

Till statsrådet Ulrica Messing

Genom beslut den 4 december 1997 bemyndigade regeringen chefen för dåvarande Närings- och handelsdepartementet att inrätta ett råd för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (dir. 1997:145).

Med stöd av bemyndigandet förordnades f.d. förhandlingsdirektör Lars Ahlvarsson som ordförande fr.o.m. den 1 mars 1998.

Jur.kand. Ylva Hintze förordnades som kanslichef fr.o.m. den 14 april 1998 t.o.m. den 13 april 1999. Civilekonom Ingemar Delveborn förordnades som utredare fr.o.m. den 14 april 1998 och som kanslichef fr.o.m. den 14 april 1999. Som utredare förordnades civilekonom Thorbjörn Bergman fr.o.m. den 17 maj 1999. Kerstin Svensson har varit assistent sedan den 1 september 1998.

Som ledamöter i rådet förordnades fr.o.m. den 1 mars 1998 revisionsdirektör Ingalill Borild, direktör Allan Eriksson, förbundsjurist Thomas Hallgren, verkst. direktör Gösta Jedberger, jur.kand. Jens Karlsson, civilekonom Anders Morin, professor Curt Riberdahl och jurist Eva Sveman.

Vissa suppleanter till rådsledamöterna har också deltagit i några möten.

Rådet har antagit namnet Konkurrensrådet (N 1997:08).

Härmed överlämnar rådet sitt betänkande "Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor" (SOU 2000:117).

Stockholm i december 2000

Lars Ahlvarsson

/Ingemar Delveborn

Innehåll

1	Utredningsuppdraget.....	17
1.1	Direktiv	17
1.2	Bakgrund.....	18
1.3	Syftet med betänkandet.....	19
1.4	Avgränsningar av uppdraget.....	19
1.5	Konkurrensrådets arbete	21
2	Konkurrensutsatt offentlig verksamhet – en introduktion.....	23
2.1	Vad är konkurrensutsatt verksamhet?.....	23
2.2	Staten	26
2.3	Kommunerna	32
2.4	Landstingen.....	35
3	Juridiska förutsättningar	37
3.1	Konkurrenslagen.....	37
3.2	Lagen om offentlig upphandling.....	42
3.3	Kommunallagen.....	45
3.4	Regler för statliga myndigheter.....	54

3.5	Speciallagstiftning som berör kommunal eller statlig verksamhet	62
3.6	Offentliga bolag.....	66
3.7	Sammanfattande reflexioner	70
4	Internationell jämförelse	73
4.1	Den offentliga sektorns uppbyggnad i olika länder.....	73
4.2	Offentlig konkurrensutsatt verksamhet i olika länder	78
4.3	Vad skiljer Sverige från övriga jämförbara länder?	80
5	Situationer när konkurrensproblem uppkommer	83
5.1	Blandning av monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet	83
5.2	Utnyttjande av myndighetsutövning på konkurrensutsatta marknader	87
5.3	Ensam tillgång till strategisk facilitet.....	91
5.4	Försäljning av överskottskapacitet.....	94
5.5	Selektiva stöd till offentlig verksamhet.....	98
5.6	Offentlig produktion när privata företag saknas.....	100
5.7	Sysselsättning av handikappade.....	101
5.8	Sysselsättning av arbetslösa och ungdomar	104
5.9	Gynnande av egen verksamhet vid offentlig upphandling.....	105
5.10	Kommunal försäljning över kommungränsen.....	109
5.11	Momsbestämmelser som ger olika förutsättningar	111
5.12	Lagar i övrigt som upplevs som konkurrensnedvridande	114

6	Motiv för offentlig produktion på konkurrensutsatta marknader	117
6.1	Konkurrens inom den offentliga sektorns traditionella område	117
6.2	Konkurrens inom den traditionella näringslivssektorn...	119
6.3	Prövning av det offentliga åtagandet	126
6.4	Avslutande reflexioner.....	131
7	Problemlösning 1: Den offentliga sektorn drar sig tillbaka	135
7.1	Argument för konkurrensutsatt verksamhet som saknar relevans.....	135
7.2	Exempel från Konkurrensrådets ärenden.....	137
7.3	Avslutande reflexioner.....	143
8	Problemlösning 2: Konkurrens på så lika villkor som möjligt.....	145
8.1	Ekonomiska mål	145
8.2	Redovisning och avgränsning av konkurrensutsatt verksamhet	149
8.3	Vilka kostnader är relevanta?	156
8.4	Behandling av kapitalkostnader	164
8.5	Prissättningen.....	172
8.6	Behov av transparens	182
8.7	Rekommendationernas räckvidd.....	184
8.8	Sammanfattning av rekommendationerna	186

9	”Frivillighetsvägen” eller lagstiftning?	189
9.1	Erfarenheter av frivillighetsvägen.....	189
9.2	Behövs lagstiftning?.....	195
9.3	Lokala konkurrensråd.....	198
10	Förslag.....	201
10.1	Åtgärder för att minska konfliktytorna.....	201
10.2	Åtgärder för att åstadkomma mer rättvis konkurrens.....	204
10.3	Förslag rörande behov av lagändringar.....	205
 Bilaga 1		
	Kommittédirektiv	209

Sammanfattning

Uppdraget

Under en följd av år har uppmärksammats de problem som uppkommer av att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Kritiken från näringslivet har varit tvåfaldig. För det första att omfattningen av denna verksamhet är för stor. För det andra att konkurrensen inte sker på lika villkor i de fall det anses rimligt att offentliga aktörer uppträder på öppna marknader. Man menar också att det saknas lagliga sanktioner för att hindra snedvriden konkurrens.

Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (Konkurrensrådet) inrättades av regeringen under år 1998. Rådet är sammansatt av representanter från både offentlig och privat sektor. Rådet har haft två huvudsakliga uppgifter. För det första att belysa enskilda fall och försöka undanröja konkurrenskonflikter genom dialog och kontakter mellan parterna. Detta har skett genom att företag och andra organisationer haft möjlighet att inkomma med klagomål till rådet. Till rådet har inkommit ca 130 ärenden, varav rådet har yttrat sig över ett femtiotal. Rådet har inte haft några maktbefogenheter, varför yttrandena haft en rådgivande karaktär.

Rådets andra uppgift har varit att försöka åstadkomma en samsyn mellan företrädare för offentlig och privat sektor om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst skall formuleras. Rådet har i direktiven fått i uppdrag att senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Redovisningen sker i detta betänkande.

