berörda företagen och myndigheterna. Enkätsvaren redovisas i detta betänkande i de olika avsnitten som behandlar de olika företagen och myndigheterna. De berörda företagen och myndigheterna har också beretts tillfälle att skriftligen inkomma med synpunkter på vad ett upphävande av författningarna skulle komma att innebära för deras del.

Utredningen har därutöver haft kontakt med en del branschorganisationer, konkurrentföretag och fackliga organisationer, som velat framföra synpunkter till utredningen.

Den särskilda referensgruppen, bestående av tjänstemän från en del särskilt berörda departement, har tagit en aktiv del i arbetet. Fem sammanträden har hållits.

1.3 Utredningens fortsatta arbete

Enligt direktiven bör i utredningens första betänkande en redogörelse lämnas för de fall utredningen avser att behandla i nästa etapp. Det bör också framgå vilka fall som ej kommer att behandlas.

Som nämnts har utredningen av de i direktiven uppräknade konkreta fallen som särskilt bör uppmärksammas inte ansett sig kunna behandla DAFA:s särställning i denna första etapp. Orsaken är att utredningen funnit DAFA:s särställning vara så sammanknippad med andra frågor rörande den statliga datapolitiken att utredningen inte fann det möjligt att på en begränsad tidsrymd tränga in i dessa komplicerade frågor.

Med tanke på datafrågornas komplicerade karaktär har utredningen funnit det lämpligast att i sin kommande verksamhet endast ägna sig åt DAFA:s särställning och därmed sammanhängande frågor.

Därutöver kommer utredningen, om det visar sig behövligt, att mer konkret ta upp kartfrågorna.

2 Regler och riktlinjer för offentlig upphandling

2.1 Historik

Bestämmelser som reglerat den statliga upphandlingen har funnits alltsedan 1800-talets början. Det var dock först genom 1893 års leveransförordning som enhetliga regler för hela den statliga upphandlingen utfärdades. Även om mycket har förändrats sedan denna förordning utfärdades, kan man konstatera att grundläggande principer och förfaringssätt i stor utsträckning fortfarande är livskraftiga.

Målsättningen för den omarbetning som resulterade i 1920 års upphandlingsförordning var att åstadkomma en anpassning till utvecklingen på affärsområdet, bl. a. tillkomsten av 1905 års köplag och 1915 års avtalslag. I likhet med 1893 års förordning föreskrevs som huvudregel att svensk vara skulle äga företräde framför utländsk. Myndigheterna skulle även beakta betydelsen av att viss inhemsk produktion upprätthölls. Utöver föreskrifter för myndigheternas handläggning innehöll förordningen även föreskrifter som berörde leverantörer och entreprenörer.

Den allt större omfattningen av den statliga upphandlingen nödvändiggjorde upprepade ändringar av 1920 års förordning under 20- och 30-talet. Bl. a. tillkom år 1935 en möjlighet för myndighet att vid tvekan underställa regeringen frågan om svensk eller utländsk vara borde upphandlas. Vidare gavs myndigheterna möjlighet att i begränsad omfattning anta anbud med klausul om rörligt pris.

År 1946 tillkallade chefen för finansdepartementet särskilda sakkunniga med uppdrag att se över upphandlingsbestämmelserna. De sakkunniga redovisade sina överväganden i betänkandet Upphandling och arbeten för statens behov m. m. (SOU 1951:18), vilket ledde till utfärdandet av kungörelsen (1952:496) om upphandling och arbeten för statens behov.

1952 års upphandlingskungörelse innehöll utöver bestämmelser om upphandling av varor även särskilda avsnitt om byggnads- och anläggningsarbeten, försäljning av staten tillhörig lös egendom samt bestämmelser av jävskaraktär. Den kanske väsentligaste nyheten var att svensk vara inte längre gavs företräde framför utländsk. Även åliggandet att beakta sysselsättningssynpunkter hade slopats.

Andra nyheter var att myndigheterna gavs större frihet att välja mellan olika former för anbudsinfordran. De former för anbudsinfordran som angavs var annonsering, särskilda skrivelser och underhandsförfarande. Anbudsinfordran under hand var till skillnad från de andra helt formlös och kunde

företas t. ex. per telefon. I likhet med tidigare förordningar innehöll dock även 1952 års upphandlingskungörelse regler som berörde leverantörerna. Dessa reglerade emellertid endast en ringa del av förhållandet mellan beställare och leverantör. I övrigt gällde köplagen och avtalslagen.

Som komplement till 1952 års upphandlingskungörelse utfärdade regeringen år 1968 genom skrivelse till försvarets materielverk särskilda föreskrifter angående upphandling av försvarsmateriel. Riktlinjerna tillkom med tanke på de särskilda situationer som ibland föreligger vid försvarsupphandlingar, t. ex. då konkurrens av olika skäl inte föreligger eller då utvecklings- och produktionsuppdrag måste läggas ut trots betydande osäkerhet i fråga om kostnaderna.

Den nu gällande upphandlingskungörelsen (1973:600) trädde i kraft den 1 januari 1974. De överväganden som legat till grund för kungörelsen finns redovisade i upphandlingskommitténs betänkande Offentlig upphandling (SOU 1971:88) och i regeringens proposition angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen (prop. 1973:73). Riktlinjerna lämnades utan erinran av riksdagen (FiU 1973:27, rskr 1973:190).

Ett genomgående drag i 1973 års upphandlingskungörelse är att den till skillnad från sina föregångare endast hänför sig till myndigheternas upphandlingsarbete. Några föreskrifter som reglerar förhållandet mellan beställare och leverantör finns inte, utan regleringen av köpar–säljarrelationerna förutsätts ske i enlighet med civilrättsliga regler. Liksom tidigare är kravet på affärsmässighet den grundläggande principen. Något företräde för svenska varor i förhållande till utländska medges inte.

Ett annat karaktäristiskt drag är att kungörelsen är relativt kortfattad och uppställer endast grundläggande krav på myndigheternas upphandlingsarbete. Mera detaljerade tillämpningsanvisningar ankommer det på riksrevisionsverket (RRV) att utfärda. Sådana anvisningar utfärdades av RRV i samband med kungörelsens tillkomst och de har därefter endast varit föremål för mindre ändringar.

Till skillnad från sina föregångare omfattar 1973 års upphandlingskungörelse även inköp av tjänster. Den är således tillämplig både vid upphandling av varor och tjänster samt byggnads- och anläggningsarbeten.

2.2 Principiella överväganden i anslutning till den nuvarande upphandlingskungörelsens tillkomst

I prop. 1973:73 lämnas en redogörelse för de principiella överväganden som legat till grund för utformningen av 1973 års upphandlingskungörelse.

Den grundläggande principen om affärsmässighet skall enligt prop. 1973:73 liksom tidigare vara vägledande för den statliga upphandlingen. Detta av två skäl, dels därför att affärsmässighet skapar förutsättningar för den från statsfinansiell synpunkt mest fördelaktiga upphandlingen, dels därför att den är mest gynnsam från samhällsekonomisk synpunkt. En väsentlig förutsättning för detta är dock att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer.

Myndigheterna bör således bedöma upphandlingen enbart som en affärstransaktion. Samtidigt bör de emellertid uppträda på ett sådant sätt att de med

full kraft kan hävda statens intressen. Någon motsättning mellan dessa båda målsättningar föreligger inte utan det senare kravet kan tillgodoses inom ramen för det första t. ex. genom ökad samverkan mellan myndigheterna och genom att valet av beställningstidpunkt anpassas med hänsyn till säsong- eller konjunkturfluktuationer.

Någon entydig definition av affärsmässighetsbegreppet är inte möjlig att åstadkomma. 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.

Andra grundläggande principer är kraven på rättssäkerhet och offentlighet. Offentlighetsprincipen är emellertid grundlagfäst och behandlas i särskild lagstiftning varför några sådana regler inte bedömts behöva ingå i kungörelsen. Rättssäkerheten garanteras dels genom det strikta regelsystemet för anbudsinfordran och anbudsprövning, dels genom kravet på att anbud och anbudsgivare skall behandlas objektivt. Stadgandet att myndigheterna är skyldiga att pröva även anbud från en icke tillfrågad anbudsgivare är ett uttryck för att konkurrens skall ske på lika villkor. Härigenom tillgodoses både affärsmässigheten och objektiviteten.

I propositionen förs en ingående diskussion kring de fall då en tillämpning av principen om affärsmässighet kan leda till konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål för samhällsverksamheten. Bl. a. nämns de krav som sysselsättnings-, försvars-, regional- eller industripolitiken liksom försörjningsberedskapen kan komma att ställa.

Även om starka skäl anses tala för att principen om affärsmässighet i vissa fall kan behöva modifieras, bör enligt departementschefen dessa bedömningar göras av regeringen och inte av myndigheterna. Myndigheterna bör, i de fall där ett upphandlingsärende är av väsentlig betydelse med hänsyn till av samhället uppställda mål på centrala områden, underställa ärendet regeringens prövning. Det betonas emellertid att det skall röra sig om fall av väsentlig betydelse och att det skall vara uppenbart att affärsmässigheten kan behöva vägas mot andra hänsyn för att underställningsförfarandet skall tillämpas.

Överbefälhavaren (ÖB) och försvarets materielverk (FMV) hade i sina yttranden begärt en utvidgning av affärsmässighetsbegreppet till att omfatta även *försvars- och säkerhetspolitiska aspekter*. Detta avvisas emellertid i propositionen. Sådana vidare bedömninngar som berör näringsstrukturen inom landet, t. ex. om en beställning bör placeras hos svenskt företag för att garantera bibehållen inhemsk produktion, bör enligt departementschefen ankomma på regeringen. Däremot medges överstyrelsen för ekonomiskt försvar (ÖEF) undantag från bestämmelserna i upphandlingskungörelsen för att kunna beakta *beredskapssynpunkter* utan att frågan hänskjuts till regeringen.

I fråga om *sysselsättningspolitiken* bedöms den statliga upphandlingen även i framtiden behöva utnyttjas som ett medel. Reglerna för tidigareläggning och senareläggning av statliga beställningar, liksom de statliga bidragen till kommunerna för samma ändamål, anses dock inte påfordra några ändringar av de grundläggande principerna i kungörelsen. Däremot bedöms arbets-

marknadsstyrelsen (AMS) i särskilda fall kunna behöva en något större handlingsfrihet än föreskrifterna medger. (Det senare bl. a. för att möjliggöra s. k. rådrumsbeställningar, dvs. stödbeställningar i syfte att medge ett företag som varslat om driftinskränkning eller driftnedläggning viss omställningstid.)

De *regionalpolitiska* problemen bedöms ha mycket gemensamt med de svårigheter som mindre och medelstora företag har att hävda sig i konkurrensen om de statliga beställningarna. På samma sätt som i fråga om de mindre och medelstora företagen föreslås i huvudsak åtgärder som ligger utanför upphandlingskungörelsens ram. I de fall då anbud från ett företag i de fyra nordligaste länen bedöms som likvärdigt med annat företags anbud bör dock det förstnämnda ges företräde.

Frågeställningarna om hur *upphandling för biståndsmedel* skall kunna anpassas till sysselsättningsläget i Sverige och om den offentliga upphandlingens betydelse för den *industriella utvecklingen på tekniskt avancerade områden* hänskjuts i prop. 1973:73 till ytterligare utredning. De utredningar som senare framlagts på dessa båda områden har inte innehållit några förslag om ändrade principer för den statliga upphandlingen eller krav på undantag från upphandlingskungörelsen. Den i prop. 1973:73 fastlagda principen att upphandlingskungörelsen skall tillämpas av samtliga myndigheter, inkl. affärsverken, gäller således fortfarande med undantag endast för de myndigheter som nämnts, dvs. ÖEF och i viss utsträckning AMS.

2.3 Reglernas utformning

I tidigare avsnitt har en redogörelse lämnats för de principer som varit vägledande vid utformningen av regelsystemet i upphandlingskungörelsen. Själva kungörelsen återfinns i bilaga 1 till detta betänkande. Kungörelsens regelsystem och RRV:s tillämpningsanvisningar kan i korthet sammanfattas på följande sätt.

I 1 § fastslås att myndighet skall tillämpa kungörelsen om inte regeringen föreskriver annat. 2 § klargör att kungörelsen avser upphandling av såväl varor och tjänster som byggnads- och anläggningsarbeten.

I den tredje paragrafen fastläggs affärsmässighets- och rättssäkerhetsprinciperna genom stadgandet att myndighet skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt. Denna paragraf innehåller även kravet att myndigheterna skall samverka med varandra för att tillgodose statens intressen. Sammanfattningsvis kan innehållet i paragrafen beskrivas så att upphandlingen hos en statlig myndighet skall bedrivas så att den blir affärsmässig, objektiv, ändamålsenlig och planmässig.

De olika upphandlingsformerna är:

Sluten upphandling, som innebär att anbud infordras, prövas och antas utan föregående förhandling med anbudsgivarna.

Förhandlingsupphandling, som innebär att anbud infordras, varefter förhandlingar får föras med anbudsgivarna som ett led i anbudsprövningen innan beslut om antagande av anbud fattas.

Direktupphandling, som innebär köp på öppna marknaden utan att anbud

infordras i särskild ordning.

Myndighet skall välja den upphandlingsform som med hänsyn till kravet på affärsmässighet i varje särskilt fall bedöms mest lämplig. Under normala konkurrensförhållanden bör sluten upphandling i första hand övervägas. Sluten upphandling är särskilt lämplig vid inköp av standardvaror och i de fall då kraven är så klart formulerade i anbudsunderlaget att infordrade anbud blir tillräckligt jämförbara.

Förhandlingsupphandling kräver ofta insats av särskilt kvalificerad personal (både teknisk personal och kvalificerade inköpare) under längre tid och blir därför lätt administrativt kostsam för myndigheten. Även dessa kostnader bör beaktas vid valet av upphandlingsform.

Direktupphandling är en lämplig form i sådana fall där administrationskostnaderna och den tid ett mera formbundet upphandlingsförfarande kräver inte står i rimlig proportion till inköpets värde. Denna upphandlingsform bör i huvudsak avse smärre belopp samt brådskande, oförutsedda behov.

I fråga om direktupphandling har förfaringssättet inte ansetts behöva regleras närmare. I fråga om sluten upphandling och förhandlingsupphandling innehåller kungörelsen däremot relativt detaljerade regler för anbudsinfordran, anbudsöppning, förvaring av anbud, anbudsprövning m. m.

Sluten upphandling är den striktast reglerade upphandlingsformen. Väljs denna får anbud endast infordras genom annons eller skrivelse. Anbud skall avges skriftligen. Inkomna anbud skall öppnas samidigt efter anbudstidens utgång vid särskild förrättning. Vid denna förrättning skall minst två av myndigheten utsedda personer närvara. Vidare skall förteckning över inkomna anbud upprättas och bestyrkas av dem som deltagit i förrättningen. Anbudsprövningen får inte föregås av förhandlingar om eller ändringar av avgivna anbud. Kommunikation mellan anbudsgivare och myndighet är endast tillåten i syfte att rätta uppenbar felskrivning, felräkning eller annat uppenbart misstag samt i syfte att göra anbuden jämförbara (s. k. nollställning). Handling som utvisar motivet till att anbud antagits skall alltid finnas.

Även en förhandlingsupphandling är omgärdad av formkrav. Till skillnad från den slutna upphandlingen får emellertid anbudsinfordran ske på annat sätt än genom annons eller skrivelse, t. ex. muntligen per telefon. Även i detta fall krävs dock att anbud skall begäras från så många leverantörer som behövs för att en tillfredsställande konkurrens skall komma till stånd.

Vid förhandlingsupphandling får också anbuden avges muntligen. Sådant anbud skall dock bekräftas skriftligen. En person kan svara för att anbuden öppnas och förtecknas. I brådskande fall behöver anbuden inte öppnas samtidigt utan allteftersom de inkommer. Även vid förhandlingsupphandling skall emellertid hos myndigheten finnas dokumenterat skälen till att visst anbud antagits. Förhandlingar skall föras med så många anbudsgivare att kraven på konkurrens, affärsmässighet och objektivitet tillgodoses.

I fråga om både förhandlingsupphandling och sluten upphandling gäller att inkomna anbud skall förvaras på betryggande sätt till dess att upphandlingsärendet avgjorts. Anbuden blir härefter offentliga, om de inte sekretessbeläggs med hänvisning till relevanta bestämmelser i sekretesslagen. Enligt denna senare lag gäller att handlingar som anger villkor i ingångna

avtal inte får utlämnas, om det kan antas att ett offentliggörande skulle medföra skada för det allmänna eller för enskild. Sekretesstiden är i dessa fall maximalt två år eller, för affärsdrivande verk, fem år. Ej antagna anbud kan på samma grunder sekretessbeläggas högst tjugo år.

Anbudsprövningen skall både vid förhandlingsupphandling och sluten upphandling ske med hänsyn till samtliga affärsmässigt betingade omständigheter, varvid förmånligaste anbudet skall antas. Är samtliga anbud oförmånliga, t. ex. genom för högt pris, får samtliga förkastas.

Utöver de nu nämnda reglerna innehåller upphandlingskungörelsen även regler för hur och inom vilken tid anbudsgivarna skall underrättas, särskilda bestämmelser av jävskaraktär, regler för förskottsgivning, ändrade avtalsvillkor m. m. Den kanske viktigate av dessa övriga bestämmelser är den som föreskriver att mot beslut i upphandlingsärende får talan ej föras. Till skillnad från ett vanligt förvaltningsärende kan således ett upphandlingsbeslut inte överklagas. Anledningen till detta är det faktum att sedan ett upphandlingsärende avgjorts har en civilrättsligt bindande förpliktelse uppkommit för den upphandlande myndigheten. En anbudsgivare kan dock i sedvanlig ordning anmäla ett i hans tycke felaktigt handlande till de instanser som har att pröva om något brustit i myndighetens handläggning av upphandlingsärendet.

2.4 Statlig inköpssamordning

I direktiven till denna utredning nämns ett antal exempel på hur statsmakterna genom särskilda författningar upphävt upphandlingskungörelsen och i stället styrt myndigheternas upphandling till en viss angiven producent. Denna producent kan vara en vanlig myndighet, ett affärsdrivande verk eller ett statligt företag.

Denna typ av författningsreglerat leverantörsval, som avser att ge leverantören en särställning i *produktionshänseende*, bör skiljas från den författningsreglerade *inköpssamordning* som sedan länge förekommit på det statliga området. Som exempel på den senare kan nämnas myndigheternas skyldighet att anlita FMV vid upphandling av kontorsinventarier (1950:18, 1955:91) och skyldigheten att anlita postverket vid upphandling av kontorsmateriel (1968:414). I dessa senare fall har avsikten inte varit att ge någon producent en särställning utan att utnyttja det specialiserade kunnande och/eller den lagringskapacitet som en viss myndighet besuttit 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 befintliga konkurrensen skall kunna tillvaratas.

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 dessa 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 objektivt sätt.

Ett särfall i fråga om den författningsreglerade inköpssamordningen utgör de fall då upphandlingsarbetet styrts till ett statligt företag. Som exempel kan nämnas förordningen (1976:664) om upphandling av oljeprodukter från Svenska Petroleum AB. Som tidigare framhållits är de statliga företagen inte skyldiga att tillämpa upphandlingskungörelsens regler. Till skillnad från den författningsenliga inköpssamordning som styr upphandlingsarbetet till en viss myndighet finns således inga garantier för att upphandlingskungörelsens regler om affärsmässighet och objektivitet följs. Även om de upphandlande myndigheterna i sina avtal med de nämnda företagen tar in en klausul om att företagen skall tillämpa upphandlingskungörelsens regler, bortfaller med detta förfaringsätt de offentlighetsregler som vid sidan av upphandlingskungörelsens regelsystem avser att tillgodose rättssäkerhetsaspekter.

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 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 fråga om de avtal som kan utnyttjas av statsförvaltningen i dess helhet har riksrevisionsverket (RRV) ett särskilt ansvar. I RRV:s instruktion (1973:444) föreskrivs att verket skall granska hur den statliga upphandlingen bedrivs och verka för samordning av denna. Genom beslut den 12 januari 1978 har regeringen vidare uppdragit åt RRV att utforma regler för de avtalstecknande myndigheternas verksamhet så att denna frivilliga inköpssamordning medför så god effektivitet som möjligt för statsverket i dess helhet.

2.5 Regler för kommunal upphandling

I samband med upphandlingskungörelsens tillkomst diskuterades även frågan om enhetliga regler för den kommunala upphandlingen. De möjligheter som diskuterades var dels att lagstiftningsvägen införa enhetliga regler för hela den offentliga upphandlingen, dels att i samband med statsbidrag till kommunerna föreskriva att de statliga upphandlingsreglerna skulle tillämpas vid upphandling som finansieras med statliga bidrag och dels slutligen att på frivillig väg få till stånd en överensstämmelse mellan de kommunala och statliga reglerna.

Både upphandlingskommittén och departementschefen förordade en överenskommelse på frivillig väg. En överenskommelse träffades därför mellan upphandlingskommittén och RRV å ena sidan och Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet å andra sidan. De båda kommunförbunden utfäste sig i överenskommelsen att utarbeta ett förslag

till kommunalt upphandlingsreglemente med tillhörande tillämpningsanvisningar, vilka så nära som möjligt skulle ansluta sig till de föreslagna statliga reglerna. Så har även skett och det föreslagna reglementet har nu antagits av så gott som samtliga primärkommuner och landsting.

De kommunala upphandlingsreglerna är således så gott som likalydande med den statliga upphandlingskungörelsen och tillämpningsanvisningarna till denna. Endast på ett fåtal punkter avviker det kommunala reglementet från upphandlingskungörelsen.

En sådan punkt är att bestämmelserna i reglementet inte skall tillämpas i fråga om upphandling från annan kommun eller från företag som ägs av en eller flera kommuner eller sammanslutning av kommuner, under förutsättning att kommunen eller företaget vid sin egen upphandling av varan, arbetet eller tjänsten tillämpar samma regler som anges i reglementet.

Som motivering för undantagsregeln anges att det anses räcka att reglementets bestämmelser tillämpas en gång i den kedja av åtgärder som leder till en slutlig upphandling. Undantagsregeln är således inte tillämplig om det anlitade företaget självt framställer varan eller tjänsten. Undantaget är således jämförbart med det tidigare nämnda särfallet på det statliga området då regeringen genom särskilt beslut styrt upphandlingsarbetet för viss vara eller tjänst till ett statligt företag.

En annan skillnad mellan de statliga och kommunala reglerna är att ett kommunalt upphandlingsbeslut kan överklagas i samma ordning som andra kommunala beslut.

2.6 Internationella åtaganden

De enda internationella åtaganden som Sverige hittills gjort på upphandlingsområdet har skett inom ramen för den Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA). EFTA-bestämmelserna, som avser upphandling av varor (exkl. jordbruksprodukter), innebär i huvudsak att statliga myndigheter eller av staten kontrollerade organ vid sin upphandling inte får diskriminera företag i andra EFTA-länder.

Sedan mitten av sextiotalet har inom Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) pågått diskussioner om ett gemensamt regelsystem för medlemsländernas statliga upphandling. Utkast till en s. k. upphandlingskod har framtagits men något konkret resultat har inte uppnåtts.

Inom ramen för de nu pågående GATT-förhandlingarna är den statliga upphandlingen föremål för förhandlingar som ett led i strävandena att reducera de icke-tariffära handelshindren. Arbetet utgår från en generell icke-diskrimineringsregel av samma typ som i EFTA-överenskommelsen men tar till skillnad från EFTA-bestämmelsen även sikte på att skapa ett detaljerat regelsystem. Avsikten är att regelsystemet skall garantera efterlevnaden av icke-diskrimineringsprincipen och samtidigt skapa insyn i de olika ländernas upphandlingsförfaranden.

2.7 Särskilda frågor med anledning av utredningens arbete

I anslutning till bl. a. Allmänna Förlagets särställning har frågan uppkommit i vilken utsträckning en statlig myndighet kan låta ett statligt eller privat företag sköta upphandlingsarbetet åt sig, eller med andra ord, om även upphandlingsarbetet kan upphandlas.

Upphandlingskungörelsen lägger inte hinder i vägen för att en myndighet även upphandlar denna tjänst. Som tidigare påpekats i avsnittet om statlig inköpssamordning kan dock härigenom vissa problem uppstå genom att ett företag, som får i uppdrag att sköta upphandlingsarbetet, inte är skyldigt att följa upphandlingskungörelsen. Härigenom kan de principer om affärsmässighet, objektivitet och rättssäkerhet som kungörelsens regelsystem avser att garantera bli lidande.

Det vore uppenbart orimligt om en myndighet kunde underlåta att följa det fastlagda regelsystemet enbart genom att låta t. ex. en konsultfirma sköta hela myndighetens upphandlingsverksamhet. Myndigheten kan inte genom ett sådant förfaringssätt undandra sig sitt ansvar för det upphandlingsarbete som konsultfirman utför utan är i detta fall skyldig att tillse att även dessa upphandlingar svarar mot upphandlingskungörelsens krav på affärsmässighet och objektivitet liksom att regelsystemet i kungörelsen följts. Är myndigheten avtalsslutande part gentemot den leverantör som konsultfirman anlitar följer härav att myndigheten även är skyldig att uppfylla de rättssäkerhets- och offentlighetskrav som kan ställas på myndighetens eget upphandlingsarbete. Myndigheten måste således i dessa fall träffa avtal med konsultfirman om att denna i sin tur skall tillämpa upphandlingskungörelsens regler. Avtalet bör även innehålla regler för hur besluten skall underställas myndighetens prövning och vilken dokumentation som skall tillställas myndigheten så att denna kan uppfylla de krav som offentlighetsprincipen ställer på handlingarnas tillgänglighet för allmänheten.

Det ställer sig annorlunda om myndigheten upphandlar ett helt paket, i vilket som en del även ingår ett upphandlingsarbete från huvudleverantörens sida gentemot underleverantörer. Som exempel kan nämnas olika entreprenadformer inom byggnadsområdet, där huvudentreprenören svarar för upphandling och samordning av underleverantörens arbeten. Myndigheten är i detta fall avtalsslutande part endast gentemot huvudleverantören. Hur denne i sin tur upphandlar och reglerar sitt förhållande gentemot underleverantörerna är av mindre intresse, sett ur myndighetens synvinkel, eftersom det inte påverkar det pris som myndigheten får betala för hela paketet. Upphandlingskungörelsens krav på konkurrens, affärsmässighet och objektivitet har uppfyllts, om upphandlingen av paketet i dess helhet skett enligt kungörelsens regelsystem.

Det är dock väsentligt att paketet noga avgränsas och definieras i dessa senare fall. Endast härigenom kan ett så detaljerat anbudsunderlag utformas att upphandlingskungörelsens krav på tillfredsställande konkurrens och objektiv anbudsutvärdering tillgodoses. I allmänhet gäller att ju bättre en upphandling kan avgränsas och preciseras, desto lättare är det att etablera konkurrens mellan olika anbudsgivare.

I den av utredningen utsända enkäten till olika avnämare av särställnings-

företagens tjänster har några pekat på det administrativa merarbete som kan bli följden av att särställningarna upphävs. Ett betydande upphandlingsarbete kan bli följden, om i stället upphandlingskungörelsens regler skall tillämpas på varje enskild upphandling.

Som tidigare påpekats i avsnittet om den statliga inköpssamordningen finns emellertid alltid möjlighet att sluta avropsavtal, antingen myndighetsinterna eller för hela statsförvaltningen gällande, vilket ju innebär att själva upphandlingsarbetet koncentreras till en tidpunkt och att därefter avrop endast behöver ske från avtalen när en beställning är aktuell. Vanligen sluts sådana avtal på ett år i taget men längre avtalsperioder förekommer undantagsvis. Avtalsperioden bör naturligtvis fastläggas utifrån möjligheten att även på sikt upprätthålla den affärsmässighet och objektivitet som upphandlingskungörelsen kräver. Med längre avtalsperioder än ett år finns alltid risken för att ett slentrianmässigt beroende av en viss leverantör uppstår. Andra tänkbara anbudsgivare kan härigenom bli mindre intresserade av att inkomma med anbud, vilket inverkar menligt på myndighetens möjligheter att få till stånd en tillfredsställande konkurrens.

Att infordra anbud på hela den verksamhet som tidigare täckts av särställningsförordningarna, t. ex. en myndighets hela publiceringsverksamhet, torde knappast vara förenligt med upphandlingskungörelsens krav på upprättande av ett fullständigt och tydligt upphandlingsunderlag. Skall avtal om t. ex. förlagstjänster träffas, bör dessa tjänster brytas ned och/eller preciseras på ett sådant sätt att infordrade anbud blir jämförbara. Det torde t. ex. vara fullt möjligt att separat upphandla olika avgränsade tjänster utan att upphandlingsarbetet därigenom blir alltför betungande. Att ett sådant förfaringssätt 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.

3 Särställningarnas rättsliga konstruktion och innebörd

3.1 Myndigheternas bundenhet av särställningsförfattningarna

Under utredningsarbetet har det visat sig att det föreligger betydande oklarheter och olika uppfattningar beträffande tolkningen av de författningar, som innebär olika former av särställning för företag och myndigheter. Som en bakgrund till utredningens förslag ges därför i detta avsnitt en översikt över de olika typer av rättsliga konstruktioner, som valts, och lämnas några synpunkter på deras tolkning. Undersökningen begränsar sig till de fall av särställningar, som behandlas i detta betänkande.

De författningsreglerade fallen av särställningar måste ses mot bakgrund av den situation, som skulle förelegat, om de inte hade funnits. I så fall hade nämligen normalt upphandlingskungörelsen (1973:600) blivit tillämplig. Dess grundläggande princip är att myndighet skall "utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet" (3 §). Ett avskaffande av en särställningsförfattning innebär således inte att myndigheten därigenom erhåller handlingsfrihet i den meningen att myndigheten skulle kunna upphandla efter eget gottfinnande. Myndigheten blir i stället bunden av upphandlingskungörelsens bestämmelser.

Upphandlingskungörelsen har ett vitt tillämpningsområde. Den omfattar alla statliga myndigheter (1 §). Däremot omfattar den inte statliga företag.

En författningsreglerad särställning innebär således i första hand en inskränkning av upphandlingskungörelsens tillämpningsområde. Det finns emellertid olika former av särställningar. Om de *rangordnas efter den grad av bundenhet,* som de 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 och i 14 § kommitteförordningen (1976:119). I den senare föreskrivs att vid tryckningen av betänkande i SOU-serien skall Liber/Allmänna Förlaget anlitas. I den förra sägs:

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.

Ordet "skall" användes också utan modifikation i den sedermera upphävda och med en ny förordning ersatta kungörelsen (1969:142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Aktiebolaget Allmänna Förlaget.

Ordet "skall" medför inga tolkningsproblem. Innebörden är en ovillkorlig skyldighet för myndigheten att vända sig till det i författningen anvisade företaget eller myndigheten.

Samma effekt uppnås, om ett bestämt företag ges *ensamrätt* till viss verksamhet. I 1966 års kartbrev ges Liber Grafiska AB (kallat bolaget) ensamrätt till att vidareutnyttja de allmänna kartorna samt till att distribuera och försälja dessa. Beträffande vidareutnyttjandet används följande formulering:

Bolaget skall ha ensamrätt att med utnyttjande av de allmänna kartorna och grundmaterialet till dessa framställa, trycka eller på annat sätt reproducera samt försälja förlagssärtyck, tillfälliga särtryck, kartor och särtryck med särskilt påtryck ävensom andra följdprodukter av det allmänna kartmaterialet, dock att bolaget har att efter ansökan och då särskilda skäl äro därtill meddela annan tillstånd att mot ersättning som bolaget bestämmer framställa, reproducera och försälja sådana särtryck och kartor.

I en del författningar binds myndigheterna mindre starkt genom att ordet "skall" visserligen används men följs av en inskränkande sats. I kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB sägs först:

Statlig myndighet eller annat statligt organ skall vid beställning av flygtransport, sedan vid tidpunkten för denna kungörelses ikraftträdande gällande avtal med annat företag löpt ut, anlita Crownair Swedish Ltd AB, om Kungl. Maj:t icke föreskriver annat.

Därefter görs en del inskränkningar av vilka de första berör tjänstens natur. Därefter kommer:

Detta gäller dock ej om

4. Crownair Swedish Ltd AB icke åtager sig uppdraget eller det eljest är uppenbart att Crownair Swedish Ltd ej lämpligen bör anlitas.

Myndigheten ges här en möjlighet att inte begagna sig av Crownair. Formuleringen är mycket vag, att Crownair inte "lämpligen" bör användas. Förarbetena (prop. 1973:124, FöU 1973:18) ger inte någon ledning, när det gäller att avgöra när Crownair "ej lämpligen" bör anlitas. Tolkningen överlämnas helt åt myndigheten själv. Det kan dock sägas att kravet att det skall vara "uppenbart" att Crownair ej lämpligen bör anlitas inte ger myndigheten handlingsfrihet i allt för många fall. Det ställs stora krav på de skäl myndigheten måste ha för att ej anlita Crownair. Undantaget kan därför här snarast sägas fylla funktionen att vara en säkerhetsventil, att förhindra att förordningen tillämpas i situationer som framstår som absurda. Det kan inte ses om en möjlighet att öppna vägen för att tillämpa affärsmässighet, dvs. att följa upphandlingskungörelsens principer.

I kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor är skyldigheten att använda sig av företagets tjänster mer uppmjukad. Där sägs:

Kungl. Maj:t har, med anledning av riksdagens beslut, funnit gott förordna, att den som finner sig böra använda 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.

Inte heller i detta fall belyses i förarbetena (SU 1952:145 s. 85 ff) i vilka situationer "särskild olägenhet" föreligger och SJ resebyrå följaktligen inte behöver anlitas. En rimlig tolkning är dock, att användandet av SJ resebyrå måste medföra praktiska olägenheter för myndigheten. Inte heller i detta fall kan särställningsförfattningen tolkas så att olägenhet uppkommer så fort gynnsammare villkor kan uppnås på annat håll. En sådan tolkning hade gjort särställningsförordningen meningslös.

Ytterligare en lägre grad av bundenhet för myndigheten förekommer i de nu gällande förordningarna avseende AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB.

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 infordras eller genom att nämnda förlag anlitas.

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

Möjligheten för Kungl. Maj:t att inskränka författningens tillämpningsområde genom att förordna annat har utnyttjats till att meddela särskilda föreskrifter, varigenom vissa myndigheter i stället på liknande sätt uppmanas att antingen samråda med eller anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB.

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

(Brevet 1974-06-28 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB.)

Förordningarna utfärdades sedan riksdagen hemställt om upphävande av de tidigare gällande förordningarna rörande Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget med den ovillkorliga särställning som dessa företag där tillerkändes.

De nya författningarnas uppbyggnad ger vid handen att någon skyldighet inte längre föreligger för myndigheterna att anlita företagens tjänster. Skyldighet föreligger endast till samråd om företagen ej anlitas. Samrådet skall ske innan anbud infordras.

Att författningarna inte innebär någon skyldighet för myndigheterna att anlita företagen innebär dock inte att de är betydelselösa. Deras betydelse ligger i stället i att de sätter upphandlingskungörelsen ur kraft i de fall då Allmänna Förlaget resp. Svenska Utbildningsförlaget anlitas. I dessa fall behöver myndigheten nämligen inte infordra anbud från annat håll. En liknande situation föreligger således här som vid Crownair och SJ resebyrå i den meningen att myndighet som väljer att anlita dessa företag inte kan

kritiseras för att upphandlingskungörelsen inte tillämpats.

Vad beträffar Allmänna Förlaget innebar riksdagens beslut ett bifall till reservationen i NU 1974:9 om "att riksdagen med bifall till motionen 1974:249 hos Kungl. Maj:t hemställer om upphävandet av skyldigheten för statliga organ att i vissa fall anlita AB Allmänna Förlaget." Vid riksdagens förhandlingar den 5 november 1974 diskuterades om författningens formulering överensstämde med riksdagens beslut. Därvid behandlades dock endast frågan om samrådsskyldigheten. Möjligheten att genom att anlita Allmänna Förlaget ej tillämpa upphandlingskungörelsen berördes ej. Det är således inte möjligt att med hjälp av det material som låg till grund för riksdagens beslut få någon ytterligare ledning för tolkningen av förordningen än vad som framgår av dess ordalydelse.

Den allra lindrigaste graden av bundenhet för myndighet av de fall av särställningar, som behandlas i denna utredning, ges beträffande Statskonsult AB i 6 § förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen.

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.

Som framgår av den citerade bestämmelsen föreligger en ovillkorlig skyldighet för myndighet endast beträffande anbudsinfordran.

Enligt upphandlingskungörelsen gäller att "även anbud, som avgivits av anbudsgivare som ej särskilt tillfrågats, skall upptagas till prövning" (14 §). Särställningen för Statskonsult AB när det gäller anbudsförfarandet innebär således endast att Statskonsult AB skall inbjudas att delta. Betydelsen av denna bestämmelse 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. Även om anbud även i dessa fall enligt upphandlingskungörelsen skall "begäras från så många leverantörer som behövs med hänsyn till upphandlingens art och omfång samt möjligheten att få till stånd tillfredsställande konkurrens" (9 § 3 st.) innebär bestämmelsen en konkurrensfördel genom att Statskonsult AB till skillnad från sina konkurrenter alltid är informerad om när en upphandling företas.

Bestämmelsen att vissa rationaliseringsuppdrag "bör lämnas till Statskonsult AB eller annat lämpligt organ" är däremot mer svårtolkad. Statskontorets tolkning av denna paragraf gav revisionskontoret vid kammarkollegiet (RK) anledning till en anmärkning i sin revisionsrapport över statskontoret av den 25 oktober 1976 (Dnr RK 39/76). Statskontoret hade nämligen i stor utsträckning anlitat Statskonsult AB utan att infordra anbud från annat håll med stöd av 6 § upphandlingskungörelsen. I rapporten uttalas att "enligt RK:s tolkning av ovan nämnda förordning är Stkt inte befriat från skyldigheten att följa upphandlingskungörelsen och RRV:s tillämpningsanvisningar vid upphandling av konsulttjänster". RK:s tolkning står onekligen bäst i överensstämmelse med bestämmelsens ordalydelse. Det står inte att Statskonsult AB "skall" anlitas, endast att så bör ske. Till yttermera visso sägs att "Statskonsult AB eller annat lämpligt organ" kan anlitas. Statskonsult AB ges således här inte någon företrädesrätt framför andra konsultorgan. Å andra

sidan verkar 6 § 1 p. rationaliseringsförordningen fullständigt meningslös med denna tolkning. Skall upphandlingskungörelsen tillämpas, uppstår samma situation som om bestämmelsen aldrig funnits.

Bakgrunden till den valda formuleringen är sannolikt att man i förarbetena (SDS-utredningen, Ds Fi 1974:11 och prop. 1975:1, bilaga 9) koncentrerade uppmärksamheten till avgränsningen av statskontorets, DAFA:s och Statskonsults verksamhetsområden. 6 § 1 p. vill endast utsäga, att det här är fråga om uppdrag, som inte bör lämnas till Statskontoret eller DAFA (se 4 och 5 §§ och prop. 1975:1, bilaga 9 s. 47). Lagrummet skulle således ha en rent negativ karaktär, dvs. utesluta vissa organ, inte en positiv, dvs. utpeka andra. Som redan utvecklats föreligger dock en särställning för Statskonsult enligt 6 § 2 p. vid anbudsgivningen.

3.2 Särställningsföretagens skyldighet att tillhandahålla begärda tjänster

En annan fråga än vilken grad av bundenhet, som de olika förordningarna om särställning medför för myndigheterna, är vilken *skyldighet de medför för berörda företag att lämna de tjänster, som avses i författningarna.*

I de fall, där särställningen gjorts absolut genom att det utan inskränkningar förordnats att ett visst företag *skall* anlitas, måste det också anses att detta företag är skyldigt att utföra tjänsten. ABAB och televerket måste sålunda exempelvis anses skyldiga att utföra de tjänster som berörs av den här tidigare citerade förordningen om anordnande av bevakning (1975:874). Att en sådan skyldighet föreligger framgår också av att det särskilt stadgats i vilket fall det företag, som åtnjuter särställning, inte behöver utföra uppdraget. I kungörelsen om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB sägs att Crownair inte skall begagnas om "4. Crownair Swedish Ltd AB icke åtager sig uppdraget".

Crownair har således rätt att tacka nej till uppdrag. När det gäller SJ:s resebyrå kan sägas, att problemet är avsevärt mindre praktiskt betydelsefullt eftersom det är svårt att tänka sig situationer, då något intresse skulle föreligga av att ej behöva åtaga sig uppdrag för statens räkning. I princip torde dock frånvaron av särskilt stadgande förstås så att rätt att neka till uppdrag inte föreligger. Den inskränkande bestämmelsen "där så utan särskild olägenhet kan ske" hänför sig klart till den som utnyttjar tjänsten och påminner, som tidigare visats, om den inskränkning som i denna del gäller skyldigheten att anlita Crownair.

En annan situation föreligger i fråga om Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Som tidigare nämnts föreligger här från myndigheternas sida bara en skyldighet att antingen samråda med eller anlita företaget. Då någon skyldighet att anlita dessa företag inte föreligger, kan det inte heller sägas att det föreligger någon skyldighet för företagen att alltid lämna tjänster. Att företagen i praktiken inte säger nej får således ses som en policy från företagens sida, inte som uppfyllandet av en författningsstadgad skyldighet. Däremot föreligger det en skyldighet att på begäran samråda. Myndigheterna är skyldiga att samråda med Allmänna Förlaget och kan endast undgå samrådsskyldigheten genom att anlita förlaget, vilket är en

längre gående åtgärd. Om Allmänna Förlaget vägrade samråd skulle det innebära att det därmed förhindrade myndigheten att uppfylla sina författningsreglerade åligganden. Med samråd förstås då ett verkligt sådant, dvs. ett som äger rum innan myndigheten fattat beslut. Om Allmänna Förlaget vägrar att samråda sedan myndigheten redan fattat beslut om viss upphandling kan det inte ses som en vägran till samråd utan endast som ett konstaterande av att ett sådant inte längre är möjligt.

