

Nr 825

Av herr Holmberg m. fl., i anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 62, angående organisationen av den statliga publiceringsverksamheten.

(Lika lydande med motion nr 1066 i Andra kammaren)

Riksdagens revisorer ställde sig år 1959 kritiska till den statliga publikationsverksamhetens organisation och finansiering. Revisorerna framhöll att det uppenbarligen fanns möjligheter att bedriva den statliga publikationsverksamheten på ett mera rationellt och mindre kostnadskrävande sätt. Beträffande finansieringen av denna verksamhet hade revisorerna fått den uppfattningen, att myndigheterna i allmänhet icke särskilt intresserat sig för de möjligheter som kunnat föreligga att skapa försäljningsinkomster för publikationsverksamheten. Detta ansågs sammanhänga med det rådande systemet för finansiering av publikationsverksamheten, nämligen med anslag över riksstaten. Enligt revisorernas mening var förhållandena på detta område icke tillfredsställande.

Mot bakgrund av riksdagens beslut i ärendet uppdrog Kungl. Maj:t år 1962 åt statskontoret att i samråd med riksrevisionsverket utreda frågan om den statliga publikationsverksamhetens finansiering. År 1966 framlades statskontorets betänkande Statlig publicering, SOU 1967: 5.

I proposition nr 62 år 1968 föreslår Kungl. Maj:t inrättandet av ett statligt förlag för allmän förlagsverksamhet. Förlaget föreslås bli organiserat som ett helstatligt aktiebolag. Till teckning av aktier i det föreslagna bolaget erfordras ett investeringsanslag av 7 200 000 kronor.

Mellan det allmänna förlaget och det läromedelsförlag, varom särskild proposition framlagts, förutsätts en viss samordning enligt Kungl. Maj:ts förslag. Samordningen skall ske genom att det allmänna förlaget innehar hälften av aktierna i läromedelsförlaget. Det nya förlaget och SRA förutsätts ingå ett samarbetsavtal.

Vi finner det i propositionen inte vara styrkt att statlig förlags- resp. tryckeriverksamhet organisatoriskt måste samordnas. Inom det enskilda näringslivet finns exempel på stora förlag, som för tryckeriproduktionen enbart anlitar utomstående företag. Det finns flera anledningar att undvika en samordnad organisation. De skäl som främst talar mot en samordning är den grafiska teknikens snabba utveckling, den alltmer långtgående

specialiseringen hos tryckeriföretagen i syfte att åstadkomma en ekonomisk produktion samt förhållandet att betydande överkapacitet finns inom den grafiska branschen.

En organisatorisk samordning mellan förlagen och SRA torde vidare medföra risk för att företagets tryckeri kan komma i förmånsställning i relation till andra tryckeriföretag vid trycksakers upphandling. Detta skulle kunna medföra en marknadsmässigt omotiverad utbyggnad av de statliga tryckeriresurserna.

Vi anser att önskemålet om en opartisk och ekonomisk upphandling lättare tillgodoses om de statliga förlagen inte är organisatoriskt samordnade med SRA:s tryckeri. Det kommer då att arbeta i fri konkurrens med andra tryckeriföretag om förlagens order, och förlagen har möjlighet att uppträda på det objektiva sätt som bör prägla en statlig verksamhet. I sammanhanget vill vi erinra om utvecklingen i Kanada där det statliga förlaget numera skiljts från det statliga tryckeriet sedan det visat sig att det senare arbetat oekonomiskt i skydd av förlaget.

Mot bakgrund av riksdagens tidigare beslut om konkurrensbegränsning har näringsfrihetsombudsmannen i skrivelse till Konungen bl. a. framhållit följande:

Enligt förarbetena till lagen (prop. 1953: 103) borde statsmakterna även i fråga om offentliga regleringar söka främja betingelserna för en fri konkurrens. Då särskilda regleringar av olika skäl erfordrades, borde de alltså utformas på ett sådant sätt att bestämmelserna icke onödigtvis hämmade en fri tävlan. Att dessa synpunkter beaktades då redan bestående regleringar översågs eller fråga blev om nya ansågs vara högst angeläget. Det torde få förutsättas att dessa uttalanden åsyftat även nyetableringar av eller förändringar i sådan statlig eller eljest offentlig företagsverksamhet, som bedrivs såsom komplettering till och/eller i konkurrens med enskilda företag.