Utgångspunkter

Det finns ett relativt stort antal lagar som på ett eller annat sätt påverkar konkurrensförhållandena mellan offentliga och privata aktörer. Konkurrenslagen har t.ex. vissa spärrar mot för låga priser. Bestämmelserna gäller dock primärt vinstsyftande verksamhet och dessutom enbart företag med en dominerande marknadsställning. Lagen om offentlig upphandling har bestämmelser som skall säkerställa att en upphandlande enhet uppträder på ett konkurrensneutralt sätt. Lagen tar dock i första hand sikte på offentliga aktörer som köpare, inte säljare. Kommunallagen sätter spärrar för vilka verksamheter kommuner och landsting får bedriva. Det finns dock en relativt stor gräzon och lagen hindrar inte att konkurrensutsatta verksamheter bedrivs utan full kostnadstäckning. Det uppfattas också som svårt att få den kommunala kompetensen rättsligt prövad. Instruktioner och andra verksamhetsdirektiv sätter på motsvarande sätt vissa spärrar för dels vilka verksamheter som statliga myndigheter får bedriva, dels hur prissättningen skall gå till. Även här är gräzonerna betydande och det finns inga möjligheter för privata företag att få frågan om kompetensen rättsligt prövad. Speciallagar kan ibland klarlägga förhållanden inom vissa branscher, men dessa behandlar endast en begränsad del av alla marknader där både offentliga och privata aktörer verkar.

Det finns inga lagar som har till huvudsyfte att skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentliga och privata aktörer. Om det uppdagas att offentliga aktörer på ett eller annat sätt har fått arbeta på andra och mer gynnsamma villkor än det privata näringslivet kan det i praktiken vara svårt att rätta till sådana förhållanden med nuvarande lagstiftning. Problemen med bristande konkurrensneutralitet uppkommer därför främst när offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet utan vinstsyfte. Påstådd underprissättning av offentligt ägda företag med vinstsyfte, t.ex. Telia och Posten, går däremot att pröva gentemot konkurrenslagens bestämmelser om förbud mot missbruk av dominerande ställning. Det förutsätter att den offentlige aktören har en sådan dominerande marknadsposition.

Även i andra jämförbara länder bedrivs konkurrensutsatt verksamhet av offentliga aktörer. Det gäller bl.a. den typ av näringsverksamhet som traditionellt bedrivits av offentliga aktörer, t.ex. post- och teletjänster samt distribution av el, vatten- och

avlopp. I några avseenden finns det dock skillnader mellan Sverige och andra länder. I Sverige har kommuner och landsting ett förhållandevis stort mått av självständighet. Inom det statliga området har också Sverige sedan lång tid byggt upp en förvaltning som kännetecknas av förhållandevis små ministerier och stora, självständiga myndigheter. En annan skillnad är att Sverige har kommit längre än de flesta länder med att avreglera och konkurrensutsätta verksamheter inom den traditionella offentliga sektorn. I Sverige anses också under de senaste två årtiondena en förvaltningskultur ha utvecklats med tydlig påverkan från näringslivet. Det har i sin tur manifesterats i mer marknadslika arbetsformer. Dessa faktorer kan bedömas ha bidragit till att konkurrensproblemen mellan offentliga och privata aktörer i Sverige hamnat i fokus i ovanligt hög grad.

Det finns flera olika situationer när konkurrensneutralitetsproblem kan uppkomma. Den vanligaste formen är när en myndighet kompletterar monopolskyddad verksamhet med konkurrensutsatt, ofta med motiveringen att den sistnämnda har en anknytande karaktär. Det kan också vara frågan om överskotts-försäljning av kapacitet som byggts upp för internt bruk. Särskilt problematisk blir situationen om den monopolskyddade delen av verksamheten innefattar myndighetsutövning som kan utnyttjas för att tillskansa sig fördelar på den konkurrensutsatta marknaden. En liknande situation inträffar när den offentlige aktören har en ensam tillgång till en strategisk facilitet och själv samtidigt agerar i senare produktionsled. Konkurrenterna i det senare ledet är då beroende av att köpa tjänster från samma offentlige aktör som man också konkurrerar med.

Andra situationer med inbyggda konkurrensproblem uppkommer i samband med offentlig upphandling där egen-regi-enheter tillåts delta i konkurrensen tillsammans med privata anbudsgivare. Det kan t.ex. hända att egen-regi-enheten gynnas genom förmånligare villkor eller avbrutna upphandlingar. Det kan också ske genom direkta eller indirekta bidrag till offentliga aktörer, t.ex. egna bolag som konkurrerar med privata företag. Problem kan också uppkomma när offentliga organ sysselsätter arbetslösa och handikappade, då verksamhet där man säljer tjänster på den öppna marknaden anses mer meningsfull än annan verksamhet. Konkurrensen kan också snedvridas genom gällande lagstiftning. Ett exempel är moms-lagstiftningen, som i åtminstone

några avseenden skapar skilda förutsättningar för offentliga och privata företag.

Motiv för offentlig konkurrensutsatt verksamhet

När den traditionella offentliga sektorn har öppnats alltmer för olika typer av konkurrenslösningar har tidigare monopolverksamheter kommit att konkurrensutsättas. Att den offentliga sektorn likväl fortsätter att bedriva verksamhet inom dessa områden är okontroversiellt. Även i det fall man upphandlar större delen av sitt behov på den externa marknaden kan det finnas skäl att behålla viss kapacitet för egen del. Vissa delar som tillhört den traditionella offentliga sektorn har också avreglerats under senare tid. Detta har bl.a. fått till följd att både stat och kommuner successivt säljer många av de gamla offentliga monopolföretagen. Inte heller inom dessa områden är dock förekomst av offentliga aktörer kontroversiell. Det får ses som naturligt att det under en kortare eller längre övergångstid finns offentliga aktörer parallellt med de privata.

Mindre uppenbart är varför offentliga aktörer skall medges rätt att bedriva verksamhet som traditionellt hör till näringslivssektorn. Konkurrensrådet har funnit några skäl som under vissa omständigheter kan motivera sådan produktion. Ett sådant skäl kan vara att privata alternativ saknas inom t.ex. ett glesbygdsområde, vilket innebär att produktion av vissa angelägna varor eller tjänster som normalt utförs av det privata näringslivet inte kommer till stånd inom ett visst geografiskt område. Ett annat skäl kan vara att en så hög grad av samproduktionsfördelar föreligger mellan monopol-skyddad och konkurrensutsatt verksamhet att det inte är samhälls-ekonomiskt försvarbart att inte tillåta den offentlige aktören att bedriva den konkurrensutsatta verksamheten. Ett tredje skäl kan vara svårigheter att dimensionera ett internt behov, t.ex. kommuninternt, utan att det uppstår tillfälliga och oavsiktliga överskott. Detta kan innebära ett motiv till att få möjlighet att sälja sådant tillfälligt och oavsiktligt överskott, även om det inte i normalfallet är en uppgift för offentliga aktörer att sälja tjänster av aktuellt slag. Ett fjärde sådant skäl kan vara förekomst av s.k. odelbarheter, vilka dock förekommer ganska sällan.