Att skyldighet inte föreligger för Statskonsult AB att utföra konsulttjänst åt myndighet enbart för att denna begär det är självklart. Myndigheten har här andra alternativ enligt författningen. Statskonsult AB är inte heller skyldigt att inkomma med anbud, eftersom 6 § 2 p. rationaliseringsförordningen endast säger att "Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud."

3.3 Tredje mans ställning

En fråga av annan karaktär är *vilken ställning särställningsförfattningarna ger tredje man,* dvs. de företag som befinner sig på samma marknad som företagen med särställning. Upphandlingskungörelsen beaktar inte bara statens intresse av en så gynnsam upphandling som möjligt utan även det allmänna rättssäkerhetsintresset. Kravet på affärsmässighet i upphandlingen samt att anbud och anbudsgivare skall behandlas objektivt (3 §) utesluter skönsmässighet. Rätten för även inte inbjuden anbudsgivare att få sitt anbud prövat (14 §) är en viktig garanti för att ett enskilt företag inte skall bli diskriminerat.

En absolut särställning för ett bestämt företag utesluter ett annat företag från att konkurrera. Om den absoluta skyldigheten för myndigheten att anlita visst företag (som Crownair eller SJ) villkorats finns, som tidigare utvecklats, vissa möjligheter för myndighet att även begagna annat företag. Om så skall ske är emellertid helt en fråga för myndigheten. Företaget saknar möjlighet att på rättslig väg hävda sina synpunkter, t. ex. hävda att det i ett bestämt fall varit "uppenbart att Crownair Swedish Ltd AB ej lämpligen bör anlitas". Företaget kan inte göra annat än att i första hand klaga hos den beslutande myndigheten, i andra hand framföra klagomål hos JO eller JK. Detta ger dock ej företaget någon rätt att få sitt anbud antaget eller att få någon ekonomisk gottgörelse.

Å andra sidan påverkas den civilrättsliga giltigheten av ett av myndigheten med ett bestämt företag slutet avtal inte av att det står i klar strid med någon av särställningsförfattningarna. Sluter myndighet avtal med annat vaktbolag än ABAB i strid med bevakningsförordningens bestämmelser är det giltigt.

Det ligger i sakens natur att tredje mans ställning är svag i de fall, som regleras av särställningsförfattningarna. Det bör emellertid framhållas att inte heller upphandlingskungörelsen ger någon möjlighet till rättslig prövning av förfarandet i ett enskilt fall. Rättssäkerhetsgarantin ligger där i de noggranna reglerna, insynen i myndigheternas upphandlingsarbete genom offentlighetsprincipen och i RRV:s granskning av myndigheternas upphandlingsarbete.

4 Marknadsekonomi och myndighetsutövning

4.1 Särställningsföretagens marknadssituation

Utmärkande för de företag och myndigheter vi studerar, särställningsföretagen, är att de 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. Inget av särställningsföretagen producerar således tjänster på sådana områden där monopol av ekonomiska skäl är svåra att undvika som t. ex. järnvägstransporter och telekommunikationer.

Det speciella för särställningsföretagens marknadssituation ligger endast i att de för en del av sin produktion har en marknad, som skyddats med rättsliga medel. Denna särställning åtnjutes endast på den marknad, där statliga myndigheter uppträder som köpare, inte på marknaden i sin helhet.

Som närmare kommer att beskrivas i de avsnitt som behandlar de olika särställningsföretagen har det anförts olika motiv för upprättandet och behållandet av särställningarna. I viss utsträckning har då framförts argument, vars innebörd är att särställningsföretagen har viss myndighetsutövning, t. ex. Allmänna Förlaget inköpssamordning och ABAB och televerkets larmdivision bevakning av offentliga anläggningar. I andra fall har argument anförts som visar en viss tveksamhet när det gäller att acceptera marknadsekonomins utslag, t. ex. vikten av att Crownair (Swedair) skall kunna hålla en viss flygkapacitet och att staten skall få vinsten på den resebyråverksamhet som ägnas statstjänstemäns resor.

Det kan diskuteras, i vilken utsträckning myndighetsutövning verkligen är behövlig på de områden, där den f. n. bedrivs av särställningsföretagen. En sådan diskussion förs senare beträffande de företag, för vilka frågeställningen är aktuell. Här skall i stället diskuteras vilka effekter som kan tänkas uppkomma genom att ett företag i en bransch, särställningsföretaget dels kan konkurrera på hela marknaden, dels åtnjuter en mer eller mindre skyddad delmarknad.

4.2 Effekterna av särställningarna på prisbildningen

Vi saknar empiriskt material, som kan belysa hur särställningsföretagen sätter sina priser. Däremot ger den enkät, som utskickats till de olika

särställningsföretagens viktigaste avnämare en viss ledning. Enkätsvaren redovisas närmare i avsnitten om de olika särställningsföretagen.

Rent teoretiskt är olika effekter tänkbara. Särställningsföretaget kunde t. ex. tillgripa prisdifferentiering så att ett högre pris hålles på den skyddade marknaden än på konkurrensmarknaden. I den mån priset på konkurrensmarknaden därvid sättes lägre än som motiveras av kostnaderna, blir effekten att konkurrenterna utsätts för en slags dumping. Särställningsföretagen finansierar de låga priserna på konkurrensmarknaden med de vinster som görs på särställningsmarknaden i syfte att förbättra sin marknadsposition och eventuellt kunna uppnå stordriftsfördelar.

Å andra sidan är det tänkbart att just den omständigheten att det finns en konkurrensmarknad pressar priserna på den skyddade marknaden. Orsaken skulle då vara att särställningsföretaget skulle tveka att utmana sina kunder på den skyddade marknaden med att ta ut priser, som överstiger vad de skulle få betala om de också skulle få tillgång till konkurrensmarknaden. Det är således möjligt att blotta förekomsten av en tillräckligt stor konkurrensmarknad därför verkar prispressande.

Det är emellertid också möjligt att motsatt effekt uppkommer, särskilt om särställningsföretaget har en stark ställning även på konkurrensmarknaden. Särställningsföretaget uppträder då som prisledare och tar även på konkurrensmarknaden ut de priser, som det ansett sig kunna ta på den skyddade marknaden. Konkurrentföretagen avstår från att priskonkurrera annat än i obetydlig utsträckning och effekten blir en prishöjning i hela branschen.

Det är omöjligt att säga vilken av de här beskrivna effekterna som är den förhärskande. Däremot kan det sägas, att under utredningens gång samtliga de här diskuterade effekterna påståtts ha uppkommit.

4.3 Särställningarnas effekter på särställningsföretagen

Skulle särställningen medföra att ett särställningsföretag tar ut högre priser på den skyddade marknaden än på konkurrensmarknaden, kan det antingen medföra att företagets kostnader ökar i motsvarande mån eller att dess vinst gör det. I det första fallet har således inte särställningen medfört att företagets resultat blivit bättre än konkurrenternas trots de högre priserna. Kostnadsökningen kan i sin tur vara förorsakad av antingen sämre effektivitet eller en högre kvalitet på särställningsföretagets tjänster på den skyddade marknaden än på konkurrensmarknaden. Om den potentiella vinstmarginalen äts upp av högre kostnader, förorsakade av sämre effektivitet, har särställningen medfört en reell förlust för samhällsekonomin. Har effekten däremot medfört en verklig förbättring av tjänsternas kvalitet på särställningsmarknaden kan det sägas, att särställningen resulterat i att avnämarna fått en tjänst av högre kvalitet. Denna kvalitet hade de emellertid inte varit beredda att betala för i en konkurrenssituation. Frågan blir då, vem som bäst kan bedöma köparnas behov, särställningsföretaget eller köparna. Om man anser att särställningsföretaget har bättre möjligheter till detta har man i praktiken givit det en myndighetsfunktion.

En annan möjlighet är att den högre prisnivån på den skyddade marknaden medför en förbättring av särställningsföretagets vinst. Tidigare har möjlig-

heten av att denna vinst används till att hålla en lägre prisnivå på konkurrensmarknaden diskuterats. Om priserna på konkurrensmarknaden inte påverkas, blir effekten att särställningsföretaget behåller vinsterna på den skyddade marknaden för egen del. Vinsterna kan sedan disponeras på olika sätt. Används de till utdelningar till aktieägaren, som i här diskuterade fall, direkt eller indirekt är staten, kommer särställningen att leda till ett slags beskattning. Beskattningens storlek blir då beroende av de priser som särställningsföretaget tar ut på den skyddade marknaden, dvs. den fastställes av företaget i stället för statsmakterna. Eftersom det är statliga myndigheter som betalar de högre priserna blir effekten i detta fall således endast att statsmedel betalas ut från staten för att sedan återgå till staten, dvs. ett kretslopp.

Vinsterna kan emellertid också disponeras av särställningsföretaget för dess uppbyggnad. Det innebär således att företagets expansion självfinansieras, dvs. i praktiken betalas av de myndigheter som får betala de högre priserna. I den mån man ser detta som ett mer tillfälligt arrangemang, får särställningen i princip samma verkningar som en "uppfostringstull", dvs. den ger ett från början litet och inte konkurrenskraftigt företag möjlighet att successivt bygga upp en starkare ställning. När en sådan uppnåtts, kan "uppfostringstullen" tas bort. Eftersom det är staten som indirekt får bekosta uppbyggnaden genom de högre priser myndigheterna får betala innebär en uppbyggnad av särställningsföretaget på detta sätt endast att staten får betala kostnaderna indirekt och successivt i stället för direkt och öppet. Alternativet till denna form av uppbyggnad hade varit att staten direkt genom anslag finansierat uppbyggnad av särställningsföretaget till den nivå, där det varit konkurrenskraftigt.

Det synes således vara möjligt att dra slutsatsen att särställningarna normalt måste leda till effekter, som är skadliga eller att de är onödiga. Som skadlig effekt bedöms då försämrad effektivitet i samhällsekonomin, som onödig effekt att företagen finansieras via vinster på en skyddad marknad i stället för genom direkta kapitaltillskott från ägaren-staten eller att staten återfår medel som den tidigare betalat ut. Den enda funna motiveringen för särställningar är att förmå myndigheterna att efterfråga en högre kvalitet på vissa tjänster än vad de skulle vilja betala. Det är då fråga om utövandet av en myndighetsfunktion och frågeställningen blir, om sådana bör utövas av företag som även verkar på en konkurrensmarknad.

4.4 Särställningarnas effekter på konkurrenterna och branschen

Särställningarnas effekter för konkurrenterna blir beroende av deras närmare utformning. En särställning, som inte är absolut, av t. ex. Allmänna Förlagets typ, ger myndigheten möjlighet att begära anbud även från annat håll. Myndigheten har dock rätt att ta särställningsföretagets anbud, även om det inte skulle vara det lägsta. Om så också verkligen skulle ske i praktiken skulle effekten bli att intresset för en seriös anbudsgivning skulle avta i branschen. Om myndigheterna, trots att detta strider mot god upphandlingsetik, endast

skulle begära anbud från annat håll i syfte att kontrollera särställningsföretagets priser, skulle snart den situationen uppstå att denna anbudsinbjudan inte längre skulle kunna fylla detta syfte. En anbudsgivare måste kunna utgå ifrån att det arbete han lägger ned på att utforma ett anbud motsvaras av en rättighet att delta i en reell anbudstävlan. För att den statliga upphandlingen verkligen skall kunna medföra bästa möjliga villkor för staten är det en nödvändig förutsättning att seriösa anbud lämnas från flera leverantörer. Anbudsgivningen är ett fint och känsligt instrument, som inte får skadas genom att anbudsgivarna på falska premisser förmås att avge anbud som inte avses bli föremål för en seriös prövning.

I ekonomiskt avseende blir effekterna för konkurrenterna beroende av hur särställningsföretagen utformar sin prispolitik. Skulle de sätta priserna på konkurrensmarknaden under sina verkliga kostnader blir effekterna för konkurrenterna besvärande. De skulle då inte konkurrera på lika villkor ens på konkurrensmarknaden. Skulle särställningsföretagen ta ut överpriser på den skyddade marknaden och hålla normala priser på konkurrensmarknaden drabbas däremot inte konkurrenterna direkt, i varje fall inte på annat sätt än att de genom själva förekomsten av den skyddade marknaden går miste om annars tänkbara expansionsmöjligheter. Det kan dock tilläggas betriffande det tidigare diskuterade fallet att särställningsföretaget använder vinster från den skyddade marknaden till uppbyggnad av företaget att det innebär användandet av en finansieringsform, som inte står konkurrenterna till buds.

Rent bortsett från vilka ekonomiska effekter som verkligen uppkommer kan förekomsten av särställningar medföra en känsla av orättvis behandling. Det har för utredningen varit påfallande i hur hög grad förekomsten av särställningar på många håll förgiftat atmosfären i branschen. En sådan stämning bidrar knappast till att förstärka en sund konkurrensanda.

Redan förekomsten av ett statligt företag i en bransch, som arbetar under konkurrens, kan ge anledning till farhågor hos konkurrenterna att detta företag åtnjuter fördelar av olika slag hos myndigheterna. Det kan därför sägas vara av särskild vikt att de statliga företag som arbetar i en marknadsekonomi inte åtnjuter några privilegier. Det är lätt hänt att förekomsten av särställningar kan medföra en defaitistisk stämning bland konkurrenterna och därmed bidra till att skapa en instabilitet hos dessa som sedan kan anföras som ett argument för att med särställningens hjälp i varje fall upprätthålla ett stabilt företag, det statliga.

4.5 Statsmakternas politik

Statsmakterna har inte vid något tillfälle givit uttryck för en samlad uppfattning om de statliga företagens och myndigheternas plats i det ekonomiska systemet och om och i så fall på vilket sätt marknadsekonomi och myndighetsutövning är förenliga. Vår utredning behandlar en mer begränsad fråga, nämligen tjänsteproducerande statliga företags och myndigheters förhållande till upphandlande myndigheter på områden där det finns en konkurrensmarknad. I denna fråga kan det sägas att statsmakterna givit uttryck för en mer principiell inställning dels i prop. 1969:121 angående ett

statligt förvaltningsbolag (Statsföretag AB), dels i prop. 1973:73 angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen. Vad beträffar affärsverken, ger affärsverksutredningen i SOU 1968:45 uttryck för önskvärdheten av vissa principiella riktlinjer, som sedermera verkar ha lagts till grund för statsmakternas handlande.

Enligt prop. 1973:73 är principen om affärsmässighet en av de grundläggande principerna för den statliga upphandlingen och bör så förbli (s. 49):

> Erfarenheterna av den statliga upphandlingen visar enligt min uppfattning klart att affärsmässigheten varit till gagn för staten och medverkat till en fördelaktig och effektiv upphandling. Denna princip bör därför vara vägledande för den statliga upphandlingen även framdeles. Härigenom skapas förutsättningar för en från statsfinansiell synpunkt mest fördelaktig upphandling. Den bör även allmänt sett vara mest gynnsam från samhällsekonomisk synpunkt. En väsentlig förutsättning är härvid att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer.

I propositionen förtydligas sedan begreppet affärsmässighet såtillvida att det klargörs att inte endast priset utan också kvalitet, service, framtida driftskostnader etc. skall beaktas.

Väsentligt är i detta sammanhang att det klart angivits att det *inte* är myndigheternas sak att vid sin upphandling beakta övergripande samhällsekonomiska mål (s. 50):

> Av vad jag tidigare anfört framgår att myndigheterna inte bör kunna välja ett från strikt affärsmässig synpunkt mindre förmånligt anbud i syfte att exempelvis främja sysselsättningen.

Propositionen ger således på ett mycket klart sätt uttryck för tanken att det skall föreligga konkurrens mellan olika leverantörer och att de upphandlande myndigheterna skall främja denna genom att ta det för dem gynnsammaste anbudet. De upphandlande myndigheterna skall således varken särskilt stödja statliga företag eller beakta samhällsekonomiska målsättningar.

Principen att de statliga företagen skall arbeta på konkurrensmarknaden under samma förutsättningar som andra företag slås också bestämt fast i prop. 1969:121 om Statsföretag AB:s bildande (s. 32):

> 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.

Statsmakternas inställning till frågan hur myndigheterna skall uppträda i förhållande till statliga företag måste därför sägas ha kommit till klart uttryck. De skall inte särbehandlas på något sätt. I sin upphandling sker kontakten mellan myndigheterna och företagen enligt marknadsekonomins principer. I sin funktion som myndighet behandlar myndigheten dem självfallet också på samma sätt som andra företag.

Att de samhällsekonomiska målen inte skall beaktas av myndigheterna i deras upphandling är ett uttryck för önskemålet om en klar funktionsuppdelning mellan myndigheter och regering. Finner myndigheten att principen om affärsmässighet kommer i konflikt med andra av statsmakterna uppställda mål för samhällsverksamheten, bl. a. sysselsättnings-, försvars-, regional- eller industripolitiska skall myndigheten anmäla detta till rege-

ringen (prop. 1973:73 s. 50 f).

En sådan funktionsuppdelning medför 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. Vidare medför denna funktionsuppdelning den viktiga effekten att marknadsekonomin inte störs genom att andra än affärsmässiga hänsyn tas vid upphandlingen. Regeringen har ju möjlighet att fullfölja de samhällsekonomiska målsättningarna med medel som inte snedvrider konkurrensen mellan olika företag. Det lokaliseringspolitiska stödet utgår t. ex. till alla företag, som lokaliserar sig till ett visst område, oberoende av ägare och är tänkt att uppväga de kostnadsmässiga nackdelar som ekonomisk verksamhet i vissa delar av landet f. n. medför.

Ett annat uttryck för principen att det är regeringen som skall beakta de samhällsekonomiska målsättningarna är att de statliga, på en konkurrensmarknad arbetande, företagen inte skall åläggas att utöver målsättningen lönsamhet även beakta dessa. I prop. 1969:121 om Statsföretag AB:s bildande sägs det därför att om de statliga företagen skall fullgöra speciella uppgifter bör de få ersättning för merkostnaderna (s. 35):

> Företagsdelegationen har anvisat en teknik för att förena det företagsekonomiska intresset med det samhällsekonomiska genom att föreslå att förvaltningsbolaget åläggs skyldighet att lämna offert för fullgörande av sådana speciella uppgifter som ägaren begär att bolaget skall fullgöra. Möjligheterna för staten/ägaren att av sina företag ta in offerter av denna art tillmäter jag stor betydelse. Hur denna metod praktiskt bör utformas får prövas i varje särskilt fall.

Det kan tilläggas att affärsverksutredningen ger uttryck för samma princip, likabehandling, även för affärsverkens del.

> För att skapa eller vidmakthålla det aktiva konkurrensinslaget i förhållandet mellan affärsverk och icke statliga företag är det sålunda angeläget att driva kravet på likhet i förutsättningarna så långt det är praktiskt möjligt inom ramen för affärsverksformen.
> (SOU 1968:45 s. 169.)

Statsmakternas målsättning som kommit till uttryck i de två här citerade, grundläggande propositionerna, måste således sägas vara att statliga företag skall behandlas på samma sätt som privata, varken bättre eller sämre. Statens roll i de statliga företagen blir då just ägarens. Om Statsföretag AB sägs också:

> Förvaltningsbolaget avses i första hand fastställa målen för dotterbolagens verksamhet, tillsätta styrelserna i bolagen, initiera nya projekt samt medverka i dotterbolagens kapitalanskaffning.
> (Prop. 1969:121 s. 1.)

Staten kan således anse att det finns skäl för etablering av ett statligt företag på ett bestämt område och i detta syfte satsa det erforderliga kapitalet, utse styrelse etc. När så väl skett, skall företaget kunna hävda sig i konkurrensen på den marknad där det verkar.

Som redan berörts innebär principen om likabehandling av statliga och privata företag inte att staten skulle avstå från ingripanden i det ekonomiska livet. Sådana ingripanden kan ha sysselsättningsmässiga, lokaliseringsmäs-

siga, beredskapsmässiga eller andra övergripande motiveringar. Ingripandena bör blott ske så, att likabehandlingsprincipen inte åsidosätts, t. ex. genom att de ges en sådan utformning att de i lika mån utgår till både statliga och privata företag. Ingripandet blir också oantastligt från likabehandlingssynpunkt om det ges i form av ekonomiskt stöd till ett speciellt företag i syfte att uppväga de kostnadsnackdelar, som följer av att företaget åtagit sig speciella uppgifter. Det bör dock framhållas, att denna typ av stöd kan lämnas till företag oberoende av ägarformen.

4.6 Den statliga företagsamheten som en enhet

Trots att statsmakterna kan anses ha givit uttryck för en klar principuppfattning när det gäller tjänsteproducerande statliga företags och myndigheters förhållande till upphandlande myndigheter förekommer också mer allmänt hållna uttalanden som står i strid med denna principuppfattning. Som exempel kan nämnas att tredje lagutskottet år 1969 (utlåtande nr 18 s. 4–5) enhälligt ställt sig bakom följande uttalande:

> Eftersom statens företagsamhet bör ses som en enhet är det – såsom chefen för handelsdepartementet uttalade i det i föregående avsnitt redovisade svaret på en enkel fråga vid 1968 års riksdag – naturligt att statsverkets egna resebyråer i första hand anlitas för resor, som bekostas av statsmedel. Att så sker kan enligt utskottets mening inte anses stridande mot principen att konkurrens bör äga rum på lika villkor.

Utlåtandet avsåg SJ:s resebyråers särställning men är som synes allmänt hållet. Som redovisats i föregående avsnitt var det år 1969 som statsmakterna gav uttryck för en annan principiell uppfattning i den av riksdagen godtagna propositionen 1969:121 om bildandet av Statsföretag AB.

Tanken att den statliga verksamheten eller åtminstone företagsamheten utgör en enhet måste innebära att man ser hela statsverksamheten som ett enda företag, där de olika avdelningarna i företaget utnyttjar varandras tjänster utan hänsyn till om dessa tjänster kunnat anskaffas billigare och bättre utanför den statliga sektorn. Ibland framskymtar tanken att ett modernt privat storföretag skulle uppträda på detta sätt och att staten därför borde göra likadant och "i första hand gynna sig själv".

Då denna syn på den statliga verksamheten ibland framskymtar och dessutom så sent som år 1969 i viss mån sanktionerats av ett enhälligt riksdagsutskott kan det finnas anledning att här göra några kommentarer.

Det kan för det första konstateras att denna syn på staten som en enhet står i uppenbar strid med tankegångarna bakom upphandlingskungörelsen. Det kommer också rent lagtekniskt till uttryck genom att särställningar måste skyddas genom särskilda författningar eftersom de annars stått i strid med upphandlingskungörelsens bestämmelser. Särställningarna bildar således undantag. Den allmänna principen är således att den statliga verksamheten inte är en enhet utan att de olika myndigheterna vid upphandling skall handla självständigt och därvid välja det anbud som är fördelaktigast för myndigheten ur affärsmässig synvinkel helt utan hänsyn till vem som är ägare.

För det andra är det tveksamt om det verkligen förhåller sig så att privata koncerner regelmässigt begagnar sig av avdelningar inom koncernen om

sådana finnes när en bestämd tjänst kan anskaffas mer fördelaktigt utifrån. Det torde inte vara ovanligt att man i varje fall inom större koncerner köper tjänsten där den är billigast just för att få fördelen av konkurrens. Har avdelningar inom det egna företaget genomgående svårigheter att sälja sina tjänster i konkurrens anses det snarast vara en anledning att ompröva behovet av att driva avdelningen i egen regi.

Bortsett från de redan anförda argumenten varför statliga myndigheter bör uppträda affärsmässigt i sin upphandling måste det framhållas att staten har ett ansvar inte bara för effektiviteten i den statliga verksamheten utan också för effektiviteten i hela samhällsekonomin. Även om den situationen skulle föreligga, att en statlig myndighet genom att utnyttja ett statligt företag som är dyrare än ett privat därigenom skulle kunna öka effektiviteten i statsförvaltningen på kort sikt genom ett bättre resursutnyttjande, uppnås därmed ingen fördel om effekten blir en lägre samhällsekonomisk effektivitet.

4.7 Företagande i myndighetsregi

Den statliga verksamheten bedrivs i ett flertal olika former. Som exempel kan nämnas ämbetsverk, affärsverk, uppdragsmyndighet, kommitté, stiftelse och aktiebolag.

En myndighet är rättsligt sett en del av staten, dvs. den saknar egen rättssubjektivitet. Ett av staten ägt aktiebolag är däremot en egen juridisk person.

En myndighet i den meningen att den rättsligt är en del av staten kan bedriva myndighetsutövning. Detta begrepp definieras i 3 § förvaltningslagen (1971:290) som "utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, diciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförtbart förhållande".

Myndighetsutövning innebär således att staten utövar makt, dvs. ensidigt träffar beslut, som påverkar enskilda. Det är naturligt att denna maktutövning begränsas genom noggrannt utformade rättsregler till skydd för enskilda.

Myndigheter kan emellertid ägna sig åt annat än myndighetsutövning. Av särskilt intresse för denna utredning är att myndighet kan ägna sig åt affärsverksamhet. Det innebär att myndigheten uppträder på marknaden och träffar avtal med enskilda personer om utförandet av ömsesidiga prestationer. Att myndigheterna rättsligt är en del av staten innebär inte att de också utgör en ekonomisk enhet. Myndigheterna kan sluta avtal med varandra och vid köp skall upphandlingskungörelsen följas även om en myndighet är en tänkbar leverantör till den upphandlande myndigheten. Å andra sidan är det möjligt att ett statligt aktiebolag, trots att aktiebolagsformen är speciellt lämpad för affärsverksamhet, kan utöva myndighetsfunktioner. Ett typiskt exempel är Svensk bilprovning AB.

I viss mening kan det också sägas att ett statligt företag eller en myndighet som erhållit en författningsreglerad särställning med innebörd att myndigheter måste utnyttja dess tjänster därmed fått utöva myndighetsfunktioner. Visserligen kommer ett avtal att träffas mellan den upphandlande myndigheten och särställningsföretaget eller myndigheten, men den upphandlande

myndigheten saknar alternativ. Den kan inte avstå från tjänsten om den är författningsenligt skyldig att se till att vissa funktioner är ombesörjda och den kan inte vända sig till ett konkurrerande företag, som kanske kunde erbjuda samma tjänst eller en annan tjänst, som den upphandlande myndigheten anser tillgodose dess behov, till ett billigare pris.

Det finns således inte något direkt samband mellan den form som en bestämd verksamhet bedrivs i, myndighet eller aktiebolag, och de funktioner det är fråga om. Det gäller också för de olika typerna av myndigheter. Ett affärsverk bedriver inte endast statlig monopolverksamhet (SOU 1968:45 s. 22) och en uppdragsmyndighet inte enbart uppdragsverksamhet (t. ex. LMV).

Av detta förhållande kan i första hand dras den slutsatsen att det för en diskussion av det berättigade i olika särställningar är utan betydelse i vilken form verksamheten bedrivs. Det gör således ingen skillnad om det är en myndighet eller ett aktiebolag. De särställningar som utövas av televerket och SJ och som diskuteras i denna utredning skiljer sig således inte från de som utövas av statliga företag. Däremot kan det sägas att det vore önskvärt om den konkurrensutsatta formen av affärsverksamhet hos en myndighet i så stor utsträckning som möjligt hölls ekonomisk åtskild från myndighetens övriga verksamhet. Endast därigenom blir det möjligt att avgöra om den täcker sina kostnader och därmed är ekonomiskt motiverad i en situation, då det finns andra producenter som kan erbjuda samma tjänst. Aktiebolagsformen medför här speciella fördelar men det eftersträvade syftet kan eventuellt uppnås även utan att den konkurrensutsatta verksamheten avskiljs till en särskild juridisk person.

4.8 Utredningens principiella inställning

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. Marknadshushållningen medför här utomordentligt stora fördelar. Effektiviteten främjas härvid bäst såväl hos den upphandlande myndigheten som i hela samhällsekonomin. På sikt gäller det också sannolikt för statsverksamheten. Genom de regler som finns i upphandlingskungörelsen säkerställs också det viktiga kravet att alla producenter skall behandlas lika. Förutom att effektiviteten härigenom befrämjas uppnås att ett rättvisekrav förverkligas, vilket har ett värde i sig. Som tidigare utvecklats medför också den bakom upphandlingskungörelsen liggande principen att myndigheterna skall upphandla affärsmässigt att det blir regeringens sak att beakta övergripande ekonomiska målsättningar och att möjligheterna till att föra en enhetlig ekonomisk politik förbättras.

En fungerande marknadshushållning innebär en möjlighet till decentralisering av beslutsfattandet inom den statliga sektorn. Myndigheten kan anförtros att själv fatta beslut om sin upphandling. Följes principen om affärsmässighet kommer denna decentraliserade form av upphandling att också medföra samhällsekonomisk effektivitet. Som nämnts medför marknadshushållningen också den fördelen att regeringen får bättre möjligheter

att föra en samlad ekonomisk politik. Om regeringen vill korrigera icke önskade effekter av marknadsekonomin kan det ske genom att man lämnar särskilda bidrag, t. ex. lokaliseringsbidrag eller generella sysselsättningsstödjande bidrag. Om bidragen lämnas på rätt sätt medför de inte att marknadsekonomins funktionssätt störs. Det innebär att de skall lämnas till alla företag oberoende av vem som är ägare och att de skall uppväga de kostnadsmässiga nackdelarna som ekonomisk verksamhet i mindre gynnade delar av landet medför. Om däremot de statliga företagen åläggs att utan särskild ersättning beakta samhälleliga synpunkter av t. ex. lokaliseringspolitisk art, får man ingen uppfattning om de verkliga kostnaderna för denna politik. Det gäller naturligtvis särskilt om statliga företag eller myndigheter kompenseras för nackdelen av att i särskilt hög grad behöva beakta samhällsekonomiska målsättningar med särställningar av olika slag.

Statsmakterna har också möjlighet att ge allmänna ramar för marknadsekonomin. Anser man att förhållandena inom en viss bransch är otillfredsställande behöver man inte därför starta ett statligt företag som åläggs att uppfylla högre ställda målsättningar än branschen i övrigt. I stället kan man genom lagstiftning ställa större krav på branschen i sin helhet. Inom dessa ramar kan då konkurrensen upprätthållas. Genom en sådan allmän lagstiftning uppnås således såväl fördelen av en fungerande konkurrens som att de önskade åtgärderna får direkt genomslag i en hel bransch.

En effektiv upphandling erfordrar således en fungerande marknad. Det spelar då ingen roll om de konkurrerande företagen är statliga, privata eller kooperativa. Det väsentliga är inte ägarformen utan marknadsekonomin. Däremot kan det diskuteras vilken effekt som olikheter i företagsformen innebär. Statlig verksamhet kan ju drivas såväl i aktiebolagsform som myndighetsform. Bedrivs den i aktiebolagsform innebär det att den även i detta avseende erhållit likartade konkurrensförutsättningar som privat företagarverksamhet. Om den däremot bedrivs i myndighetsform uppstår frågan om en verkligt jämbördig konkurrens är möjlig. Myndighetsformen medför såväl för- som nackdelar ur den statliga företagsverksamhetens synvinkel. Som fördelar kan nämnas att förräntningskraven kan vara lägre och att verksamheten bedrivs under tryggare förhållanden. Nackdelar är t. ex. en större formbundenhet vid beslutsfattandet, frånvaron av eget kapital och en stelare lönestruktur.

Det kan inte förnekas att olikheterna i företagsform ibland kan vara ett problem och medverka till att konkurrensen ibland inte förs på helt lika villkor. Denna olikhet bör dock inte vara ett argument för bibehållen särställning för sådana särställningsföretag som drivs i myndighetsform. Det är osannolikt att det skulle råda exakt överensstämmelse mellan de fördelar som myndigheten uppnår genom särställningen och de nackdelar som myndighetsformen medför. För den upphandlande myndigheten gör det inte heller någon skillnad att leverantören är en myndighet. Det hindrar dock inte att det kan finnas anledning att undersöka om inte ökade möjligheter till jämbördig konkurrens kunde tillskapas genom ett byte av företagsform i vissa fall. En sådan åtgärd är emellertid endast nödvändig om det visar sig att myndighetsformen i det konkreta fallet medför för- eller nackdelar av sådan art att en snedvridning av konkurrensen är en påtaglig risk.

Även om de statliga företagen får arbeta på en konkurrensmarknad på lika

villkor som de privata innebär det inte att de inte skulle kunna användas på något sätt för att tillgodose samhälleliga målsättningar. Staten kan spela sin roll som ägare och finansiär på ett sådant sätt att bestämda politiska mål uppnås. Staten är ju som ägare inte tvungen att etablera sig i en bestämd bransch enbart av det skälet att vinstutsikterna verkar särskilt bra där. Ett gott skäl för statlig företagsetablering kan vara att konkurrensen inom en viss bransch är dålig. Branschen kanske domineras av ett stort företag och det verkar av olika skäl osannolikt att någon privat nyetablering kommer till stånd. Den utländska konkurrensen kanske också lyser med sin frånvaro. Konkurrensutredningen (SOU 1978:9) föreslår visserligen att möjligheter skall skapas för att i en sådan situation bryta upp det marknadsdominerande företaget. Det kan emellertid vara en onödigt omfattande och svår åtgärd. Det är mycket möjligt att det kunde vara lättare att uppnå den önskade effekten, effektivare konkurrens, genom etablering av ett statligt företag. Statlig företagsamhet kan på så sätt vara ett medel till en effektivisering av marknadsekonomin.

Sammanfattningsvis förefaller det utredningen som om det förelåg 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 möjlighet att korrigera dessa effekter på andra sätt än genom särställningar.

5 Allmänna Förlaget

5.1 Uppdraget

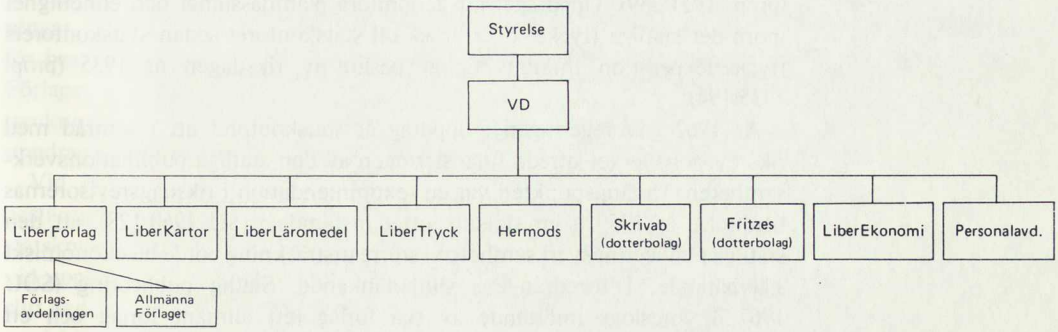
AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen (1974:335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning tas upp i direktiven i uppräkningen av exempel på arrangemang som utredningen särskilt bör uppmärksamma. Enligt kungörelsen skall statliga myndigheter utom departement och affärsverk samråda med Allmänna Förlaget innan anbud infordras eller anlita Allmänna Förlaget vid framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster som beräknas kosta mer än 1 000 kr., om regeringen ej föreskriver annat.

I 14 § kommittéförordningen (1976:119) föreskrivs att LiberFörlag/Allmänna Förlaget skall anlitas vid tryckning av betänkande i statens offentliga utredningar (SOU). Detta är ett arrangemang av den typ som utredningen enligt direktiven särskilt bör undersöka.

5.2 Historik

5.2.1 *Företagets bildande*

AB Allmänna Förlaget bildades år 1969 efter riksdagsbeslut föregående år (prop. 1968:62, SU 97, rskr 220) genom utbrytning ur statskontoret av statskontorets tryckeriexpedition. Sedan år 1973 ingår Allmänna Förlaget i Liber Grafiska AB som dotterbolag. Den 1 januari 1975 överfördes Allmänna Förlagets rörelse till Liber Grafiska AB. Sedan dess är bolaget vilande. Verksamheten bedrivs i stället inom LiberFörlag som är en av sex divisioner



inom Liber Grafiska AB. LiberFörlag är delat i två avdelningar: Produktionsavdelningen och förlagsavdelningen. Produktionsavdelningen arbetar under namnet Allmänna Förlaget och har sina lokaler vid Gustav Adolfs Torg i Stockholms centrum, LiberFörlag i övrigt har sina lokaler i Vällingby.

5.2.2 *Särställningens uppkomst*

Särställningen för AB Allmänna Förlaget infördes genom kungörelsen (1969:142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita AB Allmänna Förlaget. Enligt kungörelsen skulle statliga myndigheter eller andra statliga organ utom statsdepartement och affärsverk anlita AB Allmänna Förlaget vid framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster, om regeringen inte föreskrev annat.

År 1974 uttalade sig riksdagen efter lottning för att skyldigheten för statliga organ att i vissa fall anlita AB Allmänna Förlaget skulle upphävas (mot. 1974:249, NU 9, rskr 82). På grund av riksdagsbeslutet utfärdade regeringen kungörelsen 1974:335 varigenom skyldigheten att anlita Allmänna Förlaget upphävdes. I stället infördes en skyldighet att samråda med eller anlita Allmänna Förlaget.

Skyldigheten för statliga kommittéer att anlita AB Allmänna Förlaget infördes genom kungörelsen (1969:463) om ändring i kommittékungörelsen (1946:394). Ett avtal om produktion av SOU ingicks den 14 juli 1969, två veckor efter förlagets start, mellan chefen för finansdepartementet och Allmänna Förlaget. Den nu aktuella föreskriften om skyldighet för statliga kommittéer att anlita Allmänna Förlaget återfinns i kommittéförordningen (1976:119).

5.2.3 *Förhistoria*

Före utbrytningen ur statskontoret och ombildningen till bolagsform under namnet AB Allmänna Förlaget hade statskontorets tryckeriexpedition en samordnande funktion inom den statliga publiceringsverksamheten. Enligt tryckningskungörelsen (1937:780) var statliga myndigheter skyldiga att inhämta statskontorets anvisningar och råd beträffande tryckningsarbeten, om tryckningskostnaderna översteg 300 kr. Statskontoret var skyldigt att ombesörja tryckning när myndighet så begärde. Statliga kommittéer var skyldiga att anlita statskontoret för beställning av tryckning.

En statens tryckerisakkunnige anställdes efter riksdagsbeslut redan år 1921 (prop. 1921:239). Uppdraget att genomföra planmässighet och enhetlighet inom det statliga trycket överfördes till statskontoret sedan statskontorets tryckeriexpedition inrättats enligt beslut av riksdagen år 1935 (prop. 1935:194).

År 1962 gav regeringen i uppdrag åt statskontoret att i samråd med riksrevisionsverket utreda finansieringen av den statliga publikationsverksamheten. Utgångspunkten var en rekommendation i riksdagsrevisorernas berättelse år 1959, som statsutskottet instämde i (SU 1960:128), att den statliga publiceringsverksamheten i större utsträckning borde bli ekonomiskt självbärande. I utredningens slutbetänkande, Statlig publicering (SOU 1967:5), föreslogs inrättande av två förlag (ett allmänt förlag och ett läromedelsförlag) knutna som dotterbolag till det statliga bolaget Svenska

Reproduktions AB (SRA). Samtidigt skulle verksamheten vid skolöverstyrelsens förlag resp. statskontorets tryckeriexpedition läggas ned. Myndigheter, med undantag av statsdepartementen och de affärsdrivande verken skulle vara författningsenligt skyldiga att för utgivning anlita SRA:s förlag. I propositionen (1968:62) följdes utredningens förslag med undantag för kopplingen till SRA. Riksdagen biföll propositionen. AB Allmänna Förlaget och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB bildades, varvid statskontorets tryckeriexpedition och SÖ-förlaget upphörde. Myndigheter blev författningsenligt skyldiga att anlita de nybildade statliga bolagen.

Kungörelsen (1969:142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita AB Allmänna Förlaget innebar också att kungörelsen (1962:443) angående statsmyndigheters rätt att trycka publikationer upphörde att gälla. Enligt den kungörelsen fick statsmyndigheter inte trycka någon publikation utan att regeringen för varje särskilt fall lämnat tillstånd. Samma dag, den 9 maj 1969, upphävdes också tryckningskungörelsen (1937:780) genom kungörelsen (1969:143) om upphävande av tryckningskungörelsen.

Genom kungliga cirkuläret (1972:13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar infördes förbud mot att anskaffa utrustning för yrkesmässigt tryck utan regeringens medgivande i varje särskilt fall och mot att anskaffa utrustning för kontorsoffset utan samråd med statskontoret.

5.2.4 *Särställningen förr och nu*

Allmänna Förlaget lades från starten år 1969 under finansdepartementet. År 1970 överfördes Allmänna Förlaget till Statsföretag AB. Vid sammanföringen av de grafiska företagen i Statsföretag-gruppen i Liber Grafiska AB år 1973 uppgick Allmänna Förlaget i den nybildade koncernen. Sedan den tidpunkten ingår bl. a. Allmänna Förlaget, Utbildningsförlaget och SRA som systerföretag i Liber Grafiska AB.

De författningsreglerade särställningarna för Allmänna Förlaget och Utbildningsförlaget vid leveranser till staten utövas numera, sedan dotterbolagens verksamhet överförts till moderbolaget, av Liber Grafiska AB.

Allmänna Förlagets aktuella särställning motsvarar ungefär den särställning som statskontorets tryckeriexpedition hade före Allmänna Förlagets tillkomst år 1969. Enligt de nuvarande bestämmelserna måste statliga myndigheter samråda med Allmänna Förlaget. Före år 1969 var de skyldiga att inhämta statskontorets anvisningar och råd. Enligt de nuvarande bestämmelserna måste vidare statliga kommittéer anlita LiberFörlag/ Allmänna Förlaget vid tryckning av betänkande i statens offentliga utredningar. Före år 1969 var statliga kommittéer skyldiga att anlita statskontoret för beställning av tryckning. Till skillnad från det nuvarande Allmänna Förlaget var emellertid statskontoret före år 1969 skyldigt att ombesörja tryckning när myndighet så begärde. Allmänna Förlaget kan säga nej till uppdrag men i praktiken har detta aldrig skett.