I den här berörda frågan har flera av utredningens ledamöter och experter anmält avvikande mening. De har därvid framhållit den grafiska teknikens snabba utveckling genom att tryckeriföretagen alltmer specialiserar sig för att åstadkomma en ekonomisk produktion samt genom att överkapacitet finns i branschen. De har vidare ansett, att önskemålet om en opartisk och ekonomisk upphandling av tryckeriarbeten lättare kan tillgodoses, om de föreslagna statliga förlagen blir helt fristående och alltså inte organisatoriskt samordnade med SRA:s tryckeri, vilket härigenom skulle arbeta i fri konkurrens med andra tryckeriföretag om förlagens order. Från de synpunkter jag har att beakta kan jag i allt väsentligt instämma i sålunda anförda betänkligheter i konkurrenshänseende mot en organisatorisk samordning av statlig förlags- och tryckeriverksamhet. I utredningen uttalas visserligen dels att dylik samordning icke är ovanlig på den enskilda sektorn, dels att anordningar bör eftersträvas för att i möjligaste mån skydda de föreslagna förlagens objektivitet vid upphandlingen. Det må emellertid erinras om att enskilda företag, som genomfört en samordning av här berört slag, arbetar i konkurrens med andra företag på så-

väl förlags- som tryckerisidan, medan den föreslagna statliga koncernen icke skulle komma att göra detta på förlagssidan, i vart fall icke såvitt avser det av de två förlagen som skulle omhänderha allmän förlagsrörelse. Oavsett de direktiv för att tillgodose kravet på konkurrens på lika villkor som statsmakterna kan komma att utfärda för en statlig kombinerad förlags- och tryckerikoncern, skulle med tanke på koncernens monopolkaraktär starka incitament kvarstå att gynna det egna tryckeriet.

Propositionens förslag strider enligt vår mening mot de av riksdagen antagna principerna om fri konkurrens vilka bl. a. kommit till uttryck i lagen om motverkande av konkurrensbegränsningar. Av ovanstående citat framgår att näringsfrihetsombudsmannen delar vår uppfattning. Även statskontoret har uttalat att SRA inte bör ges principiell förtursrätt till statliga order. I stället för att utgå ifrån dessa av riksdagen antagna principer föreslår departementschefen att förlagen och SRA skall sluta långsiktiga samarbetsavtal vars omfattning lämnas åt berörda parter att själva bestämma.

Förslaget synes komma att innebära en successiv utbyggnad av SRA. Att SRA i dagens läge endast svarar för cirka 5 % av det statliga tryckets hela omsättning på cirka 150 miljoner kronor saknar intresse. En utbyggnad, som för övrigt redan har påbörjats, kan relativt snabbt genomföras. Möjligheterna för SRA att mot uppvisande av nämnda samarbetsavtal erhålla betydande krediter torde vara stora.