Åtgärder för att begränsa konfliktytorna

Konkurrensrådet kan konstatera att ett antal verksamheter där offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra har ökat påtagligt under senare tid. Till viss del är detta oundvikligt, men rådet menar ändå att konfliktytorna blivit onödigt stora och till viss del kan begränsas. Ibland bedrivs artfrämmande verksamhet utan rimliga skäl. Några exempel från rådets ärenden är städ-tjänster, brandskyddsutrustning, fordonstvätt, fordonsuthyrning, arkitekttjänster, tryckeritjänster, kaféverksamhet eller fastighets-skötsel. När kommuner bedriver denna typ av verksamhet torde det dessutom ofta vara frågan om överträdelser av kommunallagen. Det bästa sättet att komma till rätta med sådana konkurrensstörningar är att offentliga aktörer upphör med att producera tjänster av artfrämmande slag. Det är rådets uppfattning att en betydande del av de nuvarande konkurrensstörningarna mellan offentlig och privat sektor då skulle upphöra. Det skulle inte minst gynna mindre företag som ofta med begränsade resurser säljer tjänster av lokal karaktär.

Den offentliga sektorn bör också begränsa olika former av överskottsförsäljning. Det är invändningsfritt att bygga upp verksamheter för interna behov. Det kan t.ex. vara frågan om enheter för städning, tvätteriverksamhet, resebyråverksamhet, konferensuthyrning, växtodling och tryckeritjänster. Internproduktion av sådant slag bör dock dimensioneras enbart för det egna behovet och inte för extern försäljning. Att generellt tillåta offentliga aktörer att sälja överskott på den externa marknaden medför en risk för samhällsekonomiskt suboptimala överinvesteringar. Både rättspraxisen inom det kommunala området och statliga myndigheters instruktioner uttrycker också en restriktiv syn på sådan försäljning. Ändå sker överskottsförsäljning i betydande omfattning. Rådet menar att överskottsförsäljning bör ske enbart i situationer när det uppkommer tillfälliga och oavsiktliga överskott av begränsad karaktär.

Den offentliga sektorn bedriver i varierande grad verksamhet på konkurrensutsatta marknader i syfte att sysselsätta handikappade och arbetslösa. I dessa fall går det inte att åstadkomma konkurrensneutrala villkor, eftersom sysselsättningen är överordnad försäljningen. Rådet har konstaterat flera ärenden där kommuner startat konkurrensutsatt verksamhet med detta motiv och där privata företag upplever konkurrensen som snedvriden.

Rådet menar att det inte går att ifrågasätta samhällets åtagande inom detta område, men att det inom kommuner går att organisera verksamhet av detta slag så att de negativa effekterna på marknaden blir begränsade. I första hand bör kommunen regelbundet arbeta aktivt för att sysselsätta sådana personer i det privata näringslivet. Om det inte går att fylla behovet av meningsfull sysselsättning på detta sätt kan personerna sysselsättas med arbetsuppgifter inom kommunen. En tredje möjlighet är att sysselsätta sådana personer i en särskild organisation, där det öppet redovisas att enheten kan anlitas av t.ex. privata företag för att få vissa arbetsuppgifter av lämplig karaktär utförda.

När det gäller statliga Samhall vill rådet framhålla att den oundvikliga störning som uppkommer på marknaden blir mindre om företaget innehar relativt låga marknadsandelar på olika delmarknader och därmed undviker marknadsdominans. I dag har Samhall en policy där ett mål av sådant slag är formulerat. Enligt rådets uppfattning bör dock även statsmakterna i sin styrning av företaget formulera ett sådant mål, t.ex. i skriftliga ägardirektiv.

En annan åtgärd som skulle minska konkurrensproblemen är att en konsekvensprövning genomförs innan offentlig verksamhet påbörjas som kan antas ha konkurrensutsatt karaktär. Prövningen bör bl.a. innehålla en kartläggning av de privata företag som tillhandahåller samma typ av tjänster och vilka effekterna skulle bli för dessa företag om verksamheten i fråga påbörjas.

Åtgärder för att åstadkomma mer rättvis konkurrens

Även om dessa angivna åtgärder genomförs är det oundvikligt att viss konkurrens mellan offentliga och privata aktörer kommer att uppstå även fortsättningsvis. Det är då av vikt att sådan konkurrens sker på så lika villkor som möjligt. Konkurrensrådet redovisar i detta betänkande ett antal rekommendationer för hur offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas för att så konkurrensneutrala villkor som möjligt skall gälla.

Sammanfattningsvis menar rådet att all konkurrensutsatt verksamhet bör avgränsas redovisningsmässigt och åläggas ett ekonomiskt mål om att uppnå minst full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga. Det ekonomiska målet kompletteras med ett klargörande att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att

omprövas om målet inte uppfylls. Det ekonomiska utfallet bör vara särredovisat. Hänsyn skall tas till samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten. En internränta för utnyttjat kapital bör belasta verksamheten. Internräntan bör åtminstone uppgå till den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentlige huvudmannen.

Prissättningen bör utformas på ett sådant sätt att det ekonomiska målet uppfylls, vilket innebär att den bör baseras på en självkostnadskalkyl. Ett visst utrymme för marknadsmässig prissättning med skiftande marginaler bör dock finnas, särskilt om produkterna inte är helt enhetliga till sin karaktär och dessutom bjuds ut vid ett större antal tillfällen under ett år.

Granskning av påstådd konkurrenssnedvridning förutsätter transparens. Det skall därför vara möjligt för den granskande myndigheten att ta del av relevanta uppgifter för en given konkurrensutsatt verksamhet. Hit hör ekonomiska mål och andra grundläggande villkor för verksamheten, lönsamhetsuppgifter under de senaste åren, vilka kostnader som belastat verksamheten, motiveringar till val av fördelningsnyckel vid fördelning av indirekta kostnader, hur kapitalkostnader belastat verksamheten samt vilka priser och prissättningskonstruktioner som tillämpas.

Det finns situationer när dessa riktlinjer inte kan användas. Ett exempel är om lagstiftning lägger hinder i vägen för att tillämpa riktlinjerna. Det kan också vara frågan om att offentliga aktörer bedriver verksamhet som saknar möjlighet att fullt ut prisfinansieras, dvs. ekonomiska förluster uppstår oavsett val av prisnivå. Det får i så fall också antas att det inte förekommer någon konkurrens från privata aktörer och att något konkurrensproblem därmed inte heller finns.

Frågan om lagreglering

Konkurrensrådet har försökt följa upp effekterna av rådets yttranden och därmed också hur den nuvarande "frivillighetsvägen" fungerat. Uppföljningen visar att rådets rekommendationer fått viss effekt genom att ett antal offentliga aktörer helt eller delvis har rättat sig efter rekommendationerna. Samtidigt finns också ett antal aktörer som inte följt rådets rekommendationer alls.