Vid beställning av tryckning är Allmänna Förlaget inte bundet av bestämmelserna i upphandlingskungörelsen. Före år 1969 var inte heller statskontoret bundet av den då gällande upphandlingskungörelsen (1952:496) vid upphandling av tryckalster, eftersom statskontoret genom regeringsbeslut den 26 februari 1954 fick bemyndigande att infordra anbud på sätt som med hänsyn till upphandlingens beskaffenhet och storlek samt kravet på

affärsmässighet i varje särskilt fall prövades lämpligt. Allmänna Förlaget arbetar enligt de senaste årsredovisningarna från Liber Grafiska AB med upphandlingskungörelsens bestämmelser som grund vid upphandling av trycksaker för statens räkning.

Besluten vid 1968 års riksdag medförde således en skärpning av särställningen genom att inte bara statliga kommittéer utan även övriga statliga myndigheter blev skyldiga att anlita den till bolagsform ombildade tryckeriexpeditionen (Allmänna Förlaget). Efter riksdagsuttalandet år 1974 om upphävande av skyldigheten för statliga organ att i vissa fall anlita AB Allmänna Förlaget skedde en återgång till läget före år 1969 i så måtto att statliga myndigheter var skyldiga att samråda med men inte längre skyldiga att anlita Allmänna Förlaget. Beträffande skyldigheten för statliga kommittéer att anlita statskontorets tryckeriexpedition/Allmänna Förlaget inträffade ingen egentlig förändring vare sig år 1969 eller år 1974. En förändring inträffade år 1969 i så måtto att det ingicks ett avtal mellan chefen för finansdepartementet och det nybildade aktiebolaget om produktion av SOU. Detta avtal kompletterades samma år med en tilläggsklausul om bl. a. marknadsföring av SOU-serien.

5.3 Framförda argument för och emot särställningen

Statskontoret, som utgav publiceringsutredningens betänkande, Statlig publicering (SOU 1967:5), föreslog i betänkandet att statliga myndigheter och institutioner skulle vara författningsenligt skyldiga att anlita det enligt utredningens förslag inrättade Allmänna Förlaget för sin publicering. Utredningen kritiserade bristen på samordning inom den statliga tryckeri- och publiceringsverksamheten. Bristen på samordning medförde enligt utredningen att myndigheterna i allmänhet saknade tillgång till särskild expertis. Detta var enligt utredningen huvudskälet till att publiceringsverksamheten inte bedrevs på ett ekonomiskt tillfredsställande sätt. Bristen på samordning innebar enligt utredningen också att det saknades förutsättningar för att uppnå en eftersträvansvärd enhetlighet, t. ex. i fråga om publikationernas utformning, prissättning och distribution. Dessa missförhållanden ville utredningen råda bot på bl. a. genom att inrätta ett allmänt förlag.

I propositionen om publiceringsverksamheten (prop. 1968:62) anfördes till stöd för förslaget om författningsreglerad skyldighet att anlita det allmänna förlaget, att det var angeläget att de centrala resurserna i form av expertis på publicerings- och tryckerifrågor blev effektivt utnyttjade för att uppnå syftet att effektivisera den statliga publiceringsverksamheten. Departementschefen framhöll också, att syftet med den föreslagna ordningen var att ge statliga myndigheter bättre service i fråga om utgivning av publikationer och upphandling av tryckeriarbeten samt att skapa en bättre organisation för distribution och marknadsföring av statligt tryck.

I två likalydande motioner (mot. 1968:I:824, 1968:II:1065) där förslaget om att bilda ett allmänt förlag tillstyrktes, avstyrktes förslaget om författningsreglerad skyldighet att anlita det allmänna förlaget. Motionärerna ansåg att önskvärd samordning skulle kunna uppnås utan tvång genom att myndig-

heterna till helt övervägande del ändå sökte sig till det allmänna förlaget. Mot tanken på en monopolställning för det statliga förlaget talade enligt motionärerna även att distribution och marknadsbearbetning redan fungerade bra i fråga om utgivningen av många myndigheters publikationer. Slutligen anförde motionärerna att det föreslagna åläggandet till myndigheterna skulle skapa ett utgivningsmonopol för det statliga förlaget med ett monopols alla risker och olägenheter.

Statsutskottet tillstyrkte i sitt utlåtande (SU 1968:97) förslaget om författningsreglerad skyldighet att anlita det allmänna förlaget. Till stöd för förslaget anförde utskottet att det var betydelsefullt att allmänheten, enskilda företag och statliga myndigheter gavs större möjligheter till överblick över de statliga publikationerna, vilket borde uppnås om de i största lämpliga omfattning kanaliserades över det allmänna förlaget. Detta låg enligt utskottet också i linje med syftet att samordna publiceringsverksamheten och önskemålet att de centrala resurser som ställdes till förfogande blev effektivt utnyttjade.

I en interpellation i första kammaren hösten 1970 ställdes till det ansvariga statsrådet frågan om vilka åtgärder denne avsåg att vidta för att upphäva AB Allmänna Förlagets och Utbildningsförlaget Liber AB:s monopolställning i fråga om framställning av statligt tryck (FK 1970:32, s. 8). Interpellanten hävdade att skyldigheten att anlita Allmänna Förlaget för många statliga myndigheter hade lett till en ökning av tryckningskostnaderna. Den tillämpade ordningen stod enligt interpellanten i strid med de principer som enligt upphandlingskungörelsen gällde för upphandling på andra områden.

I interpellationssvaret (FK 1970:42, s. 5) ifrågasattes om det var riktigt att beteckna den samordning av upphandlings- och inköpsfunktionerna som kommit till stånd i fråga om statliga trycksaker som ett monopol. Myndigheternas utgivning av publikationer och framställning av trycksaker hade, framhölls det, reglerats centralt i olika former i vart fall under de senaste 50 åren. Genom att förlagen inrättats hade framför allt ett sedan länge känt behov av samordning och effektivisering av den statliga upphandlingen av tryck kommit att tillgodoses i delvis nya former. En naturlig följd borde bli att en bättre marknadsöverblick skapades hos statens upphandlare och att fler tryckerier än tidigare fick möjlighet att konkurrera om det statliga trycket. Detta borde i sin tur innebära garanti för att upphandling skulle ske på det för staten ekonomiskt fördelaktigaste sättet. Ett kostnadsbortfall borde dessutom successivt ske hos myndigheterna genom minskat behov av personella och andra resurser för publiceringsverksamheten. Allmänna Förlagets verksamhet bedömdes sålunda stå i överensstämmelse med den allmänna upphandlingspolitiken.

Statsrådet uttalade vidare att skyldigheten för myndigheterna att anlita de båda förlagen inte borde behållas längre än som var nödvändigt för att tillgodose det avsedda samordningsintresset. Skyldigheten betecknades som en temporär åtgärd för att så snabbt som möjligt bygga upp en rationell upphandlings- och distributionsordning för statliga trycksaker. Statsrådet sade sig ha för avsikt att vid lämplig tidpunkt verka för att obligatoriet undanröjdes.

I den motion, som ledde till att riksdagen uttalade sig för att skyldigheten för statliga organ att anlita Allmänna Förlaget skulle upphävas (mot.

1974:249), anfördes, att mycket kritik framkommit från bolagets kunder under dess hittillsvarande verksamhet och att förlaget hade svårigheter att uppfylla målsättningen för sitt arbete. Dessutom anfördes att med ett fortsatt obligatorium följde avsevärda fördyringar för myndigheterna.

Näringsutskottet avstyrkte motionen i sitt utlåtande (NU 1974:9). Enligt utskottets mening var det en naturlig och rationell ordning att staten hade ett speciellt samordnande organ när det gällde att framställa tryck.

Reservanterna i utskottet yrkade bifall till motionen och anförde till stöd för sitt ställningstagande att bl. a. riksrevisionsverket riktat stark kritik mot Allmänna Förlagets sätt att utöva sin funktion som samordnare av utgivningen av statligt tryck. Dessutom hänvisade reservanterna till uttalanden av det ansvariga statsrådet åren 1970 och 1971 att detta obligatorium inte skulle behållas längre än nödvändigt. Reservationen bifölls av riksdagen.

I en enkel fråga i riksdagen hösten 1974 ställdes frågan om av vilka skäl regeringen – sedan riksdagen upphävt Allmänna Förlagets monopolställning beträffande statligt tryck – beslutat om skyldighet för statlig myndighet att samråda med detta förlag vid all trycksaksframställning vars kostnad översteg 1 000 kr. (1974:101, s. 69).

I svaret på den enkla frågan (1974:113, s. 61) framhölls att samrådsskyldighet för statliga myndigheter i publikationsfrågor existerat långt före Allmänna Förlagets tillkomst. Motivet för samrådsskyldigheten var att det inte kunde betraktas som rationellt att vid varje myndighet bygga upp en egen kompetens inom tryckeriområdet. Myndigheterna behövde därför sakkunnig hjälp från ett centralt organ. En samordning av den statliga publikationsverksamheten enligt vad som avsågs vid Allmänna Förlagets tillkomst år 1969 förutsatte att det centrala organet gavs möjlighet att lämna råd. Alternativet till skyldighet att samråda med Allmänna Förlaget var enligt statsrådet närmast att i någon form återupprätta statskontorets tryckeriexpedition. Detta alternativ hade emellertid regeringen bedömt som mindre ändamålsenligt.

5.4 Allmänna Förlagets verksamhet

Allmänna Förlaget är produktionsavdelningen inom LiberFörlag och ser som sin uppgift att medverka vid upphandling av statligt tryck, att samordna inköpsverksamheten och anpassa produkter till ny grafisk teknik.

Inom Allmänna Förlaget finns fyra sektioner: en för departement och kommittéer, en för totalförsvaret, en för övriga myndigheter och en för blanketter. Sektionsindelningen har tillkommit för att den myndighet som tar kontakt med Allmänna Förlaget alltid ska komma till samma person, en tryckningskonsulent. Tryckningskonsulenterna hjälper kunderna med upphandling, utformning och inte minst uppföljning av beställningar.

Kunderna får hjälp av marknadssidans produktchefer inom LiberFörlag som arbetar med att bestämma målgrupper, fastställa upplaga, planera och administrera kampanjåtgärder. Hos Allmänna Förlaget finns också möjlighet att sätta samman upphandlings- och intressepaket med ämnesanknytning för att öka målgrupperna och minska marknadsföringskostnaderna per produkt.

Kunden kan också få redaktionell service och hjälp med formgivning. Ibland händer det att kunden överlåter hela produkten till LiberFörlag genom Allmänna Förlaget. Ett exempel på detta är boken SoldIMotor som ges ut av försvaret. Där har förlaget arbetat med produktionen från manus till slutlig produkt.

Inom enheten för produkt- och metodutveckling följer man utvecklingen inom det grafiska området och tar initiativ till samordning och rationalisering. Många produkter som enheten förmedlar till datorstyrd fotosättning är av registerkaraktär. Ett exempel är registret över gällande författningar, som i samarbete med justitiedepartementet framställs från magnetband. Här svarar Allmänna Förlaget för system och program för att omvandla data till typografisk form. Delvis samma program används för datasättning av andra produkter – bl. a. Svensk Patenttidning. Just nu pågår ett projekt i samarbete med statskontoret som gäller skrivautomater.

Serviceproduktionen och trycksaksupphandlingen för samtliga myndigheter, utom skolöverstyrelsen (SÖ) och universitets- och högskoleämbetet (UHÄ), är Allmänna Förlagets största verksamhetsområde. De flesta av de mer än hundra leverantörer som Allmänna Förlaget har kontakt med är specialiserade på olika tryck- och sättningsmetoder.

Allmänna Förlaget tillämpar som tidigare nämnts upphandlingskungörelsens principer vid upphandling av trycksaker. LiberTryck behandlas följaktligen som andra tryckare vid anbud och val av anbudsgivare. Detta sker utan formell skyldighet för Allmänna Förlaget att följa kungörelsen. Alla handlingar om upphandlingen finns tillgängliga för kunden – ej för leverantören – utan att det inte finns någon formell skyldighet för Allmänna Förlaget att tillhandahålla dessa. Verksamheten ses av Allmänna Förlaget som en parallell till den författningsreglerade inköpssamordningen hos postverket (kontorsmaskiner), försvarets materielverk (kontorsmöbler) och statskontoret (datamaskiner).

LiberTryck svarar för ca 20 procent av Allmänna Förlagets tryck. Däri ingår bl. a. deklarationsblanketterna som upphandlats på fem år. Enligt avtal med Allmänna Förlaget gör LiberTryck vidare platslistor för AMS inom Stockholms produktionsområde. Totalt finns 5 produktionsområden i landet.

Den i kungörelsen 1974:335 angivna möjligheten till enbart samråd utnyttjas i liten utsträckning. I stället görs oftast även själva beställningen hos Allmänna Förlaget. Förlaget står i princip alltid till förfogande för samråd. Det har dock hänt att Allmänna Förlaget vägrat att samråda med myndighet. Detta har främst gällt upphandlingar som redan varit färdiga och som förlaget inte velat sätta sitt namn under.

Det förekommer någon gång att myndigheter begär anbud både från Allmänna Förlaget och tryckerier. Allmänna Förlaget begär då information för att man inte ska kollidera på marknaden.

Den andra avdelningen inom LiberFörlag är förlagsavdelningen. Den myndighetsinitierade verksamheten är den största biten för förlagsavdelningen. I stort sett alla statliga publikationer som säljs ges ut av LiberFörlag som antingen är förläggare eller kommissionär. Förlagsavdelningens redaktionella service till myndigheterna av trycksaker och annat informationsmaterial omfattar hela kedjan från idé till färdig produkt. LiberFörlag kan hjälpa sina kunder med idéarbete, mediaval, manusskrivning och redaktio-

nell bearbetning, bildanskaffning, grafisk formgivning och layout, korrekturläsning osv.

När LiberFörlag medverkar som förläggare åt en myndighet tar förlaget den ekonomiska risken och får därmed även eventuella intäkter. Detta sker när förlaget tror att produktionen kan bli självbärande. För uppdragsgivarna betyder det att de slipper använda sina anslag för publikation. I stället köper de den upplaga de behöver för eget bruk.

I de flesta fall åtar sig emellertid LiberFörlag att vara kommissionär för en produkt. Då delas risken så att uppdragsgivaren står för produktionskostnaderna och förlaget för försäljningskostnaderna. Kommissionsförsäljningen inrymmer flera tusen titlar. Exempelvis säljs SOU-serien i kommission.

Förlagsavdelningen inom LiberFörlag marknadsför alla egna och ett stort antal av myndigheternas publikationer till landets samtliga bokhandlare. För att vissa bokhandlare ska kunna tillhandahålla ett större sortiment av det statliga trycket än vad som är kommersiellt befogat, har förlaget specialavtal med ca 50 storbokhandlare strategiskt utplacerade i landet. Fritzes Kungliga Hovbokhandel som är en av dessa, är dotterbolag till Liber Grafiska AB. En stor ordercentral, Liber distribution, har byggts upp inom förlaget. LiberFörlag ger ut den mest fullständiga aktuella katalogen över det statliga trycket. Årskatalogen kompletteras löpande med ca 10 supplement (publikationsnytt). Prenumeration på katalog och publikationsnytt kan ske kostnadsfritt hos förlaget. De utsändes kostnadsfritt till vissa målgrupper.

När LiberFörlag får förlagsrättigheter från en myndighet är arbetsfördelningen att myndigheten står för manuskript medan förlaget publicerar och tar på sig den ekonomiska risken. Avtalsslutande är myndigheten och Liber/Allmänna Förlaget, på grund av att Allmänna Förlaget nämns i kungörelsen. Inga produkter marknadsförs enbart under namnet Allmänna Förlaget.

Allmänna Förlaget avses inte ge så stort bidrag som möjligt till koncernen. Däremot förutsätts ett bidrag som täcker kostnader plus skälig förräntning. För det senare ändamålet tar Allmänna Förlaget ut högst 2,5 procent på inköpsvärdet. Liber Grafiska tjänar sålunda inte pengar direkt på Allmänna Förlaget utöver "skälig förräntning", men företaget får kontakter som kan vara värdefulla för förlagsavdelningen på LiberFörlag.

Av den del av LiberFörlags verksamhet som omfattas av kungörelsen torde serviceproduktionen av trycksaker ha en omsättning av ca 130 milj. kr. år 1977 och förlagsbiten 20–25 milj. kr. Allmänna Förlagets (produktionsavdelningens) andel är alltså betydligt större än förlagsavdelningens.

Förlagsdelen består dels av böcker som myndigheter tagit initiativ till och dels av blanketter, anvisningar, m. m. som myndigheter tagit initiativ till. Omsättningen på böcker och blanketter, som förlaget tagit initiativ till och som alltså inte omfattas av kungörelsen, uppgick till mindre än 10 milj. kr. år 1977. Förlaget får ofta kontakt med författarna till böcker av den sistnämnda kategorin genom sina kontakter med myndigheterna.

Försäljningen i kommission omfattade ca 6 milj. kr. år 1977.

5.5 Avnämare

Allmänna Förlagets största kunder är arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och riksskatteverket (RSV). Andra stora kunder är försvarets materielverk (FMV), statistiska centralbyrån (SCB), domstolsverket samt patent- och registreringsverket (PRV). Utöver de nämnda myndigheterna har utredningens enkät gått ut till civilförsvarsstyrelsen och planverket.

AMS anlitar Allmänna Förlaget för upphandling av trycksaker. Budgetåret 1976/77 beställdes bl. a. följande trycksaker:

- Platsjournalen (regionalt, dagligen) 30 milj. kr. – enbart Allmänna Förlaget.
- Platslistor (rikstäckande, veckovis) 4,1 milj. kr. – enbart Allmänna Förlaget.
- Broschyrer 3 milj. kr. – 80 procent Allmänna Förlaget.
- Blanketter och udda information 3 milj. kr. – 25 procent genom Allmänna Förlaget.
- Personaltidningen 130 000 kr. – enbart genom Allmänna Förlaget.

För platslistorna har AMS:s upphandling genom Allmänna Förlaget med vissa undantag avsett teknisk och grafisk utformning, text- och rubriksättning, tryckning, papper och distribution. För övrigt informationsmaterial har upphandlingen genom Allmänna Förlaget mest avsett papper och tryckning, medan grafiska tjänster och illustrationer samt text- och rubriksättning till större delen utförts utan Allmänna Förlagets medverkan. Oftast lämnar AMS tryckfärdigt original till Allmänna Förlaget som ombesörjer upphandlingen av tryckningen och vidarebefordrar originalet till utsedd leverantör. För ett par produkter anlitar AMS Allmänna Förlaget för försäljning och distribution. AMS anlitar inte Allmänna Förlaget för redaktionella tjänster.

Tryckkostnaderna för *RSV* var 32,9 milj. kr. budgetåret 1976/77, varav 31,8 milj. kr. (97 procent) upphandlades genom Allmänna Förlaget. RSV:s upphandling av tryck avser huvudsakligen blanketter för skatteområdet och kronofogdemyndigheterna, publikationer som författningssamlingar och handledningar, anvisningar för taxering, uppbörd, mervärdesskatt etc., diverse informations- och utbildningstryck, kuvert, etiketter m. m. samt valsedlar, valkuvert, längder etc. för allmänna val. Endast en mindre del av trycket framställs på RSV:s eget tryckeri.

RSV:s upphandlingsfunktion för tryck kan sägas vara förlagd till Allmänna Förlaget. Det motsvarar full sysselsättning för omkring tre personer. För dessa tjänster fakturerar Allmänna Förlaget RSV en avgift som uppgår till 3,5 procent av tryckkostnaderna exklusive mervärdeskatt, kostnader för frakter, lagerhållning, distribution, korrigeringsarbeten och beordrad övertid. Effektivt torde avgiften motsvara 2–2,5 procent av de totala kostnaderna för tryckning m. m.

FMV anlitar Allmänna Förlaget enbart som ett upphandlingsorgan och inte som ett förlag. FMV:s huvudsakliga verksamhet är upphandling. Inom FMV finns både upphandlingsteknisk och tryckeriteknisk kompetens. När det gäller tryckning av publikationer tillämpas nu ett system med pris- och rabattavtal som verket har tecknat med ett antal leverantörer.

Budgetåret 1976/77 beställde FMV blankettryck för 6,1 milj. kr., varav för

5,3 milj. kr. genom Allmänna Förlaget. Beställningsvolymen i fråga om tryckning av publikationer kan inte uppskattas utan omfattande utrednings arbete, då de oftast ingår i resp. materielbeställning. Särskilda beställninga avseende tryckning m. m. av publikationer uppgick budgetåreet 1976/77 til 6,3 milj. kr., varav knappt 1 milj. kr. gick genom Allmänna Förlaget. Allmänna Förlagets andel ingick ett avropsavtal för tryckning och distribu tion av Tjänstemeddelanden för försvarsmakten.

SCB:s anlitande av Allmänna Förlaget regleras av kungörelsen och av fyra skriftliga avtal:

1. Produktions- och försäljningsavtal 9/12 1974 och 20/10 1975,
2. förlagsavtal om Statistisk Årsbok 8/3 1974,
3. förlagsavtal om Rikets indelningar 21/5 1975,
4. förlagsavtal om serien Levnadsförhållanden 14/1 1977.

Sedan tillkomsten av produktions- och försäljningsavtalet har SCB utnyttjat Allmänna Förlaget som mellanhand vid den tekniska framställ ningen (sättning, tryckning och bindning) av merparten av sina *extern* producerade tryckalster. *Internt* framställer SCB tryckalster vid Garnison stryckeriet i Stockholm och vid SCB:s detalj för utskrift, tryck och distributio i Örebro. SCB utnyttjar vidare Allmänna Förlaget för all marknadsföring och distribution av prissatta SCB-publikationer.

SCB använder Allmänna Förlagets tjänster då det gäller rådgivning trycksaksfrågor, särskilt beträffande övergång till nya tekniska metoder och nya material.

SCB:s kostnader för sättning, tryckning, bindning och distribution av tryckalster var budgetåret 1976/77 12,3 milj. kr., varav 6,6 milj. kr ombesörjdes externt, därav 4 milj. kr. genom Allmänna Förlaget.

Även *civilförsvarsstyrelsens* relationer med Allmänna Förlaget bygger på et särskilt avtal. Den 15 juni 1976 tecknades ett produktionsavtal att gäll försöksvis till dess uppsägning sker. Avtalet avser främst upphandling av teknisk produktion av tryckalster. Före den 15 juni 1976 upphandlad civilförsvarsstyrelsen sitt behov av tryckalster i enlighet med upphandlings kungörelsens bestämmelser. Beställningsvolymen hos Allmänna Förlage ligger på ca 400 000 kr. av en total beställningsvolym på drygt 500 000 kr.

PRV anlitar Allmänna Förlaget för medhjälp vid tryckupphandling av viss blanketter och folders. De största posterna är Patentföreskrifter m. m 1 750 000 kr./år, Svensk Patenttidning 600 000 kr./år och Registreringstid ning för mönster 250 000 kr. Registreringstidning för varumärken tas fran internt via verkets eget tryckeri för 90 000 kr./år.

Planverkets anslag 1977/78 för publikationstryck är 381 000 kr., varav 5 procent förbrukas genom upphandling från Allmänna Förlaget. Verke anlitar Allmänna Förlaget dels som förlag vid utgivning av Svensk byggnorm (SBN 1975) och följdpublikationer, dels som konsult/mellanhand vi upphandling av publikationstryck. För arbetet med SBN har Allmänn Förlaget haft en tjänsteman placerad vid verket.

I stort sett all *domstolsverkets* tryckeriproduktion går genom Allmänn Förlaget. Kostnaden 1977 var ca 3,2 milj. kr.

5.6 Avnämarsynpunkter

Av de åtta avnämare till Allmänna Förlaget som tillfrågats, kan fyra (AMS, FMV, domstolsverket och SCB) inte finna några skäl ur deras egen synvinkel för att bibehålla Allmänna Förlagets särställning. Av de övriga hänvisar två (civilförsvarsstyrelsen och PRV) till värdet av Allmänna Förlagets fackkunskap inom det grafiska området och två (RSV och planverket) till fördelarna med att frågor om allt statligt tryck handläggs på i princip ett och samma ställe.

Sex av de åtta avnämarna anser inte att ett upphävande av Allmänna Förlagets särställning skulle medföra några övergångsproblem för deras egen del. Civilförsvarsstyrelsen anser att ett upphävande av författningen skulle betyda att verket självt skulle överta upphandlingen av tryckerisaker, vilket skulle innebära övergångsproblem. Planverket ger inget svar på frågan om övergångsproblem.

På frågan i vilka avseenden en upphandling i konkurrens skulle påverka priset på tjänsterna, kvaliteten, tillgängligheten och servicen svarar sex av de åtta avnämarna (AMS, civilförsvarsstyrelsen, FMV, domstolsverket, PRV och SCB) att inga förändringar skulle ske. Tre av dessa (AMS, PRV och SCB) hävdar att konkurrens redan föreligger i fråga om upphandling av tryckeritjänster genom att Allmänna Förlaget gör affärsmässiga upphandlingar. SCB hävdar dessutom att Allmänna Förlaget erbjuder konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser.

Av de tillfrågade avnämarna anser endast RSV att en upphandling i konkurrens sannolikt skulle betyda något mer pressade priser. I svaret på en annan fråga hävdar emellertid RSV att Allmänna Förlaget tack vare sin stora volym av beställningar av trycksaker har möjlighet att få fördelaktiga priser, vilket inte en enskild myndighet skulle kunna få i samma utsträckning. Det rör sig enligt RSV om prisreduceringar på ca 8–10 procent. I fråga om kvalitet, tillgänglighet och service förutser RSV inga förändringar vid övergång till upphandling i konkurrens.

Planverket anser att publiceringsverksamheten har effektiviserats och bättre samordnats genom att Allmänna Förlaget bildats men har inga synpunkter på frågan om hur pris, kvalitet, tillgänglighet och service skulle påverkas vid övergång till upphandling i konkurrens.

Sex av de åtta avnämarna bedömer att de för egen del även i fortsättningen antagligen skulle anlita Allmänna Förlaget för motsvarande tjänster, även om Allmänna Förlagets särställning skulle upphävas. Enligt civilförsvarsstyrelsen kan motsvarande tjänster som Allmänna Förlaget tillhandahåller inte upphandlas. RSV skulle ompröva samarbetet med Allmänna Förlaget, om det skulle visa sig fördelaktigare för verket att självt helt eller delvis överta upphandlingsfunktionen från Allmänna Förlaget, eller om andra förlag kom med bättre anbud. FMV skulle även fortsättningsvis självt upphandla grafisk produktion med tillämpning av upphandlingskungörelsens principer. Den delen blir dock ringa de första åren för FMV:s del i fråga om publikationstryck och blankettryck på grund av ett regeringsbeslut den 1 september 1977 om garanterad beställningsvolym hos Kaserntryckeriet i Karlskrona (TELUB).

Tre av avnämarna (civilförsvarsstyrelsen, domstolsverket och planverket) anser att skyldigheten att enligt kungörelsen 1974:335 samråda med eller

anlita Allmänna Förlaget påverkat effektiviteten i verksamheten i positiv riktning. Fyra av avnämarna (AMS, PRV, RSV och SCB anser inte att effektiviteten påverkats. FMV anser att effektiviteten påverkats i positiv riktning jämfört med den tidigare gällande kungörelsen (1969:142). Verket har i stor utsträckning upphandlat tryckningsarbeten direkt hos trycksaksleverantörerna utan att principiellt samråda med Allmänna Förlaget med hänsyn till att kungörelsens andemening enligt verkets tolkning varit att avskaffa Allmänna Förlagets särställning.

Två av avnämarna (RSV och domstolsverket) anser att skyldigheten att enligt kungörelsen 1974:335 samråda med eller anlita Allmänna Förlaget påverkat servicen mot allmänheten i positiv riktning. RSV hänvisar till att det är lättare för allmänheten att få tag på en viss statlig publikation när allt statligt tryck är samlat på ett ställe. Två av avnämarna (AMS och PRV) anser inte att servicen mot allmänheten påverkats. Endast SCB anser att servicen mot allmänheten påverkats i negativ riktning, eftersom servicen på distributionssidan inte varit helt tillfredsställande. Två av avnämarna (civilförsvarsstyrelsen och FMV) anför att service mot allmänheten inte ingår i deras verksamhet. Planverket ger inte något svar på frågan om servicen mot allmänheten påverkats.

Kritiska synpunkter på Allmänna Förlagets verksamhet framförs av tre av avnämarna, nämligen FMV, PRV och SCB.

FMV anser att upphandlingen från Allmänna Förlaget medfört nackdelar, dels genom att omvägen via Allmänna Förlaget lett till fördröjningar med utläggning av beställningar, och dels genom att leveranser försenats. Däremot anser FMV att Allmänna Förlagets pålägg för administrativt arbete varit rimligt och att anlitandet av Allmänna Förlaget inte medfört några nackdelar i fråga om kvaliteten.

PRV anför att verket vid ett par tillfällen under år 1977 ifrågasatt den prissättning Allmänna Förlaget godtagit från underleverantörer. Vid båda tillfällena beaktades dock verkets synpunkter och prispolicy. Allmänna Förlaget har enligt PRV visat vissa brister i fråga om uppföljning av kontrakt för löpande publikationsframställning. Verket har därför känt sig tvingat att vid några tillfällen på eget initiativ göra kontroller genom att självt gå ut på marknaden och begära anbud som sedan jämförts med gällande avtal. I stort ser dock PRV inga nackdelar i fråga om pris, kvalitet, tillgänglighet och service med att anlita Allmänna Förlaget.

SCB är kritisk mot Allmänna Förlagets handläggning av distributionen. Dels tar distributionen ibland väl lång tid, dels är man på Allmänna Förlagets distributionsavdelning inte tillräckligt väl hemmastadd i SCB:s tryckalsters innehåll för att på den punkten kunna ge konsumenterna den service SCB skulle önska, t. ex. vid förfrågningar per brev eller telefon. Allmänna Förlaget har dock nyligen vidtagit flera åtgärder i syfte att förbättra distributionen. I övrigt anser SCB att Allmänna Förlagets priser är rimliga med hänsyn till tjänsternas kvalitet, tillgänglighet och service.

5.7 Utredningens överväganden och förslag

Som framgått av tidigare avsnitt är en grundläggande fråga om Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen (1974:335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster för statens räkning innebär en särställning av den typ som åsyftas i direktiven eller om den är ett exempel på författningsreglerad inköpssamordning.

Allmänna Förlaget är inte någon myndighet, och särställningen innefattar inte enbart upphandling av trycksaker. Därför är Allmänna Förlagets ställning inte 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. Allmänna Förlaget arbetar visserligen med upphandlingskungörelsens bestämmelser som grund, men är inte bundet av kungörelsen eftersom det ingår i ett bolag och inte är någon myndighet.

AB Allmänna Förlaget ingår numera i Liber Grafiska AB, och AB Allmänna Förlagets verksamhet är vilande. AB Allmänna Förlagets rättigheter utövas därför numera av Liber Grafiska AB. Det som nu kallas Allmänna Förlaget och som i huvudsak utövar AB Allmänna Förlagets tidigare verksamhet med upphandling av trycksaker är produktionsavdelningen inom LiberFörlag, som är en av sex divisioner inom Liber Grafiska AB.

Särställningen innefattar inte enbart upphandling av trycksaker utan även andra förlagsfunktioner. Dessa övriga uppdrag, som omsluter 20–25 milj. kr. per åt mot upphandlingstjänsternas ca 130 milj. kr., utförs av förlagsavdelningen inom LiberFörlag. Dessa tjänster, som inte gäller upphandling, kan givetvis inte rubriceras som inköpssamordning.

Allmänna Förlagets uppmjukade särställning enligt kungörelsen 1974:335 kan inte heller jämställas med den skyldighet att samråda med statskontorets tryckeriexpedition som gällde innan Allmänna Förlaget bildades år 1969. Allmänna Förlaget är ju inte en myndighet utan ingår i ett kommersiellt arbetande aktiebolag och dess särställning gäller i dag inte bara upphandling av trycksaker utan förlagstjänster över huvud taget.

Parallellen med den i dag fungerande författningsreglerade inköpssamordningen för kontorsmateriel, kontorsmöbler, datamaskiner m. m. och med statskontorets tryckeriexpedition skulle ha varit rimligare om Allmänna Förlaget varit en uppdragsmyndighet, som enbart ägnade sig åt upphandling av trycksaker. Upphandling av trycksaker är emellertid i sig en tjänst som kan upphandlas.

Allmänna Förlaget har visserligen ett stort försprång på området, men även andra förlag skulle kunna göra upphandlingar av trycksaker för statliga myndigheter. Många förlag upphandlar numera trycksaker på öppna marknaden, dvs. det förekommer att det egna tryckeriet inte anlitas. F. ö. saknar många förlag eget tryckeri. Därför är det inte motiverat att återföra Allmänna Förlaget till myndighetsstatus med bibehållen särställning.

Till stöd för att bibehålla skyldigheten att samråda med eller anlita Allmänna Förlaget har anförts att det inte är rationellt att bygga upp egen kompetens för upphandling av trycksaker vid varje myndighet. Om kungö-

relsen upphävs, kommer emellertid myndigheterna även i fortsättningen att kunna anlita externa resurser för denna upphandling.

Utredningen anser att myndigheterna inte bör vara tvingade att gå ut med anbud till olika leverantörer för varje enskild trycksaksupphandling. De bör kunna sluta avtal om upphandling av trycksaker motsvarande det s. k. produktionsavtal som civilförsvarsstyrelsen slutit med Allmänna Förlaget. Avtal om upphandling av trycksaker bör kunna slutas såväl med Allmänna Förlaget som med annat lämpligt förlag. Avtal om trycksaksupphandling är ett lämpligt område för avropsavtal. Genom existensen av sådana avropsavtal kan myndigheter slippa lägga ned tid på upphandling av upphandlingstjänsterna.

Utredningen anser att myndigheter kan sluta avtal om upphandling av trycksaker utan att bryta mot upphandlingskungörelsen. Detta förutsätter att avtal om sådana upphandlingar innehåller en klausul om att förlaget skall följa upphandlingskungörelsen vid upphandling för myndighetens räkning. Genom denna klausul ges tryckerierna nästan samma rättssäkerhetsgarantier som de skulle ha haft om myndigheten själv hade ombesörjt upphandlingen av tryck.

Med ovan anvisade möjlighet att sluta avtal om upphandling av trycksaker torde risken för onödig uppbyggnad av sakkunskap på trycksaksupphandlingssidan vid myndigheterna vara obetydlig, även om kungörelsen 1974:335 avskaffas. Man bör dock inte bortse ifrån att egen upphandling av trycksaker kan bli billigare i vissa fall. En viss egen upphandling kan också vara lämplig för att kontrollera att det anlitade förlaget upphandlar affärsmässigt.

Till stöd för den ursprungliga kungörelsen om Allmänna Förlaget från år 1969 anfördes på sin tid att en central statlig upphandlare har bättre marknadsöverblick än enskilda myndigheter, vilket gör att fler tryckerier ges möjlighet att konkurrera, och att tjänsterna blir billigare för staten. Denna fördel gick inte förlorad genom uppmjukningen av Allmänna Förlagets särställning år 1974. Uppmjukningen innebar emellertid att myndigheterna dessutom genom egna upphandlingar kunde kontrollera affärsmässigheten i Allmänna Förlagets upphandlingar.

Fördelen med en central upphandlare med marknadsöverblick skulle naturligtvis inte heller gå förlorad om kungörelsen 1974:335 avskaffades. Just genom sin breda marknadsöverblick kan Allmänna Förlaget erbjuda myndigheterna hjälp med upphandling av billiga trycktjänster, vilket begränsar myndigheternas egen upphandlingsverksamhet. Om andra förlag skaffar sig lika bred marknadsöverblick som Allmänna Förlaget, på grund av att legala möjligheter till konkurrens på lika villkor skapats, är det bara till fördel för de små tryckeriernas konkurrensmöjligheter och för statens möjligheter att få tryckning utförd till låga priser.

Till stöd för att behålla särställningen har anförts att det är till fördel att frågor om allt statligt tryck i princip handläggs på ett ställe. Därigenom skulle man uppnå bättre organisation av distributionen och marknadsföringen av de statliga publikationerna, myndigheter och enskilda skulle få större möjligheter till överblick över de statliga publikationerna och det skulle vara lättare att få tag på en viss statlig publikation. I denna argumentation har tanken på att Allmänna Förlagets särställning enbart är en form av inköpssamordning övergetts. Distribution och marknadsföring handläggs ju av förlagsavdel-

ningen inom LiberFörlag och kan knappast betraktas som upphandlingsverksamhet.

Genom uppmjukningen av Allmänna Förlagets särställning år 1974, övergavs principen att frågor om allt statligt tryck skall handläggas på ett ställe. Den som förespråkar den principen bör således inte förorda att kungörelsen från år 1974 behålls utan att den ordning som gällde från år 1969 genom kungörelsen (1969:142) om skyldighet att anlita Allmänna Förlaget införs på nytt.

Det innebär emellertid att de anser att distribution och marknadsföring blir effektivare genom monopol än genom fri konkurrens.

Möjligheter till överblick över det statliga trycket kan skapas med andra metoder än genom att ett visst förlag får monopol på det statliga trycket. Om det anses angeläget med en katalog över det statliga trycket kan staten upphandla en sådan katalog från lämpligt förlag efter anbudsförfarande i enlighet med upphandlingskungörelsen.

Föreskriften i 14 § kommitteförordningen (1976:119) om att LiberFörlag/Allmänna Förlaget skall anlitas vid tryckning av betänkande i SOU-serien fyller i själva verket funktionen att tvinga alla departement att anlita det förlag med vilket budgetdepartementet ingått avtal om att ge ut SOU-serien. Om budgetdepartementet skulle ingå avtal med ett annat förlag måste bestämmelsen ändras. Det är enklare och ger bättre genomslag att ändra i förordningen än att på annat sätt delge kommittéerna innehållet i ett nytt avtal.

AB Allmänna Förlagets särställning enligt kungörelsen 1974:335 bör avskaffas. Skälen för särställning är inte tillräckligt starka för att ett bibehållande skall vara motiverat. Av praktiska skäl bör däremot föreskriften i 14 § kommitteförordningen om att LiberFörlag/Allmänna Förlaget skall anlitas vid tryckning av betänkande i SOU-serien, vara kvar så länge det finns avtal med LiberFörlag/Allmänna Förlaget om utgivande av SOU-serien.

En ändring bör införas i cirkuläret (1972:13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar, så att hänvisningen till Allmänna Förlagets särställning i fråga om extern produktion tas bort. I stället bör 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 skall tillämpas av förlaget.

5.8 Övergången

AB Allmänna Förlaget kan uppenbarligen erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser. Det är därför inte behövligt med särskilda övergångsåtgärder av hänsyn till företaget. Av enkätsvaren från några av Allmänna Förlagets avnämare framgår också klart, att det inte är motiverat med några särskilda övergångsåtgärder av hänsyn till avnämarna.

6 Svenska Utbildningsförlaget Liber AB

6.1 Uppdraget

Särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB enligt ett regeringsbeslut den 28 juni 1974 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB tas upp i direktiven i uppräkningen av exempel på arrangemang som utredningen särskilt bör uppmärksamma. Enligt föreskriften skall vissa uppräknade myndigheter, däribland skolöverstyrelsen (SÖ) och universitetskanslerämbetet (UKÄ), samråda med Svenska Utbildningsförlaget Liber AB innan anbud infordras eller anlita nämnda förlag vid framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster samt audivisuellt material. Genom förordningen (1976:703) om överförande av uppgifter från universitetskanslerämbetet till universitets- och högskoleämbetet gäller vad regeringen tidigare föreskrivit om UKÄ numera om universitets- och högskoleämbetet (UHÄ).

6.2 Historik

6.2.1 *Företagets bildande*

SÖ-förlaget startade sin verksamhet år 1965 som en del av skolöverstyrelsen. Förlaget skötte all SÖ-utgivning av både läromedel och författningssamlingar, studie- och yrkesorienteringsmaterial, informationsbroschyrer etc.

Svenska Utbildningsförlaget Liber AB bildades år 1969 efter riksdagsbeslut föregående år (prop. 1968:63, SU 96, rskr 219) genom utbrytning ur SÖ av SÖ-förlaget, som sammanslogs med Bokförlaget Liber AB, vilket ägdes av Kooperativa förbundet (KF) och Svenska kommunförbundet och bl. a. bedrev läromedelsproduktion. Det nybildade Utbildningsförlagets aktier ägdes till 50 procent av staten (genom AB Allmänna Förlaget), till 25 procent av KF och till 25 procent av Svenska kommunförbundet.

Inom Utbildningsförlaget skapades en fackavdelning med uppgift att ge utbildningsmyndigheterna förlagsservice i allt utom läromedelsfrågor. Personalen var densamma som på SÖ-förlaget och verksamheten bedrevs på samma sätt som tidigare, när det gällde service till utbildningsmyndigheterna. Vid övergången från SÖ-förlaget till fackavdelningen inom Svenska Utbildningsförlaget Liber AB upphörde emellertid enheten med all läromedelsproduktion. Den läromedelsproduktion som tidigare bedrivits av Bokförlaget Liber AB fortsatte emellertid inom det nya företaget.