I detta sammanhang är det angeläget understryka att principen konkurrens på lika villkor måste innebära att SRA icke bör ges lån på fördelaktigare villkor än den allmänna kreditmarknadens. Det borde också vara ett minimikrav att existerande förmåner för SRA upphävs, bl. a. befrielsen från skyldighet att erlægga royalty i samband med kartframställning. Om skälet för bibehållande av SRA skulle bestå i önskemålet att erhålla en kontroll av marknad och priser, måste företaget självfallet arbeta utan samarbetsavtal och andra förmåner, vilka omöjliggör en rättvisande jämförelse med de privata företagen. En dylik kontroll skulle för övrigt kunna åstadkommas utan förekomsten av någon större statlig tryckeriverksamhet. Det finns inte skäl antaga att SRA kan komma att arbeta effektivare än befintliga privata tryckerier. De senare har i stor utsträckning specialiserat sig på olika produkter och har i många fall byggt upp och finslipat en organisation i syfte att på bästa sätt kunna tjäna statliga myndigheter, verk och institutioner. De statliga trycksakerna är av högst olika karaktär, de säsongmässiga variationerna är betydande, och framställningen kräver ofta intim direktkontakt mellan beställare, d. v. s. myndighet eller verk, och tryckerier. Om SRA skall tillfredsställa dessa krav tvingas man bygga upp en stor och tillkrånglad apparat, som svårigen kan arbeta effektivt och ej heller utnyttjas optimalt. Det förhåller sig vidare så att stordriftens fördelar inom tryckeriindustrin är begränsade. Seriestorleken förändras inte av den anledningen att tryckeriet är stort. Ett statligt diversetryckeri torde således få svårt att hävda sig i fri konkurrens.

Risken för felinvesteringar är dessutom betydande i dagens läge då den tekniska utvecklingen på området är mycket snabb.

Om SRA drar till sig en allt större del av det statliga trycket och läro-medelstrycksakerna, vilket torde bli följden av departementschefens förslag, särskilt om även kommunernas och landstingens trycksaker skall tryckas hos SRA, medför detta ett betydande produktionsbortfall för ett stort antal större och mindre privata företag. I en marknad som präglas av överkapacitet och tilltagande internationell konkurrens kommer de drabbade företagen att söka ersättningsorder. Följden blir en kedjereaktion, som innebär att indirekt ytterligare ett mycket stort antal företag kommer att beröras av den statliga expansionen. Dessa företag, såväl de som för närvarande utför statliga beställningar som de som drabbas indirekt, är lokaliserade runt om i landet och icke sällan i områden där sysselsättningsläget är kärvt. En koncentration till stockholmsföretaget SRA skulle motverka de strävanden till decentralisering av bl. a. de grafiska företagen, som under senare år kommit till uttryck i olika åtgärder från bl. a. arbetsmarknadsstyrelsens sida.

Den grafiska industrin i Sverige består — liksom i andra jämförbara länder — av ett stort antal små och medelstora företag, i några fall sammanförda till koncerner. Industrin hävdar sig väl i fråga om yrkeskunnande och teknisk utrustning vid internationella jämförelser. Det stora antalet företag, som kan erbjuda likvärdiga tjänster, den ovan berörda överkapaciteten och den tilltagande internationella konkurrensen har medfört en kraftig prispress. Bransch-kunniga kostnadsmedvetna statliga trycksaksbeställare har alla möjligheter att genom upphandling på den privata marknaden erhålla fördelaktiga villkor, god service och produkter av önskad kvalitet. Det i propositionen föreslagna systemet med långfristiga samarbetsavtal synes därför föga affärsmässigt. Det är enligt vår mening angeläget att inte binda trycksaksproduktionen till en leverantör. Det är vidare viktigt att anbud infordras från leverantörer, som är lämpliga med hänsyn till det aktuella arbetets art och omfattning. Därtill kommer att det ofta är ekonomiskt fördelaktigt att anlita olika slags företag för olika slags uppdrag.

Vid beaktande av dessa förhållanden framstår Kungl. Maj:ts förslag som olämpligt. De brister i den statliga publiceringsverksamheten, som statskontoret påvisat beror icke på att privata företag anlitas. Enligt statskontorets utredning har anlitaandet av dessa i huvudsak medfört tillfredsställande resultat. En stark centralisering av förlagsproduktionen synes medföra betydande olägenheter för de statliga beställarna, d. v. s. myndigheter, verk, institutioner etc. För att tillfredsställa dessas mångskiftande behov krävs av ett centraliserat organ ett omfattande mångsyssleri och en tungrodd administration, som inte kan vara befrämjande för effektiviteten.