Parterna i rådet har i grunden olika uppfattningar om behovet av lagändringar. Det är därför inte möjligt att finna lösningar som fullt ut tillgodoser alla krav och önskemål som framförts. Rådet har dock enats om att i betänkandet presentera ett sätt att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor, nämligen att i konkurrenslagen införa en bestämmelse som tar sikte på att korrigera konkurrensnedvidande beteenden från offentliga aktörer. Det blir i så fall frågan om en missbruksbestämmelse där de offentliga aktörerna i händelse av lagöverträdelse inte drabbas av ekonomiska sanktioner – i form av t.ex. konkurrensskadeavgift eller vite – för redan inträffat agerande, utan enbart vitesbelopp i den händelse man inte rättar sig efter ett beslut. Möjligheten för en enskild att i sådana sammanhang föra en skadeståndstalan bör utredas.

Med en sådan åtgärd skulle man kunna komma till rätta med mer uppenbara fall av konkurrens på olika villkor. För närvarande pågår ett arbete inom Näringsdepartementet med att ta fram ett sådant lagförslag. Den närmare bedömningen av hur en sådan bestämmelse i så fall skall se ut bör därför inte göras förrän departementets lagförslag presenteras offentligt.

Enligt Konkurrensrådet kan många av de problem som belyses i denna rapport lösas på lokal nivå. Olika former av lokala lösningar, t.ex. inrättandet av frivilliga lokala konkurrensråd, kan då vara ett medel. En central instans behöver dock inte stå i någon motsättning till lokala lösningar, utan tvärtom gynna uppkomsten av sådana lösningar. Lokala konkurrensråd kan inte heller ersätta en central instans, eftersom vissa konkurrensproblem har en regional eller nationell karaktär.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiv

Regeringen beslutade i december 1997 att inrätta Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor (fortsättningsvis förkortat Konkurrensrådet). Enligt rådets direktiv (dir. 1997:145) har uppgiften varit att, med beaktande av de olika grundförutsättningar som gäller för offentlig och privat sektor, söka undanröja konkurrenskonflikter mellan sektorerna. Rådet har haft att analysera klagomål och formulera generella och långsiktiga spelregler på området. I rådets arbete skulle konkurrensnedvridande prissättning ägnas särskilt intresse.

Med utgångspunkt i de erfarenheter rådet fortlöpande fått av förhållandena på marknaden skulle en samlad bild förvärfvas om vad som kan vara en osund konkurrens. Med detta som underlag har rådet haft till uppgift att diskutera principiella konkurrensfrågor, sprida information om goda exempel på en väl fungerande konkurrens och söka nå en samsyn för framtiden om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. Rådet har haft att beakta att förutsättningarna för konkurrens kan skilja sig åt i olika delar av landet.

Rådet har på eget initiativ fått belysa sakförhållanden i konkreta fall och genom kontakter och dialog med berörda parter bedömt om och hur en konkurrensnedvridning kan undvikas eller undanröjas. Rådet skulle också i den omfattning rådet fann lämpligt ta upp frågor på begäran av t.ex. ett berört företag. Verksamheten skulle vara inriktad på fall av allmänt intresse med särskild uppmärksamhet på frågor rörande prissättning och konkurrens på så lika villkor som möjligt.

Rådet har varit sammansatt av vardera fyra representanter från offentlig respektive privat sektor. Rådet har letts av en ordförande. Rådet inledde sin verksamhet under våren 1998 och skulle till regeringen senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts.

1.2 Bakgrund

I kommittédirektiven redovisas en bakgrund till rådets bildande. Företrädare för privata företag har under en följd av år riktat kritik mot det offentliga både för att i alltför hög grad bedriva konkurrensutsatt verksamhet och för att den konkurrens som finns inte alltid sker på neutrala villkor. Konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer har också ökat under senare tid med mindre markerad gräns mellan det offentliga och det privata som följd.

Problemet har utretts tidigare, bl.a. i utredningen "Konkurrens i balans".¹ I denna rapport ställdes krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall vara redovisad skild från annan verksamhet och att kostnadskalkyler inte får leda till en från allmän synpunkt otillbörlig prissättning. Överträdelse av lagen föreslogs kunna leda till ett förbud vid vite att fortsätta det konkurrenssnedvridande förfarandet efter prövning av en särskild tillsynsmyndighet och av Marknadsdomstolen. En tillsynsmyndighet skulle inrättas för tillämpning av lagen. Utredaren föreslog vidare vissa preciseringar av kommunallagens kompetensbestämmelser.

Remissbehandlingen av denna utredning visade att åsikterna starkt skilde sig mellan företrädare för det offentliga och det privata. I princip menade företrädarna för företagen att förslagen inte vara tillräckligt långtgående och att man genom skärpt lagstiftning borde klargöra gränsen för offentlig näringslivsverksamhet. Företrädarna för kommuner och landsting menade däremot att rapportens förslag stod i konflikt med den kommunala självstyrelsen och att frivilliga åtgärder bättre kunde lösa de problem utredningen tog upp.

Mot denna bakgrund fördes diskussioner mellan företrädare för dåvarande Närings- och handelsdepartementet och Inrikesdepartementet samt företrädare för Svenska Kommunförbundet, Lands-

¹ SOU 1995:105.

tingsförbundet och Sveriges Industriförbund om hur parterna ser på behovet av åtgärder inom ramen för ett frivilligt system. De berörda förbunden menade att det fanns ett behov av att försöka undanröja konkurrenskonflikter för framtiden och att diskutera hur konkurrens på lika villkor bäst uppnås på lång sikt. Ett lämpligt sätt att hantera sådana kontakter och diskussioner bedömdes vara att det bildades ett partssammansatt forum för frågor om konkurrens på lika villkor på kort och lång sikt.

Regeringen fattade beslut om rådets inrättande i december 1997. Med anledning av olika motioner i riksdagen rörande konkurrensförhållanden mellan offentliga och privata aktörer har också näringsutskottet kommenterat inrättandet av rådet.² Utskottet påpekade att rådet kommer att sakna sanktionsmöjligheter men redovisade ändå en övertygelse om att rådets ställningstaganden snabbt skulle komma att få en märkbar normerande verkan på beteendet hos aktörer som uppträder uppenbart konkurrensvidrigt på olika marknader. Det fanns därför enligt utskottet anledning att med stor uppmärksamhet följa rådets arbete.

1.3 Syftet med betänkandet

Enligt direktiven skulle rådet senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Mot denna bakgrund är det främsta syftet med denna utredning att redovisa de riktlinjer som rådet menar bör vägleda offentlig verksamhet som bedrivs i en konkurrensutsatt miljö. Riktlinjerna rör både frågan om vad som bör respektive inte bör produceras i offentlig regi samt frågan hur offentlig verksamhet bör bedrivas i de fall där konkurrens med privata företag uppkommer. Ett ytterligare syfte är att redovisa förslag till hur frågor som rör konkurrensneutraliteten mellan offentliga och privata aktörer bör tas om hand i framtiden.

1.4 Avgränsningar av uppdraget

Rådet har sett som sin uppgift att belysa och granska alla typer av situationer när offentliga och privata aktörer verkar på samma marknad. Till granskningsområdet har också hört de situationer då

² Se betänkande 1997/98NU9.

det offentliga lämnar selektiva bidrag till företag eller organisationer som kan snedvrیدا konkurrensen på en marknad.