Sedan år 1973 ingår Svenska Utbildningsförlaget Liber AB i Liber Grafiska AB som dotterbolag. Den 1 januari 1975 överfördes dotterbolagets rörelse till moderbolaget. Sedan dess är dotterbolaget vilande. När Liber Grafiska AB bildades, fick fackavdelningen (f. d. SÖ-förlaget) namnet Utbildningsförlaget. Utbildningsförlaget ingår som en avdelning inom divisionen LiberLäromedel hos Liber Grafiska AB. Den läromedelsproduktion, som tidigare bedrevs inom Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, överfördes också till LiberLäromedel.

6.2.2 *Särställningens uppkomst*

Särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB infördes genom ett regeringsbeslut den 27 juni 1969 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Där föreskrevs, såsom undantag från vad som stadgades i kungörelsen (1969:142) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita AB Allmänna Förlaget, att vissa uppräknade utbildningsmyndigheter och -institutioner skulle anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB vid framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster samt för audivisuellt material.

År 1974 uppmjukades särställningen genom ett nytt regeringsbeslut den 28 juni 1974, där vissa utbildningsmyndigheter och -institutioner ålades att samråda med eller anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Föreskriften gällde såsom ett undantag från kungörelsen 1974:335 om AB Allmänna Förlaget, där detta förlags särställning uppmjukades jämfört med tidigare på motsvarande sätt.

6.2.3 *Förhistoria*

Det nuvarande Utbildningsförlaget (f. d. fackavdelningen inom Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, f. d. SÖ-förlaget) har sitt ursprung i den gamla skolöverstyrelsens förlagsverksamhet och i den tidigare yrkesöverstyrelsens (KÖY) bokdetalj. Utvecklingen av skolöverstyrelsens förlagsverksamhet byggde formellt på ett regeringsbeslut den 10 februari 1950, som gav SÖ rätt "att utgiva publikationer, som befinnas erforderliga för ett ändamålsenligt bedrivande av arbetet vid de överstyrelsen underställda läroanstalterna och vilkas utgivande beräknas kunna bekostas genom till överstyrelsen inflytande inkomster av sålunda utgivna publikationer." År 1958 utvidgades SÖ:s utgivningsrätt något genom ett regeringsbeslut den 25 juli. SÖ fick bl. a. rätt att producera AV-hjälpmedel. För KÖY:s bokdetalj angavs vissa motsvarande principer i instruktionen för överstyrelsen.

De båda tidigare förlagsenheterna arbetade i nära anslutning till övriga arbetsenheter inom resp. överstyrelse och utan klar avgränsning från övriga enheter vare sig i fråga om arbetet med framställningen av publikationerna eller i fråga om ekonomi. Verksamheterna utvecklades dock – särskilt inom skolöverstyrelsen – ganska långt i riktning mot självfinansiering.

I anslutning till sammanslagningen av de båda tidigare överstyrelserna till nya skolöverstyrelsen och inför den ökade mängden av åtaganden för förlagsverksamheterna gjordes hösten 1964 i samråd med statskontoret en utredning, som ledde till beslut av verksledningen om att förlagsenheterna

skulle sammanföras och omorganiseras till ett mera reguljärt förlag inom SÖ:s ram. Det nya förlaget skulle utvecklas till en ekonomiskt självbärande förlagsverksamhet.

SÖ-förlaget/skolöverstyrelsen – som det fullständiga namnet löd – bildades som en avdelning under en av den nya skolöverstyrelsens byråer. I december 1964 anställdes en förlagschef. Allt detta skedde utan beslut av riksdag och regering, och verksamheten grundade sig helt på de tidigare nämnda regeringsbesluten.

I publiceringsutredningens betänkande (SOU 1967:5), som utgavs av statskontoret, föreslogs en utbrytning av SÖ-förlaget ur SÖ och en sammanföring med Svenska Reproduktions AB (SRA). Ett yttrande från SÖ, där SÖ tillstyrkte överföring av SÖ-förlaget till bolagsform, bilades betänkandet. Den rådande konstruktionen med förlaget som en enhet inom SÖ innebar enligt SÖ olägenheter, som hade samband med ämbetsmannaansvaret, upphovsrättsfrågan, upphandlingskungörelsen samt administrativa och affärsmässiga komplikationer.

I sitt remissvar på publiceringsutredningens betänkande angav SÖ som en bestämd förutsättning för sin tillstyrkan till förslaget om överföring till bolagsform, att förlaget alltjämt måste vara ett serviceorgan åt SÖ och, om utvecklingen visade det lämpliga härav, därjämte åt UKÄ och annan postgymnasial utbildning som kunde bli aktuell. SÖ förutsatte vidare att utbildningsverksamheten skulle få ett avgörande inflytande i bolagets styrelse samt att bolagets uppgifter att vara serviceorgan åt utbildningsverksamheten skulle inskrivas i bolagsordningen.

UKÄ konstaterade i sitt remissvar att SÖ-förlagets dåvarande status innebar problem och att en förändring av dess status därför var nödvändig. Väsentligt var emellertid enligt UKÄ att förlaget i sin nya form kunde behålla sin primära uppgift att producera material för utbildningsväsendets behov. UKÄ framhöll att det utan att formellt avtal träffats hade varit ämbetets avsikt att huvudsakligen ge ut sina publikationer genom SÖ-förlaget, som således skulle ha blivit ett serviceorgan år UKÄ på samma sätt som åt SÖ.

På våren 1968 träffades ett avtal – under förutsättning av regeringens godkännande – mellan staten, Svenska kommunförbundet och KF om förlagsverksamhet på utbildningsväsendets område, i syfte särskilt att utveckla och förbättra läromedelsproduktionen, i ett gemensamt ägt aktiebolag. Företaget skulle bildas genom sammanföring av SÖ-förlaget med det av Svenska kommunförbundet och KF samägda Bokförlaget Liber AB.

Bolagets styrelse skulle enligt överenskommelsen bestå av åtta ledamöter. Av dessa skulle tre utses av staten, två av Svenska kommunförbundet, två av KF och en av bolagsstämman. Från statens sida förutsattes enligt överenskommelsen att dess ledamöter en skulle utses av SÖ, en av UKÄ och en av ett statligt aktiebolag. Den tredje statliga styrelserepresentanten kom sedermera att utses av AB Allmänna Förlaget, som också kom att äga den statliga aktieposten på 50 procent av det nybildade utbildningsförlagets aktier. Parterna var ense om att till ordförande i styrelsen utse ledamot som de statliga representanterna föreslog. Styrelseordförande blev sedermera SÖ:s generaldirektör.

Överenskommelsen presenterades av regeringen i en proposition angående

organisation av ett läromedelsförlag (prop. 1968:63) och godkändes av riksdagen genom att propositionen bifölls. I några motioner yrkades avslag på propositionen i avvaktan på resultatet av läromedelsutredningens arbete. Läromedelsutredningen, som hade tillsatts år 1966, kom med sitt betänkande år 1971 (SOU 1971:91). I remissvar på publiceringsutredningens betänkande hade läromedelsutredningen tillstyrkt förslaget om att SÖ-förlaget som ett speciellt förlag för läromedel knöts till en med Svenska Reproduktions AB (SRA) samordnad förlagsenhet.

Genom regeringsbeslutet den 27 juni 1969 om skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB blev det nybildade bolaget skyldigt att vara serviceorgan åt de uppräknade utbildningsmyndigheterna, såsom SÖ hade önskat i sitt remissvar, samtidigt som utbildningsmyndigheterna blev skyldiga att anlita bolaget.

Den ömsesidiga skyldigheten i fråga om framställning och utgivning av publikation, m. m. upphävdes år 1974 genom ett nytt regeringsbeslut den 28 juni och ersattes av en ömsesidig skyldighet i fråga om samråd.

När moderbolaget AB Allmänna Förlaget gick upp i Liber Grafiska AB år 1973 följde också Svenska Utbildningsförlaget Liber AB med, varvid staten löste in KF:s och Svenska kommunförbundets aktier.

6.3 Framförda argument för och emot särställningen

Frågan om förlagets särställning gentemot SÖ var rimlig ställdes inte över huvud taget så länge förlaget var en avdelning inom SÖ.

Förlagschefen på SÖ-förlaget anförde i en PM om SÖ:s förlagsverksamhet, som var införd som bilaga till publiceringsutredningens betänkande, bland annat följande:

> Med en förlagspersonal på nära håll som med tiden bör bli införstådd med SÖ:s intentioner kan arbetsenheterna mera radikalt och på ett tidigare stadium avlasta sig arbetet med själva trycksaksproduktionen och lättare få den yrkeshjälp som behövs – jämfört med om man måste anlita främmande förlag.

I själva betänkandet där en utbrytning av SÖ-förlaget ur SÖ och en särställning för det nya förlaget gentemot utbildningsmyndigheterna föreslogs, fördes ingen diskussion kring frågan om särställning.

I propositionen om bildandet av det nya förlaget (prop. 1968:63) togs frågan om särställning över huvud taget inte upp.

I motioner med yrkanden om avslag på propositionen (mot. 1968:I:827, 1968:I:828, 1968:II:1068, 1968:II:1069) togs inte heller utredningsförslaget om författningsreglerad särställning upp. Däremot uttalades farhågor för en faktisk särställning genom hopkoppling mellan det nya läromedelsförlaget och det för statliga medel bedrivna forsknings- och utvecklingsarbetet inom det pedagogiska området. En sådan hopkoppling hade redan ägt rum mellan SÖ:s utvecklingsavdelning och SÖ-förlaget. Utskottet fann i sitt utlåtande (SU 1968:96) utan närmare motivering "att de anförda farhågorna saknar verklig grund".

I riksdagsdebatten klargjordes, att farhågorna för en faktisk särställning för det nya läromedelsförlaget grundades dels på det faktum, att SÖ-förlaget

dittills varit gynnat i fråga om tillgången till pedagogiska forskningsresultat, och dels på att det nya läromedelsförlaget skulle få speciella relationer med utbildningsmyndigheterna genom representation i bolagsstyrelsen för SÖ och UKÄ.

Såväl det ansvariga statsrådet som utskottsmajoritetens talesman hävdade i riksdagsdebatten dels att förlaget skulle konkurrera på lika villkor med de privata förlagen, och dels att all pedagogisk forskning skulle vara lika tillgänglig för alla.

Sammanfattningsvis kan sägas att det egentligen inte förekommit någon explicit argumentation för eller emot särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB vare sig vid de tillfällen då förlaget varit föremål för utredning eller då det varit föremål för riksdagsbeslut.

6.4 Utbildningsförlagets verksamhet

Verksamheten hos den juridiska person, Svenska Utbildningsförlaget Liber AB, som gavs särställnig genom regeringsbeslutet den 28 juni 1974 är vilande sedan den 1 januari 1975. Då överfördes bolagets rörelse till Liber Grafiska AB. Enligt propositionen om bolagets bildande tillkom Svenska Utbildningsförlaget Liber AB "i syfte särskilt att utveckla och förbättra läromedelsproduktionen". Läromedelsproduktion blev också en viktig del av det nya statliga förlagets verksamhet. Efter uppgången i Liber Grafiska AB och överföringen av rörelsen till moderbolaget drivs verksamheten vidare inom divisionen LiberLäromedel.

Läromedelsproduktionen vid LiberLäromedel sker i konkurrens på lika villkor med andra läromedelsproducenter. Den del av LiberLäromedels verksamhet som är skyddad från konkurrens genom särställningsförfattningen bedrivs vid den avdelning som kallas Utbildningsförlaget. Utbildningsförlaget är f. d. fackavdelningen i Svenska Utbildningsförlaget Liber AB och f. d. SÖ-förlaget.

Uppgiften för Utbildningsförlaget är att ge utbildningsmyndigheterna, framför allt SÖ, UHÄ samt på senare år också statens institut för läromedelsinformation (SIL), förlagsservice i utgivningen av skrifter och framställningen av trycksaker. Utbildningsförlaget producerar emellertid även på eget initiativ, oftast är det då produkter som kompletterar utbildningsmyndigheternas utgivning.

Större delen av omsättningen gäller s. k. förlagsutgivning (försäljningsfinansierad utgivning), resten beställningsuppdrag (myndigheternas egenfinansierade utgivning) eller en kombination av förlagsutgivning och beställningsuppdrag.

Enligt uppgift från Utbildningsförlaget omfattade särställningsförfattningen ca 5 milj. kr. av den totala omsättningen på ca 14 milj. kr. år 1977.

Av UHÄ:s totala informationsbudget på ca 4,5 milj. kr. budgetåret 1977/78 går drygt 3 milj. kr. till framställning av trycksaker av skilda slag. 90–95 procent av samtliga trycksaker framställs av Utbildningsförlaget, normalt i förening med redaktionella tjänster av varierande omfattning.

Under år 1977 har SÖ beställt tjänster av Utbildningsförlaget för i det

närmaste 1,9 milj. kr. Beloppet är inte representativt utan skall ses mot bakgrund av stora informationssatsningar om riksdagsbesluten om "SIA-skolan" och om arbetet med en ny läroplan för grundskolan. De 1,9 miljonerna liksom UHÄ:s 3 milj. kr. avser den egenfinansierade delen av utgivningen.

Samarbetet mellan UHÄ och Utbildningsförlaget har i det stora flertalet fall omfattat både redaktionella insatser och tryckning/distribution. De redaktionella uppdragen till förlaget har haft varierande omfattning, alltifrån layout och korrekturgranskning till ansvar för manusframställning, formgivning och distribution. Under senare år ha UKÄ/UHÄ i växande grad anlitat förlagets redaktionella kapacitet för att klara de informationsinsatser som blivit nödvändiga i samband med genomförandet av högskolereformen. Det har t. o. m. förekommit att Utbildningsförlaget gjort petitaingress för UHÄ.

I begränsad omfattning har UKÄ/UHÄ anlitat förlaget för enbart teknisk produktion, dvs. efter det att layout och omslag utarbetats i annan ordning. För diverse mindre arbeten har UKÄ/UHÄ utnyttjat andra tryckerier efter samråd med förlaget.

Även SÖ har fått alla olika grader av förlagsservice från Utbildningsförlaget, från rena tryckningsuppdrag till beställning av allt från manus till färdig produkt. Det kan ibland vara svårt att skilja vad som är SÖ och vad som är Utbildningsförlaget. På SÖ resp. UHÄ arbetar en eller ett par personer från förlaget med författningssamlingarna SÖ-FS och UHÄ-FS. På SÖ arbetar också en person från förlaget med syo-material ("Att välja studieväg"). Chefen för Utbildningsförlaget är med i ledningsgrupper på SÖ.

Samarbetet mellan SÖ och Utbildningsförlaget kan från ekonomiska utgångspunkter delas in i tre grupper, nämligen

- SÖ:s försäljningsfinansierade utgivning (t. ex. vissa läroplaner och tidskrifter som Pedagogiska Meddelanden, Utbildningsforskning och Skolhus),
- SÖ:s egenfinansierade utgivning (t. ex. informationsmaterial, gratisupplagan av SÖ-FS),
- kombination av egenfinansierad och försäljningsfinansierad utgivning (t. ex. forskningsrapporter).

Dessutom samarbetar SÖ även med andra delar av Liber Grafiska AB. Viktiga delar i detta samarbete avser läromedelsproduktion och tryckning och distribution av prov. Samarbetet i fråga om tryckning och distribution av prov bygger på ett gammalt avtal med K. L. Beckmans Tryckerier AB, som senare uppgått i Liber Grafiska AB. Uppdragen avseende läromedelsproduktion har Liber fått efter anbudsförfarande. Före uppmjukningen av särställningen år 1974 fick Liber sådana uppdrag utan anbudsförfarande.

SIL har riksdagens uppdrag att informera om bl. a. centrala läromedel. Utbildningsförlaget har hand om utgivningen av SIL-katalogerna.

Den stora mängden läroanstalter som räknades upp i regeringsbeslutet den 28 juni 1974 tycks inte i någon större utsträckning känna sig bundna av samrådsskyldigheten och anlitar i stor utsträckning andra förlag. Skolor och universitet går ofta till Allmänna Förlaget i stället för till Utbildningsförlaget.

6.5 Särställningsförfattningen och läromedelsmarknaden

Svenska Utbildningsförlaget Liber AB bildades "med uppgift att bedriva förlagsverksamhet på utbildningsväsendets område i syfte särskilt att utveckla och förbättra läromedelsproduktionen" (prop. 1968:63). Regeringsbeslutet den 27 juni 1969 om skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB gällde framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster. Där stod ingenting om att skyldigheten inte även gällde läromedel, dvs. den typ av produkter som det nya företaget enligt riksdagsbeslut särskilt skulle utveckla och förbättra.

Fackavdelningen (gamla SÖ-förlaget, blivande Utbildningsförlaget) inom Svenska Utbildningsförlaget Liber AB bedrev ingen produktion av läromedel. Den läromedelsproduktion som tidigare bedrivits av Bokförlaget Liber AB fortsatte emelletid inom det nya företaget. I enlighet med riksdagsbeslutet bedrev Svenska Utbildningsförlaget Liber AB läromedelsproduktion, och utbildningsmyndigheterna var skyldiga att anlita detta förlag bl. a. för läromedelsproduktion.

Vid det nya förlagets bildande fanns redan en hopkoppling mellan skolöverstyrelsens utvecklingsavdelning och SÖ-förlaget. Hopkopplingen bestod även efter SÖ-förlagets uppgång i det nya företaget. Därigenom fick det nya företaget ensamrätt på produktion av de läromedel som blev resultatet av det för statliga medel bedrivna forsknings- och utvecklingsarbetet inom det pedagogiska området. Svenska Utbildningsförlaget Liber AB fick sålunda i en del fall sin utveckling av läromedel betald av staten.

Samtidigt utvecklade SÖ betydande aktivitet i fråga om styrning av den totala forsknings- och utvecklingsverksamheten inom läromedelsbranschen, vilket i många fall ledde till att utprövning av läromedel på konstruktionsstadiet från privata förlag stoppades, trots att den kommunala skolstyrelsen gett sitt godkännande.

SÖ var enligt författningen skyldig att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB för framställning och utgivning av läroplaner. Detta kunde ge företaget flera månaders försprång framför andra läromedelsproducenter genom tidigare kännedom om nya läroplaner.

Helt inom ramen för gällande författningar hade sålunda SÖ möjlighet att ge sitt gamla förlag en väsentlig konkurrensfördel jämfört med andra läromedelsproducenter genom en kombination av ovannämnda åtgärder.

Det visade sig emellertid snart, att Utbildningsförlaget Libers fördel av att få en del läromedelsutveckling bekostad av staten inte blev så stor som många hade väntat. Dessutom blev det efter några år en tydlig tendens i SÖ:s projektverksamhet att minska andelen produktionsinriktade projekt till förmån för projekt av typen planeringsunderlag för läromedelsproduktion eller målbeskrivningar som underlag för produktion. En ytterligare faktor som begränsade Utbildningsförlaget Libers konkurrensfördel var successivt förbättrade kontakter mellan SÖ och de stora privata läromedelsproducenterna. Detta innebar också att försprånget i fråga om kännedom om kommande läroplaner försvann. Samtidigt har SÖ:s attityd helt ändrats i fråga om läromedelsutveckling i privat regi ute i kommunerna.

Uppmjukningen av särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB genom regeringsbeslutet den 28 juni 1974 betydde att utbildningsmyn-

digheterna inte längre var skyldiga att anlita förlaget. De var emellertid inte heller skyldiga att följa upphandlingskungörelsen utan kunde gå direkt till det statliga förlaget utan anbudsförfarande.

SÖ tolkade uppmjukningen så, att man övergick till anbudsförfarande när det gällde läromedel men fortsatte att anlita Utbildningsförlaget för läroplaner, pedagogisk information, författningar m. m. Vid de två–tre tillfällen då anbudsförfarande tillämpats har Utbildningsförlaget tagit hem ordern.

Det finns ingen legal grund för att göra någon skillnad på läromedel och andra trycksaker från SÖ. SÖ kunde alltså ha fortsatt att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB för läromedelsproduktion utan anbudsförfarande. Det finns heller inte något hinder för SÖ att tillämpa anbudsförfarande vare sig för läromedelsproduktion eller annan produktion av trycksaker. SÖ:s agerande ligger således inom ramen för gällande författningar.

Särställningsförfattningen är inte begränsad till Utbildningsförlaget, som inte bedriver läromedelsproduktion, utan gäller Svenska Utbildningsförlaget Liber AB. Eftersom detta bolag har uppgått i Liber Grafiska AB och läromedelsproduktionen liksom läroplansproduktionen m. m. har övergått till divisionen LiberLäromedel, har särställningen i fråga om läromedelsproduktion övergått till LiberLäromedel. Som förordningen är utformad skulle LiberLäromedel utan anbudsförfarande ha kunnat få de uppdrag för SÖ avseende läromedelsproduktion som man på senare år fått efter anbudsförfarande. Utbildningsförlaget har avgivit löfte att inte ge LiberLäromedel någon konkurrensfördel. Någon skyldighet i juridisk mening föreligger dock inte.

Särställningsförfattningen innebär f. n. de facto inte någon konkurrensfördel för Liber Grafiska AB på läromedelsmarknaden. Detta beror emellertid inte på författningens utformning utan på ovan redovisade omständigheter.

6.6 Avnämarsynpunkter

UHÄ kan inte finna några skäl ur ämbetets synvinkel för att bibehålla särställningen. SÖ är inte negativ till ett avskaffande av Utbildningsförlagets särställning, förutsatt att SÖ under en övergångsperiod bereds möjligheter att ta fram underlag till en anbudsinfordran avseende SÖ:s hela utgivning. Enligt SÖ:s uppfattning underlättas trycksaksproduktionen i hög grad av de samordningsvinster som står att finna i ett regelbundet utnyttjande av ett enda förlag. SÖ anför vidare följande:

> Skulle i stället motsvarande tjänster upphandlas, ser SÖ en 'totalentreprenad' på i princip hela SÖ:s utgivning som den enda realistiska utgångspunkten för en anbudsbegäran. Det är förenat med betydande svårigheter att ta fram ett underlag för en dylik anbudsbegäran, men samtidigt skulle en öppen upphandling kunna skapa fördelar för SÖ. Det måste understrykas att det skulle vara omöjligt för SÖ att utan betydande förstärkningar i upphandlingsorganisationen genomföra upphandling för varje trycksak som SÖ önskar framställa. Att anlita olika förlag för olika produkter komplicerar också kontaktnätet mellan förlag och SÖ samt försvårar skapandet av en gemensam profil för SÖ-material.

Både UHÄ och SÖ hävdar att ett upphävande av Utbildningsförlagets särställning skulle betyda övergångsproblem för deras del.

Enligt UHÄ:s uppfattning skulle en upphandling i konkurrens troligen inte påverka vare sig pris, kvalitet, tillgänglighet eller service. Enligt SÖ:s uppfattning skulle en upphandling i konkurrens troligen betyda positiva effekter i alla fyra avseendena. SÖ framhåller dock att fördelarna med att ha etablerade och fortlöpande kontakter med ett enda förlag kan uppväga eventuella nackdelar i prissättningen.

Varken UHÄ eller SÖ anser sig ha några förutsättningar att genom egen verksamhet svara för de tjänster förlaget nu ger. Båda myndigheterna anser att Utbildningsförlaget skulle ha ett så gott utgångsläge vid en öppen upphandling att förlaget även vid en sådan ordning skulle anlitas i betydande omfattning av resp. myndighet.

UHÄ anser att skyldigheten att enligt regeringsbeslutet den 28 juni 1974 samråda med eller anlita Utbildningsförlaget påverkat effektiviteten i verksamheten och servicen mot allmänheten i positiv riktning. Enligt SÖ betyder det historiskt betingade sambandet mellan SÖ och Utbildningsförlaget att skyldigheten att samråda med eller anlita förlaget inte har påverkat effektiviteten i verksamheten eller servicen mot allmänheten.

UHÄ anför över huvud taget inga kritiska synpunkter på Utbildningsförlagets tjänster. SÖ har däremot vid vissa tillfällen funnit anledning att anmärka på produkternas redaktionella och tekniska kvalité. Dessutom har SÖ ibland mött svagt intresse hos förlaget för – enligt SÖ:s mening – berättigade insatser. Detta gäller bl. a. marknadsföringen av fortbildningsmaterial och tidskriften Pedagogiska meddelanden. Däremot anser SÖ att Utbildningsförlaget håller en hög servicenivå gentemot SÖ och att Utbildningsförlaget under senare tid strävat efter en konkurrenskraftig prissättning.

6.7 Utredningens överväganden och förslag

Som framgått av tidigare avsnitt är den avgörande frågan om SÖ och UHÄ av effektivitetsskäl bör vara befriade från skyldigheten att följa upphandlingskungörelsen vid upphandling av förlagstjänster, om de anlitar Utbildningsförlaget. När det gäller de övriga myndigheterna och institutionerna som räknades upp i regeringsbeslutet den 28 juni 1974 angående skyldighet för skolöverstyrelsen m. fl. att anlita Svenska Utbildningsförlaget Liber AB är det uppenbart, att det inte finns något behov av befrielse från skyldigheten att följa upphandlingskungörelsen.

När det gäller AB Allmänna Förlagets särställning var huvudfrågan om kungörelsen (1974:335) om framställning och utgivning av publikation, blankett eller annat tryckalster är ett exempel på författningsreglerad inköpssamordning. Som framgått av tidigare avsnitt innefattar AB Allmänna Förlagets särställning även andra förlagsfunktioner än upphandling av trycksaker. Dessa tjänster kan givetvis inte rubriceras som inköpssamordning.

När det gäller särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB har ingen hävdat att särställningen enbart innefattar upphandling av trycksaker.

Tvärtom består Utbildningsförlagets tjänster till utbildningsmyndigheterna huvudsakligen av andra förlagstjänster.

I sina svar på enkäten har varken SÖ eller UHÄ anfört några skäl för bibehållande av Utbildningsförlagets särställning eller uttryckt några önskemål om att särställningen skall bibehållas.

SÖ har uttryckt önskemål om att, sedan författningen upphävts, kunna ta in anbud på hela sin utgivning. Det skulle innebära att alla förlagstjänster kunde bli föremål för "totalentreprenad". UHÄ har inte uttryckt några liknande önskemål.

Att sluta avtal om upphandling av trycksaker är enligt utredningens åsikt i överensstämmelse med upphandlingskungörelsen, under förutsättning att kungörelsens regler iakttagits vid upphandlingen och att avtalet innehåller en klausul om att förlaget skall följa upphandlingskungörelsen vid upphandling för myndighetens räkning. Myndigheten bör genom egna upphandlingar kontrollera att förlagets upphandling av trycksaker sker affärsmässigt.

Ett avtal om upphandling av trycksaker av ovan angiven typ skulle troligen innebära bättre konkurrensmöjligheter för olika tryckerier än om myndigheten skötte upphandlingen på egen hand. Myndigheterna har inte tillnärmelsevis den marknadsöverblick som nu finns hos Allmänna Förlaget och som i framtiden kan komma att finnas hos andra förlag. Det är inte heller rationellt att myndigheterna satsar stora resurser på att bygga upp en egen kompetens i fråga om upphandling av trycksaker. Samtidigt innebär ovan angivna avtalsmodell tillfredsställande garantier för affärsmässighet vid upphandling av upphandlingstjänsterna.

Motsvarande avtalsmodell för förlagstjänster i allmänhet, omfattande en myndighets hela produktion, skulle däremot inte innebära tillfredsställande garantier för affärsmässighet, bl. a. på grund av svårigheten att i anbudsfordran precisera vad upphandlingen gäller.

Sannolikt skulle det bli mycket svårt att få jämförbara anbud, vilket skulle omöjliggöra en objektiv och affärsmässig utvärdering av anbuden.

SÖ anför i sitt enkätsvar att fördelarna med att ha etablerade och fortlöpande kontakter med *ett* förlag kan uppväga eventuella nackdelar i prissättningen. Eftersom inga andra förlag än Utbildningsförlaget byggt upp särskilda resurser för service till utbildningsmyndigheterna, och eftersom inga andra förlag kan åberopa "etablerade och fortlöpande kontakter" med SÖ vid anbudsgivningen, är det uppenbart, att sannolikheten för en reell förändring är obetydlig, om den av SÖ föreslagna avtalsmodellen införs i samband med ett avskaffande av Utbildningsförlagets särställning. Det närmast symbiotiska förhållandet mellan SÖ och Utbildningsförlaget skulle bestå.

Om å andra sidan ett annat förlag bjöd under Utbildningsförlaget tillräckligt mycket skulle Utbildningsförlaget i ett slag förlora en stor del av sina arbetsuppgifter. Om Utbildningsförlaget dessutom förlorade en motsvarande anbudstävlan om förlagstjänster till UHÄ, skulle Utbildningsförlaget plötsligt stå praktiskt taget utan arbetsuppgifter.

Det skulle vara lämpligare och stå bättre i överensstämmelse med upphandlingskungörelsen om SÖ ingick flera olika förlagsavtal av den typ som statistiska centralbyrån (SCB) ingått med Allmänna Förlaget. SCB har ingått särskilda förlagsavtal om Statistisk Årsbok, Rikets indelningar resp.

serien Levnadsförhållanden. SÖ skulle på samma sätt kunna ingå särskilda förlagsavtal om Att välja, Utbildningsforskning, Pedagogiska meddelanden, osv. SÖ och UHÄ skulle gemensamt kunna ingå avtal med lämpligt förlag om sina författningsböcker och författningssamlingar (UFB, SOS, SÖ-FS och UHÄ-FS).

Med ovan förordade modell skulle andra förlag inte avskräckas från att konkurrera på grund av Utbildningsförlagets etablerade ställning i förhållande till utbildningsmyndigheterna eller på grund av omfattande och dyrbart anbudsförfarande. Andra förlag, som inte skulle kunna vinna en anbudstävlan om *hela* SÖ:s utgivning, skulle kunna vinna anbudstävlingar om enstaka projekt. Utbildningsförlaget skulle inte riskera att i ett slag förlora hela sin marknad, utan inbrytningar från andra förlag skulle komma successivt.

SÖ anför i sitt remissvar, att det skulle vara omöjligt för SÖ att utan betydande förstärkningar i upphandlingsorganisationen genomföra upphandling av varje trycksak som SÖ önskar framställa. Genom att sluta totalavtal om upphandling av trycksaker med betryggande garantier för affärsmässighet såsom beskrivits ovan kan detta problem lösas till stor del. För tryckalster från SÖ för vilka endast tryckningen utförs med anlitande av externa resurser blir problemet därigenom helt löst. När det gäller tryckalster för vilka det krävs mer omfattande förlagstjänster får SÖ lägga ned större ansträngningar på upphandling än i dag. Det är naturligt, eftersom upphandling med anbudsförfarande av dessa tjänster inte alls förekommit tidigare från SÖ:s sida.

De ökade administrativa kostnaderna vid upphandling med anbudsförfarande torde dock mer än väl uppvägas av de besparingar som kan göras genom en affärsmässig upphandling av förlagstjänsterna. Eftersom SÖ:s utgivning är så omfattande, bör en övergång till affärsmässig upphandling just i SÖ:s fall betyda särskilt stora besparingar.

Den av SÖ förordade modellen med "totalentreprenad" på i princip hela SÖ:s utgivning innebär också väsentliga kostnader. Enligt SÖ är det förenat med betydande svårigheter att ta fram ett underlag för en sådan anbudsbegäran. Det skulle också krävas betydande insatser på Utbildningsförlaget och eventuella konkurrerande förlag att svara på en sådan anbudsbegäran. Däremot är det osannolikt att det skulle bli några väsentliga besparingar genom billigare förlagstjänster såsom vid normal affärsmässig upphandling.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör särställningen för Svenska Utbildningsförlaget Liber AB/LiberLäromedel enligt regeringsbeslut den 28 juni 1974 upphävas.

6.8 Övergången

Utbildningsförlaget kan uppenbarligen erbjuda konkurrenskraftig service till marknadsmässiga priser. Det är därför inte behövligt med särskilda övergångsåtgärder av hänsyn till företaget. Inte heller av hänsyn till utbildningsmyndigheterna är det motiverat med särskilda övergångsåtgärder.

7 LiberKartor

7.1 Uppdraget

I direktiven sägs "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". I den efterföljande exemplifieringen av olika fall av särställningar som utredningen särskilt bör uppmärksamma, nämns inte uttryckligen LiberKartor. Däremot nämns två andra fall av särställningar för Liber Grafiska AB, nämligen AB Allmänna Förlagets särställning och Svenska Utbildningsförlaget Liber AB:s särställning.

Enligt gällande grundläggande bestämmelser om kartläggning i brev av den 30 juni 1961, den 12 december 1962 och den 16 juni 1966 (1961, 1962 och 1966 års kartbrev) åtnjuter nuvarande LiberKartor (en division inom Liber Grafiska AB) en särställning så till vida som detta företag erhållit ensamrätten till följdproduktion med de allmänna kartorna som grund samt till distribution och försäljning av dessa. Producenten, lantmäteriverket (LMV), saknar således rätten att i dessa avseenden använda sig av andra företag.

Då utredningen uppmärksammar andra fall av särställningar för Liber Grafiska AB ligger det nära till hands att även behandla särställningen beträffande kartorna.

Emellertid tillsatte regeringen vid regeringssammanträde den 5 december 1977 en utredning angående sammanföring av vissa verksamheter avseende allmänna kartor. Denna utrednings huvuduppgift är att utreda formerna för en sammanföring av kartverksamheten hos Liber och hos LMV "och lägga fram de förslag till organisatoriska och andra åtgärder som sammanläggningen kan föranleda" (dir. 1977:130).

Det synes uppenbart att den organisatoriska fråga som skall behandlas av denna utredning står i samband med frågan om bibehållandet av de nuvarande särställningarna. För att förhindra dubbelarbete har därför överenskommits med den särskilde 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. Sedan remissinstansernas synpunkter på dessa principiella riktlinjer inhämtats skulle arbetet kunna fortsättas antingen av enbart utredningen angående sammanföring av vissa verksamheter avseende allmänna kartor eller också av båda utredningarna.

7.2 Historik

Före utgången av år 1962 svarade Generalstabens Litografiska Anstalt (ett Esselteföretag) för tryckning, förlagsverksamhet och distribution samt hade ensamrätt till vidareutnyttjandet av de allmänna kartorna enligt ett avtal mellan detta företag och dåvarande rikets allmänna kartverk. I prop. 1961:93 föreslog regeringen att statens reproduktionsanstalt (SRA) skulle ombildas till aktiebolag. I propositionen nämndes att regeringen anmodat rikets allmänna kartverk att säga upp avtalet med Generalstabens Litografiska Anstalt. Riksdagen godkände propositionen om ombildande av SRA till aktiebolag och genom 1961 års kartbrev förordnade regeringen att rikets allmänna kartverk skulle omhänderha förläggandet av de officiella kartorna, att tryckningen skulle ske efter anbudsförfarande och att distribution och försäljning av kartorna skulle omhänderhas av det nya statliga aktiebolaget. Genom 1966 års kartbrev utsträcktes SRA:s ensamrätt till att även omfatta "att med utnyttjande av de allmänna kartorna och grundmaterialet till dessa framställa, trycka eller på annat sätt reproducera samt försälja förlagssärtryck, tillfälliga särtryck, kartor och särtryck med särskilt påtryck ävensom andra följdprodukter av det allmänna kartmaterialet". Tillståndsgivningen – att låta annan framställa särtryck – överfördes från rikets allmänna kartverk till bolaget. Rätten att distribuera och försälja de allmänna kartorna kvarstod.

År 1973 beslöt riksdagen en omläggning av den statliga kartverksamheten. De tidigare verken lantmäteristyrelsen och rikets allmänna kartverk skulle sammanslås till en myndighet den 1 juli 1974 med namnet statens lantmäteriverk (LMV). För att närmare utreda avgränsningen mellan det nya verket och SRA (som år 1973 uppgick i Liber Grafiska) tillsattes den 18 maj 1973 en särskild utredningsman.

Utredningsmannen avlämnade sitt betänkande den 30 augusti 1976, kallat "Lantmäteriverket-Liber. Förslag till närmare uppgiftsfördelning inom kartverksamheten m. m." (Ds B 1976:1). Utredningen föreslog vissa lättnader i den gällande regleringen men inte några mer betydelsefulla ändringar i principerna när det gällde uppgiftsfördelningen mellan LMV och Liber. Några ändringar föreslogs inte beträffande vilka kartor som skulle vara allmänna kartor. (Vilka kartor som skall vara allmänna kartor fastställs i kartbreven.) Tryckningen föreslogs även i fortsättningen ske efter anbudsförfarande. Liber skulle även i fortsättningen omhänderha distribution och försäljning. 1966 års kartbrev med dess ensamrätt för Liber till utnyttjandet av kartmaterialet betydde "att utnyttjanderätten förs helt från LMV" (s. 54). På denna punkt föreslogs den förändringen att LMV skulle behålla "rätten att använda kartmaterialet för att fullgöra sina instruktionsenliga åligganden" (s. 54).

Vid remissbehandlingen av betänkandet framkom olikartade synpunkter. "Flertalet remissinstanser uppehåller sig huvudsakligen vid frågan om kartanvändarnas möjligheter att komma åt det allmänna kartmaterialet och ägnar mindre intresse åt frågan om uppgiftsfördelningen mellan LMV och Liber" (Dir. 1977:130 s. 5). Som redan nämnts har regeringen efter remissomgången inte genomfört utredningens förslag utan tillsatt en utredning om sammanföring av vissa verksamheter avseende allmänna kartor.

7.3 Utredningens överväganden

Utredningen presenterar av tidigare anförda skäl inte några förslag beträffande kartverksamheten utan framlägger endast allmänna riktlinjer för hur en *från konkurrenssynpunkt* tillfredsställande kartverksamhet bör bedrivas. Dessa allmänna riktlinjer bör kunna tillämpas oberoende av om LMV och LiberKartor är ett eller två företag. I sina principiella resonemang utgår dock utredningen från nuläget, dvs. att LiberKartor är ett självständigt företag som genom kartbreven givits en särställning.

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. Härigenom kan man uppnå fördelen av ökad konkurrens mellan olika producenter. En annan fördel är att den enskilda myndigheten erhåller ökad handlingsfrihet. En ökad handlingsfrihet från myndighetens sida innebär dock inte att möjligheterna till egenverksamhet utan vidare bör ökas. I det fallet gäller det att beakta risken av att myndigheternas egenverksamhet kan bli avsevärt dyrare än upphandlig utifrån och att skapa garantier för att de olika alternativen verkligen blir jämförbara.

1. I Sverige finns olika kartproducenter. Utom LMV och LiberKartor kan nämnas den mycket betydande kartverksamhet som utförs av kommunerna. Även enskilda kartproducenter finns, varav en betydande, Esselte Kartförlagen AB.

Enligt 1 § 2 st. lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk hänförs karta till litterärt verk. Karta åtnjuter således upphovsrättsligt skydd. Beträffande kartor åtnjutes även upphovsrätt för officiell karta även om den ingår i sådan handling av officiell karaktär, som enligt 9 § är undantagen från upphovsrättsligt skydd ("författningar, beslut av myndighet, av svensk myndighet avgivna yttranden samt officiella översättningar av sådana texter"). Det upphovsrättsliga skyddet innebär bl. a. att upphovsmannen kan bestämma om upplåtelse av karta och grundmaterialet till denna.

Genom 1962 och 1966 års kartbrev har LMV:s möjlighet att för egen del utnyttja sin upphovsrätt till de allmänna kartorna begränsats och rätten kan nu sägas i realiteten disponeras av Liber. Ett upphävande av särställningen för Liber innebär i första hand att begränsningarna i LMV:s upphovsrätt bortfaller.

Utredningen anser att det skulle medföra betydelsefulla fördelar om upphovsrätten skulle återgå till LMV. Beslutanderätten om upplåtelse av karta för vidareutnyttjande skulle då komma att ligga hos den kartproducerande myndigheten själv och inte på en av flera konkurrerande vidareutnyttjare. Enligt 1966 års kartbrev är det Liber som avgör om annan kartproducent skall få vidareutnyttja de allmänna kartorna.

2. Till den grundläggande kartverksamheten hos LMV utgår betydande anslag (54,4 milj. kr. budgetåret 1978/79). Anslagen avser framställning av vissa serier av kartor i enhetlig och systematisk kartindelning. Dessa betecknas allmänna kartor och uppräknas i kartbreven. De viktigaste är den ekonomiska och den topografiska kartan.

Om en serie kartor utgör allmänna kartor beror det således på att det i författningstext särskilt angivits att de skall vara allmänna kartor. Genom att ändra på denna uppräkning kan således omfattningen av vad som anses som allmänna kartor såväl utvidgas som inskränkas.

F. n. medför en klassifikation av en serie kartor som allmänna kartor att de kommer att omfattas av Libers ensamrätt beträffande försäljning samt vidareutnyttjande. Om Libers särställning bortfaller kvarstår inte av detta skäl behovet av en särskild definition av begreppet allmän karta. Upphovsrätten kommer att tillhöra LMV vare sig det är fråga om en via statsbudgeten finansierad karta eller en karta som framtagits för en beställare och bekostats av denne. Enligt lantmäteriinstruktionen skall LMV svara för kartläggning av grundläggande karaktär. Det sker bl. a. genom den allmänna kartläggningen. Libers verksamhet är inriktad på att utnyttja det allmänna kartmaterialet främst i andra än grundläggande kartsammanhang. Som framgår av utredningen Ds B 1976:1 är distinktionen mellan grundläggande resp. icke grundläggande kartverksamhet konstlad. Det synes därför vara en fördel om man kan klara sig utan den. Det hindrar dock inte att de anslag som ges för LMV:s kartverksamhet knytes till framställningen av vissa kartserier av särskilt allmänt intresse.