Önskemålet om ökad samordning och rådgivning synes bättre kunna till-

fredsställas genom upprättandet av ett organ, som har till huvudsaklig uppgift att svara för dessa funktioner samt att medverka vid kontakter med de rikt differentierade och i allmänhet effektivt arbetande producenter — tryckerier, bokbinderier, förlag etc. — som marknaden erbjuder. Genom att till fullo utnyttja dessas tjänster, efter anbudsgivning under fri konkurrens, kan dubbelarbete undvikas.

Ett stort antal av de statliga instanser, som avgivit yttrande över betänkandet Statlig publicering och som har omfattande praktisk erfarenhet av publiceringsfrågor, har förordat att den eftersträlvade effektiviseringen och samordningen åstadkommes genom en förstärkning av statskontorets tryckeriexpedition, med vilken man har gott samarbete. Åtskilliga har också begärt att få bli undantagna från den i utredningen föreslagna skyldigheten att anlita ett allmänt förlag, eftersom man redan har en egen organisation för handläggning av publiceringsfrågor och väl fungerande kontakter med olika tryckerier och förlag.

De ovan anförda olägenheterna med centralisering av förlags- och tryckerifunktionerna till ett allmänt förlag respektive ett utbyggt SRA skulle undvikas om statskontorets tryckeriexpedition fick sin roll som ett centralt serviceorgan fastställt och utvidgad. Expeditionen skulle efter nödvändig resursförstärkning få ställning som centralt upphandlande organ med uppgift att anlita eller medverka till att de tryckerier och förlag anlitas, som på affärsmässiga grunder kan befinnas lämpliga. Även över försäljning och distribution av berörda trycksaker kan expeditionen tillägna sig erforderligt inflytande genom avtal med olika leverantörer eller genom utfärdande av anvisningar till myndigheterna.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts synes det uppenbart att det i proposition nr 62 framlagda förslaget om upprättandet av ett allmänt förlag i de former och med den bindning till SRA genom säravtal, som propositionen antyder, icke är ägnat att lösa problematiken rörande statlig publicering och statlig upphandling av tryckalster.

Tvärtom synes det som om Kungl. Maj:ts förslag utgjorde en från flera synpunkter olycklig kompromisslösning utan kompromissens önskvärda egenskaper att söka tillfredsställa såväl sakintressen som de olika i sammanhanget direkt eller indirekt intresserade parterna. Det presenterade förslaget har främst karaktären av en betydande utgiftsökning såväl genom bindningen av ett betydande aktiekapital som genom upprättandet av en kostnadskrävande administrativ apparat. Dennas uppgift blir varken affärsdrivande eller förvaltande utan i främsta rummet förmedlande och kanaliserande av en tryckproduktion, där initiativ och utformning likväl i sista hand måste kvarligga hos dem som också i propositionen kallas beställaren, d. v. s. det enskilda verket, institutionen, departementet etc.

Det synes därför rimligt att den i och för sig önskvärda samordningen och ekonomiseringen av statens trycksaksproduktion icke knytes till ett

dyrbart nyupprättat förmedlingsförlag utan handhaves av en med nödvändig personal förstärkt tryckeriexpedition, liksom hittills knuten till statskontoret.

Med stöd av vad ovan anförts hemställas,

att riksdagen med avslag på proposition nr 62 år 1968 måtte besluta

1. att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa att förslag angående den statliga publiceringsverksamheten innebärande att statskontorets tryckeriexpedition förstärkes och att verksamheten i övrigt utformas i enlighet med de riktlinjer som anges i denna motion snarast förelägges riksdagen;

2. att avslå Kungl. Maj:ts förslag om anvisning för budgetåret 1968/69 av ett investeringsanslag om 7 200 000 kronor till teckning av aktier i ett aktiebolag för allmän förlagsverksamhet.

Stockholm den 2 april 1968

Yngve Holmberg (h)

Carl Eskilsson (h)

Gösta Jacobsson (h)

Rolf Kaijser (h)

N. Yngve Nilsson (h)

Ragnar Sveningsson (h)

G. Ivar Virgin (h)

Allan Hernelius (h)