Med en offentlig aktör menas en förvaltning eller ett företag som är majoritetsägt av antingen stat, kommuner eller landsting. Olika ageranden från offentligt minoritetsägda företag har sålunda fallit utanför granskningsområdet. Detsamma gäller ageranden från stiftelser utan statligt dominansinflytande och ageranden från ideella organisationer, även i de fall sådana organ tar emot offentliga bidrag.

Begreppet marknad har i denna utredning avgränsats till att gälla verksamhetsområden där det sker en faktisk försäljning mellan säljare och köpare. En förutsättning är då att köpare och säljare är skilda juridiska personer. "Försäljning" mellan statliga myndigheter, liksom kommunal verksamhet som bedrivs i egen regi utan föregående upphandling, har därmed fallit utanför kompetensområdet. Däremot har rådet sett som sin uppgift att också granska situationer när en egen-regi-enhet utför tjänster åt den egna kommunen efter att ha vunnit en upphandling i konkurrens med andra aktörer.

Med bidrag har i detta fall menats olika former av selektiva ekonomiska stöd som getts offentliga företag. I något fall har rådet också granskat offentliga bidrag som getts till privata företag, även om sådana fall inte kan ses som exempel på olika villkor mellan offentliga och privata aktörer. Bidrag av generell natur inom ramen för den statliga regional- eller näringspolitiken har däremot bedömts falla utanför rådets kompetensområde.

I några fall har frågan uppkommit om inte andra myndigheter än rådet har varit den bästa instansen att bedöma ett aktuellt ärende, trots att det berört konkurrensfrågor. Om en anmälare uttryckligen önskat en lagprövning och inte en lämplighetsbedömning av ett visst förfarande har rådet informerat vederbörlig myndighet, t.ex. Konkurrensverket eller Nämnden för offentlig upphandling, om ärendet i fråga. Även i dessa fall har dock rådet känt sig fritt att pröva frågan huruvida det förelegat förhållanden som snedvrیدer konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer.

Några ärenden har gällt agerande från det statliga bolaget Samhall. Här har rådet valt att samråda med det särskilda kontaktrådet vid Samhall som har till uppgift att bedöma hur Samhall efterlevt bl.a. kraven på konkurrensneutralitet. Rådet har dock gjort en samlad bedömning av dessa ärenden i nu föreliggande rapport.

1.5 Konkurrensrådets arbete

Konkurrensrådet påbörjade sitt arbete i april år 1998. Enligt direktiven har rådet haft stor frihet att själv välja inriktning av arbetet och hur det praktiskt skulle läggas upp. Rådet har sammanträtt en gång per månad. Fortlöpande har rådet samträtt med Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling. Rådet har haft löpande kontakt med andra offentliga utredningar vars verksamhet berört frågan om konkurrens mellan offentliga och privata företag. Här kan nämnas Utredningen om vidgad försöksverksamhet med kommunal uppdragsverksamhet (dir. 1997:96), Upphandlingskommittén (dir. 1998:58), Utredningen om utvärdering av kommunkontosystemet (dir. 1998:93) samt Utredningen om utvärdering av den kommunala uppdragsverksamheten inom kollektivtrafiken (dir. 1999:12).

Rådet har under den aktuella perioden tagit emot ca 130 anmälningar från privata företag. Av dessa har rådet tagit ställning till ett femtiotal ärenden. I ärenden som rör kommunal verksamhet och där det bedömts att ärendet rör generella problem har rådet informerat övriga kommuner i landet om ställningstagandet i särskilda informationsblad. Rådet har också löpande redovisat ärenden och ställningstaganden på en egen hemsida på Internet.

Rådet har inte tagit ställning till alla ärenden som inkommit. I vissa fall har inte ärendena haft den principiella vikt som har ansetts nödvändig. I andra fall har förhållandena i ärendena ändrats på ett sådant sätt att det ifrågasatta förfarandet upphört. I allmänhet har då rådet valt att inte ägna tid åt att formulera ställningstaganden, då sådana inte bedömts föra de aktuella frågorna framåt. Enligt direktiven har det inte heller varit rådets uppgift att ta individuell ställning till alla inkommande ärenden. Ärenden av detta slag har ändå kommit att bidra till rådets erfarenhetsuppbyggnad.

Rådets arbete har haft en inriktning mot konsensus. De allra flesta ställningstaganden har gjorts utan reservationer eller särskilda yttranden. Inriktningen har ibland inneburit att det tagit relativt lång tid innan rådet kunnat enas i ett ärende. Det har dock funnits en samsyn inom rådet att inte påskynda ställningstaganden genom att avge yttranden med en eller flera reservationer. Sådana yttranden förlorar i tyngd, särskilt som rådets uppgift varit att formulera riktlinjer och rekommendationer som offentliga aktörer frivilligt bör följa.

Rådet har också samlat erfarenhet genom att ta del av ett stort antal ärenden som under senare år inkommit till och behandlats av Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling. Rådet har också haft tillgång till de ställningstaganden som Samhalls kontaktråd formulerat liksom ställningstaganden från den privata institutionen Konkurrenskommissionen. I vissa fall har rådet tagit ställning till ärenden som redan bedömts av någon av ovannämnda institutioner. I dessa fall har rådets ställningstaganden varit oberoende av vad andra kommit fram till.

Rådet har i vissa lägen knutit till sig experter och konsulter. En konsultrapport har rört den särskilda frågan om kommunala anknytningsverksamheter i badanläggningar. En annan konsult-rapport har behandlat frågan om offentliga skolors sätt att konkurrera med privata utbildningsföretag. Rådet har härutöver anlitat juridisk expertis rörande kommunalrättsliga och immaterialrättsliga frågor.

2 Konkurrensutsatt offentlig verksamhet – en introduktion

Den offentliga sektorn och det privata näringslivet har olika mål och syften. Offentlig verksamhet är i normalfallet skattefinansierad och bedrivs utan vinstsyfte. Målet är att skapa en generell välfärd med beslut fattade av folkvalda politiker. En förvaltningskultur råder och ett medborgarperspektiv står i centrum. Det privata näringslivet bedriver produktion av varor och tjänster med vinstmaximering som mål. Här är det frågan om en affärskultur med kundperspektivet i centrum. Det kan därför tyckas att dessa skilda syften och kulturer borde säkerställa en tydlig skiljelinje mellan den offentliga sektorn och det privata näringslivet. I realiteten är dock gräzonen ganska vid och det finns många exempel på att offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra på samma marknad. I detta kapitel ges en översiktlig bild av den offentliga sektorns produktion på konkurrensutsatta marknader

2.1 Vad är konkurrensutsatt verksamhet?

Frågan hur mycket konkurrensutsatt verksamhet som stat, landsting och kommuner bedriver är svårbesvarad. Det beror främst på att det finns ett stort antal verksamheter som kan bedömas ligga i gränstrakterna mellan konkurrensutsatt och icke-konkurrensutsatt verksamhet. Varje försök att kvantifiera den konkurrensutsatta sektorn möter därför klassificeringsproblem.