3. Som tidigare nämnts ansåg ett flertal remissinstanser vid behandlingen av betänkandet Ds B 1976:1 att kartanvändarnas möjlighet att komma åt det allmänna kartmaterialet var en huvudfråga. Om upphovsrätten till de allmänna kartorna de fakto återförs till LMV är det således LMV som avgör i vilken utsträckning de olika kartanvändarna får ta del av det allmänna kartmaterialet och grundvalen för detta. De betydande belopp, som erfordras och som via statsbudgeten nedlagts på att framskaffa detta material gör det i realiteten omöjligt för en kartanvändare som har en viss kartidé att själv framskaffa ett likvärdigt grundmaterial. Han kan knappast utföra en egen kartidé utan att få tillgång till det allmänna kartmaterialet. Detta förhållande har sannolikt motiverat att det i dir. 1977:130 utsagts att statliga och kommunala myndigheter bör mot ersättning få "generellt medgivande att för eget bruk använda kartorna och grundmaterialet till dessa. Det får vidare förutsättas att LMV efter särskild prövning skall ge annan rätt att utnyttja kartmaterialet".

Från konkurrenssynpunkt är det väsentligt att varje seriös kartproducent får rätt att mot skälig ersättning utnyttja det allmänna kartmaterialet för att förverkliga 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 så att LMV t. ex. avslår framställningar om utnyttjande av de allmänna kartorna och grundmaterialet till dessa med den motiveringen att det skulle försvåra avsättningen av LMV:s egen produktion.

4. F. n. gäller att tryckning av de allmänna kartorna sker efter anbud. Av upphandlingskungörelsen följer att LMV i ett läge utan särställning för något företag är skyldigt att infordra anbud och välja det affärsmässigt bästa alternativet. Det kan påpekas att statsmakterna intagit en mycket restriktiv attityd när det gäller tryckning i egen regi hos en myndighet. Se t. ex. cirkuläret (1972:13) till statsmyndigheter om mångfaldigande av handlingar.

5. Enligt 1966 års kartbrev svarar Liber för lagerhållningen av de allmänna kartorna och har ensamrätt när det gäller distribution och försäljning av dem. Det synes vara möjligt att åstadkomma konkurrens på detta område. Det kan antingen ske så att olika grossister får konkurrera om rätten att för viss tid svara för lagerhållning och försäljning av de allmänna kartorna eller så att flera olika grossister anlitas.

8 Swedair AB

8.1 Uppdraget

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 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.

Crownair Swedish Ltd AB går numera under namnet Swedair AB. Kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB tas upp i direktiven i uppräkningen av exempel på arrangemang som utredningen särskilt bör uppmärksamma.

8.2 Historik

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 försvarsdepartementet den 8 mars 1973 avtal med SUAB om förvärv för statens räkning av bolagets aktier i Crownair Swedish Ltd AB. Avtalet förutsatte regeringens och riksdagens godkännande.

Crownair träffade den 12 april 1973 avtal om köp av Ehrenström Flyg AB. Genom förvärv av Ehrenström Flyg AB skulle Crownair erhålla en flygplansflotta och en organisation anpassad till den framtida verksamheten. Köpet omfattade även Ehrenströms då gällande kontrakt om flygtjänster åt vissa statliga myndigheter m. fl. Avtalet förutsatte att regeringen och

riksdagen godkände det tidigare nämnda avtalet om förvärv av SUAB:s aktiepost i Crownair och att regeringen medgav avkortning av flygkapten Ingemar Ehrenströms lån i luftfartslånefonden.

Avtalen presenterades i riksdagen genom en proposition den 13 april 1973 (prop. 1973:124). I propositionen konstaterades bl. a., att ett tiotal flygplan av typ Pembroke ingående i flygvapnets transportflygorganisation av åldersskäl skulle komma att avvecklas under de närmast följande åren. Vidare konstaterades att ersättningsanskaffning för dessa flygplan ej planerades inom försvaret, eftersom det fredstida flygtransportbehovet ej motiverade ett bibehållande av den dåvarande kapaciteten.

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 krigsmaktens behov av flygtjänster i fred.

Det ansågs i propositionen vidare vara naturligt att statliga myndigheter utanför krigsmakten anlitade 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.

Sedan riksdagen antagit propositionen (FöU 1973:18, rskr 239) utfärdades i juni 1973 kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair.

I april 1975 köpte Crownair Svensk Flygtjänst AB, som hade drygt 300 anställda och vars samtliga piloter hade militär bakgrund. Svensk Flygtjänst, vars VD numera är VD i Swedair, var vinstgivande, medan Crownair gick med förlust. Förutom taxiflyg ingick flygplansförsäljning i Svensk Flygtjänsts verksamhet. Företaget representerade det amerikanska flygplansmärket Cessna.

I samband med förvärvet av Svensk Flygtjänst utökades Crownairs aktiekapitel från 1,3 till 5 milj. kr. AB Aerotransport (ABA) gick in som meddelägare. Numera äger staten 50 procent direkt genom försvarsdepartementet, Linjeflyg äger 25 procent och resterande 25 procent ägs av AB Aerotransport (ABA), som också äger 50 procent av Linjeflyg direkt och 21,5 procent indirekt via SAS. Eftersom ABA sålunda äger 71,5 procent av Linjeflyg, är ABA:s andel av Swedair sammanlagt 42,88 procent. Eftersom staten äger 50 procent av ABA, är statens andel av Swedair sammanlagt 71,44 procent.

I samband med förvärvet av Svensk Flygtjänst bytte Crownair Swedish Ltd AB namn till Crownair Flygtjänst AB Swedair. År 1976 antogs namnet Swedair AB. Dotterbolaget Ehrenström AB har bytt namn till Aeronic AB. Två ytterligare dotterbolag, Swedish Airworks AB (numera AB Flygmål Air Target Ltd) och Svenska Flygverkstäderna AB (numera Swedish Air Service AB) ingick i köpet av Svensk Flygtjänst.

8.3 Framförda argument för och emot särställningen

I propositionen angående förvärv av aktier i Crownair Swedish Ltd AB anfördes som nämnts, att övergången till beredskaps- eller krigsorganisation skulle underlättas, om bolagets tjänster utnyttjades för att tillgodose krigsmaktens behov av flygtjänster i fred. Dessutom anfördes, att det torde vara "naturligt" att statliga myndigheter utanför krigsmakten anlitade bolaget för flygtjänster, och att man genom att i huvudsak föra samman de fredstida statliga flygningarna i ett företag skulle få en organisation med kapacitet att tillgodose även de behov som kunde förutses för försvaret i en beredskaps- eller krigssituation.

Utskottsreservanterna, som motsatte sig både särställningen och förvärvet av SUAB:s aktier i Crownair, hävdade att försvarets behov av flygtransportresurser kunde tillgodoses på ett mera naturligt och bättre sätt än enligt regeringens förslag. I fred är det mest lämpligt att köpa de flygtjänster man inte kan tillgodose inom försvarets organisation på den marknad som finns, hävdade utskottsreservanterna. För beredskap och krig kan man, liksom beträffande andra nyttigheter, planera och träffa avtal om att tillgängliga resurser skall disponeras av försvaret, hävdade utskottsreservanterna, som dessutom påpekade att möjligheterna att utnyttja rekvisitionslagen (1942:583) också finns.

Utskottsreservanterna framhöll att med den av regeringen skisserade lösningen riskerade man att eljest livskraftiga företag i flygtransportbranschen skulle få övermäktiga svårigheter på grund av Crownairs förmånsställning vid utförande av flygtjänster för statliga myndigheter. Dessutom hävdade utskottsreservanterna att det fanns risk för att Crownair inte skulle kunna bedriva sin verksamhet utan tillskott av statliga medel eller en taxesättning gentemot försvaret och andra statsmyndigheter som kunde få besvärande konsekvenser.

I en motion (1976/77:440) med förslag om upphävande av kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair hävdades, att oavsett om det 1973 fanns skäl att hävda ett statligt monopol i enlighet med kungörelsen, kunde alla argumenten för ett monopol nu avvisas. År 1973 ansågs marknaden så pass osäker, att man inte kunde utgå från att de privata företagen kunde uppfylla beredskapsbehovet av ett visst garanterat antal plan i ett krigsläge. Nu fanns enligt motionären en rad seriösa stabila företag på marknaden. Ca 25 av dem med 75 plan och 250 anställda var anslutna till Taxiflygföretagens riksförbund. Motionen avslogs.

8.4 Verksamheten inom Swedair AB

Bolaget bedriver flygoperativ verksamhet innefattande anslutningstrafik till Linjeflygs och SAS:s reguljära nät, målflygning för försvaret, kartfotoflygning, ambulansflygning samt post- och taxiflygning. Vid sidan av flygverksamheten bedriver bolaget flygverkstadsrörelse samt betjänar försvarets robotförsöksplatser och svarar för driften av vissa kommunala flygplatser.

I anslutning till flygverkstadsrörelsen bedriver bolaget vidare en omfat-

tande agenturverksamhet, främst inriktad på allmänflygsektorn.

För målflygverksamheten utnyttjas två jet- och nio turbopropflygplan. Den flygoperativa verksamheten i övrigt bedrivs med 12 tvåmotoriga flygplan, fördelade på turboprop- och kolvmotorflygplan med en passagerarkapacitet varierande från 5 till 20. Huvudbas för den flygoperativa verksamheten är Bromma flygplats, men företaget har i anslutning till uppgifterna flygplan baserade även på andra platser i landet. Verkstadsrörelsen är lokaliserad till Bromma och Sturup.

I det helägda dotterbolaget Aeronic AB (f. d. Ehrenström Flyg AB) utvecklas och tillverkas träffindikatorsystem för luftvärnsskjutning, vilka marknadsföres inom och utom landet. Nyligen genomfördes en första leverans av indikatorer till Japan. Målmateriel exporteras till ett 15-tal länder. Produktion i det relativt okända dotterbolaget Aeronic säljs utomlands genom det internationellt kända dotterbolaget AB Flygmål.

Antalet anställda inom koncernen uppgick den 30 juni 1977 till 401, varav 383 inom moderbolaget och 18 inom Aeronic AB. Av moderbolagets ca 75 piloter har ungefär hälften militär bakgrund. Vardera 65 personer arbetar på flygverkstäderna på Bromma och Sturup. På försöksplatserna i Vidsel och Karlsborg arbetar 112 resp. 13 personer med robotförsök m. m.

Omsättningen budgetåret 1976/77 på 98,2 milj. kr. fördelade sig på följande poster:

Taxiflyg m. m.	21,5 milj. kr.
Målflyg och målflygmateriel m. m.	23,5 milj. kr.
Robotförsök m. m.	13,1 milj. kr.
Försäljning av flygplan (ca 14 milj.) och reservdelar m. m. (ca 8 milj.)	21,7 milj. kr.
Flygverkstäder (exkl. 9,0 milj. internt)	9,6 milj. kr.
Flygplatsadministration	2,7 milj. kr.
Övriga verksamheter	2,5 milj. kr.

Verksamheten gav ett totalt överskott på ca 6 milj. kr. före bokslutsdispositioner och skatt, medan den fjärdedel av den totala omsättningen som omfattade taxiflyg m. m. gav ett underskott på ca 650 000 kr. Denna del av verksamheten omfattar gamla Crownair och lite till och inrymmer således den del av verksamheten som utredningen gäller.

De totala försäljningsintäkterna på trafikflygavdelningen inom Swedair budgetåret 1976/77 var 24,0 milj. kr. varav kungörelsen 1973:598 omfattade 8,6 milj. kr., som fördelades på följande kunder:

Försvarets civilförvaltning	3,0 milj. kr.
Rikspolisstyrelsen	1,6 milj. kr.
Kriminalvårdsstyrelsen	1,6 milj. kr.
Lantmäteriverket	1,2 milj. kr.
Tullverket	1,2 milj. kr.

Den största delen av flygningarna för försvarets civilförvaltning gäller permittenttrafiken.

Under år 1975 producerade Swedair med egna flygplan 2 500 flygtimmar av renodlad taxiflygkaraktär för statliga myndigheter. Det torde ha motsvarat ca 6–7 procent av den totala marknaden. Inom Swedair flygs i genomsnitt 600 timmar per år och flygplan. Bland medlemsföretagen i Taxiflygföretagens

riksförbund flygs i genomsnitt 425–450 timmar per år och flygplan.

Det finns 29 taxiflygföretag med bruksflygtillstånd, varav ca 15 kan anses vila på en stabil ekonomisk grund. Viktgränsen för bruksflyg är 5 700 kg., vilket betyder att flygplanen endast undantagsvis tar mer än 10 passagerare. Swedair är ett av de företag som har tillstånd för bruksflyg.

Taxiflygföretagens flygplan och personal ingår i krigsorganisationen. De kan disponeras av försvaret vid beredskapstillstånd eller krig enligt förfogandelagstiftningen och förberedelser vidtas redan i fredstid.

Det finns ca 100 taxiflygplan i Sverige. Swedair har 7 taxiflygplan, samtliga inköpta de senaste 2 åren för totalt ca 10 milj. kr. Det finns tre huvudtyper av taxiflygplan, samtliga amerikanska: Cessna, Piper och Beachcraft, plus några udda flygplanstyper. Swedair är återförsäljare av Cessna-flygplan och sålde som nämnts budgetåret 1976/77 för ca 14 milj. kr. Ungefär hälften av de svenska taxiflygföretagen har Cessna. Det är ingen väsentlig skillnad mellan de olika flygplanstyperna.

8.5 Avnämarsynpunkter

Enkäten sändes till lantmäteriverket, rikspolisstyrelsen, försvarets civilförvaltning, kriminalvårdsstyrelsen och generaltullstyrelsen. Ingen av dessa myndigheter anser att det finns några skäl att bibehålla särställningen eller att ett upphävande av förordningen skulle medföra några övergångsproblem.

Kriminalvårdsstyrelsen och generaltullstyrelsen anser att en övergång till upphandling i konkurrens troligen skulle betyda lägre priser. Dessa båda myndigheter anför att Swedairs priser är för höga resp. vid vissa tillfällen är något höga. Lantmäteriverket anser att en upphandling i konkurrens troligen skulle ha positiv effekt på pris, kvalitet, tillgänglighet och service.

Även om förordningen upphävs bedömer försvarets civilförvaltning att Swedair kommer att anlitas, därför att det f. n. inte finns något annat taxiflygföretag som har tillräcklig kapacitet. Kriminalvårdsstyrelsen gör motsvarande bedömning för sin del med hänvisning till Swedairs andra bolag helt överlägsna kapacitet.

8.6 Utredningens överväganden och förslag

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

Av de ca 100 taxiflygplan som finns i Sverige har Swedair endast 7. Enligt förfogandelagstiftningen kan försvaret disponera landets samtliga taxiflygplan med piloter. Enligt 2 § 10 rekvisitionslagen (1942:583) kan genom rekvisition tas i anspråk "luftfartyg av alla slag med erforderlig utrustning och bemanning". Den 1 juli 1978 torde rekvisitionslagen ersättas av en ny förfogandelag (prop. 1977/78:72). Enligt 5 § 5 nya förfogandelagen kan genom förfogande "ägare eller innehavare av transportmedel åläggas att ombesörja transporter". Enligt 5 § 3 nya förfogandelagen kan genom förfogande "ägare

eller innehavare av fastighet, gruva, byggnad, industrianläggning eller annan anläggning eller av *transportmedel,* arbetsmaskin eller liknande åläggas att utöva verksamhet för eller på annat sätt medverka till framställning av egendom för statens eller annans räkning" (utredningens kurs.).

Den nya förfogandelagstiftningen innebär ingen förändring i de här aktuella avseendena. I propositionen om förfogandelag m. m. anges att propositionen inte innebär några genomgripande förändringar utan främst syftar till en koncentration och förenkling av lagstiftningen inom förfoganderättens område. Redan i fredstid har förberedelseåtgärder vidtagits genom krigsplacering av taxiflygplan med piloter.

Det är i stort sett samma motorer, instrument, m. m. på olika flygplanstyper inom taxiflyget, och ungefär hälften av taxiflygföretagen har den amerikanska flygplanstypen Cessna, för vilken Swedair är representant i Sverige.

Försvarets behov av flygtransportresurser i händelse av beredskapstillstånd eller krig kan således tillgodoses, även om kungörelsen 1973:598 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 utlokaliserats från Stockholm, samtidigt som dessa slipper betala för tomflygningar från Stockholm.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör Swedairs särställning enligt kungörelsen (1973:598) om skyldighet för statliga myndigheter att anlita Crownair Swedish Ltd AB upphävas.

8.7 Övergången

Avskaffandet av Crownairs (Swedairs) särställning kompliceras av det förhållandet att företagets taxiflygflotta på 7 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.

Som nämnts är Swedair ett vinstgivande företag. Den del av verksamheten som omfattas av särställningsförfattningen är emellertid förlustbringande trots att, som framgått av avnämarenkäten, priserna möjligen ligger något högre än en del konkurrenters. Det kan således inte uteslutas att ett avskaffande av särställningsförfattningen kan medföra ytterligare förluster genom mer pressade priser. Företagets priser är beräknade med utgångspunkt från en kalkylmässig avskrivning av flygplanen på 8 år.

Den omständigheten att samtliga flygplan är nyanskaffade gör det således svårt för företaget att genomföra en successiv omställning av sin verksamhet till det läge, som skulle uppstå om särställningsförfattningen avskaffades. Med hänsyn till dessa speciella omständigheter finner utredningen det motiverat att försöka åstadkomma en mjukare övergång till en konkurrenssituation än som skulle uppkommit vid ett omedelbart upphävande av särställningsförfattningen.

Utgångspunkten för utredningen är emellertid att särställningen skall avskaffas och att detta skall ske med omedelbar verkan i så stor utsträckning som möjligt. Utredningen anser därför inte att Swedair skall garanteras någon särställning på den nytillkommande marknaden. Myndigheter som inte tidigare använt sig av taxiflyg skall enbart behöva följa upphandlingskungörelsen om de önskar utnyttja sådana tjänster. När det däremot gäller de myndigheter som redan ingått avtal med Swedair och för vilkas skull Swedair anskaffat nya flygplan föreligger däremot skäl till övergångsbestämmelser.

Ett tänkbart alternativ till övergångsbestämmelser hade varit att statsmakterna hade täckt den förlust på de nyanskaffade planen som uppkommit genom upphävandet av särställningsförfattningen. Utredningen finner emellertid att det är omöjligt att på ett rättvisande sätt på förhand beräkna de förluster på dessa flygplan, som kan uppkomma vid ett avskaffande av särställningsförfattningen.

Utredningen föreslår att en femårig övergångstid införs för sådana myndigheter som f. n. är bundna av avtal med Swedair. Företaget har f. n. ettåriga avtal med sina kunder. Övergångsbestämmelserna innebär att dessa myndigheter kan sluta långtidskontrakt med Swedair baserade på befintliga ettårsavtal med årlig reglering av avtalen med hänsyn till kostnadsutvecklingen. Övergångsbestämmelserna avser en tidsperiod av fem år räknat från det datum då Swedairs särställning avskaffas.

Vad beträffar uppsägningstid bör en sådan fritt kunna avtalas mellan parterna. Utredningen finner det för sin del naturligt att en sådan finns. Om Swedair uppsäger avtalet innebär det att myndigheten inte längre blir bunden av övergångsbestämmelserna.

Utredningen vill understryka att syftet med övergångsbestämmelserna endast är att hindra att Swedair åsamkas förluster på de 7 flygplan, som anskaffades under räkenskapsåret 1976/77 för att bolaget skulle kunna uppfylla sina skyldigheter enligt särställningsförfattningen. De avser således enbart taxiflygverksamheten och s. k. specialflygverksamhet som bedrivs med taxiflygplanen och endast den verksamhet som det f. n. finns avtal om. Även om myndighet är bunden av avtal med Swedair behöver således inte myndigheten teckna nytt avtal med Swedair som även omfattar nytillkommande verksamhet, dvs. sådan verksamhet som erfordrar utökning av Swedairs kapacitet. Som nämnts omfattar övergångsbestämmelserna inte heller de myndigheter som ehuru de f. n. omfattas av särställningsförfattningen inte har något avtal med Swedair på grund av att de inte haft behov av taxiflygtjänster.

9 SJ resebyrå

9.1 Uppdraget

SJ resebyrås företräde enligt kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor nämns i direktiven som ett exempel på arrangemang, som utredningen särskilt bör undersöka. Särställningen innebär 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 bestrids av statsmedel, skall, där så utan särskild olägenhet kan ske, hänvända sig till statens järnvägar tillhörig resebyrå.

9.2 Historik

SJ resebyrås särställning infördes år 1952 efter initiativ från riksdagens revisorer. Riksdagens revisorer fann det i och för sig inte föreligga någon anledning till erinran mot att resebyrå användes vid beställning av biljetter med hänsyn till att det kunde medföra betydande tidsvinster och underlätta granskningen av reseräkningar. 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.

Järnvägsstyrelsen hade i princip inte något att invända mot en föreskrift av den innebörd revisorerna ifrågasatt. Man ansåg emellertid att den borde få en sådan utformning att det från fall till fall ankom på järnvägsstyrelsen att avgöra i vad mån ett anlitande av en statens järnvägars resebyrå var förenlig med statens järnvägars affärsintressen.

Statsutskottet ställde sig bekom revisorernas förslag (SU 1952:145), och utskottets utlåtande bifölls av riksdagen (rskr 293). Regeringen utfärdade sedan kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor. Kungörelsen kom dock inte att innehålla den av järnvägsstyrelsen föreslagna begränsningen av SJ:s skyldigheter att svara för de i kungörelsen avsedda tjänsterna.

SJ resebyrås särställning har vid flera tillfällen diskuterats i riksdagen med anledning av interpellationer och motioner. Dessa har dock inte medfört någon åtgärd. Tredje lagutskottets utlåtande 1969:18 har redan refererats och kommenterats i utredningen (se avsnitt 4.6).

9.3 Framförda argument för och emot särställningen

De argument som framförts för särställningen är framför allt att de provisioner som resebyråföretag erhåller på försålda biljetter som ersättning för sitt arbete skall stanna i den statliga sektorn. Häremot har främst invänts att fri konkurrens skulle medföra bättre effektivitet och vara mer i linje med allmänt gällande principer. Mot detta har i sin tur hävdats att den statliga företagsamheten bör ses som en enhet. Ett argument som anförts mot särställningen är vidare att verksamheten verkar vara konkurrenskraftig på konkurrensmarknaden och att det därför kan ifrågasättas om särställningen fyller någon funktion.

9.4 SJ:s resebyråverksamhet

SJ:s resebyråverksamhet daterar sig från år 1915, då den första resebyrån öppnades i Stockholm. Ytterligare sex resebyråer tillkom under mellankrigstiden. Efter andra världskriget har en stark expansion ägt rum. År 1946 fanns 18 byråer, år 1950 fanns 27 och år 1964 fanns 54. Som mest hade företaget 64 resebyråer. De sista åren har några kontor i Stockholms-regionen tagits bort. I dag finns 49 resebyråer och ca 550 anställda.

Resebyråverksamheten är en särredovisad verksamhet inom SJ, som det juridiskt utgör en del av. Omsättningen utgjorde år 1977 ca 780 milj. kr., varav 60 procent affärsresor och resten privatresor. Tågresor i Sverige utgör 21 procent av den totala omsättningen.

Företagets mål är dels att lämna ett överskott på sin verksamhet, dels att sälja SJ:s produkter. Företaget är lönsamt och det största företaget i sin bransch. Branschen är fortfarande expansiv.

SJ resebyrå bedriver resebyråverksamhet, dvs. förbinder leverantörer och kunder. Däremot bedrivs researrangörsverksamhet i mycket liten utsträckning. Den statliga sektorns andel av den totala affärsreseförsäljningen uppskattas till ca 25 procent.

I en skrivelse till regeringen av den 8 januari 1966 föreslog järnvägsstyrelsen att SJ resebyråverksamhet skulle få bedrivas i aktiebolagsform. Därigenom skulle företaget kunna "uppträda på i princip samma sätt och på likartade villkor som sina konkurrenter gentemot inte blott kunder, andra intressenter och konkurrenter utan även anställda".

Framställningen lämnades utan bifall.

9.5 Avnämarsynpunkter

Enkäten har utsänts till byggnadsstyrelsen, försvarets civilförvaltning, luftfartsverket, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut och statens vattenfallsverk. Ingen av de tillfrågade myndigheterna finner anledning att behålla särställningen. Några övergångsproblem vid ett avskaffande av förordningen anses inte uppkomma.

Avnämarna är genomgående nöjda med SJ resebyrå vad beträffar pris,

kvalitet, tillgänglighet och service (möjligen med undantag av luftfartsverket vad avser rabatter och service). Upphandling i konkurrens anses därför inte medföra några förändringar i dessa avseenden (utom av luftfartsverket). Lokaliseringen av SJ:s resebyråer är ofta särskilt fördelaktig för myndigheterna.

Försvarsmakten är genom avtal den 30 december 1971 mellan försvarets civilförvaltning och SJ resebyråorganisation skyldig att vid behov använda sig av SJ:s resebyråer. Det är då fråga om ett enda stort resandepaket för hela försvaret. Försvarets civilförvaltning anser att på detta sätt ett betungande administrativt merarbete med att organisera främst de värnpliktigas resor kunnat överföras från de militära förbanden, främst kompaniexpeditionerna, till resebyråerna. Detta har medfört betydande besparingar. I övrigt anser inte avnämarna att deras effektivitet eller service mot allmänheten påverkats av kungörelsen.

De avnämare som yttrat sig i frågan finner det sannolikt att SJ resebyrå skulle anlitas även om särställningen slopades.

9.6 Utredningens överväganden och förslag

Ingen av de tillfrågade avnämarna finner skäl att behålla kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor. Företaget, statens järnvägars resebyråer, är lönsamt och hävdar sin ställning på konkurrensmarknaden. Av företagets totala affärsreseverksamhet svarar den statliga sektorn endast för en mindre del (25 %). De avnämare som uttalat sig i frågan finner det sannolikt att företaget skulle anlitas även om kungörelsen upphävs. Det synes således uppenbart att kungörelsen inte är erforderlig med hänsyn till SJ:s resebyråer.

När kungörelsen infördes år 1952 motiverades den med önskvärdheten att den provision som en resebyrå får vid försäljning av biljetter skulle återgå till staten. Resebyråns provision skall emellertid täcka dess kostnader, huvudsakligen löner. Vad som återstår som ren företagarvinst sedan kostnader för löner, kapital m. m. täckts är relativt obetydliga belopp. Konkurrensläget i branschen torde vara tillräckligt hårt för att förhindra att några oskäliga vinster uppkommer. Den inarbetade ställning som SJ:s resebyråer har och de positiva uttalanden om dess tjänster som redovisats i vår enkät gör det mindre sannolikt att ett avskaffande av kungörelsen skulle medföra något större bortfall av kunder. Den provisionsinkomst som staten skulle gå miste om förefaller därför bli obetydlig och bör uppvägas av fördelarna av ökad konkurrens.

Kungörelsen (1952:523) om anlitande av statens järnvägars resebyråer vid vissa resor kan således avskaffas.

I skrivelsen av den 8 januari 1966 till regeringen föreslog järnvägsstyrelsen att SJ:s resebyråverksamhet skulle få bedrivas i aktiebolagsform för att möjliggöra helt likvärdiga konkurrensmöjligheter med andra företag i branschen. Skrivelsen bifölls inte. SJ har fäst utredningens uppmärksamhet på att SJ:s resebyråverksamhet såsom en del av staten inte får placera belopp på räntebärande konto i bank och inte kan fondera medel för sin resebyråverksamhet. Detta innebär en nackdel för SJ:s resebyråer i förhållande till

andra konkurrerande resebyråer.

Utredningen anser principiellt att det är önskvärt att förefintliga skillnader i konkurrensförutsättningarna elimineras. Utredningen anser dock inte att det är nödvändigt att avskaffa dem för att kungörelsen skall kunna upphävas. Detta framgår f. ö. av SJ resebyrås förmåga att hävda sig på den konkurrensutsatta sektorn.

9.7 Övergången

Några övergångsbestämmelser synes inte erforderliga vid ett upphävande av kungörelsen.

10 Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB)

10.1 Uppdraget

Allmänna bevakningsaktiebolagets särställning enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning tas upp i direktiven i uppräkningen av exempel på arrangemang som utredningen särskilt bör uppmärksamma. Enligt förordningen skall vissa uppräknade myndigheter, sedan gällande avtal med privat vaktbolag utlöpt, anlita Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB) för bevakning samt televerket för installation och underhåll av bevakningsanordning i fråga om lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som är betydelsefull från toltalförsvarssynpunkt och belägen i kommun som anges i bilaga till förordningen.

I ett regeringsbeslut av den 30 juni 1967 föreskrivs, att i den mån civil personal måste anlitas för bevakningsuppgifter, för vilka tjänster finns inrättade för militär personal, vid objekt belägna i vissa uppräknade kommuner, skall vederbörande myndighet i första hand anlita ABAB.

Rikspolisstyrelsen bemyndigades i ett regeringsbeslut den 11 april 1969 teckna avtal med ABAB om bevakning av ambassader och liknande objekt i Stockholm. I regeringsbeslut den 24 september 1971 och den 7 juni 1972 bemyndigades rikspolisstyrelsen teckna avtal med ABAB om bevakning av vissa konsulat m. m. i Göteborg resp. polishus och vissa konsulat m. m. i Malmö.

Detta är arrangemang av den typ som utredningen enligt direktiven särskilt bör undersöka.

10.2 Historik

10.2.1 *Företagets bildande och utveckling*

Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB) bildades år 1964 efter riksdagsbeslut samma år (prop. 1964:108, SU 121, rskr 261). Etablering skedde först i Stockholm och produktionsstarten kom följande år. Etableringen i Göteborg kom år 1970 och etableringen i Malmö år 1972. ABAB har numera också verksamhet i Linköping och Karlstad.

Dotterföretaget Skyddsbevakning i Södertälje AB köptes år 1974. Skyddsbevakning har avtal med Transportarbetarförbundet, dvs. LO-avtal. Personalen vid ABAB har hela tiden haft tjänstemannavillkor, medan branschen i

övrigt är organiserad i Transportarbetarförbundet. ABAB slöt avtal med SIF år 1964 och med HTF år 1974. Till följd av HTF-avtalet har ABAB högre lönekostnader än branschen i övrigt.

Skyddsbevakning har etablerat verksamhet på Sturup, i Göteborg, Norrköping, Nyköping, Södertälje, Stockholm och Arlanda.

ABAB ingår sedan år 1970 i Statsföretag AB. Staten är genom Statsföretag AB ensam aktieägare i bolaget.

År 1968 slöt ABAB ett samarbetsavtal med LM Eriksson angående installation av larmanordningar. Avtalet sades upp år 1975, då ABAB i stället ingick samarbetsavtal med televerkets larmdivision. År 1976 ingick ABAB avtal med SOS Alarmering AB (SOSAB) angående anlitande av SOSAB:s larmstationer. SOSAB ägs till 50 procent av televerket, medan kommunförbundet och landstingsförbundet äger resten.

Antalet anställda i ABAB-gruppen har ökat kraftigt under 70-talet, från i genomsnitt 622 år 1971 till i genomsnitt 1198 år 1976. Av de 1198 ingick 61 resp. 72 i dotterbolagen Skyddsbevakning och ABAB Lokalvård. Av de i genomsnitt 1065 anställda i moderbolaget år 1976 hörde 922 till verksamheten i Stockholms kommun.

År 1974 var ABAB:s omsättning inom produktionsgrenen personell bevakning 55 milj. kr., varav 38 milj. kr. inom den av förordningen skyddade sektorn och 17 milj. kr. inom konkurrensmarknaden. År 1976 hade ABAB-gruppens omsättning inom personell bevakning ökat med drygt 70 procent i löpande priser till 94,5 milj. kr., varav moderbolaget stod för 90 milj. kr. och dotterbolaget Skyddsbevakning för 4,5 milj. kr. Av ABAB-gruppens omsättning låg 67,5 milj. kr. inom den skyddade sektorn (totalförsvarssektorn) och 27 milj. kr. inom konkurrenssektorn. Ca 70 procent av ABAB-gruppens omsättning låg således inom den skyddade sektorn både år 1974 och år 1976. Dotterföretagets del ligger helt på konkurrenssektorn.

Enligt uppgift från ABAB var ABAB:s andel av entreprenadmarknaden för personell bevakning år 1974 18 procent, medan den dominerande Securitas-gruppens andel var 59 procent. År 1976 var ABAB:s marknadsandel 17,5 procent, medan Securitasgruppens andel hade ökat till 72 procent. Mellan de två åren ökade den totala entreprenadmarknaden med närmare 70 procent i löpande priser, från 305 milj. kr. till 515 milj. kr.

Om man tar bort ABAB:s skyddade sektor, så var ABAB:s andel av konkurrensmarknaden år 1974 endast 6,5 procent, mot 67,5 procent för Securitas-gruppen. ABAB-gruppens andel av konkurrensmarknaden år 1976 var endast 6 procent, medan Securitas-gruppens andel hade ökat till hela 83 procent.

10.2.2 *Särställningens uppkomst och utveckling*

Särställningen för ABAB infördes genom cirkuläret (1965:255) om skyldighet för vissa statsmyndigheter att anlita ABAB. Där föreskrevs att ett antal uppräknade statsmyndigheter med underlydande förvaltningsorgan skulle, sedan gällande avtal med privat vaktbolag utlöpt, anlita ABAB för bevakning samt för installation och underhåll av bevakningsanordning i fråga om lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning, som var betydelsefull från totalförsvarssynpunkt och belägen i stad, köping eller landskommun som

angavs i ett regeringsbeslut den 6 juni 1964.

I nämnda regeringsbeslut föreskrevs, att statsmyndighet icke utan regeringens medgivande fick efter den 30 juni 1964 träffa nytt avtal eller förlänga avtal med privat vaktbolag om bevakning m. m. av anläggning som var betydelsefull från försvarssynpunkt och belägen i någon av ett antal uppräknade städer, köpingar och landskommuner i Stockholms-regionen. Dessutom föreskrevs, att ledigbliven civil tjänst avsedd för bevakningsuppgifter och för säkerhetskontroll för besökande m. m. vid försvaret tillhöriga anläggningar i de uppräknade städerna, köpingarna och landskommunerna inte utan regeringens medgivande fick återbesättas.

Särställningen utvidgades genom kungörelsen (1969:763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita ABAB till att även gälla ett antal uppräknade kommuner i Göteborgsområdet, samtidigt som listan över kommuner i Stockholmsområdet justerades något. Listan på statliga myndigheter var i stort sett oförändrad. (Civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar och statens signalskyddsnämnd försvann.) Listan på kommuner utvidgades genom kungörelserna (1972:529) och (1973:972). Bl. a. inkluderades ett antal kommuner i Malmöhus län och enstaka kommuner i Hallands län och Älvsborgs län. Särställningen utvidgades ytterligare genom förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning till att även gälla enstaka kommuner i Uppsala län, Östergötlands län och Värmlands län. Samtidigt inskränktes emellertid listan på myndigheter som var bundna av förordningen väsentligt. Dessutom överfördes särställningen beträffande installation och underhåll av bevakningsanordningar från ABAB till televerket. Före förordningens utfärdande hade ABAB anmält till regeringen, att man avsåg att utvidga verksamheten till de kommuner som sedan kom att införas på listan och att man träffat avtal med televerket om överlåtelse av ABAB:s tekniska installationsverksamhet till televerket.

Den 20 januari 1967 uppdrog regeringen åt överbefälhavaren (ÖB) att inkomma med förteckning över sådana bevakningsuppgifter hos myndigheter som hörde till försvarsdepartementet, vilka innefattades av cirkuläret 1965:255 men ännu ej övertagits av ABAB, samt att ange lämplig tidpunkt för ABAB:s övertagande av dessa uppgifter. Med skrivelse den 7 april 1967 överlämnade ÖB den infordrade förteckningen.

I ett regeringsbeslut den 30 juni 1967 föreskrevs, att i den mån civil personal måste anlitas för bevakningsuppgifter, för vilka tjänster finns inrättade för militär personal, vid objekt belägna i de städer, köpingar och landskommuner, som uppräknades i regeringsbeslutet den 4 juni 1964, skulle vederbörande myndighet i första hand anlita ABAB. Endast i den mån bolaget inte kunde tillgodose behovet fick annan civil personal anställas på sådana vakanta militära tjänster.

Vidare föreskrevs att ABAB skulle anlitas för bevakning m. m. vid vissa uppräknade objekt inom försvaret. Detta skulle ske snarast efter de tidpunkter som angavs i en förteckning. Den angivna tidpunkten var den 1 juli 1967 utom i två fall, då den angivna tidpunkten var den 1 oktober 1967. Regeringen uppdrog åt vederbörande myndigheter att till försvarsdepartementet inkomma med uppgift om de förändringar av kostnader och personalbehov som anlitandet av ABAB skulle ge upphov till samt förslag till övergångsåtgärder för personal som skulle bli övertalig. Förslagen till

övergångsåtgärder skulle utarbetas i samråd med försvarets personalnämnd.

I regeringsbeslut den 3 oktober och den 21 november 1969 uppdrogs åt chefen för marinen att träffa avtal med ABAB om bevakning av ytterligare några uppräknade objekt.

Genom ett regeringsbeslut den 1 september 1977 uppdrogs åt chefen för marinen att träffa nytt avtal med ABAB om bevakning av vissa av de anläggningar som uppräknades i regeringsbesluten av den 3 oktober och den 21 november 1969. I beslutet medger regeringen att värnpliktiga som utbildas till bevakningsgruppchefer får användas för att ersätta väktare under det tidsskede i deras utbildning, som huvudsakligen omfattar praktisk tjänst inom fredsbevakningen. Plutonsofficerare vars arbetsuppgifter bortfaller genom rationaliseringsåtgärder får användas för befälsuppgifter inom bevakningstjänsten för att ersätta den bevakning som f. n. ombesörjes av ABAB. Nyanställning av militär personal för vaktuppgifter får däremot ej ske.

Efter framställning från rikspolisstyrelsen den 2 maj 1966 föreskrevs genom ett regeringsbeslut den 3 juni 1966 att kostnader för bevakning av polishuskvarteret i Stockholm genom ABAB:s försorg skulle bestridas i den omfattning som avsågs i rikspolisstyrelsens framställning under posten Bevakning av polishus. Fr. o. m. budgetåret 1975/76 grundas anlitandet av ABAB enbart på att polishus anses vara totalförsvarsobjekt. Rikspolisstyrelsen fick, efter framställning den 2 april 1969, bemyndigande genom ett regeringsbeslut den 11 april 1969 att teckna avtal med ABAB om bevakning av ambassader och liknande objekt i Stockholm. Efter framställning från rikspolisstyrelsen den 27 augusti 1971 resp. den 5 maj 1972 bemyndigades rikspolisstyrelsen genom regeringsbeslut den 24 september 1971 resp. den 7 juni 1972 teckna avtal med ABAB om bevakning av vissa konsulat m. m. i Göteborg resp. polishus och vissa konsulat i Malmö. Fr. o. m. budgetåret 1974/75 har i regleringsbrev medgivits att i mån av behov medel får tas i anspråk för ersättning till ABAB för tjänstgöring i tunnelbanestationer i Stockholm. Eftersom bemyndigandena m. m. gäller anlitande av ABAB och inte anlitande av bevakningsföretag i största allmänhet, är polisen skyldig att anlita just ABAB för bevakning av ambassader och konsulat m. m., polishusen i Stockholm och Malmö samt tunnelbanestationer i Stockholm.

10.2.3 *Förhistoria*

Genom beslut den 8 maj 1959 medgav regeringen att ÖB fick uppdraga åt försvarets bevakningstekniska kommitté att snarast utarbeta förslag rörande bevakning och tillsyn av vissa i Storstockholm belägna skyddsföremål. Efter framställning från 1959 års riksdag (SU 1959:87, rskr 235) med begäran att en teknisk-ekonomisk utredning i fråga om vakthållningen vid försvarets ämbetsbyggnad "Tre Vapen" skulle komma till stånd, uppdrog regeringen genom beslut den 30 juni 1959 åt överbefälhavaren att tillse att utredningen verkställdes i samband med fullgörandet av uppdraget den 8 maj till bevakningstekniska kommittén.

Bevakningstekniska kommittén avgav sitt förslag den 21 november 1962. Förslaget utformades mot bakgrund av att från säkerhetssynpunkt vissa

brister ansågs föreligga i dåvarande bevakningsorganisation, främst genom att enskilda vaktföretag hade en väsentlig insyn i militära anläggningar, att vaktpersonalen var av ojämn kvalitet och i många fall hade bristfällig utbildning samt att bevakningen saknade enhetlig ledning.

Kommitténs förslag, som i princip biträddes av ÖB, innebar bl. a. att bevakningen vid försvarets skyddsföremål inom Storstockholm skulle samordnas i en bevakningsorganisation i försvarets egen regi under ledning av en särskild bevakningschef under försvarsområdesbefälhavaren. Tekniska hjälpmedel, i första hand inbrotts- och brandlarm, skulle utnyttjas i största möjliga utsträckning för att ersätta eller minska behovet av personell bevakning. Den personella bevakningen avsågs genom en relativt omfattande specialutbildning höjas kvalitetsmässigt och göras mera effektiv.

En av bevakningstekniska kommitténs ledamöter hävdade att bevakningsorganisationen i stället för att drivas i myndighetsregi borde ha aktiebolagsform. Ett dylikt vaktbolag skulle lämpligen även svara för bevakningen av de civila statliga skyddsföremål som var belägna inom Storstockholmsområdet. Efter hand skulle bolagets verksamhet utvidgas till att omfatta hela landet. Även vissa av försvarets myndigheter hade framfört liknande synpunkter till ÖB.

ÖB överlämnade betänkandet till regeringen den 2 april 1963. Med anledning av förslaget om ett statligt vaktbolag föreslog ÖB att, eftersom underlag för bedömning av frågan saknades, regeringen skulle låta utreda förutsättningarna för att bedriva bevakningstjänsten i bolagsform.

Propositionen om bildandet av ett statligt aktiebolag för bevakningstjänst m. m. (prop. 1964:108), som bifölls av riksdagen och ledde till bildandet av ABAB, grundades på en departementspromemoria från försvarsdepartementet (stencilerad Fö 1964:4). Departementspromemorian tillkom i samband med beredningen av förslaget från försvarets bevakningstekniska kommitté.