Konkurrens är ett begrepp som bättre låter sig uttryckas i grader än i termer av antingen-eller. Det finns marknader med mer eller mindre högt konkurrenstryck, men så länge som en offentlig aktör över huvud taget möter någon form av konkurrens är det rimligt att betrakta aktören som konkurrensutsatt. En särskild diskussion gäller i vilken grad en offentlig aktör i monopolställning möter ett konkurrenstryck när denne är utsatt för en potentiell konkurrens.

Det kan t.ex. vara frågan om en verksamhet som nyligen avreglerats och där det kan bedömas finnas förutsättningar för att privata konkurrenter förr eller senare dyker upp.

Produktens utbytbarhet spelar en viktig roll vid bedömningen av om en viss verksamhet är konkurrensutsatt eller inte. Det är ett vanligt fenomen att offentliga aktörer gör nästan samma sak som privata företag men inte helt och hållet, varför det blir en definitionsfråga om den offentlige aktörens verksamhet är utsatt för konkurrens från privata aktörer. Några exempel kan tjäna som belysning.

Inom infrastrukturområdet är det alltid komplicerat att definiera marknader. Statens järnvägar har fortfarande en ensamrätt till vissa lönsamma järnvägssträckningar, men möter konkurrens från andra trafikslag. Posten är fortfarande ensam om att dela ut post till en stor del av alla hushåll, men för dessa hushåll blir Internetbaserade brevtjänster ett allt mer tydligt alternativ till att skicka fysiska brev.

Inom medie- och informationsområdet kan avgiftsfinansierade tidskrifter och rapporter som myndigheter ger ut befinna sig i gränslandet till vad som produceras av privata företag. En växande andel databaserade informationstjänster tillhandahålls också av myndigheter som kan likna tjänster som tillhandahålls på den vanliga marknaden.

En definitionsfråga är också om verksamheter som förutsätter årliga tillskott av anslagsmedel befinner sig på konkurrensutsatta marknader. Museer är t.ex. konkurrensutsatta i meningen att potentiella besökare har ett reellt val mellan att besöka ett museum eller någon annan sevärdhet. Samtidigt finns oftast bara ett museum av varje typ och det skulle sannolikt inte finnas något utan de årliga tillskotten av anslagsmedel. Kommunala simhallar tillhör också verksamheter som till viss del, men inte fullt ut, är avgiftsfinansierade. Det finns sällan några privata simhallar av samma typ, men i vissa kommuner kan det finnas privatägda äventyrsbad. Allmänt kan sägas att ju högre grad av finansiering med avgifter och ju lägre grad av anslag, desto närmare är man en vanlig marknad.

Ett annat område där man kan ha olika uppfattningar om konkurrensförhållanden är när olika offentliga aktörer primärt konkurrerar med varandra men inte i samma grad med privata företag. Ett exempel är uppdragsforskning, där offentligt ägda (eller åtminstone offentligt finansierade) universitet konkurrerar med varandra om att erhålla uppdrag. Ibland, men inte alltid, kan

forskningsinriktade privata företag också representera ett alternativ. Otvetydigt befinner sig här sådana offentliga aktörer på en konkurrensutsatt marknad, men kanske inte i den sedvanliga meningen.

Det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet är att en konsument med avsikt att köpa en viss produkt har ett tydligt val mellan produkter från flera olika säljare, och att de produkter som säljarna erbjuder skall vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan.

Det räcker inte med en produktmässig utbytbarhet, produkterna måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra. Även här uppkommer ofta svåra definitionsproblem. En bowlinghall i Göteborg och en i Mölndal kan befinna sig på samma marknad, men dessa befinner sig i sin tur knappast på samma marknad som en bowlinghall belägen i Borås. Vissa produkter har en lokal eller regional geografisk marknad, medan andra har en nationell eller internationell karaktär. Ofta är tjänster mer lokala eller regionala till sin natur än varor, men det finns undantag även från denna regel.

Snäva marknadsavgränsningar leder till synsättet att få företag finns på varje marknad, kanske bara en enda monopolist. Väljs denna typ av avgränsningar blir av naturliga skäl den offentliga sektorns konkurrensutsatta verksamhet mindre än om man väljer mer vida avgränsningar. När offentlig konkurrensutsatt verksamhet beskrivs används dock vanligen ett vidare synsätt: att all verksamhet är konkurrensutsatt som i huvudsak finansieras med avgifter eller priser och där det finns privata företag som tillhandahåller liknande produkter.

Begreppet "den relevanta marknaden" är centralt inom konkurrensrätten. Avgränsningen av relevant marknad beskrivs i Europeiska kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning. Konkurrensverket har med utgångspunkt i detta tillkännagivande redovisat följande uppfattning om hur den relevanta marknaden skall bestämmas. Den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen. Den relevanta geografiska marknaden omfattar det område inom vilket de berörda företagen tillhandahåller de relevanta produkterna eller tjänsterna, inom vilket konkurrensvillkoren är tillräckligt likartade och som kan

skiljas från angränsande geografiska områden framför allt på grund av väsentliga skillnader i konkurrensvillkoren. Av betydelse är bl.a. produkternas beskaffenhet och egenskaper, förekomsten av hinder för marknadsinträde, kundpreferenser, väsentliga skillnader i företagens marknadsandelar mellan angränsande geografiska områden eller betydande prisskillnader.

I avsnitten 2.2–2.4 nedan görs ett försök att kortfattat redovisa omfattningen av den konkurrensutsatta verksamhet som bedrivs av det offentliga. Något försök att kvantifiera den konkurrensutsatta sektorn har dock – med anledning av ovan redovisade problem – inte gjorts.

2.2 Staten

Den statliga sfären består av myndigheter, affärsverk och bolag. Oftast finansieras myndigheter huvudsakligen av anslag, medan affärsverk och bolag normalt är huvudsakligen avgifts- eller prisfinansierade. Det ligger i sakens natur att verksamhet som i sin helhet är anslagsfinansierad bedrivs utan inslag av konkurrens, även om det inte nödvändigtvis behöver vara frågan om lagstadgade monopol. Pris- eller avgiftsfinansierad verksamhet (fortsättningsvis används benämningen avgifter, även om det ibland kan kännas naturligare att använda begreppet priser) bedrivs däremot ofta, men inte alltid, i en konkurrensutsatt miljö.

Några gjorda försök till kvantifiering

År 1997 utförde Riksrevisionsverket på uppdrag av regeringen en utredning som bl.a. innehöll ett försök att kvantifiera storleken på den del av den statliga myndighetssfären som var konkurrensutsatt. Man kom fram till att myndigheter, exkl. affärsverken, sålde varor och tjänster för mer än 33 miljarder kronor. Av detta belopp ansågs ca 11 miljarder vara konkurrensutsatt verksamhet i varierande grad och ca 3,3 miljarder helt konkurrensutsatt. Den sistnämnda uppgiften exkluderade museer och universitet/högskolor, medan uppgiften om 11 miljarder kronor var inklusive dessa områden.