10.2.4 *Framställningar om utvidning av särställningen*

ABAB har fortlöpande gjort framställningar om utvidgning av särställningens tillämpningsområde till nya kommuner allteftersom företaget etablerat sig på nya platser. En sådan successiv utvidgning av särställningens geografiska tillämpningsområde har också ägt rum.

I en framställning i juli 1973 hemställde ABAB att 1969 års kungörelse borde ändras till att omfatta också luftfartsverket för att bevakningen av de internationella flygplatserna skulle tillkomma ABAB. Luftfartsverket motsatte sig den förslagna ändringen av kungörelsen. Verket anförde att det dittills anlitat Securitas och hade goda erfarenheter av detta bolag. Verkets huvudmotiv var att bevakning genom Securitas ställde sig 600 000 kr. billigare än bevakning genom ABAB. Regeringens beslut blev att ABAB:s framställning lämnades utan bifall.

I en framställning den 3 september 1974 hemställde ÖB att kungörelsen 1969:763 skulle revideras, och att den nya kungörelsen skulle innebära att ABAB:s särställning gällde utan geografisk begränsning eller begränsning i fråga om tillämplighet på olika myndigheter. ABAB skulle enligt ÖB:s förslag anlitas för bevakning samt installation och underhåll av bevakningsanord-

ning i fråga om lokal, förvaringsutrymme eller annan anläggning som enligt ÖB:s bedömning var betydelsefull från totalförsvarssynpunkt.

ÖB hade den 7 juni 1974 fastställt en skyddsföremålsförteckning redovisande alla från totalförsvarssynpunkt betydelsefulla anläggningar etc. Förteckningen var resultatet av en sedan år 1968 i samverkan med civilförsvarsstyrelsen och rikspolisstyrelsen bedriven skyddsföremålsutredning. Förteckningen avsågs revideras en gång årligen. Enligt ÖB:s uppfattning borde förteckningen ligga till grund för bedömning av vilka anläggningar etc. som i fredstid var av sådan betydelse från totalförsvarssynpunkt att kungörelsen om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita ABAB skulle tillämpas.

Av förteckningen framgick enligt ÖB bl. a. att fler statliga myndigheter än dem som omnämndes i kungörelsen 1969:763 förvaltade från totalförsvarssynpunkt betydelsefulla skyddsföremål. Å andra sidan redovisades i kungörelsen ett antal myndigheter vilka vid tiden för ÖB:s skrivelse inte förvaltade anläggningar av sådan betydelse från totalförsvarssynpunkt att de redovisades i skyddsföremålsförteckningen. Det syntes därför enligt ÖB vara lämpligt att i kungörelse ej särskilt specificera vilka statliga myndigheter som omfattades av skyldigheten att anlita ABAB.

Av skyddsföremålsförteckningen framgick enligt ÖB vidare att ett flertal (huvuddelen) av de totalförsvarsviktiga objekten var belägna i andra kommuner än dem som redovisades i kungörelsen.

Regeringens beslut blev att ÖB:s framställning lämnades utan bifall. Kungörelsen reviderades dock, så att i den nya förordningen (1975:874) de myndigheter som enligt ÖB inte borde omfattas av skyldigheten att anlita ABAB togs bort från förteckningen.

10.2.5 *Framställningar om inskränkning av särställningen*

Överbefälhavaren uppdrog den 29 juni 1976 åt chefen för marinen att genomföra åtgärder och försök enligt Förstudie "Översyn av bevakningstjänsten i fred" i avsikt att sänka kostnaderna för bevakning. Förstudien hade genomförts av ÖB i samverkan med försvarets rationaliseringsinstitut på uppdrag av regeringen enligt en skrivelse den 5 april 1974. Förstudien rekommenderade bl. a. ökad användning av teknik, värnpliktiga och äldre plutonsofficerare för bevakningsändamål.

I brevet den 29 juni, som bl. a. gick till regeringen, tillkännagav ÖB att han instämde i förstudiens synpunkter. Dessutom tillkännagav ÖB att han i huvudsak under den närmaste femårsperioden avsåg att i stort genomföra de åtgärder och försök som föreslagits i förstudien.

Chefen för försvarsstaben utfärdade den 2 september 1976 bestämmelser för hur dessa åtgärder skulle genomföras. Bestämmelserna innebar bl. a., att chefen för marinen skulle pröva möjligheten att minska antalet fasta vaktchefer samt ersätta väktare med plutonsofficerare.

I en framställning till regeringen den 16 december 1976 hemställde chefen för marinen att regeringsbesluten av den 30 juni 1967, den 10 oktober och 21 november 1969 enligt vilka chefen för marinen fick i uppdrag att träffa avtal med ABAB om bevakning av vissa marina förband m. m., skulle upphävas och att chefen för marinen skulle bemyndigas uppsäga gällande avtal med

ABAB till tidpunkt då förutsättningar skulle finnas att pröva ersättande av väktare med plutonsofficerare eller värnpliktiga eller med teknik.

Såsom tidigare redovisats uppdrogs genom regeringsbeslut den 1 september 1977 åt chefen för marinen att träffa nytt avtal med ABAB om bevakning av vissa av de anläggningar som uppräknades i regeringsbesluten den 30 juni 1967, den 10 oktober och den 21 november 1969. I beslutet medgav regeringen att värnpliktiga som utbildas till bevakningsgruppchefer får användas för att ersätta väktare under det tidsskede i deras utbildning, som huvudsakligen omfattar praktisk tjänst inom fredsbevakningen. Plutonsofficerare vars arbetsuppgifter bortfaller genom rationaliseringsåtgärder får användas för befälsuppgifter inom bevakningstjänsten för att ersätta den bevakning som vid tiden för regeringsbeslutet ombesörjdes av ABAB.

Med hänvisning till regeringsbeslutet uppdrog chefen för marinen den 4 oktober 1977 till chefen för Stockholms kustartilleriförsvar och chefen för sjökrigsskolan att upprätta nya avtal med ABAB. Dessa skulle utformas så att avtalen kan uppsägas med högst tre månaders varsel, oberoende av tidpunkt. Nuvarande automatiska förlängning med ett år i sänder skulle följaktligen upphävas i och med det nya avtalet.

10.3 Framförda argument för och emot särställningen

Enligt den inom försvarsdepartementet utarbetade promemoria (Fö 1964:4), som låg till grund för propositionen om att bilda ett statligt vaktbolag, hade bevakningstekniska kommittén anfört övertygande skäl för att den i huvudsak stationära bevakningen borde effektiviseras. Några bärande motiv för att denna effektivisering bäst kunde åstadkommas inom en bevakningsorganisation i myndighetsregi ansågs emellertid ej ha anförts. I stället syntes enligt promemorian övervägande skäl tala för att ett statligt bolag skapades, som mot betalning för tjänsterna tillhandahöll myndigheterna – militära som civila – önskad bevakning.

Att bolagsformen var en lämplig organisationsform framgick enligt promemorian bl. a. av att myndigheterna i dagsläget utnyttjade civila vaktbolag i stor omfattning.

I promemorian anfördes vidare, att en utökning av bevakningsorganisationens intresseområde till att omfatta även civila statliga skyddsföremål skulle medföra att personal för montering och tillsyn av tekniska hjäpmedel bättre kunde utnyttjas.

I promemorian anfördes vidare, att vaktmarknaden i Sverige dominerades av ett privat koncernföretag. Flertalet av de myndigheter, som enligt förslaget skulle anlita det nya statliga bolaget, hade bevakningskontrakt med något av företagen inom koncernen.

För att skapa garantier för att det nya statliga bolaget skulle få svara för den bevakning av lokaler, som statliga myndigheter och institutioner i Storstockholm av säkerhetsskäl var i behov av, förutsattes i promemorian att regeringen skulle utfärda föreskrifter, att myndighet inte fick efter den 30 juni 1964 teckna eller förnya avtal med privat vaktbolag om bevakning utan att först ha sökt anlita det statliga bolaget. Det ansågs att det härutöver borde

övervägas, att regeringen skulle utfärda generella föreskrifter för att inskränka myndigheternas befogenhet att för bevakningsuppdrag anställa egen personal.

Det fanns enligt promemorian ingen grundad anledning att antaga att statens totala kostnader för bevakningen skulle bli högre vid alternativet statligt vaktbolag än om bevakningen organiserades i myndighetsregi. Snarare ansågs att kostnaderna borde kunna nedbringas genom att konkurrensen på vaktmarknaden skulle stimulera till rationaliseringar och besparingar.

Bolagets verksamhet borde enligt promemorian vara fullt affärsmässigt inriktad. I den mån statsmakterna önskade ålägga bolaget några uppgifter som innebar avsteg från den inriktningen ansågs detta böra ske genom avtal mellan staten och bolaget.

Prissättningen på av bolaget utförda tjänster, lönesättning m. m. för personalen förutsattes enligt promemorian komma att anpassas till rådande marknadsläge. I viss utsträckning måste emellertid beaktas, att de utförda tjänsterna avsågs få en kvalitet som förutsatte genomsnittligt större krav på utbildning och kompetens hos väktarpersonalen än vad allmänna marknaden vanligtvis erbjöd.

I propositionen (prop. 1964:108) underströk departementschefen angelägenheten av att bevakningen av statliga skyddsföremål förbättrades. Bevakningstekniska kommittén hade konstaterat betydande brister i bevakningen av militära skyddsföremål. Liknande förhållanden torde råda i fråga om bevakningen av andra statliga skyddsföremål. Detta torde enligt departementschefen gälla icke blott Storstockholmsområdet utan landet i dess helhet.

Enligt departementschefen var det väsentligt att organisationen av bevakningen från totalförsvarets synpunkt gestaltades så att effektivitet och samordning säkerställdes. ÖB:s och bevakningstekniska kommitténs förslag till organisation syntes från försvarsmaktens synpunkt lämpligt utformat. Det kunde emellertid ifrågasättas, om resurserna skulle tillvaratas effektivast med hänsyn till samtliga statliga bevakningsbehov. Enligt departementschefens mening säkerställdes en från totalförsvarets synpunkt rationell samordning av bevakningen av såväl militära som civila skyddsföremål bäst, om bevakningsorganisationen blev densamma för båda kategorierna av skyddsföremål. Samtidigt borde emellertid myndigheternas ansvar för bevakning och säkerhet inom deras lokaler inte rubbas.

För bildandet av ett statligt bevakningsbolag talade enligt departementschefen även att vaktmarknaden i Sverige dominerades av ett privat koncernföretag. Tillkomsten av ett statligt företag borde stimulera till konkurrens och därmed vara till fördel från kostnadssynpunkt. Som förtydligande tillade departementschefen att konkurrensförhållande skulle komma att föreligga beträffande den statliga sektorn i stort. Av säkerhetsskäl var det däremot mindre lämpligt att privata företag hade insyn i anläggningar av särskild betydelse från försvarssynpunkt.

I bolagsordningen borde enligt departementschefen anges, att bolaget skulle svara för att dess personal fick erforderlig utbildning och att bevakningsanordningarna höll erforderlig standard. Bolagsordningen borde godkännas av regeringen. Krigsmakten borde vara företrädd i bolagets

styrelse.

Departementschefen anförde samma synpunkter som promemorian om affärsmässighet och lönesättning, dock utan promemorians reservation i fråga om anpassning av pris- och lönesättning till rådande marknadsläge.

För att skapa garantier för att det nya bolaget skulle få svara för den bevakning av lokaler, som statliga myndigheter och institutioner i Storstockholm av *säkerhetsskäl* var i behov av, borde enligt departementschefen myndighet, vars verksamhet var av särskild betydelse från försvarssynpunkt, kunna åläggas att inte efter den 30 juni 1964 teckna eller förnya avtal med privat vaktbolag om bevakning.

I två likalydande motioner (1964:I:720 och 1964:II:879) yrkades avslag på propositionen och förordades i stället bevakningstekniska kommitténs förslag. Motionärerna invände mot förslaget att ge det nya statliga bolaget särställning och framhöll att förbehållandet av en del av marknaden för ett visst vaktbolag inte kunde förenas med principen om verksamhet "på affärsmässig grund". Enligt propositionen skulle det nya bolagets verksamhet vara fullt affärsmässigt inriktad.

Motionärerna ansåg sig inte klart kunna bedöma i vilken utsträckning enskilda vaktbolag inte förmådde att uppfylla statliga eller andra kunders krav på utbildning hos vaktpersonalen, effektivitet m. m. Staten borde dock enligt motionärerna såsom beställare och i sin egenskap av auktorisationsmyndighet ha tillfredsställande möjligheter att föreskriva kompetens och behörighet i fråga om vakttjänstens utövande och att kontrollera vaktverksamheten där den avsåg statliga intressen.

Enligt motionärerna kunde det starkt ifrågasättas huruvida det var lämpligt att organisera den statliga bevakningsverksamheten i bolagsform. Samhällsintresset talade enligt motionärernas mening för att militärmyndigheterna till sig knöt i offentlig tjänst anställd bevakningspersonal, som hade att arbeta under ämbets- eller tjänstemannaansvar samt i övrigt var underkastad reglerna för statliga befattningshavare.

I utskottsutlåtandet (SU 1964:121) yrkades bifall till propositionen, och utskottsmajoriteten instämde helt i departementschefens argumentation. Utskottsreservanterna yrkade däremot avslag på propositionen och bifall till motionerna. Utskottsreservanterna anförde bland annat följande:

> De argument, departementschefen anfört för tillkomsten av ett statligt vaktbolag och för samordningen av bevakningen av militära och civila objekt, äro icke bärande. Det förefaller osannolikt att tillkomsten av ett statligt vaktbolag skulle vara till fördel från kostnadssynpunkt. Såsom statskontoret anfört blir bolaget i praktiken ett monopolföretag, vars prissättning blir tämligen oberoende av marknadsläget och vars verksamhet ej lär åstadkomma avsedd stimulans av konkurrensen på den av ett privat koncernföretag dominerade marknaden. Från effektivitetssynpunkt lära några vinster icke uppkomma genom inrättandet av ett statligt vaktbolag. De militära kraven på beredskap och kvalificerad bevakning torde vara lättare att tillgodose vid den av överbefälhavaren förordade bevakningen i myndighetsregi än vid en bevakning organiserad i aktiebolagsform.

Sammanfattningsvis kan sägas att ABAB:s särställning grundas på tanken, att bästa effektivitet, säkerhet och samordning av bevakningen av militära och civila objekt av betydelse från totalförsvarssynpunkt uppnås, om hela verksamheten sköts av ett statligt vaktbolag. Mot särställningen för det

statliga vaktbolaget anfördes vid riksdagsbehandlingen bl. a. dels att bevakningen av militära skyddsobjekt effektivast kunde ske i militärens egen regi, och dels att staten hade maktmedel att säkerställa tillräcklig effektivitet, m. m. från de privata vaktbolagens sida.

10.4 Lagstiftningen om bevakningsföretag m. m.

10.4.1 *Allmänt*

De nu gällande bestämmelserna om bevakningsföretag finns i lagen (1974:191) om bevakningsföretag och bevakningsföretagskungörelsen (1974:462). Lagen om bevakningsföretag (prop. 1974:39, NU 12, rskr 125) ersatte den tidigare gällande kungörelsen (1951:640, ändrad 1961:7) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag (auktorisationskungörelsen).

Den nya lagstiftningen år 1974 innebar införande av obligatorisk auktorisation av bevakningsföretag med straffsanktion mot bevakningsföretagsverksamhet utan auktorisation. Genom den nya lagstiftningen kom i princip samma bestämmelser att gälla för ABAB som för privata bevakningsföretag. Lagen gäller dock inte statlig eller kommunal myndighet.

Rikspolisstyrelsen fick i den nya lagen befogenhet att efter samråd med berörda arbetsmarknadsorganisationer och branschorganisationer utfärda föreskrifter för utbildningen av väktare samt om väktares uniform och utrustning i övrigt. Redan tidigare hade rikspolisstyrelsen motsvarande befogenheter i fråga om ordningsvakter. Väktare i auktoriserade bevakningsföretag fick genom den nya lagstiftningen samma skydd som ordningsvakter enligt reglerna om våld mot tjänsteman i 17 kap. 1 § brottsbalken (sedermera 17 kap. 5 § brottsbalken).

En väktare i ett auktoriserat bevakningsföretag har i denna egenskap inte några särskilda befogenheter i fråga om möjligheten att ingripa mot andra personer eller att använda våld för att genomföra i arbetsuppgifterna ingående åtgärder. En ordningsvakt har däremot en del sådana befogenheter. Om annat inte framgår av förordnandet får han sålunda i vissa fall tillgripa våld för att verkställa tjänsteåtgärd. Han får under samma förutsättning också tillfälligt omhänderta bl. a. den som uppträder ordningsstörande. Väktare utan ordningsvaktsförordnande har däremot endast den rätt som enligt 24 kap. 7 § rättegångsbalken tillkommer envar, nämligen att gripa bl. a. den som ertappas på bar gärning eller flyende fot när det är fråga om brott som kan straffas med fängelse.

Liksom i den gamla lagstiftningen är numera villkoren för auktorisation av bevakningsföretag att företagets organisation och planläggning av verksamheten efter prövning befunnits lämplig (3 §) och att en person utsetts som föreståndare för verksamheten och efter prövning befunnits lämplig. Enligt den nya lagstiftningen skall all personal hos auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretagets styrelse (4 §). Reglerna var ungefär desamma i den gamla lagstiftningen. Där fanns dock ingen föreskrift om personalprövning av bevakningsföretagets

styrelse. Sedan ansökan om personalprövning gjorts får, enligt 6 § lagen om bevakningsföretag, auktoriserat bevakningsföretag i avbidan på beslut eller besked i ärendet anlita den som ansökningen avser endast för verksamhet, i vilken han ej får befattning med något förhållande, som har betydelse för rikets säkerhet. Godkännandemyndighetens personalprövning skall, enligt 8 § bevakningsföretagskungörelsen, slutföras inom två veckor, om ej särskilda skäl föranleder annat.

Enligt den gamla lagstiftningen ägde länsstyrelse, utan hinder av vad som stadgades om obligatorisk personalprövning, "då omständigheterna därtill föranleda, i samband med auktorisation meddela företag tillstånd att för tillfälliga uppdrag av visst slag anlita personal, som icke underkastats förut nämnd prövning" (2 § kungörelsen om auktorisation av enskilda bevakningsföretag).

Den nya lagstiftningen om bevakningsföretag innebär således minskat utrymme för auktoriserade bevakningsföretag att anlita personal som inte underkastats personalprövning.

Fråga om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte. Länsstyrelsen skall inhämta rikspolisstyrelsens yttrande i ärende om auktorisation. Har länsstyrelsen och rikspolisstyrelsen skilda uppfattningar i ärendet skall detta underställas regeringen. Länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserat bevakningsföretag. Enligt den gamla lagstiftningen låg hela ansvaret för auktorisation av enskilda bevakningsföretag på länsstyrelsen.

Personalprövning göres beträffande den som har hemvist inom Stockholms, Göteborgs, Malmö eller Visby polisdistrikt av polisstyrelsen och i övriga fall av länsstyrelsen i det län där han har hemvist. I väntan på beslut i ärendet får bevakningsföretag anlita den som ansökan avser, dock endast för verksamhet där han inte har befattning med något förhållande som har betydelse för rikets säkerhet.

Har auktorisation eller godkännande för anställning i auktoriserat bevakningsföretag meddelats enligt kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag anses auktorisation eller godkännande ha meddelats enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Då den nya lagen trädde i kraft ansågs sålunda exempelvis Securitas ha fått auktorisation och dess tidigare anställda personal vara godkänd enligt den nya lagen.

10.4.2 *Personalkontrollkungörelsen*

Inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst som är av betydelse för rikets säkerhet kallas personalkontroll. Förfarandet vid sådan kontroll regleras i personalkontrollkungörelsen (1969:446). Personalkontroll får som regel ske endast i fråga om tjänst som av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av vederbörande myndighet har bedömts vara av betydelse för rikets säkerhet (4 §). Om tjänsten anses vara av synnerlig sådan betydelse placeras den i skyddsklass 1, annars i skyddsklass 2. Framställning om utlämnande av uppgifter för personalkontroll skall göras hos rikspolisstyrelsen (7 §).

Varje uppgift som är tillgänglig i polisregister får lämnas ut beträffande den som innehar eller skall tillträda tjänst i skyddsklass 1 (8 §). Beträffande den

som innehar eller avses skola tillträda tjänst i skyddsklass 2 får rikspolisstyrelsen däremot lämna ut uppgifter endast i de fall då den undersökte har dömts eller är misstänkt för vissa mot rikets säkerhet riktade handlingar eller kan befaras vara beredd att delta i sådan handling (9 §). För den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. föres polisregister vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen (2 §).

Om tjänst i skyddsklass 2 är förenad med bevakningsuppgift eller med visst förmögenhetsansvar får rikspolisstyrelsen lämna ut vissa ytterligare uppgifter ur polisregister (10 §). Det gäller här framför allt uppgifter om domar de senaste tio åren avseende vissa brott enligt brottsbalken samt enligt varusmugglings-, trafikbrotts- och narkotikalagstiftningen.

Rikspolisstyrelsens prövning av fråga om utlämnande av uppgift ur polisregister för personalkontroll skall ske i plenum (11 § första stycket). Om frågan avser utlämnande av uppgift enligt 10 § eller om det är uppenbart att uppgift inte skall lämnas ut i fall som avses i 8 eller 9 § får dock rikspolischefen ensam besluta i ärendet (11 § 4 st.). Då beslut fattas av rikspolisstyrelsen i plenum får uppgift lämnas ut endast om alla är ense om beslutet.

Fråga om antagning av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet avgörs av rikspolisstyrelsen i plenum, om det i polisregister finns sådan uppgift angående den som ärendet rör, att fråga om utlämning av uppgiften till annan myndighet enligt 11 § första stycket personalkontrollkungörelsen skulle ha avgjorts i denna ordning. Uppgifter av den typ som anges i 10 § personalkontrollkungörelsen föranleder följaktligen inte avgörande i anställningsfrågan av rikspolisstyrelsen i plenum.

Före personalkontrollkungörelsens ikraftträdande den 1 oktober 1969 gällde bestämmelserna i (det hemliga) brevet till statspolisintendenten den 30 juni 1961 angående statspolisintendentens befattning med personalkontrollen. Efter polisväsendets förstatligande år 1964 övertogs statspolisintendentens uppgifter i fråga om personalkontrollen av rikspolisstyrelsen.

10.4.3 *Personalkontrollen före lagen om bevakningsföretag år 1974*

Före ikraftträdandet av lagen om bevakningsföretag skulle prövning av personal i auktoriserat enskilt bevakningsföretag ske i den ordning som tillämpas vid rekrytering av polispersonal (2 § auktorisationskungörelsen).

Vid den tidpunkt då auktorisationskungörelsen antogs, föreskrevs i 23 § polisreglementet (1948:332) att för att kunna förordnas till extra konstapel eller extra fjärdingsman skulle sökande bl. a. "hava sådan medborgerlig inställning att han kan antagas komma att städse tillförlitligt fullgöra sin tjänsteplikt". Motsvarande föreskrift bibehölls i 25 § polisreglementet (1961:571) i fråga om behörighet att antagas som polisaspirant eller med polisaspirant jämförlig extra polisman, då 1948 års polisreglemente upphävdes.

Efter polisväsendets förstatligande har rikspolisstyrelsen utfärdat motsvarande föreskrift angående medborgerlig inställning för att kunna antagas som polisaspirant, i enlighet med rikspolisstyrelsens åliggande enligt 89 § polisinstruktionen (1964:764) resp. 88 § polisinstruktionen (1965:686), att meddela föreskrifter om behörighet för att antagas till polisaspirant resp. "extra

polisman i rekryteringskår". Samma föreskrift gäller fortfarande, sedan rikspolisstyrelsen enligt 80 § polisinstruktionen (1972:511) fått uppgiften att antaga "sådan extra polisman som tillhör rekryteringspersonalen".

Så länge auktorisationskungörelsen var i kraft, dvs. från den 1 november 1951 till den 1 juli 1974, tillämpades sålunda personalkontroll på i princip alla dem som anställdes i auktoriserade enskilda bevakningsföretag. Likaså har personalkontroll tillämpats på dem som anställts av ABAB så länge företaget funnits, dvs. sedan år 1964. Sedan lagen om bevakningsföretag trädde i kraft den 1 juli 1974 skall alla som anställts i legala bevakningsföretag ha blivit personalprövade med tillämpning av samma regler för ABAB som för enskilda bevakningsföretag.

10.4.4 *ABAB:s personalkontrollrätt åren 1964–1969*

ABAB har rätt att själv företa personalkontroll av sin personal (3 § personalkontrollkungörelsen). Förutom ABAB och Sveriges Radio AB har enbart myndigheter och chef för statsdepartement personalkontrollrätt. Det är främst myndigheter med anknytning till försvaret, kommunikations- och rättsväsendet som har denna rätt.

ABAB fick ursprungligen sin personalkontrollrätt genom ett (hemligt) regeringsbeslut den 23 oktober 1964, dvs. ABAB har haft personalkontrollrätt från företagets start. Även under 60-talet var ABAB och Sveriges Radio de enda icke-myndigheterna med personalkontrollrätt. Fram till personalkontrollkungörelsens ikraftträdande den 1 oktober 1969 kunde ABAB få fullständiga polisregisterutdrag beträffande dem som sökte anställning hos ABAB. ABAB kunde få tillgång till fullständiga polisregisterutdrag beträffande sin väktarpersonal före personalkontrollkungörelsens ikraftträdande, därför att ABAB:s samtliga väktare fick ordningsvaktsförordnande.

Myndigheter med personalkontrollrätt, som anlitade enskilda bevakningsföretag, kunde också göra personalkontroll av den väktarpersonal som anlitades. Uppgifter ur polisregistret vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning kunde emellertid då erhållas endast om rikspolisstyrelsen i plenum enhälligt tillstyrkte utlämnande av uppgift, medan samma uppgifter kunde utlämnas till ABAB efter beslut av rikspolischefen ensam. Myndigheter utan generell personalkontrollrätt måste ansöka om personalkontrollrätt hos regeringen. Proceduren för att verkställa färska personalkontroller var följaktligen krångligare för myndigheter som anlitade enskilda bevakningsföretag än för myndigheter som anlitade ABAB. Underlaget för prövningen var dessutom mindre omfattande. Vidare var rikspolischefen före personalkontrollkungörelsens ikraftträdande skyldig att utan att framställning gjorts från ABAB underrätta ABAB om kompletterande eller nya uppgifter i polisregistret vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning. Någon motsvarande skyldighet fanns inte beträffande nya uppgifter rörande personal vid enskilda auktoriserade bevakningsföretag.

Rikspolischefens skyldighet att utan att framställning därom gjorts utlämna uppgift, som tillförts register efter det att personalkontroll skett, försvann genom personalkontrollkungörelsens ikraftträdande. Skyldigheten återinfördes i april 1976 genom förordningen (1976:110) om ändring i personalkontrollkungörelsen (7 §). Frågan skall normalt prövas av rikspolisstyrelsen.

10.4.5 *ABAB:s personalkontrollrätt åren 1969–1974*

I och med att personalkontrollkungörelsen trädde i kraft, kunde ABAB inte längre få tillgång till fullständiga polisregisterutdrag efter beslut av rikspolischefen. ABAB kunde endast få tillgång till vissa uppgifter ur polisregister enligt 9 och 10 §§ personalkontrollkungörelsen efter enhälligt beslut av rikspolisstyrelsen (säkerhetsavdelningens register) resp. av rikspolischefen (vissa uppräknade brott). Proceduren och underlaget för myndigheters personalkontroll av väktare hos enskilda bevakningsföretag som anlitades var däremot i stort sett oförändrade.

Proceduren och underlaget för personalkontrollen vid nyanställning av väktare hos auktoriserade enskilda bevakningsföretag var också oförändrade efter personalkontrollkungörelsens ikraftträdande. Prövning skedde i den ordning som tillämpades vid rekrytering av polispersonal med tillgång till fullständiga polisregisterutdrag.

Enligt 3 § lagen (1965:94) om polisregister skall utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister meddelas när framställning därom göres av bl. a. rikspolisstyrelsen, länsstyrelse eller polischef.

Redan innan lagen om bevakningsföretag trädde i kraft skulle personalprövningen i auktoriserade enskilda bevakningsföretag verkställas av länspolischefen eller i de tre största städernas polisdistrikt av polischefen. ABAB skötte emellertid sin egen personalkontroll enligt 3, 9 och 10 §§ personalkontrollkungörelsen. Till skillnad från ABAB hade länspolischeferna och polischeferna tillgång till fullständiga polisregisterutdrag. Underlaget för personalkontrollen var följaktligen bättre för enskilda auktoriserade bevakningsföretag än för ABAB före tillkomsten av lagen om bevakningsföretag. När lagen om bevakningsföretag trädde i kraft den 1 juli 1974 blev ABAB likställt med privata auktoriserade bevakningsföretag i detta hänseende.

10.4.6 *ABAB:s personalkontrollrätt efter år 1974*

Rikspolisstyrelsen framhöll i sitt remissyttrande över den departementspromemoria angående enskilda bevakningsföretag, som föregick propositionen (1974:39) med förslag till lag om bevakningsföretag, att en inte önskvärd följd av det framlagda förslaget skulle bli, att olika bestämmelser skulle komma att gälla för ABAB och övriga bevakningsföretag såvitt avsåg underlaget för bedömning av de anställdas lämplighet. ABAB, som har behörighet att företaga personalkontroll, har tillgång till uppgifter angående endast vissa brott, medan länsstyrelserna som handhar prövningen före anställning i enskilt bevakningsföretag har tillgång till fullständiga polisregisterutdrag, påpekade rikspolisstyrelsen.

I propositionen påpekade emellertid departementschefen, att den av rikspolisstyrelsen påtalade skillnaden mellan ABAB och enskilda auktoriserade bevakningsföretag i fråga om underlaget för personalkontrollen skulle försvinna, genom att den i propositionen föreslagna regleringen skulle göras tillämplig på alla självständiga företag i branschen oavsett ägarform. Detta innebar bl. a., att godkännande för anställning i ABAB i fortsättningen skulle prövas av samma myndighet som skulle verkställa motsvarande prövning i andra fall, framhöll departementschefen. Enligt lagen om bevakningsföretag

verkställs sålunda numera personalprövning av polisstyrelsen inom Stockholms, Göteborgs, Malmö eller Visby polisdistrikt och i övriga fall av länsstyrelsen både för anställning i ABAB och för anställning i enskilt bevakningsföretag.

Polisstyrelsens funktioner i dessa ärenden utövas av polischefen, som enligt lagen om polisregister kan få fullständiga polisregisterutdrag. Länsstyrelsens funktioner utövas av länspolischefen. Även länspolischefen har rätt att få fullständiga polisregisterutdrag enligt lagen om polisregister.

Trots att personalkontrollen av dem som anställs av ABAB övertagits av länsstyrelsen (länspolischefen) och i vissa polisdistrikt av polisstyrelsen (polischefen), har ABAB kvar sin personalkontrollrätt enligt 3 § personalkontrollkungörelsen.

ABAB kan göra färska personalkontroller för särskilda uppdrag. Personalkontrollen enligt lagen om bevakningsföretag sker ju i normalfallet endast i samband med nyanställning, varefter den som kontrollerats är godkänd som väktare i princip till pensioneringen eller så länge han är verksam som väktare. Enskilda bevakningsföretag kan givetvis inte göra några färska personalkontroller för särskilda uppdrag, eftersom de inte har personalkontrollrätt.

Myndigheter med personalkontrollrätt som anlitar enskilda bevakningsföretag kan göra färska personalkontroller av väktarna för särskilda uppdrag, om uppdraget gäller bevakning av skyddsföremål. I enlighet med 1 § personalkontrollkungörelsen kan väktarna då personalkontrolleras som om de var anställda av myndigheten. För myndigheter med personalkontrollrätt är proceduren för att verkställa färska personalkontroller följaktligen lika enkel oavsett om ABAB eller ett enskilt bevakningsföretag anlitas. Uppgift ur polisregister utlämnas efter enhälligt beslut av rikspolisstyrelsen (säkerhetsavdelningens register) eller av rikspolischefen (vissa uppräknade brott).

Myndigheter utan personalkontrollrätt som anlitar enskilda bevakningsföretag måste göra framställning till regeringen för att kunna göra färska personalkontroller av väktarna för särskilda uppdrag. Först efter tillstånd från regeringen kan sådana myndigheter begära uppgifter ur polisregister från rikspolisstyrelsen i enlighet med 9 och 10 §§ personalkontrollkungörelsen. Proceduren för att verkställa färska personalkontroller är följaktligen krångligare för myndigheter utan generell personalkontrollrätt om enskilt bevakningsföretag anlitas än om ABAB anlitas. I det senare fallet verkställer ABAB personalkontrollen.

Av de myndigheter som enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning måste anlita ABAB för bevakning av skyddsföremål i vissa kommuner är det endast statens livsmedelsverk som saknar personalkontrollrätt. Av de myndigheter, som inte omfattas av förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning, och som enligt överbefälhavarens brev till regeringen den 3 september 1974 om utvidgning av ABAB:s särställning hade skyddsföremål, saknar lantbruksstyrelsen och planverket personalkontrollrätt. De övriga två myndigheter som nämndes i detta sammanhang i ÖB:s brev, luftfartsverket och postverket, har däremot personalkontrollrätt.

10.4.7 *Myndigheternas ansvar för säkerhetsskyddet*

I propositionen angående bildande av ett statligt aktiebolag för bevakningstjänst m. m. (prop. 1964:108) framhöll departementschefen att myndigheternas ansvar för bevakning och säkerhet inom deras lokaler inte skulle rubbas genom bildandet av det statliga bevakningsbolaget. Myndigheternas ansvar regleras f. n. genom kungörelsen (1966:273) om säkerhetsskydd vid statsmyndigheter (med ändringar 1967:573 och 1970:106).

Statsmyndighet, som har befattning med uppgift eller förhållande som angår rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt, skall vidtaga åtgärder för säkerhetsskydd inom sitt verksamhetsområde (1 §).

Säkerhetsskydd innefattar sekretess- och tillträdesskydd, personalkontroll, undervisning och annan information om samt kontroll av de tre förstnämnda typerna av säkerhetsskydd (2 §).

Myndighet, som ej endast tillfälligt har befattning med uppgift eller förhållande som angår landets säkerhet, skall utse en tjänsteman i ledande ställning att som säkerhetschef handha säkerhetsskyddet (3 §).

Allmänna föreskrifter om tillämpning av säkerhetsskyddskungörelsen samt råd och anvisningar om säkerhetsskydd meddelas av överbefälhavaren för myndigheter som hör till försvarsdepartementet och av rikspolisstyrelsen för övriga myndigheter. Överbefälhavaren resp. rikspolisstyrelsen utför också kontroll av säkerhetsskyddet vid myndigheterna (4 §).

Då beslutet om ABAB:s bildande togs av riksdagen år 1964 reglerades de civila myndigheternas ansvar för säkerhetsskyddet genom cirkuläret (1953:53) om iakttagande av tystlåtenhet rörande förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. De militära myndigheternas ansvar för säkerhetsskyddet reglerades genom cirkuläret den 12 april 1940 med bestämmelser i fråga om sättet för förvaring m. m. av hemliga handlingar rörande rikets försvar och cirkuläret den 12 april 1940 med bestämmelser i fråga om sättet för försändande av hemliga handlingar rörande rikets försvar. Säkerhetsskyddet enligt dessa förordningar innefattade endast sekretesskydd men däremot inte tillträdesskydd och personalkontroll.

Enligt cirkuläret (1953:53) skulle, därest säkerhetsfrågorna var av större omfattning, myndigheten inom sig utse en befattningshavare i auktoritativ ställning med uppgift att direkt under myndighetens chef handlägga ärenden rörande säkerhetstjänsten samt leda upplysningsverksamhet härom. Civilförsvarsstyrelsen hade enligt cirkuläret att tillhandagå de civila myndigheterna med råd och upplysningar i säkerhetsfrågor. Däremot fanns ingen föreskrift om att civilförsvarsstyrelsen skulle kontrollera säkerhetsskyddet vid civila myndigheter.

Först genom säkerhetsskyddskungörelsen (1966:273) innefattades tillträdesskydd i säkerhetsskyddet. Tillträdesskydd definierades som "skydd mot obehörigs tillträde till anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, där hemlig handling eller annat av betydelse för landets säkerhet förvaras eller verksamhet av sådan betydelse drives". Sekretesskydd definierades som "skydd mot att innehållet i hemlig handling eller annan uppgift av betydelse för landets säkerhet kommer till obehörigs kännedom".

Personalkontroll innefattades i säkerhetsskyddet först genom kungörelsen (1970:106) om ändring i säkerhetsskyddskungörelsen. Statsmyndigheterna

ålades genom denna kungörelse att vidta åtgärder för "skydd mot att den som ej är pålitlig från säkerhetssynpunkt får tjänst, vikariat eller uppdrag som avses i 1 § personalkontrollkungörelsen", dvs. tjänst, vikariat eller uppdrag som är av betydelse för rikets säkerhet. Myndigheter som anlitar bevakningsföretag har följaktligen sedan år 1970 uttryckligen skyldighet att se till att företagets ledning och den väktarpersonal som anlitas har undergått personalkontroll, om uppdraget är av betydelse för rikets säkerhet. Den personalkontroll som alla väktare i legala bevakningsföretag undergått vid anställningsförfarandet torde därvid inte vara tillfyllest. Färska personalkontroller för särskilda uppdrag av denna typ torde vara nödvändiga. I personalkontrollkungörelsen (6 §) föreskrives, att förnyad kontroll bör företagas när särskild anledning föreligger.

Myndigheternas ansvar för personalkontrollen har följaktligen skärpts väsentligt sedan beslutet om inrättande av ABAB togs. Vid den tidpunkten fanns ingen uttrycklig föreskrift om vare sig tillträdesskydd eller personalkontroll. Kunskaperna om reglerna för personalkontrollen var troligen inte heller särskilt väl spridda bland myndigheterna, eftersom stadgandena om personalkontrollen var hemligstämplade.

10.4.8 *Väktarutbildningen*

Enligt 12 § lagen om bevakningsföretag meddelar rikspolisstyrelsen efter samråd med berörda arbetsmarknadsorganisationer och branschorganisationer närmare föreskrifter om utbildningen av väktare samt om väktares uniform och utrustning i övrigt. Enligt 8 § utövar länsstyrelsen tillsyn över auktoriserat bevakningsföretag.

Stomplanen för grundutbildning av hel- och deltidsanställda väktare enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter består av 217 timmars utbildning, varav 120 timmar praktisk yrkesträning och 97 timmar ren utbildning. Grundutbildningen skall påbörjas snarast möjligt och avslutas senast tre månader efter anställningsdagen (heltidsanställd väktare) eller sex månader efter anställningsdagen (deltidsanställd väktare).

Stomplanen för grundutbildning av korttidsanställda väktare enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter består av 40 timmars utbildning. Däri ingår ingen praktisk yrkesträning. Med korttidsanställd väktare avses personal som under högst tre månader, företrädesvis sommartid, anlitas under ordinarie väktares ledighet. Korttidsanställd väktare bör enligt rikspolisstyrelsens föreskrifter inte tilldelas bevakningsuppgift av mera kvalificerad art. Företaget bör eftersträva att ge sådan väktare bevakningsuppgifter som kan fullgöras under överinseende av väktare med erfarenhet av bevakningstjänst.

Bevakningsföretaget bekostar och ansvarar för att i företaget anställd väktare erhåller föreskriven utbildning. Företaget utser lämplig person för utbildningens genomförande. Av ansökan om tillstånd till auktorisation skall framgå hur företaget avser att bedriva utbildningen, uppgift om person som avses åläggas ansvar för dess genomförande samt i förekommande fall uppgift om sökanden i väsentlig mån anser sig behöva göra avvikelser från föreskriven utbildning samt motiven härför. Om bevakningsföretaget för

bevakningstjänsten i väsentlig mån anser sig behöva göra avvikelser från föreskriven grundutbildning skall frågan underställas auktorisationsmyndigheten.

ABAB har från starten år 1965 organiserat utbildning av sina väktare i tre veckor *före* inträde i tjänst. Det motsvarar ungefär den av rikspolisstyrelsen föreskrivna väktarutbildningen, exkl. praktisk yrkesträning, (97 timmar) plus den av rikspolisstyrelsen föreskrivna ordningsvaktsutbildningen (16 timmar). Som redan nämnts har så gott som samtliga av ABAB anställda väktare ordningsvaktsförordnande. Inom branschens största företag, Securitas, har endast ca 2 procent av väktarna ordningsvaktsförordnande.

Enligt 90 § polisinstruktionen (1972:511) meddelas ordningsvaktsförordnande av polismyndighet. Förordnande får meddelas endast den som prövas lämplig att utöva polisverksamhet som förordnandet avser och får när som helst återkallas. Rikspolisstyrelsen meddelar närmare föreskrifter om prövningen.

Enligt den av rikspolisstyrelsen utfärdade stomplanen för ordningsvaktsutbildning skall utbildningen omfatta minst 16 timmar. Ordningsvakter utbildas i polisens regi. ABAB har emellertid fått dispens att ge sina väktare ordningsvaktsutbildning i egen regi. För ABAB-väktare i utsatt position, exempelvis ordningsvakter vid tunnelbanestationer i Stockholm, meddelar ABAB särskild ordningsvaktsutbildning omfattande 40 timmar.

Vid bevakning av vissa militära skyddsföremål krävs enligt militära instruktioner ("Vakt B") ordningsvaktsförordnande. I uppgiften ingår då att avvisa obehöriga från tillträde.

Ordningsvaktsutredningen har i ett i mars 1978 avlämnat betänkande (SOU 1978:33) föreslagit ändrade regler beträffande förordning av ordningsvakter. Där föreslås bl. a. ändringar av bestämmelserna i fråga om ordningsvaktsförordnanden för bevakning av militära skyddsföremål. Dessutom föreslås bl. a. ett stadgande om att ordningsvaktsförordnande skall gälla i högst tre år.

Väktarutbildningsutredningen (Ju 1975:05) skall lämna ett betänkande inom kort. Enligt tilläggsdirektiv (Dir 1977:51) skall väktarutbildningsutredningen närmare utreda förutsättningarna för att samhället svarar för väktarutbildningen i större utsträckning än vad som förutsattes i de ursprungliga direktiven. Utredaren bör därvid enligt tilläggsdirektiven i första hand pröva möjligheten att utbildningen organiseras inom ramen för gymnasieskolan med kommun som huvudman. Vid en sådan lösning bör dock enligt tilläggsdirektiven utgångspunkten vara att undervisningen i de delar av utbildningen som omfattar arbetsteknik förläggs helt till bevakningsföretag.

Genom 8 och 12 §§ lagen om bevakningsföretag har den tidigare rådande skillnaden mellan ABAB och enskilda auktoriserade bevakningsföretag i fråga om utbildning av väktare praktiskt taget försvunnit. Detta kommer att gälla i ännu högre grad om ordningsvaktsutredningens förslag genomförs och väktarutbildningsutredningens arbete leder fram till förslag i linje med direktivens intentioner.

10.5 ABAB:s verksamhet

ABAB:s verksamhet består inte enbart av personell bevakning. Skyddspaketet "ABAB 1974" bestod av riskanalys, skyddsplanering, installation/underhåll, låsservice, rutiner/instruktioner, bevakning och larmstationer. Samtliga delar i skyddspaktetet ombesörjdes av ABAB. ABAB var etablerat i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Skyddspaketet "ABAB 1976" bestod av riskanalys (ombesörjt av ABAB), skyddsplanering (ABAB), installationer/underhåll (televerkets larmdivision), låsservice (ABAB), rutiner/instruktioner (ABAB), bevakning (ABAB och Skyddsbevakning) och larmstationer (SOSAB och ABAB). ABAB var etablerat i Stockholm, Göteborg, Malmö, Linköping och Karlstad. Skyddsbevakning var etablerat i Södertälje, Stockholm, Arlanda, Norrköping, Sturup och Göteborg.

Mellan år 1974 och år 1976 hade ABAB köpt dotterföretaget Skyddsbevakning, sålt installationsverksamheten till televerket och ingått samarbetsavtal med televerkets larmdivision för tekniska installationer, avbrutit projektet med eget alarmcentralsystem och ingått samarbetsavtal med SOS Alarmering AB (SOSAB). Dessa åtgärder vidtogs enligt ett strategibeslut för ABAB-gruppen som togs år 1975.

Enligt strategibeslutet år 1975 skall ABAB vara verksamt inom skydd och service. ABAB skall erbjuda bevakningstjänster dels med moderbolaget och dels med ett dotterbolag. Moderbolaget och dotterbolaget skall särprofileras bl. a. genom inriktning, utbildning, prispolitik och grafisk standard. ABAB inriktas mot totalförsvarssektorn, polisiära sektorn och andra kvalificerade objekt samt värdetransportområdet. Dotterbolaget Skyddsbevakning (med transportarbetaravtal) inriktas mot konkurrenssektorn.

Vidare skall ABAB-gruppen enligt beslutet år 1975 tillsammans med televerkets larmdivision erbjuda ett fullständigt skydd bestående av såväl teknik, riskanalys, skyddsplanering som personell bevakning och åtgärdsservice. ABAB investerar inte i egna larmcentraler, utan alla möjligheter till samarbete med SOSAB tillvaratages.

Kännetecknande för ABAB är enligt företagsledningen att urvalet av anställda sker på speciellt sätt, att utbildning sker på speciellt sätt före anställning, att tjänstemannavillkor (HTF och SALF) ger en stabilare kader av bevakningspersonal och att inriktningen är att ge *en* kvalitet åt kunderna till fasta priser. Dotterbolaget Skyddsbevakning har däremot flexibel prissättning, något mindre kvalificerad utbildning än ABAB, transportarbetaravtal såsom branschen i övrigt och urval av personal såsom branschen i övrigt. Väktare rekryteras till ABAB från Skyddsbevakning sedan man fått bättre personkännedom.

Stora kunder som ABAB fått utan hjälp av förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning är polisen (ambassadbevakning, ordningsvaktsuppdrag vid tunnelbanestationer) och Sveriges Radio AB. Polisens anlitande av ABAB för nämnda uppdrag sker dock enligt regeringens bemyndigande, dvs. ABAB har särställning även för dessa uppdrag.

Inga av Skyddsbevaknings kunder har blivit kunder genom förordningen 1975:874, eftersom förordningen bara omfattar moderbolaget ABAB.

Skyddsbevakning har dock fått uppdrag vid vissa flygplatser i konkurrens med Securitas på grund av att ABAB stått som garant bakom. Bara kombinationen ABAB-Skyddsbevakning kunde klara av krav på viss styrka med vapen inom 30 minuter.

10.6 Avnämarsynpunkter

Polisen anlitar ABAB för bevakningsuppdrag, förutom i de fall kungörelsen anger, även enligt regeringens bemyndigande dels vid ambassader, konsulat o. d. i Stockholm, Göteborg och Malmö, och dels i Stockholms tunnelbana. Bevakning av polishus anses också ankomma på ABAB. Däremot är det fritt att vid behov anlita lämpligt bolag för arrestantbevakning. Rikspolisstyrelsen (RPS) anser att det sett ur styrelsens egen synvinkel finns skäl att bibehålla ABAB:s särställning så länge polisen inte har kapacitet att utföra uppgifterna med egen personal. Med särställning åsyftas här inte bara särställningen enligt förordningen 1975:874 utan även ABAB:s särställning genom regeringens bemyndigande till polisen att anlita ABAB för vissa uppdrag som inte täcks av förordningen.

Sedan år 1967 har länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anlitat ABAB i fråga om lokal, förvaringsutrymme m. m., som är av betydelse från totalförsvarssynpunkt. Först avsåg tjänsterna enbart installation och underhåll av larmanläggning men senare även kvälls- och nattrondering samt larmmottagning. Sedan år 1975 har televerket enligt förordningen 1975:874 anlitats för underhåll av larminstallationer. För objekt inom länsstyrelsen, vilka ej är att betrakta som totalförsvarsobjekt, gäller emellertid två avtal tecknade före år 1967 med Sydvakt – numera Securitas. Utöver nämnda tjänster, som regleras i avtal, har länsstyrelsen vid vissa tillfällen anlitat ABAB för bevakning t. ex. vid inbrott, vid vissa totalförsvarsövningar, vid val och röstsammanräkning samt framräkning av skatteåterbäring. Sådan bevakning har erhållits trots att beställning skett med mycket kort varsel.

Länsstyrelsen i Göteborg anser att det sett ur styrelsens egen synvinkel finns skäl att bibehålla förordningen. I enkätsvaret anförs som skäl möjligheten till personalkontroll, nuvarande utbildningsnivå, kvaliteten, tillgängligheten och servicen. Dessutom anförs att fortsatt insyn i ABAB bibehålls.

Övriga tillfrågade avnämare – försvarets radioanstalt (FRA), försvarets materielverk (FMV) och televerket – kan inte finna några skäl sett ur deras egen synvinkel för att bibehålla ABAB:s särställning.

Televerket anser inte att ett upphävande av ABAB:s särställning skulle medföra några övergångsproblem för verkets egen del. FMV anser inte att övergångsproblemen i form av tillfälligt ökade administrativa arbetsinsatser skulle bli av avgörande betydelse. FRA anser att det troligen skulle bli övergångsproblem på grund av att andra vaktbolag, att döma av redogörelser i press och andra massmedia, inte ger samma utbildning som ABAB. Länsstyrelsen i Göteborg hävdar att det skulle bli övergångsproblem såsom t. ex. omterminering av larm, omskrivning av instruktioner och utlämning av nycklar.

RPS hävdar att övergångsproblemen skulle bli stora. Upphör ABAB:s

särställning innebär detta enligt rikspolisstyrelsen att polisen måste låta egen personal överta alla bevakningsuppgifterna. Om inte polisverket dessförinnan tillförts erforderligt antal tjänster kommer detta enligt rikspolisstyrelsen att medföra stora påfrestningar för verksamheten, då ABAB anlitas på grund av att polisen saknar egen personal. Ny personal måste också utbildas innan den kan tas i anspråk.

På frågan i vilka avseenden en upphandling i konkurrens skulle påverka priset på tjänsterna, kvaliteten, tillgängligheten och servicen svarar televerket, att konkurrensen i regel främjar kundens intressen och att så bedöms vara fallet också i dessa avseenden. FMV och FRA anser att priserna skulle bli avsevärt lägre, men att kvaliteten inte skulle påverkas nämnvärt. Försvarets materielverk anser att tillgängligheten administrativt möjligen kunde försämras. Länsstyrelsen i Göteborg anser att priserna möjligen skulle bli något lägre, och att kvaliteten möjligen skulle bli något sämre på grund av sämre utbildning och personval. RPS anser att säkerhetsaspekterna skulle tillgodoses sämre.

FRA och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län skulle förmodligen anlita ABAB även i fortsättningen om inte prisskillnaden blir för stor, om ABAB:s särställning skulle upphävas. FMV skulle – därest FMV icke genom egen verksamhet skulle svara för tjänsterna – anlita ABAB i den omfattning som det vore fördelaktigast enligt upphandlingskungörelsen att anlita ABAB. Televerket anser frågan om i vilken utsträckning verket kommer att i öppen konkurrens anlita ABAB svårbedömd men anför skäl som talar emot byte av företag.

Ingen av de tillfrågade avnämarna anser att effektiviteten i verksamheten eller servicen mot allmänheten har påverkats positivt eller negativt av skyldigheten att enligt förordningen 1975:874 anlita ABAB.

FMV betraktar de starkt stigande bevakningskostnaderna som en avsevärd nackdel, som upphandlingen från ABAB medfört. ABAB synes enligt FMV ligga betydligt högre i pris än andra bevakningsbolag främst i de kommuner där monopolställning enligt förordningen 1975:874 föreligger. Bevakning i egen regi har enligt FMV också visat sig avsevärt billigare än anlitande av ABAB. FMV anser inte att det blivit någon egentlig skillnad i kvaliteten på bevakning till följd av ABAB:s monopolställning och i förhållande till ordningen före ABAB:s bildande. Möjligen skulle bevakning i egen regi ge högre kvalitet genom att personalen sannolikt kunde ges bättre person- och lokalkännedom.

FRA anser att priset hamnat på en för hög nivå på grund av ABAB:s monopolställning. Hade konkurrerande företag tillåtits eller egen personal utnyttjats såsom före ABAB:s tid borde enligt FRA priserna ha kunnat vara betydligt lägre. ABAB:s administrativa kostnader förefaller att ligga högt enligt FRA. Kvaliteten på ABAB:s tjänster har hållits mycket god, kanske på grund av att FRA är speciellt gynnat.

Enligt flertalet remissinstanser inom televerket har upphandlingen från ABAB medfört kostnadsökningar, i några fall betydande. Flertalet remissinstanser inom televerket anser det inte vara någon nämnvärd skillnad i fråga om kvalitet, tillgänglighet och service i förhållande till jämförbara företag i branschen.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att ABAB:s tjänster vad avser kvalitet, tillgänglighet samt service varit av hög klass.

10.7 Utredningens överväganden och förslag

10.7.1 *ABAB:s särställning*

När det gäller förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning är den avgörande frågan om det även utan förordningen går att säkerställa tillfredsställande effektivitet och säkerhet.

ABAB bildades och ABAB:s särställning infördes år 1965 för att undanröja brister i fråga om effektivitet och säkerhet i bevakningen av totalförsvarsobjekt i storstockholmsområdet. Sedan dess har lagstiftningen om bevakningsföretag och om myndigheternas ansvar för säkerhetsskyddet skärpts.

Enligt den lagstiftning som gällde då särställningen infördes måste väktare som anställdes i auktoriserade bevakningsföretag ha undergått personalprövning. För tillfälliga uppdrag av visst slag kunde dock personal anlitas som inte undergått personalprövning. Dessutom var icke auktoriserade bevakningsföretag tillåtna. Det fanns inga föreskrifter om utbildning av väktare i auktoriserade bevakningsföretag. ABAB-väktare underkastades i samband med nyanställningen samma personalprövning som väktare i enskilda auktoriserade bevakningsföretag, fast i ABAB:s regi. ABAB-väktare var dock mer välutbildade än väktare i enskilda auktoriserade bevakningsföretag.

I dagsläget liksom då särställningen infördes är personalprövningen vid anställningsförfarandet densamma för ABAB-väktare och för väktare i enskilda auktoriserade bevakningsföretag. Den väsentliga förändringen har emellertid inträffat att icke auktoriserade bevakningsföretag (med väktare som inte undergått personalprövning) inte längre är tillåtna. En annan förändring är att väktare som inte undergått (eller i princip inom två veckor skall undergå) personalprövning inte längre får anlitas över huvud taget. Ytterligare en förändring är att styrelsen i bevakningsföretag numera skall underkastas personalprövning. Numera finns dessutom föreskrifter om väktarutbildning som innebär att väktare i enskilda bevakningsföretag skall ha ungefär samma utbildning som ABAB-väktare.

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 inkluderades enbart sekretesskydd uttryckligen i det säkerhetsskydd som myndigheterna hade ansvar för. Numera inkluderas också uttryckligen tillträdesskydd och personalkontroll i säkerhetsskyddet. Samtidigt har möjligheterna att anlita icke personalkontrollerad och otillräckligt utbildad väktarpersonal inskränkts kraftigt genom den nya lagstiftningen om bevakningsföretag.

Möjligheterna för myndigheter utan personalkontrollrätt att få en aktuell personalkontroll utförd inför särskilda uppdrag är större då ABAB anlitas än då enskilda bevakningsföretag anlitas. Dessa myndigheter måste begära tillstånd av regeringen för att få personalkontroll utförd på väktare från enskilda bevakningsföretag, medan de vid anlitande av ABAB kan få personalkontrollen utförd via ABAB. Myndigheter med personalkontrollrätt har däremot samma möjligheter till aktuell personalkontroll i samband med särskilda uppdrag, oavsett om ABAB eller ett enskilt bevakningsföretag anlitas. ABAB har inte större lagliga möjligheter än myndigheten själv att

utföra personalkontroll.

Enligt 1 och 2 §§ säkerhetsskyddskungörelsen är myndigheterna skyldiga att se till att personalkontrollen är tillfredsställande beträffande personer som får tjänst, vikariat eller uppdrag som är av betydelse för rikets säkerhet. Enligt 6 § personalkontrollkungörelsen bör förnyad personalkontroll företagas när särskild anledning föreligger. Detta innebär, då en myndighet anlitar ett bevakningsföretag, att det yttersta ansvaret för att väktarna är personalkontrollerade vilar på myndigheten och att myndigheten bör göra särskild personalkontroll då uppdraget är känsligt från säkerhetssynpunkt.

Enligt lagen om bevakningsföretag får en väktare, som ännu inte hunnit undergå personalprövning, i avbidan på godkännandemyndighetens beslut eller besked i ärendet anlitas av bevakningsföretag endast för verksamhet i vilken han ej får befattning med något förhållande som har betydelse för rikets säkerhet. Bevakningsföretag som sätter in icke personalprövad personal på säkerhetskänsliga uppdrag begår således lagbrott. Om ett sådant lagbrott äger rum, har den myndighet som anlitat bevakningsföretaget svikit sitt åliggande enligt säkerhetsskyddskungörelsen att se till att säkerhetskänsliga uppdrag inte går till den som ej är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Det är således inte enbart tillsynsmyndigheten, länsstyrelsen, som skall se till att bevakningsföretaget följer föreskrifterna om personalprövning.

Inte heller när det gäller väktarutbildningen är det enbart tillsynsmyndighetens sak att hålla uppsikt över att utfärdade föreskrifter följs av bevakningsförtaget. Föreskrifterna om sekretesskydd och tillträdesskydd i säkerhetsskyddskungörelsen innebär att även den myndighet som anlitar bevakningsföretaget har ansvar för att den personal som anlitas är av tillfredsställande kvalitet. Myndighetens möjligheter att kontrollera väktarnas utbildning är dock väsentligt mindre än deras möjligheter att kontrollera pålitligheten från säkerhetssynpunkt. Å andra sidan är kontrollen av pålitligheten från säkerhetssynpunkt av väsentligt större vikt än kontrollen av utbildningen.

Vid bevakning av vissa militära skyddsföremål krävs enligt nuvarande bestämmelser ordningsvaktsförordnande. Ordningsvaktsförordnande krävs även vid uppdrag åt polisen såsom bevakning av ambassader m. m., tunnelbanestationer och polishus. Polismyndighet meddelar ordningsvaktsförordnande. Rikspolisstyrelsen meddelar föreskrifter om lämplighetsprövning och om utbildning av ordningsvakter. Utbildningen sker i polisens regi utom för ABAB-väktare, som utbildas i ABAB:s regi. Nästan samtliga ABAB-väktare har ordningsvaktsförordnande. Det säger sig självt att polisens kontroll av ordningsvakters lämplighet och utbildning inte är sämre då de är anställda av enskilda bevakningsföretag än då de är anställda av ABAB.

I avtalet mellan rikspolisstyrelsen och ABAB angående bevakning av vissa ambassader m. m. i Stockholm finns en paragraf där det föreskrives, att bevakningsmännen, innan de insättes på i avtalet angiven uppgift, skall ha erhållit särskild utbildning om polisens organisation och arbetssätt och om vissa taktiska frågor m. m. För sådan utbildning ställer polischefen i Stockholm utan kostnader för bolaget lärare till förfogande. Det finns ingenting som hindrar att avtal med motsvarande klausul om särskild ordningsvaktsutbildning i polisens regi träffas med enskilda auktoriserade

bevakningsföretag, så att motsvarande kontroll av utbildningen från polisens sida erhålls.

Det ligger f. ö. helt inom ramen för rikspolisstyrelsens och överbefälhavarens befogenheter enligt säkerhetsskyddskungörelsen att för bevakningsuppdrag som är särskilt känsliga från säkerhetssynpunkt utfärda föreskrifter till myndigheterna om att avtalen skall innehålla en paragraf om särskild kompletterande utbildning på myndighetens bekostnad i polisens regi eller i militär regi. Därigenom kan också personalkontrollen och kontrollen av utbildningen förbättras.

Rikspolisstyrelsens och överbefälhavarens representation i ABAB:s styrelse har under hand till utredningen anförts till stöd för uppfattningen, att säkerhetskontrollen är bättre inom ABAB än inom enskilda auktoriserade bevakningsföretag. Denna styrelserepresentation torde emellertid vara av marginell betydelse när det gäller kontrollen av enskilda väktares utbildning och medborgerliga pålitlighet jämfört med reglerna om personalprövning av väktare och styrelseledamöter i bevakningsföretag och reglerna om myndigheternas ansvar för säkerhetsskyddet.

Farhågor har uttalats för att främmande makt via utländskt förvärv av enskilt bevakningsföretag skulle kunna få insyn i förhållanden av betydelse för rikets säkerhet. Utredningen (Ju 1973:17) om utländska övertaganden av svenska företag, som beräknas bli färdig i september 1978, kommer enligt uppgift att lämna förslag som undanröjer dylika risker. Tillfredsställande garantier mot utländska förvärv av bevakningsföretag verksamma i Sverige kommer att föreslås. Därtill kommer de tidigare redovisade reglerna i lagen om bevakningsföretag om kontroll av medborgerlig pålitlighet hos föreståndaren för verksamheten samt hos ledamöter i bevakningsföretags styrelse.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör ABAB:s särställning enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning upphävas. ABAB:s särställning enligt vissa regeringsbeslut och enligt regleringsbrev bygger på förordningen och bör följaktligen upphävas som en följd av förordningens upphävande.

ABAB:s särställning i förhållande till konkurrenterna i fråga om personalkontrollen innebär en viss konkurrensfördel och är en följd av särställningsförordningen. ABAB:s rätt till personalkontroll enligt 3 § personalkontrollkungörelsen bör därför upphävas.

10.7.2 *Risken för monopolställning för Securitas*

Som tidigare redovisats är Securitas kraftigt dominerande inom personell bevakning i Sverige. År 1976 var Securitas-gruppens andel av entreprenadmarknaden 72 procent mot 59 procent endast två år tidigare. Om man tar bort ABAB:s skyddade sektor, så var Securitas-gruppens andel av konkurrensmarknaden år 1976 hela 83 procent mot 72 procent endast två år tidigare. ABAB-gruppens andel av konkurrensmarknaden var år 1976 endast 6 procent, medan andelen av den totala entreprenadmarknaden, inkl. ABAB:s skyddande sektor, var 17,5 procent.

Moderbolaget i Securitas-gruppen är det svenska företaget Securitas International AB, som har verksamhet i bl. a. Storbritannien, Frankrike,

Belgien, Nederländerna, Norge, Finland, Portugal, Spanien, Italien och Iran. Koncernledningen finns i Malmö, medan verkställande direktören och huvudaktieägaren Jörgen Philip-Sörensen, äldste son till grundaren och förre ägaren Philip Sörensen, är bosatt i England. Philip Sörensen som är född i Danmark har svenskt medborgarskap sedan 30-talet, då han startade sin verksamhet i Sverige i bevakningsbranschen. Även Jörgen Philip-Sörensen, som förvärvat sina aktier genom köp från fadern, är svensk medborgare.

Det största svenska dotterbolaget är Bevaknings AB Securitas, som år 1976 hade 64 procent av den totala entreprenadmarknaden för personell bevakning i Sverige. Andra dotterbolag är Prefera AB, Nordisk Bevakning & Butikskontroll AB (NBB), Malmö Natt-Vakts Garanti AB (MNG), Nordisk Vakthundtjänst AB (NVH) och Sydvakt/Nordvakt AB. En väsentlig del av Securitasgruppens expansion har skett genom uppköp av bevakningsföretag.

Som tidigare nämnts har ABAB:s väktare tjänstemannavillkor medan väktare i branschen i övrigt har LO-villkor. ABAB har slutit avtal med HTF medan branschen i övrigt har slutit avtal med Transportarbetarförbundet. ABAB:s lönekostnader anses ligga 15–20 procent högre än för branschen i övrigt.

Att döma av enkätsvaren från avnämarna motiverar kvaliteten på ABAB:s tjänster i förhållande till konkurrenternas i allmänhet inte ABAB:s högre lönekostnader. Det är dock möjligt att ABAB i enskilda fall erbjuder särskilt kvalificerade tjänster, t. ex. vid bevakning av vissa militära objekt där ABAB:s personalomsättning är extremt låg. Om ABAB:s särställning avskaffades är det emellertid sannolikt att inte enbart ABAB skulle kunna komma med konkurrenskraftiga anbud i fråga om dessa kvalificerade tjänster.

Som tidigare nämnts låg år 1976 hela 70 procent av ABAB-gruppens omsättning inom den skyddade sektorn, dvs. den sektor där ABAB har författningsreglerad särställning. Inom konkurrensmarknaden var ABAB:s marknadsandel endast 5 procent och marknadsandelen för dotterföretaget Skyddsbevakning, som har avtal med Transportarbetareförbundet, var endast 1 procent.

Om ABAB:s särställning omedelbart avskaffas i enlighet med utredningens förslag är det inte sannolikt att ABAB-gruppen i dag klarar konkurrensen med Securitas-gruppen. En trolig utveckling är att Securitasgruppen får ett praktiskt taget fullständigt monopol på marknaden för personell bevakning.

Redan i dag har Securitas i praktiken totalt monopol i stora delar av landet, speciellt i norra delen av Sverige. Totalt sett har Securitas-gruppen nära nog monopol med en marknadsandel inom konkurrensmarknaden år 1976 på 83 procent. ABAB:s särställning på en viss del av entreprenadmarknaden innebär inte konkurrens med Securitas utan innebär monopol för ABAB inom en sektor vid sidan av den stora sektor, där Securitas håller på att få monopolställning. Etablering av ett fullständigt monopol för Securitas skulle således innebära ersättande av två monopol med ett enda monopol.

Ett praktiskt taget totalt monopol för ett företag på den expansiva och känsliga bevakningsmarknaden skulle vara mycket olyckligt. Redan den situation som nu råder, med en kraftig dominans för Securitas-gruppen, är mycket otillfredsställande. Att bibehålla ABAB:s särställning i fråga om

bevakning av vissa totalförsvarsobjekt enbart för att förhindra ett privat monopol är emellertid otillfredsställande. ABAB:s särställning har införts av helt andra skäl, nämligen främst säkerhetsskäl. Dessa skäl för bibehållande av ABAB:s särställning är enligt utredningens uppfattning inte hållbara.

I remissvar till försvarsdepartementet den 27 november 1974 angående överbefälhavarens brev den 3 september 1974 med förslag om utvidgning av ABAB:s särställning till att gälla samtliga skyddsföremål i landet införde försvarets materielverk, att "från säkerhetssynpunkt synes det icke limpligt att så omfattande uppgifter och kännedom om försvarets skyddsföremål, som ABAB kommer att få om kungörelsen genomförs, samlas hos ett företag utanför försvarsmakten". Detta resonemang är självfallet också tillämpbart på exempelvis Securitas. Därför är ett praktiskt taget totalt monopol för ett företag ytterst betänkligt även från säkerhetssynpunkt.

Det tycks inte finnas intresse från privat håll att satsa tillräckliga resurser på att ta upp konkurrensen med Securitas inom personell bevakning. Ett hinder mot konkurrens inom branschen är att det uppenbarligen föreligger stordriftsfördelar, som gör att det krävs en viss marknadsandel för att ett företag skall bli konkurrenskraftigt. Om ABAB i konkurrens kunde bibehålla sin nuvarande andel av entreprenadmarknaden på strax under 20 procent skulle det möjligen vara tillräckligt. Därför anser utredningen att ett kraftigt kapitaltillskott till Statsföretag AB för investering i ABAB-Skyddsbevakning är nödvändigt, om etablerandet av ett praktiskt taget totalt privat monopol inom branschen skall kunna förhindras.

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 på allvar ta upp konkurrensen med Securitas.

Utredningen tar inte närmare ställning till storleken på det kapitaltillskott till Statsföretag AB som måste lämnas, eftersom detta inte ligger inom ramen för utredningens direktiv.

10.8 Övergången

För att ge rådrum i fråga om den närmare storleken av kapitaltillskott m. m. bör avvecklingen av ABAB:s särställning ske med en övergångstid på fem år.

11 Televerkets larmdivision

11.1 Uppdraget

Särställningen för televerkets larmdivision grundas på förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning, dvs. samma förordning som ABAB:s särställning grundas på. Enligt förordningen skall vissa uppräknade myndigheter, sedan gällande avtal med privat vaktbolag utlöpt, anlita Allmänna bevakningsaktiebolaget (ABAB) för bevakning samt televerket för installation och underhåll av bevakningsanordning i fråga om lokal, förvaringsutrymmen eller annan anläggning som är betydelsefull från totalförsvarssynpunkt och belägen i kommun som anges i bilaga till förordningen. Förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning tas upp i direktiven i uppräkningen av exempel på arrangemang som utredningen särskilt bör uppmärksamma. I föregående avsnitt behandlades ABAB:s särställning enligt denna förordning. Enligt utredningens uppfattning kan de båda särställningarna behandlas som två självständiga problem eftersom det är fråga om särställningar för två olika företag. Därför behandlas ABAB:s resp. televerkets särställning enligt förordningen om anordnande av bevakning i två separata avsnitt.

11.2 Historik

Särställningen i fråga om installation och underhåll av vissa larmanordningar låg fram till november 1975 på ABAB, enligt kungörelsen (1969:763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita ABAB, och infördes ursprungligen genom cirkuläret (1965:255) om skyldighet för vissa statsmyndigheter att anlita ABAB. Hösten 1975 överfördes särställningen i fråga om installation och underhåll av vissa larmanordningar från ABAB till televerket genom ersättande av kungörelsen (1969:763) om skyldighet för vissa statliga myndigheter att anlita ABAB med förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning. Televerkets särställning enligt förordningen omfattar samma myndigheter och samma kommuner som ABAB:s särställning enligt samma förordning.

Sedan mer än tjugo år har televerket tillhandahållit larmöverföringsutrustningar för ingående och utgående alarmering, exempelvis larmsändare, alarmväxlar för mottagning av larm och brandsignalfördelare för sammankallande av brandpersonal. För larmöverföringen utnyttjades fasta, förhyrda

ledningar i televerkets nät.

När larmöverföringsavstånden blev långa blev kostnaderna för förhyrda ledningar stora. Tanken väcktes att söka konstruera sådana utrustningar så att larmöverföringen kunde ske på samma ledning som utnyttjades för telefon. Utrustningarna skulle automatiskt ombesörja uppkoppling av telefonförbindelse vid varje larmtillfälle. Dylika larmöverföringsutrustningar började att tillhandahållas av televerket i slutet av 1960-talet under namnet Multilarm.

Fram till år 1974 bestod televerkets insatser på larmmarknaden huvudsakligen i uthyrning av fasta förbindelser för larmöverföring samt tillhandahållande av Multilarmutrustningar. Den lokala larmutrustningen hos kunden svarade andra företag för.

Önskemål framkom från skilda håll om att televerket skulle leverera även lokala system. Kunderna skulle härigenom kunna erhålla kompletta larmanläggningar från en leverantör, som också kunde åta sig underhållet av hela anläggningen. Ytterligare en fördel skulle vara att man kunde begränsa det antal personer som hade kännedom om anläggningar. Ett annat önskemål som fanns vid denna tid var att finna nya produktområden för televerkets industrier i Nynäshamn.

I juni 1974 fattades beslut om en utvidgning av televerkets verksamhet på larmområdet. Eftersom det rörde sig om en ny verksamhet med delvis andra förutsättningar än för televerkets vanliga verksamhet (marknad med stark konkurrens) bestämdes att verksamheten tills vidare skulle bedrivas i projektform under ledning av en arbetsgrupp såväl centralt som inom teleområdena.

Hösten 1975 ansåg televerket tiden vara mogen för att ytterligare förstärka den interna organisationen för larmverksamheten genom bildandet av en larmdivision. Genom ett regeringsbeslut i september 1976 blev larmdivisionen godkänd som en permanent enhet i televerkets organisation och med ställning som landsomfattande resultatenhet.

Larmdivisionen byggdes snabbt upp med personal dels från televerket, dels från privata sektorn. Det senare skedde genom att televerket förvärvade viss verksamhet från ett på marknaden verksamt larminstallationsbolag samt tecknade avtal med det statliga bevakningsbolaget ABAB om övertagande av dess tekniska verksamhet. Avtalet med ABAB slöts i juli 1975.

De två affärsuppgörelserna innebar inte bara övertagande av personal och verksamhet utan även ansvar för de båda företagens tidigare kunder beträffande drift och underhåll av en stor mängd befintliga anläggningar liksom också nyinstallationer. Detta medförde en del initialsvårigheter.

I affärsuppgörelsen med ABAB ingår även ett avtal om samarbete vid marknadsföring och försäljning. Televerket skall svara för den tekniska delen av skyddet för kunderna, medan ABAB skall svara för väktar- och larmcentraltjänster. ABAB skall exklusivt verka för att ABAB:s kunder direkt anlitar televerket. Televerket skall å sin sida exklusivt verka för att televerkets kunder anlitar ABAB. Parterna skall när så är möjligt och lämpligt marknadsföra sina resp. produkter och tjänster gemensamt eller eljest samordnat enligt närmare överenskommelser. Genom samrådsgrupper skall parterna allsidigt och öppet informera varandra om marknadsförhållanden, nya produkter, egna och andras utveckling, planering m. m.

Näringsfrihetsombudsmannen (NO) beslutade den 10 april 1978 efter utredning att inte ingripa mot avtalet mellan ABAB och televerket, trots att det enligt NO har verkningar som talar för ett ingripande. NO avstod från att ingripa med hänvisning till risken på sikt för ett totalt monopol för Securitas.

Eftersom televerket redan tidigare tillsammans med kommunförbundet och landstingsförbundet hade bildat ett företag, SOS Alarmering AB (SOSAB), med uppgift att samordna och tillgodose samhällets behov av alarmeringstjänster, så skulle konstellationen ABAB–televerket–SOSAB kunna erbjuda kunderna ett totalt skyddsprogram liksom den dominerande konkurrenten, Securitas. SOSAB ägs till 50 procent av televerket.

Televerkets larmdivision erhöll i detta tidsskede även godkännande som installatör av inbrottslarm genom godkännande från Försäkringsbranschens Service AB (FSAB) samt inträde i Larminstallatörernas Förening (LIF).

11.3 Framförda argument för och emot särställningen

Särställningen för televerkets larmdivision i fråga om installation och underhåll av larmanordningar har egentligen aldrig varit föremål för någon egen diskussion. ABAB:s tidigare särställning i fråga om installation och underhåll av larmanordningar diskuterades egentligen aldrig separat utan togs upp tillsammans med ABAB:s särställning i fråga om personell bevakning. Framförda argument för och emot ABAB:s särställning redovisas i avsnittet om ABAB.

11.4 Lagstiftningen om bevakningsföretag och larminstallationsföretag

Lagen (1974:191) om bevakningsföretag med krav på obligatorisk auktorisation omfattar inte företag som enbart är verksamma inom installation och underhåll av larmanordningar. Företag som dessutom är verksamma inom personell bevakning, såsom till exempel Securitas, omfattas däremot av lagen. Enligt 4 § lagen om bevakningsföretag skall all personal hos auktoriserat bevakningsföretag vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämplighet i övrigt för anställning i sådant företag. Personal som är anställd vid Securitas och är verksam inom installation och underhåll av larmanordningar skall följaktligen undergå personalkontroll och godkännas av länsstyrelse eller polisstyrelse på ungefär samma sätt som väktare. Personal hos företag som enbart är verksamt inom installation och underhåll av larmanordningar skall däremot inte undergå personalkontroll i samband med anställningsförfarandet.

I propositionen med förslag till lag om bevakningsföretag (prop. 1974:39) framhöll departementschefen, att det föreslagna auktorisationskravet skulle omfatta även sådana företag som uteslutande eller delvis ägnade sig åt bevakning med hjälp av särskild teknisk apparatur. Det avgörande kriteriet i detta sammanhang skulle sålunda vara om åtagandet innefattade en

"bevakningsuppgift". Av detta följde enligt departementschefen å andra sidan att ett företag som uteslutande ägnade sig åt försäljning eller installation av sådan teknisk apparatur som det här är fråga om inte skulle kunna vinna auktorisation.

Televerket är en av de myndigheter som enligt 3 § personalkontrollkungörelsen har personalkontrollrätt. Regeringen har emellertid avslagit en begäran från televerket om att få göra personalkontroll på all personal på televerkets larmdivision. Hos konkurrenten Securitas skall däremot all personal vara kontrollerad. Liksom för ABAB sker televerkets personalkontroll enligt 9 och 10 §§ personalkontrollkungörelsen, dvs. utan tillgång till fullständiga polisregisterutdrag. Motsvarande personal på Securitas underkastas vid anställningsförfarandet personalkontroll av länspolischef eller polischef, som har tillgång till fullständiga polisregisterutdrag. Motsvarande personal på företag utan personell eller teknisk bevakning i sin verksamhet, som till exempel LM Ericsson, underkastas däremot ingen personalkontroll vid anställningsförfarandet.

För alla uppdrag som berör försvarsmyndigheter och övriga uppdrag av känslig natur från säkerhetssynpunkt kan televerket göra aktuella personalkontroller. Securitas och andra konkurrenter till televerkets larmdivision saknar givetvis denna möjlighet. Myndighet med personalkontrollrätt kan emellertid normalt vid anlitande av privat företag för installation av larmanordning för skyddsföremål få personalkontroll utförd på larminstallationspersonalen genom ett lika enkelt förfarande som om televerket anlitats. Myndigheter som anlitar ett företag för uppdrag av säkerhetskänslig natur är enligt säkerhetsskyddskungörelsen skyldiga att se till att personalkontrollen är tillfredsställande. Anlitas televerket är säkerhetsskyddskungörelsens bestämmelser bindande både för myndigheten och för televerket.

Det råder fri etableringsrätt på larmmarknaden. Genom att anlita företag som godkänts av försäkringsbolagen kan dock försäkringstagare få lägre försäkringspremier. För godkännande krävs att de regler som antogs av Försäkringsbranschens Service AB (FSAB) år 1972 har uppfyllts, att företaget anses ha tillräcklig teknisk kompetens och är "allmänt pålitligt". Prövningen verkställs inom FSAB genom inhämtande av referenser m. m., vilket i regel tar ungefär ett år. Beslut om godkännande tas av en expertkommitté med representation från de största försäkringsbolagen. För ömsesidig information har rikspolisstyrelsen två representanter i FSAB:s larmkommitté. Polisen har också deltagit i utarbetandet av FSAB:s regler.

Polisen bedriver ingen godkännandeverksamhet beträffande inbrottslarm. Däremot ställs krav på uppfyllande av FSAB:s regler, om larm skall anslutas hos polisen. Enligt direktiv får larm för vissa kategorier av objekt, t. ex. bank- och postkontor, anslutas till polisstationer. Anslutning av larm för andra objekt får göras först efter yttrande av polisstyrelsen. Krav från polisens sida på uppfyllande av FSAB:s regler ställs däremot inte i fråga om larm som ansluts till en larmcentral.

Säkerhetsskyddskungörelsens stadgande om tillträdesskydd innebär att en myndighet som köper larmanordningar för bevakning av säkerhetskänslig natur har ansvar för att man anlitar ett välrenommerat företag och köper materiel som fungerar. I dessa fall är det således uteslutet att anlita företag

som icke godkänts av FSAB eller köpa larmanordning som inte uppfyller FSAB:s regler.

11.5 Verksamheten vid televerkets larmdivision

I samverkan mellan televerket och ABAB står televerket för teknik, installation, underhåll/service, medan ABAB står för larmmottagning, utryckning och personell bevakning. De kundutrustningar som marknadsförs, installeras och underhålls av televerkets larmdivision är inbrottslarm, överfallslarm, trygghetslarm, driftlarm, brandlarm, övervakningssystem, passagekontrollsystem och larmöverföringssystem (Multilarm).

Televerkets larmdivision har av Försäkringsbranschens Service AB (FSAB) godkänts som anläggarfirma för inbrottslarm. Man har däremot ännu ej ansökt om godkännande som brandlarmanläggningsfirma.

Larmdivisionens överföringssystem tillverkas vid televerkets industridivision (TELI). En stor del av inbrottslarmprodukterna är importerade. Försvarsmyndigheterna har extrema krav, vilket gör att de blir aktuella som kunder bara för LM Ericsson, Securitas och televerkets larmdivision. LM Ericsson och Securitas köper också in materiel från utlandet.

För försvarsmyndigheterna krävs någon form av standardiserad materiel för att möjliggöra reservlager, nattjour, m. m. Nattjour innebär att kvalificerade tekniker rycker ut även nattetid vid falsklarm, tekniska fel m. m.

Den privata sektorn och de statliga myndigheterna tar jämbördiga delar av larmdivisionens totala kundunderlag. På den privata sidan redovisas även kommuner och landsting. Uppdrag för statliga myndigheter upphandlas i huvudsak av fortifikationsförvaltningen och byggnadsstyrelsen.

Televerkets larmdivision har 19 försäljningskontor utöver Stockholm. Larmsystem måste ofta kompletteras med larmcentrals- och åtgärdstjänster, dvs. tjänster som televerket självt inte tillhandahåller. På många försäljningsställen finns emellertid ABAB inte etablerat. Där måste larmdivisionen samverka med andra bevakningsföretag. Televerkets larmdivision har särställning enligt förordningen 1975:874 bara i de kommuner där ABAB finns etablerat.

Larmdivisionens organisation består av

- ett huvudkontor med stabs-, försäljnings- och projektsektioner förlagt till Stockholm,
- en central driftsektion, likaledes i Stockholm,
- larmkontor på vart och ett av de 19 teleområdena utöver Stockholms teleområde.

Till teleområdena delegeras och decentraliseras den operativa verksamheten. Verksamheten inom teleområdena koncentreras till larmkontoren, som således har ansvar för en integrerad verksamhet på teleområdena bestående av försäljning och projektering, installation och underhåll.

För att avlasta huvudkontoret viss service-konsult-verksamhet har vidare de 19 teleområdena grupperats i ett antal larmblock. Inom varje block förutsätts samordning ske av konsultinsatser och andra resurser.

Omsättningen i televerkets larmdivision är obetydlig i förhållande till omsättningen i televerket totalt på ca 5 000 milj. kr. per år.

11.6 Avnämarsynpunkter

Utredningens enkät om televerkets larmdivision har sänts ut till fortifikationsförvaltningen och byggnadsstyrelsen, vilka i huvudsak sköter upphandligen av larmanordningar för de statliga myndigheterna. Ingen av dessa två myndigheter kunde se några skäl för bibehållande av särställningen. De kunde inte heller förutse några övergångssvårigheter vid avveckling av särställningen. Byggnadsstyrelsen tillade dock att särställningen för televerkets larmdivision skulle vara motiverad om man hade en särskild avdelning för anläggningar till skydd för "rikets säkerhet".

Båda myndigheterna uppgav att motsvarande tjänster skulle upphandlas med tillämpning av upphandlingskungörelsen om televerket särställning skulle avskaffas. Byggnadsstyrelsen tillade dock att viss underhållsservice kommer att utföras i egen regi.

Båda myndigheterna ansåg att en upphandling i konkurrens skulle medföra lägre priser och snabbare service. Byggnadsstyrelsen uppgav att televerket i flera kända fall haft stora förseningar med att få anläggningarna utbyggda och i funktionsdugligt skick i tid. Försening på upp till 1 1/2 år föreligger.