Statskontoret genomförde under år 1999 en kartläggning av statlig konkurrensutsatt verksamhet.³ Enligt utredningen bedrivs kommersiell, konkurrensutsatt verksamhet i någon form av ca 80 procent av de statliga myndigheter och av alla de statliga bolag utom ett som ingick i den enkätundersökning som låg till grund för utredningen.

Ekonomistyrningsverket skall enligt sin instruktion varje år lämna en redovisning till regeringen av utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Enligt den senaste rapporten "Avgifter 1998" uppgick de totala avgiftsintäkterna för statliga myndigheter och affärsverk till 70,7 miljarder kronor år 1998. Efter eliminering av s.k. offentligrättsliga avgifter, vilka något förenklat kan betecknas som avgifter som tas ut i formell monopolställning, samt interndebiteringar mellan statliga myndigheter återstår 35 miljarder kronor. Då skall märkas att en relativt stor del av denna volym kommer av marginella intäkter som publikationsförsäljning, kopieringsavgifter m.m. Det går därför inte att av Ekonomistyrningsverkets rapport avgöra hur stor del av dessa 35 miljarder som är konkurrensutsatt verksamhet i mer betydelsefull mening.

Konkurrensutsatt verksamhet inom myndighetsfären

Med utgångspunkt i uppgifter ur Riksrevisionsverkets, Statskontorets och Ekonomistyrningsverkets redovisningar kan en översiktlig bild ges av de statliga myndigheternas konkurrensutsatta verksamhet. Ett antal myndigheter/affärsverk har en betydande försäljning av extern uppdragsverksamhet. Ett exempel är Lantmäteriverket med ca 1,3 miljarder kronor i totala intäkter, varav åtminstone ca 300 miljoner kronor (mkr) härrör från försäljning inom bl.a. områdena fastighetsmätning, kartframställning, förlagsverksamhet och försäljning av uppgifter ur databaser. Verket har också en stor myndighetsdel som är avgiftsfinansierad men i legal monopolställning. En liknande ställning har Statistiska centralbyrån (SCB) med årliga anslag på 300 mkr och avgiftsintäkter på ca 200 mkr där man bl.a. konkurrerar med privata undersökningsinstitut och konsultföretag. Även SMHI har en sådan ställning. Myndigheten säljer prognos- och konsulttjänster m.m. för ca 170 mkr per år. Gemensamt för dessa

³ PM dnr 1999/0276-5.

tre nämnda myndigheter är att man förfogar över unika faciliteter som också representerar ett kommersiellt värde. Tillgångarna består både av kompetens hos anställda, information samlad i databaser och infrastruktur, och där denna samlade kompetens förutsatt finansiering med anslagsmedel.

Inom det mer utpräglade infrastrukturuområdet bedrivs konkurrensutsatt verksamhet mest på marginalen, men då myndigheterna är stora kan den konkurrensutsatta verksamheten bli relativt betydande omsättningsmässigt. Inom Banverket bedrivs uppdragsverksamhet inom bl.a. områdena entreprenad, prospektering och telenätuthyrning om ca 600-700 mkr. Vägverket har motsvarande typer av externa tjänster och ungefär samma omsättning. För Vägverkets del utgörs dock den stora konkurrensutsatta sektorn av de väg- och anläggningstjänster man upphandlar på marknaden och där Vägverkets egna produktionsbolag deltar i konkurrensen med privata företag.

Försvarsmakten är också ett exempel på en stor och i huvudsak anslagsfinansierad myndighet som ändå säljer en hel del tjänster på den konkurrensutsatta marknaden. Det kan t.ex. vara frågan om transporttjänster, men också försäljning av överskottsvaror.

Många myndigheter med relativt anseelig extern finansiering har sina huvudsakliga kunder hos andra offentliga organ. Ett exempel är Fortifikationsverket med externa intäkter på ca 3 miljarder kronor, dock med Försvarsmakten som den stora uppdragsgivaren. Detta hindrar inte att försäljningen ändå kan ske i konkurrens. FOA är en liknande institution, externa köpare är främst Försvarsmakten och andra statliga myndigheter. Statens väg- och transportforskningsinstitut säljer tjänster i konkurrens för över 30 mkr, dock huvudsakligen till Vägverket.

En del myndighetsverksamhet har en sådan karaktär att den avgiftsbelagda verksamheten dominerar. SWEDAC är en myndighet som till ca 20 procent är anslagsfinansierad och i övrigt avgiftsfinansierad. Man säljer ackrediteringstjänster i konkurrens med andra aktörer. Jordbruksverkets distriktsveterinärorganisation är till ca 80 procent avgiftsfinansierad och möter konkurrens från privata veterinärer, både vad gäller tjänster gentemot lantbruket och ägare av sällskapsdjur.

För merparten av alla statliga myndigheter gäller att den konkurrensutsatta sektorn utgör en mindre del av den totala verksamheten. Kriminalvårdsverket bedriver legotillverkning av hantverks- och industriprodukter inom ramen för den s.k. arbets-

driften. Rättsmedicinalverket säljer i konkurrens tjänster som rättskemiska analyser, konsulttjänster, lokaluthyrning, transporter och obduktioner. Statens veterinärmedicinska anstalt säljer bl.a. diagnostik- och laborietjänster och vaccinprodukter för knappt 150 mkr. Polisväsendet och länsstyrelserna säljer bl.a. kurser, konsulttjänster och datatjänster samt bedriver uthyrning av konferenslokaler.

Andra exempel är Kammarkollegiet som säljer bl.a. administrativa servicetjänster, fondförvaltning och fordringsbevakning. Riksantikvarieämbetet säljer tjänster såsom arkeologiska undersökningar m.m. på den öppna marknaden för ca 190 mkr. Statens fastighetsverk säljer tjänster inom områdena lokaluthyrning samt mark- och skogstjänster för ca 1 miljard kronor per år i konkurrens. Skogsvårdsorganisationen, dvs. Skogsstyrelsen och de regionala skogsvårdsstyrelserna, säljer bl.a. tjänster som skogsinventeringar, utsyning och skogsvärderingar samt skogsvårdstjänster som huggning och slybekämpning för drygt 100 mkr per år. Fiskeriverket säljer odlad fisk, bedriver uppdragsverksamhet inom bl.a. fiskbiologiområdet och säljer utredningar i vattenmål efter domstolsförordnanden. Pliktverket, som i sitt arbete har behövt bygga upp resurser för urvalsprinciper i samband med rekrytering av värnpliktiga, använder dessa resurser för att också erbjuda den externa marknaden urvalstjänster i samband med att företag och myndigheter extern- eller internrekryterar personal för olika befattningar.