Dessutom anförde byggnadsstyrelsen att kvaliteten på produkter och tjänster från televerkets larmdivision delvis är god men delvis ej är godtagbar. Inom ca en femårsperiod, då televerkets relativt nya larmverksamhet får mera erfarenhet, torde enligt byggnadsstyrelsen en förbättring och mera jämnhet vara att räkna med. Vidare framhöll byggnadsstyrelsen, att televerket f. n. ej har egna produkter för mera kvalificerade säkerhetssystem.

Det kan nämnas att televerket i sitt enkätsvar angående ABAB:s särställning inte såg några skäl för bibehållande av särställningen och inte ansåg att ett upphävande av särställningen skulle innebära några övergångssvårigheter för televerkets del. På frågan i vilka avseenden televerket bedömde att en upphandling i konkurrens av bevakningstjänster skulle påverka priset på tjänsterna, kvaliteten, tillgängligheten och servicen svarade televerket att konkurrensen i regel främjar kundens intressen och att så bedömdes vara fallet också i dessa avseenden.

11.7 Utredningens överväganden och förslag

Den avgörande frågan är om säkerhetsskyddet blir tillfredsställande om televerkets särställning i fråga om installation och underhåll av larmanordningar enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning upphävs.

Som redan framgått av avsnittet om ABAB och av redogörelsen för lagstiftningen om bevakningsföretag och larminstallationsföretag, är säkerhetsskyddet vid anlitande av auktoriserat bevakningsföretag fullt betryggande. Personalkontrollen vid televerkets larmdivision är t. o. m. i vissa

avseenden mindre omfattande än personalkontrollen vid auktoriserade bevakningsföretag med larminstallationsverksamhet. Det finns således ingen hållbar grund för att av säkerhetsskäl ge televerkets larmdivision försteg framför auktoriserade bevakningsföretag i fråga om installation och underhåll av larmanordningar vid statliga myndigheter.

En viktig skillnad mellan marknaden för installation och underhåll av larmanordningar och marknaden för personell och teknisk bevakning är att på den förra råder fri etableringsrätt, medan det för den sistnämnda finns lagstiftning om obligatorisk auktorisation. Larminstallationsföretag kan emellertid frivilligt ansöka om godkännande från de stora försäkringsbolagen i ett prövningsförfarande där polisen har insyn. Prövningsförfarandet gäller enbart teknisk kompetens och "allmän pålitlighet" och inkluderar inte någon personalkontroll.

Lagen om bevakningsföretag omfattar inte larminstallationsföretag som inte bedriver bevakningsverksamhet. Ledningen för dessa företag och de som anställts i företagen har således inte underkastats den personalprövning som gäller för bevakningsföretag. Däremot är givetvis en myndighet som anlitar ett företag för uppdrag av känslig natur från säkerhetssynpunkt skyldig enligt säkerhetsskyddskungörelsen att se till att företagsledningen och den personal som anlitas undergått tillfredsställande personalkontroll. Denna skyldighet för myndigheterna ger enligt utredningens bedömning tillräckliga garantier för att de företag och den personal som anlitas inte är olämpliga från säkerhetssynpunkt.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts bör televerkets särställning enligt förordningen (1975:874) om anordnande av bevakning upphävas.

11.8 Övergången

Omsättningen i televerket är ca 5 000 milj. kr. per år, varav larmdivisionen står för en obetydlig del. Det finns följaktligen inte någon anledning att införa särskilda övergångsbestämmelser av hänsyn till televerket.

12 Statskonsult AB

12.1 Uppdraget

Enligt utredningens direktiv är Statskonsult AB:s resp. datamaskincentralens för administrativ databehandling (DAFA) särställning i fråga om vissa rationaliseringsuppdrag och datatjänster enligt förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen (rationaliseringsförordningen) exempel på arrangemang som särskilt bör undersökas. Som redogjorts för i avsnitt 1.3 Utredningens fortsatta arbete kommer utredningen att i sin nästa fas huvudsakligen ägna sig åt DAFA. Eftersom både DAFA:s och Statskonsult AB:s särställningar regleras i samma förordning hade det möjligen förelegat skäl att behandla dem i samma delbetänkande. Utredningen anser emellertid att frågan om Statskonsult AB:s särställning är relativt okomplicerad och att behandlingen av denna fråga inte skall behöva vänta på att utredningen färdigbehandlat den betydligt mer komplicerade frågan om DAFA. Utredningen behandlar därför frågan om Statskonsult AB:s särställning i detta betänkande. Särställningen innebär att annat rationaliseringsuppdrag än som avses i 4 och 5 §§ rationaliseringsförordningen bör lämnas till Statskonsult AB eller annat lämpligt organ. Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud.

12.2 Historik

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). Konsultorganet avsågs dock få utvidga sin verksamhet även till andra områden än administrativ rationalisering. Även om syftet i första hand var att tillgodose de statliga myndigheternas behov av rationaliseringsexpertis borde det dock ha samma expansionsmöjligheter som andra företag i branschen. Om resurserna räckte till borde det kunna utvidga sin verksamhet till uppdrag inom andra sektorer av den offentliga sektorn eller inom näringslivet (s. 18). I prop. 1969:60, som låg till grund för bildandet av Statskonsult AB, sägs inte något om någon särställning för Statskonsult AB. Tvärtom sägs (s. 16):

> För att öka myndigheternas kostnadsmedvetande vid rationaliseringsåtgärder anser jag liksom statskontoret att myndigheterna bör debiteras kostnaderna för konsulternas tjänster. Eftersom myndigheterna själva svarar för att deras verksamhet bedrivs så

effektivt som möjligt, bör de också ha frihet att välja de konsulter som de behöver vid sitt rationaliseringsarbete. Vid mina fortsatta överväganden utgår jag således från att konsultorganet skall arbeta i konkurrens med andra konsultföretag.

Tanken på en särställning för Statskonsult AB framförs i SDS-utredningen år 1974 i Översyn av uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan statskontoret, Statskonsult AB och DAFA m. m. (Ds Fi 1974:11). I SDS-utredningens förslag till förordning med föreskrifter för statsmyndigheterna om administrativt utvecklingsarbete (bilaga 5) sägs: "Annat uppdrag kan lämnas Statskonsult AB eller annat konsultorgan direkt. Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud." Någon direkt motivering till att Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud ges inte i utredningen utan det sägs endast att utredningen anser att så bör ske (s. 93). Särställningen beträffande anbudsinfordran infördes sedan i 6 § rationaliseringsförordningen.

12.3 Framförda argument för och emot särställningen

Särställningen har egentligen aldrig varit föremål för någon diskussion.

12.4 Statskonsult AB:s verksamhet

Statskonsult AB har utvecklats mycket snabbt sedan starten år 1969. Antalet anställda var per den 1 maj 1977 254, varav 209 konsulter. Den totala omsättningen i koncernen var för år 1976 52,7 milj. (moderbolaget 46,5) och rörelseresultatet efter avskrivningar och dispositioner 1,1 milj. (moderbolaget 0,6 milj.). Bolaget har inte gått med underskott under något verksamhetsår. I dag är Statskonsult AB Sveriges största konsultbolag inom sitt verksamhetsområde.

Statskonsult AB arbetar på fyra delområden, organisationsutveckling, projektadministration, systemutveckling och utbildning. Systemutveckling (eller administrationsutveckling) är det största området.

Bolaget bedriver en aktiv marknadsföring. Av omsättningen faller 66 procent på offentlig verksamhet och 34 procent på icke offentlig verksamhet. Statskonsult har även satsat på den internationella marknaden, främst Latinamerika, med sina svenska erfarenheter från offentlig förvaltning och administrativ rationalisering som grund. Verksamheten bedrivs under namnet Statskonsult International. Dotterbolag finns i Norge (Information System International A/S) och Sverige (Bolin & Strömberg AB).

12.5 Avnämarsynpunkter

Enkäten har utsänts till postverket, riksrevisionsverket (RRV), riksskatteverket (RSV), statskontoret och statens vattenfallsverk. Inte någon av de tillfrågade myndigheterna finner anledning att behålla den särställning Statskonsult AB har enligt 6 § rationaliseringsförordningen. Myndigheterna

finner inte heller att ett avskaffande av särställningen skulle medföra några övergångsproblem för deras egen del.

De tillfrågade myndigheterna använder sig av Statskonsult AB:s tjänster i varierande utsträckning. Inte någon använder sig emellertid av Statskonsult AB till övervägande del. Av statskontorets kostnader för konsulttjänster gick dock nästan hälften till Statskonsult AB (47,9 %). Myndigheterna är på det hela taget nöjda med Statskonsult AB när det gäller kvalitet, tillgänglighet och service. RSV framhåller dock att avgörande vid upphandling av konsulttjänster är konsultens personliga erfarenheter, kunskaper och speciella kompetens, inte företagets samlade erfarenheter, kunskaper och kompetens. RSV anser att kunden får ta på sig alltför mycket av konsultens miljöutbildning. Postverket framhåller å sin sida att eftersom man anlitat Statskonsult under lång tid har goda kontakter etablerats med konsulterna i företaget, vilket medfört fördelar beträffande såväl tillgänglighet som service. När det gäller priset anser RSV, statskontoret och statens vattenfallsverk att Statskonsult AB ligger något högre än flertalet andra konsultföretag. Statskontoret anser dock detta i viss utsträckning motiverat med hänsyn till kompetens och arbetsuppgifter.

Postverket, RRV och statens vattenfallsverk anser att ett avskaffande av särställningen inte skulle medföra någon förändring, medan RSV och statskontoret anser att effekten kan bli en viss prispress.

Myndigheterna anser inte att särställningen för Statskonsult AB påverkat deras egen verksamhet och förmåga att ge service till allmänheten.

Skulle Statskonsult AB:s särställning försvinna genom att 6 § rationaliseringsförordningen upphävdes skulle det inte påverka de tillfrågade myndigheternas benägenhet att upphandla konsulttjänster och därvid anlita Statskonsult AB.

12.6 Utredningens överväganden och förslag

Inte någon av de tillfrågade avnämarna har funnit anledning att behålla den särställning som Statskonsult AB åtnjuter enligt 6 § förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen. Paragrafen innebär att Statskonsult AB skall ges tillfälle att inkomma med anbud när det gäller vissa rationaliseringsuppdrag.

Statskonsult AB är i dag branschens största företag. Det har redovisat tillfredsställande överskott sedan det bildades och önskar att hävda sin ställning i obunden konkurrens med andra konsultföretag både på den statliga och den privata sektorn. Det finns därför all anledning att undanröja varje oklarhet om företagets ställning.

6 § förordningen (1975:567) om rationaliseringsverksamhet inom den civila statsförvaltningen bör upphävas.

12.7 Övergången

Några övergångsproblem synes inte behöva uppkomma vid ett upphävande av 6 § rationaliseringsförordningen.

Bilaga 1 Vissa författningar

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 konkurrensmöjligheter 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 skälig 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 givna 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 sluten 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 deltaga. 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 anbuden 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 anbuden.

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 otillbörligförmån 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 upphandlingsärende får ej obehörigen yppa vad han därvid erfarit om enskilds 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 säkerhetsbetämmelser som behövs i det särskilda fallet. Myndigheten skall därvid ställa sig till efterrättelse de föreskrifter och anvisningar som meddelas av rikspolissty-

relsen i samråd med överbefälhavaren.

Första stycket gäller i tillämpliga delar när myndighet infordrar 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. Nämnda 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.

2 Lagen (1974:191) om bevakningsföretag

Kungl. Maj:t förordnar följande med riksdagen.

1 § Med bevakningsföretag avses i denna lag den som yrkesmässigt åtager sig att för annans räkning utföra viss bevakningsuppgift. Lagen gäller dock ej statlig eller kommunal myndighet.

2 § Bevakningsföretag får ej bedriva verksamhet som avses i 1 § utan tillstånd enligt denna lag (auktorisation).

3 § Auktorisation får beviljas endast om verksamheten kan antagas bli bedriven på ett sakkunnigt och omdömesgillt sätt.

Vid prövning enligt första stycket skall särskilt beaktas att företaget har en lämplig organisation och planläggning av sin verksamhet.

För auktorisation kräves också att företaget har utsett en person som föreståndare för verksamheten.

4 § All personal hos auktoriserat bevakningsföretag skall vara godkänd vid prövning med avseende på laglydnad, medborgerlig pålitlighet samt lämp-

lighet i övrigt för anställning i sådan företag. Detsamma gäller föreståndaren för verksamheten samt ledamöter i bevakningsföretags styrelse.

5 § Fråga om auktorisation prövas av länsstyrelsen i det län där företagets ledning har sitt säte.

Länsstyrelsen skall inhämta rikspolisstyrelsens yttrande i ärende om auktorisation.

Har länsstyrelsen och rikspolisstyrelsen skilda uppfattningar i ärendet skall detta underställas Kungl. Maj:t.

6 § Prövning som avses i 4 § göres beträffande den som har hemvist inom Stockholms, Göteborgs, Malmö eller Visby polisdistrikt av polisstyrelsen och i övriga fall av länsstyrelsen i det län där han har hemvist.

Sedan ansökan om prövning gjorts får auktoriserat bevakningsföretag i avbidan på beslut eller besked i ärendet anlita den som ansökningen avser endast för verksamhet i vilken han ej får befattning med något förhållande som har betydelse för rikets säkerhet.

Godkännande enligt 4 § får begränsas till viss tid, när särskilda skäl föreligger.

7 § Den som är godkänd för anställning i bevakningsföretag och har till uppgift att utföra bevakningstjänst (väktare) åtnjuter skydd som avses i 17 kap. 1 § brottsbalken.

8 § Länsstyrelsen utövar tillsyn över auktoriserat bevakningsföretag. Andra myndigheter skall på begäran lämna länsstyrelsen det biträde som behövs för tillsynen.

9 § Auktorisation eller godkännande enligt 4 § kan återkallas, när i denna lag angiven förutsättning för sådant beslut ej längre föreligger eller det i övrigt finns särskild anledning därtill. Därvid äger 5 § och 6 § första stycket motsvarande tillämpning.

10 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot 2 § dömes till böter eller fängelse i högst sex månader.

11 § Talan mot polisstyrelsens beslut enligt denna lag föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag föres hos Kungl. Maj:t genom besvär.

12 § Rikspolisstyrelsen meddelar efter samråd med berörda arbetsmarknadsorganisationer och branschorganisationer närmare föreskrifter om utbildningen av väktare samt om väktares uniform och utrustning i övrigt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974, då kungörelsen (1951:640) om auktorisation av enskilda bevakningsföretag skall upphöra att gälla. Har auktorisation eller godkännande för anställning i auktoriserat bevakningsfö-

retag meddelats enligt nämnda kungörelse, skall vid tillämpningen av lagen anses som om auktorisationen eller godkännandet meddelats enligt lagen.

Har Kungl. Maj:t före ikraftträdandet godkänt bolagsordningen för bevakningsföretag, skall anses som om auktorisation meddelats enligt lagen. I sådant fall får ej annan myndighet än Kungl. Maj:t återkalla auktorisationen. Personal som vid ikraftträdandet var anställd hos sådant företag skall anses ha erhållit godkännande enligt 4 § såvitt angår fortsatt anställning hos företaget.

Har bevakningsföretag före ikraftträdandet börjat bedriva verksamhet utan auktorisation, får verksamheten, under förutsättning att ansökan om auktorisation göres före den 1 oktober 1974, bedrivas utan tillstånd till dess ansökningen slutligt prövats. Avslås ansökningen, äger auktorisationsmyndigheten, när särskilda skäl föreligger, medge att verksamheten ändå får fortsätta under viss övergångstid.

3 Bevakningsföretagskungörelsen (1974:462)

Kungl. Maj:t förordnar följande.

1 § I denna kungörelse avses med auktorisationsmyndighet den länsstyrelse som enligt 5 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag skall pröva fråga om auktorisation av bevakningsföretag och med godkännandemyndighet den myndighet som enligt 6 § samma lag skall godkänna personal och styrelseledamöter i bevakningsföretag samt föreståndare för dess verksamhet.

2 § Ansökan om auktorisation skall göras skriftligen och innehålla uppgifter om

1. sökandens namn, personnummer och hemvist samt, om sökanden är juridisk person, motsvarande uppgifter beträffande styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör eller motsvarande befattningshavare,
2. den av företaget utsedde föreståndarens namn, personnummer och hemvist,
3. förteckning över i företaget anställd personal med angivande av om personalen tidigare är godkänd och i så fall uppgift om godkännandemyndighet,
4. inom vilka län bevakningsföretaget skall utföra bevakningsuppgifter och arten av bevakningsuppgifterna.

Till ansökan skall fogas de handlingar som sökanden vill åberopa för att visa att företaget motsvarar de i 3 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag uppställda kraven.

3 § Auktorisationsmyndigheten skall sända avskrift av beslut om auktorisation till rikspolisstyrelsen och till länsstyrelse i annat län inom vilket företaget enligt uppgift kommer att utföra bevakningsuppgifter.

4 § Skall fråga om auktorisation jämlikt 5 § tredje stycket lagen (1974:191) om bevakningsföretag underställas Kungl. Maj:t, skall auktorisationsmyndigheten översända handlingarna i ärendet samt rikspolisstyrelsens och eget yttrande till justitiedepartementet.

5 § Bevakningsföretag skall till auktorisationsmyndigheten omedelbart och sist inom en vecka anmäla när

1. ny föreståndare för verksamheten utses,
2. företaget utvidgar sin verksamhet till annat län eller ändrar den till att avse annan art av bevakningsuppgifter än som uppgivits i ansökan om auktorisation,
3. företaget upphör med sin verksamhet.

I fall som avses i första stycket 2 äger 3 § motsvarande tillämpning.

6 § Ansökan om prövning enligt 4 § lagen (1974:191) om bevakningsföretag skall göras skriftligen och innehålla uppgifter om namn, personnummer och hemvist beträffande den som ansökan avser.

7 § För godkännandemyndighetens prövning med avseende på medborgerlig pålitlighet skall uppgift som avses i 9 § personalkontrollkungörelsen (1969:446) inhämtas. Därvid skall 7, 11–15 samt 22–24 §§ nämnda kungörelse äga motsvarande tillämpning.

8 § Prövning av personal skall slutföras inom två veckor, om ej särskilda skäl föranleder annat. Muntligt besked om utgången av prövningen skall på begäran genast lämnas sökanden.

9 § Bevakningsföretag skall till godkännandemyndigheten omedelbart och sist inom en vecka anmäla när

1. godkänd person lämnar sin anställning eller sitt uppdrag hos företaget,
2. tidigare godkänd person anställes i företaget,
3. det står klart att person som efter ansökan av företaget godkänts eller är föremål för prövning hos godkännandemyndigheten ej kommer att påbörja anställning hos företaget.

10 § Rikspolisstyrelsen meddelas närmare föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1974.

Bevakningsföretag som enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1974:191) om bevakningsföretag skall anses ha erhållit auktorisation enligt denna lag är skyldigt att senast den 1 oktober 1974 till den myndighet som enligt 8 § jämförd med 5 § samma lag skall utöva tillsyn över bevakningsföretagets verksamhet lämna de uppgifter som enligt 2 § 3 och 4 skall lämnas i ansökan om auktorisation.

4 Personalkontrollkungörelsen (1969:446)

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

Inledande bestämmelser

1 § Med personalkontroll förstås i denna kungörelse inhämtande av upplysningar ur polisregister beträffande den som innehar eller avses tillträda tjänst som är av betydelse för rikets säkerhet.

Vad som i denna kungörelse sägs om tjänst gäller även vikariat på tjänst samt uppdrag och vad som sägs om myndighet gäller även företag som har rätt till personalkontroll.

Polisregister vid rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning

2 § För den särskilda polisverksamheten för hindrande och uppdagande av brott mot rikets säkerhet m. m. föres polisregister vid säkerhetsavdelningen inom rikspolisstyrelsen.

I detta register får rikspolisstyrelsen anteckna uppgifter som behövs för den särskilda polisverksamheten.

I polisregister som avses i första stycket får anteckning icke göras enbart av det skälet att någon genom tillhörighet till organisation eller på annat sätt givit uttryck för politisk uppfattning. Närmare bestämmelser om tillämpningen av denna föreskrift meddelas av regeringen (Ändr. 1972:505, 1976:110).

Personalkontrollens omfattning

3 § Personalkontroll får företagas av
Allmänna Bevaknings AB,
arbetsmarknadsstyrelsen,
beredskapsnämnden för psykologiskt försvar,
byggnadsstyrelsen,
chef för departement,
civilbefälhavarna,
civilförsvarsstyrelsen,
datainspektionen,
datamaskincentralen för administrativ databehandling,
domstolsverket,
flygtekniska försöksanstalten,
förenade fabriksverken,
försvarets rationaliseringsinstitut,
generaltullstyrelsen,
kommerskollegium,
kriminalvårdsstyrelsen,
luftfartsverket,
länsstyrelserna,
postverket,
riksförsäkringsverket,

riksrevisionsverket,
riksåklagaren,
sjöfartsverket,
socialstyrelsen,
statens bakteriologiska laboratorium,
statens industriverk,
statens invandrarverk,
statens jordbruksnämnd,
statens järnvägar,
statens kärnkraftsinspektion,
statens lantmäteriverk,
statens vattenfallsverk,
statens vägverk,
statistiska centralbyrån,
statskontoret,
Sveriges geologiska undersökning,
Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut,
Sveriges Radio AB,
televerket,
transportnämnden,
överbefälhavaren,
överstyrelsen för ekonomiskt försvar.

Om personalkontroll bör företagas i fråga om tjänst hos annan myndighet än sådan som avses i första stycket skall myndigheten göra framställning därom till regeringen. (Ändr. 1974:52, 1976:110.)

4 § Personalkontroll får företagas endast i fråga om tjänst som är hänförd till skyddsklass. Tjänst hänföres till skyddsklass 1 eller skyddsklass 2. Skyddsklass 1 omfattar tjänster som är av synnerlig betydelse för rikets säkerhet. Skyddsklass 2 omfattar övriga tjänster som är av betydelse för rikets säkerhet.

Regeringen bestämmer särskilt för varje myndighet vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 1. Vilka tjänster som skall hänföras till skyddsklass 2 bestämmes av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av vederbörande myndighet. (Ändr. 1976:110.)

5 § Om personalkontroll i särskilt fall bör företagas i fråga om tjänst som ej är hänförd till skyddsklass eller tjänst bör hänföras till annan skyddsklass än den tjänsten tillhör eller tjänst icke längre bör tillhöra skyddsklass, skall myndigheten göra framställning därom till regeringen, såvida icke myndigheten själv får besluta i ärendet. (Ändr. 1976:110.)

6 § Myndighet skall företaga personalkontroll, när någon som ej är anställd hos myndigheten avses skola tillträda tjänst som tillhör skyddsklass. Detsamma gäller, om någon som är anställd hos myndigheten avses övergå från tjänst som ej ingår i skyddsklass eller från tjänst i skyddsklass 2 till tjänst i skyddsklass 1. Kontrollen bör avse endast den som kan antagas bli utsedd till innehavare av tjänsten.

Vid övergång från en tjänst till annan tjänst i samma skyddsklass hos en

och samma myndighet bör personalkontroll ske, om särskild anledning föreligger.

Beträffande den som innehar tjänst i skyddsklass 1 skall förnyad personalkontroll ske minst vart femte år. Förnyad kontroll bör i övrigt företagas, när särskild anledning föreligger.

Utlämnande av uppgifter ur polisregister

7 § Framställning om utlämnande av uppgifter för personalkontroll göres hos rikspolisstyrelsen.

Beträffande sådan personal som enligt vad som är känt för styrelsen innehar tjänst i skyddsklass 1 eller 2 skall rikspolisstyrelsen utan att framställning därom gjorts pröva frågan om utlämnande av uppgift, som har tillförts register efter det att personalkontroll har skett. (Ändr. 1976:110.)

8 § Beträffande den som innehar eller avses skola tillträda tjänst i skyddsklass 1 får rikspolisstyrelsen lämna ut varje uppgift som är tillgänglig i polisregister.

9 § Beträffande den som innehar eller avses skola tillträda tjänst i skyddsklass 2 får rikspolisstyrelsen lämna ut uppgift ur säkerhetsavdelningens register om att han

1. dömts eller är misstänkt för brott som avses i 1 § lagen den 21 mars 1952 (nr 98) med särskilda bestämmelser om tvångsmedel i vissa brottmål eller för brott som avses i 13 kap. 7 eller 8 § brottsbalken eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott,
2. eljest dömts eller är misstänkt för sådan handling eller försök eller förberedelse därtill som innefattar brott mot rikets säkerhet eller som syftar till och är ägnad att med våld förändra det demokratiska statsskicket eller påverka rikets ställning som oberoende stat, eller
3. genom sin verksamhet eller eljest kan befaras vara beredd att deltaga i sådan handling som avses under 1 eller 2. (KK 1972:505.)

10 § Är tjänst i skyddsklass 2 förenad med bevakningsuppgift, chefskap för förråd eller kassaförvaltning eller ansvar för penningmedel, får rikspolisstyrelsen på framställning lämna ut uppgift ur polisregister om att den som innehar eller avses skola tillträda tjänsten under de senaste tio åren dömts för brott som avses i 8–11 eller 14 kap, 16 kap 1–6 §, 17, 18 eller 20–22 kap brottsbalken, 3 § lagen den 30 juni 1960 (nr 418) om straff för varusmuggling, 4 § 1 mom. lagen den 28 september 1951 (nr 649) om straff för vissa trafikbrott eller 1 eller 3 § narkotikastrafflagen den 8 mars 1968 (nr 64.)

Förfarandet hos rikspolisstyrelsen

11 § Vid prövning av fråga om utlämnande av uppgift ur polisregister för personalkontroll består rikspolisstyrelsen, om ej annat följer av fjärde stycket, av rikspolischefen, chefen för rikspolisstyrelsens säkerhetsavdelning och de av regeringen särskilt utsedda ledamöterna av rikspolisstyrelsen (lekmanna-

representanter). Chefen för säkerhetsavdelningen skall därvid vara ställföreträdare för rikspolischefen.

Styrelsen är beslutsför, om rikspolischefen och minst tre av lekmannarepresentanterna är närvarande.

Uppgift får lämnas ut endast om alla är ense om beslutet. Anser lekmannarepresentant att uppgift ej bör lämnas ut, får rikspolischefen hänskjuta ärendet till regeringen, om han anser att uppgiften ändå bör lämnas ut. Hänskjutande skall alltid ske, om lekmannarepresentant begär det.

Fråga om utlämnande av uppgift enligt 10 § avgöres av rikspolischefen ensam. Detsamma gäller om det är uppenbart att uppgift ej skall lämnas ut i fall som avses i 8 eller 9 §. (Ändr. 1976:110.)

12 § Kan utlämnande av uppgift som avses i 8 eller 9 § antagas medföra att den som kontrollen avser skiljes från tjänst eller att annan ingripande åtgärd vidtages beträffande hans anställningsförhållande, skall rikspolischefen eller chefen för säkerhetsavdelningen överlägga i frågan med av regeringen förordnade företrädare för arbetsmarknadens organisationer. Till sådan överläggning skall kallas företrädare för den eller de organisationer som är direkt berörda av frågan. (Ändr. 1976:110.)

13 § Innan uppgift lämnas ut enligt 8 §, bör den som uppgiften avser ges tillfälle att skriftligen eller muntligen yttra sig i ärendet, om ej särskilda skäl föranleder annat. Beträffande fall som avses i 9 § bör samma ordning tillämpas, om särskilda omständigheter ger anledning till det.

14 § Uppgift som rikspolisstyrelsen lämnar ut till myndighet får ej åtföljas av yttrande från styrelsen.

15 § Har beslut fattats att uppgift ej skall lämnas ut, får det ej framgå av rikspolisstyrelsens svar till myndighet huruvida registret innehåller uppgift om den person som kontrollen avser eller uppgift utöver vad som lämnats ut.

Personalkontroll inom polisväsendet

16 § Ärende hos rikspolisstyrelsen om antagning av personal eller tillsättning av tjänst inom polisväsendet avgöres i plenum, om det i polisregister finns sådan uppgift angående den som ärendet rör att fråga om utlämnande av uppgiften till annan myndighet skolat avgöras enligt 11 § första stycket.

Föreskrifter för kontrollerande myndighet

17 § Innan personalkontroll sker skall myndighet noga överväga, om sådan kontroll är påkallad.

18 § Den som innehar eller söker tjänst i skyddsklass 1 skall på begäran av myndigheten lämna skriftlig upplysning om sina personliga förhållanden

enligt formulär som fastställes av rikspolisstyrelsen. Detsamma gäller den som utan ansökan avses bli utsedd till innehavare av sådan tjänst. Upplysningarna skall ges in till rikspolisstyrelsen samtidigt som myndigheten begär uppgifter för personalkontroll.

19 § Har myndighet begärt uppgifter hos rikspolisstyrelsen för personalkontroll, skall myndigheten underrätta den som framställningen avser om att kontroll begärts, såvida icke regeringen medgivit undantag. (Ändr. 1976:110.)

20 § Den myndighet som företager personalkontroll skall själv pröva betydelsen av uppgift som lämnats ut ur polisregister med hänsyn till arten av den verksamhet som ankommer på innehavare av den berörda tjänsten, myndighetens egen kännedom om den som uppgiften avser och övriga omständigheter.

21 § Om företagen personalkontroll visar att den som innehar viss tjänst kan anses olämplig för tjänsten, skall myndigheten anmäla förhållandet till chefen för det departement till vilket myndigheten hör. (Ändr. 1976:110.)

22 § Myndighets beslut i ärende som föranlett personalkontroll skall tillställas rikspolisstyrelsen, om styrelsens inte föreskrivit annat. (Ändr. 1976:110.)

23 § Sedan myndighet fattat beslut i personalkontrollärende, skall de handlingar som erhållits från rikspolisstyrelsen snarast återställas dit, om styrelsen inte föreskrivit annat. (Ändr. 1976:110.)

24 § Närmare föreskrifter om förfarandet vid inhämtande av uppgifter enligt denna kungörelse meddelas av rikspolisstyrelsen.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 oktober 1969, då brevet till statspolisintendenten den 30 juni 1961 angående statspolisintendentens befattning med personalkontrollen skall upphöra att gälla. Har i visst fall bestämmelser enligt 4 § andra stycket icke meddelats före utgången av september 1969, får personalkontroll tills vidare ske i samma utsträckning som enligt äldre bestämmelser. Därvid äger 13 och 19 §§ icke tillämpning.

Uppgift som finns i säkerhetsavdelningens register när denna kungörelse träder i kraft får icke lämnas ut, om den är av sådan beskaffenhet att den enligt kungörelsen ej skulle få antecknas i registret. Sådan uppgift skall avföras ur registret så snart det kan ske. (KK 1969:545.)

5 Kungörelsen (1966:273) om säkerhetsskydd vid statsmyndigheter

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

1 § Statsmyndighet, som har befattning med uppgift eller förhållande som angår rikets försvar eller landets säkerhet i övrigt, skall vidtaga åtgärder för säkerhetsskydd inom sitt verksamhetsområde.

2 §[1] Säkerhetsskydd innefattar

1. skydd mot att innehållet i hemlig handling eller annan uppgift av betydelse för landets säkerhet kommer till obehörigs kännedom,
2. skydd mot obehörigs tillträde till anläggning, inrättning, fartyg, luftfartyg eller område, där hemlig handling eller annat av betydelse för landets säkerhet förvaras eller verksamhet av sådan betydelse drives,
3. skydd mot att den som ej är pålitlig från säkerhetssynpunkt får tjänst, vikariat eller uppdrag som avses i 1 § personalkontrollkungörelsen (1969:116),
4. undervisning eller annan information om säkerhetsskydd som avses i punkterna 1–3 för dem som tjänstgöra hos myndigheten och behöva kännedom om sådant skydd,
5. kontroll av det i punkterna 1–3 avsedda säkerhetsskyddet vid myndigheten.

3 § Myndighet, som ej endast tillfälligt har befattning med uppgift eller förhållande som angår landets säkerhet, skall utse en tjänsteman i ledande ställning att som säkerhetschef handha säkerhetsskyddet.

4 §[2] Allmänna föreskrifter om tillämpningen av denna kungörelse samt råd och anvisningar om säkerhetsskydd meddelas av överbefälhavaren för myndigheter som höra till försvarsdepartementet, med undantag av civilförsvarsstyrelsen och beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, samt av rikspolisstyrelsen för dessa och övriga myndigheter. Råd och anvisningar om teknisk skyddsåtgärd lämnas av rikspolisstyrelsen till alla myndigheter.

Kontroll av säkerhetsskyddet vid myndighet utföres av överbefälhavaren eller rikspolisstyrelsen med den fördelning mellan dem som anges i första stycket. Kontroll vid annan än underlydande myndighet skall ske i samråd med myndigheten.

5 §[2] Myndighet som behöver biträde med sitt säkerhetsskydd skall vända sig till den myndighet som meddelar råd och anvisningar enligt 4 §.

Särskilda föreskrifter om säkerhetsskydd inom myndighets verksamhetsområde meddelas av myndigheten. Denna skall därvid samråda med myndighet som enligt 4 § första stycket har att meddela råd och anvisningar.

6 § Myndighet som utger offentlig publikation skall tillse att denna ej innehåller uppgift vars offentliggörande kan skada landets säkerhet. Är myndigheten tveksam huruvida viss upgift bör offentliggöras, skall myndig-

[1] Senaste lydelse 1970:106.

[2] Senaste lydelse 1967:573.

heten inhämta yttrande därom från överbefälhavaren.

Myndighet skall lämna företag, organisationer och kommuner inom myndighetens verksamhetsområde råd och upplysningar om vilka uppgifter som ej böra offentliggöras. Vid behov skall myndigheten först inhämta yttrande från överbefälhavaren i frågan.

7 § Överbefälhavaren och rikspolisstyrelsen skola på anfordran lämna riksdagen eller dess ombudsmän eller verk råd och anvisningar om säkerhetsskydd.

Denna kungörelse träder i kraft den 1 juli 1966. Genom kungörelsen upphävas

cirkuläret den 12 april 1940 till chefen för försvarsstaben m. fl. med bestämmelser i fråga om sättet för förvaring m. m. av hemliga handlingar rörande rikets försvar,

cirkuläret den 12 april 1940 till chefen för försvarsstaben m. fl. med bestämmelser i fråga om sättet för försändande av hemliga handlingar rörande rikets försvar,

cirkuläret den 20 februari 1953 (nr 53) till samtliga civila statsmyndigheter om iakttagande av tystlåtenhet rörande förhållanden av betydelse för rikets säkerhet m. m.

Bilaga 2 Enkät till avnämare till särställningsföretagen

1 Enkät till avnämare till särställningsföretaget X enligt Y-förordningen

1. I vilken omfattning använder Ni er av X:s tjänster? (Totala utgifter för ifrågavarande tjänster, varav från X)
2. Vilka för- resp. nackdelar anser Ni att upphandlingen från X medfört i fråga om
   a) priset på tjänsterna
   b) kvaliteten
   c) tillgängligheten
   d) servicen
3. I vilka avseenden bedömer Ni att en upphandling i konkurrens skulle påverka
   a) priset på tjänsterna
   b) kvaliteten
   c) tillgängligheten
   d) servicen
4. a) Har skyldigheten att enligt Y-förordningen anlita X påverkat effektiviteten i Er egen verksamhet?
   b) Har skyldigheten att enligt Y-förordningen anlita X medfört bättre eller sämre service från Er sida mot allmänheten?
5. Har det inträffat att X låtit underleverantör utföra uppdraget åt Er?
6. a) Vilka effekter på den bransch inom vilken X verkar anser Ni att Y-förordningen haft?
   b) Hur tror Ni att branschen skulle ha sett ut om inte Y-förordningen funnits?
7. Anser Ni att det sett ur Er egen synvinkel finns skäl att bibehålla Y-förordningen? I så fall vilka?
8. Skulle ett avskaffande av Y-förordningen medföra några övergångsproblem för Er egen del?
9. Om Y-förordningen avskaffas, kommer Ni att upphandla motsvarande tjänster eller kommer Ni att försöka svara för dessa tjänster genom egen verksamhet?
10. Om Y-förordningen upphävs, så att upphandlingskungörelsen (1973:600) blir tillämplig, i vilken omfattning bedömer Ni att Ni även i öppen konkurrens kommer att anlita X:s tjänster?

2 Lista på avnämare som fått enkäten

Avnämare till Allmänna Förlaget

Arbetsmarknadsstyrelsen
Civilförsvarsstyrelsen
Domstolsverket
Försvarets materielverk
Patent- och registreringsverket
Planverket
Riksskatteverket
Statistiska centralbyrån

Avnämare till Utbildningsförlaget

Skolöverstyrelsen
Universitets- och högskoleämbetet

Avnämare till Swedair AB

Försvarets civilförvaltning
Kriminalvårdsstyrelsen
Lantmäteriverket
Rikspolisstyrelsen
Tullverket

Avnämare till SJ resebyrå

Byggnadsstyrelsen
Försvarets civilförvaltning
Luftfartsverket
Sveriges metereologiska och hydrologiska institut
Vattenfall

Avnämare till ABAB

Försvarets materielverk
Försvarets radioanstalt
Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län
Rikspolisstyrelsen
Televerket

Avnämare till televerkets larmdivision

Byggnadsstyrelsen
Fortifikationsförvaltningen

Avnämare till Statskonsult AB

Postverket
Riksrevisonsverket
Riksskatteverket
Statskontoret
Vattenfall

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat-kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat-kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat-kyrka. Bilaga 2-12. Utredningar i delfrågor. Kn.
4. Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. U.
5. Föräldrautbildning. S.
6. Ny skogspolitik. Jo.
7. Skog för framtid. Jo.
8. Hyresrätt 2. Lokalhyra. Ju.
9. Ny konkurrensbegränsningslag. H.
10. Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. Ju.
11. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. E.
12. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. E.
13. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2-4. E.
14. Arbete åt handikappade. A.
15. Praktikfrågor-åtgärder i ett kort perspektiv. U.
16. Regional konsumentpolitisk verksamhet. H.
17. Energi. I.
18. Öresundsförbindelser. K.
19. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. K.
20. Öresundsförbindelser. Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. K.
21. Bemanning av fartyg. K.
22. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. A.
23. Växtförädling. Jo.
24. Ny renhållningslagstiftning. Jo.
25. Etablering av miljöstörande industri. Bo.
26. Hälso- och sjukvårdspersonalen. S.
27. Fortsatt körkortsreform. K.
28. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. A.
29. Arbete i jordbruk och trädgård. A.
30. Brand inomhus. B.
31. Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. K.
32. Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. Kn.
33. Ordningsvakter. Ju.
34. Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. Ju.
35. Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. Kn.
36. Arrenderätt 1. Ju.
37. Hotell- och restaurangbranschen. H.
38. Jämställdhet i arbetslivet. A.
39. Föräldraförsäkring. S.
40. Tvistlösning på konsumentområdet. H.
41. Statlig personalutbildning. B.
42. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. A.
43. Miljökostnader. Jo.
44. Kommunalt hälsoskydd. S.
45. Allmän arbetslöshetsförsäkring. A.
46. Att främja regional utveckling. I.
47. Att främja regional utveckling. Bilagedel. I.
48. Konkurrens på lika villkor. B.

Statens offentliga utredningar 1978

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Hyresrätt 2. Lokalhyra. [8]
Barnets rätt. 1. Om förbud mot aga. [10]
Ordningsvakter. [33]
Förstärkt skydd för fri- och rättigheter. [34]
Arrenderätt 1. [36]

Socialdepartementet

Föräldrautbildning. [5]
Hälso- och sjukvårdspersonalen. [26]
Föräldraförsäkring. [39]
Kommunalt hälsoskydd. [44]

Kommunikationsdepartementet

1975 års danska och svenska öresundsdelegationer. 1. Öresundsförbindelser. [18] 2. Öresundsförbindelser. Bilaga A. Ritningar. [19] 3. Öresundsförbindelser Bilaga B. Konsekvenser för företag och hushåll. [20]
Bemanning av fartyg. [21]
Fortsatt körkortsreform. [27]
Trafikpolitik-kostnadsansvar och avgifter. [31]

Ekonomidepartementet

Kapitalmarknadsutredningen. 1. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. [11] 2. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 1. [12] 3. Kapitalmarknaden i svensk ekonomi. Bilaga 2–4. [13].

Budgetdepartementet

Statlig personalutbildning. [41].
Konkurrens på lika villkor. [48].

Utbildningsdepartementet

Skolplanering och skolstorlek. Faktaredovisning och bedömningsunderlag. [4]
Praktikfrågor–åtgärder i ett kort perspektiv. [15]

Jordbruksdepartementet

1973 års skogsutredning. 1. Ny skogspolitik. [6] 2. Skog för framtid. [7]
Växtförädling. [23]
Ny renhållningslagstiftning. [24]
Miljökostnader. [43]

Handelsdepartementet

Ny konkurrensbegränsningslag. [9]
Regional konsumentpolitisk verksamhet. [16]
Hotell- och restaurangbranschen. [37]
Tvistlösning på konsumentområdet. [40]

Arbetsmarknadsdepartementet

Sysselsättningsutredningen. 1. Arbete åt handikappade. [14] 2. Energi, strukturomvandling och sysselsättning. [22] 3. Kvinnors förvärvsarbete och förvärvshinder. [28] 4. Kommunernas medverkan i sysselsättningsplanering. [42]
Arbete i jordbruk och trädgård. [29]
Jämställdhet i arbetslivet. [38]
Allmän arbetslöshetsförsäkring. [45]

Bostadsdepartementet

Etablering av miljöstörande industri. [25]
Brand inomhus. [30].

Industridepartementet

Energi. [17]
Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Att främja regional utveckling. [46] 2. Att främja regional utveckling. Bilagedel. [47]

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]
Ny indelningslag för kommuner, landstingskommuner och församlingar. [32]
Regional utvecklingsplanering, länsplanering, vidgad länsdemokrati. [35]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-04187-1
ISSN 0375-250X