Inom Arbetsmarknadsverket bedrivs både uppdragsutbildning och konsultverksamhet. Statskontoret, som sålunda utfört den ovan nämnda rapporten om statlig konkurrensetsatt verksamhet, säljer själv konkurrensetsatta tjänster för över 40 mkr. Intäkterna kommer från inköpssamordning, seminarier och publikationer.

Ovanstående redovisning utgör bara ett axplock av konkurrensetsatt verksamhet vid statliga myndigheter. Totalt finns det ett tjugotal statliga myndigheter med intäkter från externa uppdrag som uppgår till mer än 100 mkr och ytterligare minst ett femtiotal myndigheter med externa uppdragsintäkter i storleksordningen 10–100 mkr.

Högskoleområdet

Ett särskilt problemområde vid avgränsning av konkurrensutsatt verksamhet inom staten är universitet och högskolor. Det framgår av Ekonomistyrningsverkets nämnda rapport att dessa sammanlagt har uppdragsutbildning på ca 1,8 miljarder kronor. Det går dock inte att urskilja hur mycket av denna utbildning som sker på uppdrag av staten, landsting eller andra universitet i Sverige eller andra länder. Inte heller görs någon åtskillnad på "ordinarie" utbildning med examensrätt på uppdrag av andra än staten och utbildning utöver detta som t.ex. är skraddarsydd för företag. Ordinarie utbildning med examensrätt kan knappast ses som konkurrensutsatt utbildning i annan mening än att det finns en konkurrens mellan olika officiella universitet och högskolor. Det går inte heller att urskilja hur stor del av uppdragsutbildningen som sker på uppdrag av t.ex. företag och där man skulle kunna tala om en reell konkurrenssituation med andra utbildningsföretag än universitet och högskolor. Det framgår vidare att uppdragsforskningen sammantaget uppgår till ett värde av ca 600 mkr. Inte heller här går att urskilja hur stor del av denna forskning som sker på en reell konkurrensmarknad med vanliga företag.

Ett exempel på en högskola är Lantbruksuniversitetet som under år 1998 hade intäkter på ca 200 mkr inom bl.a. områdena uppdragsutbildning, uppdragsforskning, djursjukvård, analystjänster, kurser och jordbruksprodukter.

Affärsverken

Antalet affärsverk har minskat under senare tid. En förklaring är att själva affärsverksformen i flera sammanhang ifrågasatts, med argumentet att det inte behövs någon mellanform mellan den renodlade myndighetsformen och bolagsformen. De affärsverk som har kunnat avgiftsfinansiera sin verksamhet fullt ut utan tillskott av anslagsmedel har ombildats till bolag. Exempel är Telia, Posten och Vattenfall. Numera finns fyra affärsverk kvar. Totalt har dock dessa en omsättning som överstiger 20 miljarder kronor.

Statens järnvägar bedriver vid sidan av sin huvudverksamhet också en rad andra verksamheter, t.ex. hotell- och restaurangverksamhet, åkeriverksamhet, verkstadsunderhåll, färjerederi och fastighetsförvaltning. Inom huvudverksamheten är man direkt

konkurrensutsatt på ett stort antal mindre järnvägssträckor och indirekt av andra trafikslag på vissa större järnvägssträckor.

Sjöfartsverket säljer enligt verkets egna uppgifter konkurrensutsatta tjänster om 35–40 mkr, främst inom områdena byggentreprenader, lotsbåtstjänster, arbetsfartygstjänster och sjömätningssuppdrag, allmänna konsultuppdrag, kursgårdsuthyrning samt tryckeritjänster. Verket köper också tjänster där egen-regi-enheter får delta i konkurrensen.

Svenska kraftnät har en lagstadgad monopolställning inom sitt huvudsakliga verksamhetsområde, men säljer också t.ex. dataöverföringskapacitet på den öppna marknaden.

Luftfartsverket har som huvudsaklig inkomstkälla landningsavgifter och passageraravgifter. Dessa tjänster kan knappast uppfattas vara konkurrensutsatta i vanlig mening. Verket har också sidoinkomster från tjänster som skattefri försäljning, bilparkering, hyror och arrenden, vilket kan ses som konkurrensutsatta tjänster.

De statliga bolagen

Till den statliga sektorn hör också ett sextiotal bolag. Staten är i själva verket en av Sveriges största företagsägare, den sammanlagda omsättningen för dessa majoritetsägda bolag uppgick år 1997 till ca 225 miljarder kronor. Hit hör flera av Sveriges största företag, som Telia, Posten, Vattenfall och LKAB. De flesta av bolagen bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Riksdagens revisorer genomförde en granskning av den statliga bolagssektorn under år 1998 och kom fram till att ett tiotal av dessa bedrev sin verksamhet i legal eller faktisk ensamställning.⁴ Typiska exempel på sådana bolag är Apoteket, Systembolaget, Svenska Spel och Svensk Bilprovning. Att märka är att även dessa bolag kan sälja konkurrensutsatta tjänster vid sidan av sin huvudverksamhet.

Övriga bolag var konkurrensutsatta i mer eller mindre hög grad och många verkar på marknaden under i stort sett samma kommersiella villkor som privata företag, dvs. de är fullt ut prisfinansierade utan några offentliga bidrag. Riksdagens revisorer pekade dock i sin granskning på att ett femtontal av de statliga bolagen, eller ca 25 procent, bedriver en verksamhet som förutsätter löpande tillskott av anslagsmedel. Exempel på sådana företag

⁴ RR 1997/98:RR9.

är ALMI Företagspartner, Samhall och Sveriges Rese- och Turistråd.

2.3 Kommunerna

Inte heller inom det kommunala området finns det något enkelt sätt att få överblick över hur stor del av verksamheten som kan karaktäriseras som konkurrensutsatt verksamhet. Förutom att tjänster som tillhandahålls mot ersättning kan vara konkurrensutsatta i mer eller mindre hög grad gäller att även anslagsfinansierad verksamhet numera kan vara konkurrensutsatt genom anbudsupphandlingar eller kundval.

Mot denna bakgrund är det inte möjligt att kvantifiera hur stor volym eller andel av kommunernas verksamheter som är konkurrensutsatt. I stället redovisas i detta introduktionsavsnitt en kortfattad genomgång av de mer betydelsefulla verksamheterna där det finns konkurrens mellan kommunala och privata aktörer.

De obligatoriska sektorerna

Specialregleringarna är omfattande och har ofta föranletts av att principerna för den allmänna kompetensen inte har ansetts ge kommunerna möjlighet att bedriva speciella verksamheter på ett önskvärt sätt. Inom i huvudsak anslagsfinansierade områden som socialvård och hälso- och sjukvård uppkommer konkurrensutsatt verksamhet bara om kommunerna väljer att konkurrensutsätta verksamheten genom olika former av upphandlingsförfaranden och/eller kundvalssystem. Det finns också en helt privat sektor av barnomsorg, skola och sjukvård, men den är i Sverige liten. Inom skolans område kan konkurrens uppkomma när privatskolor tillåts etablera sig parallellt med kommunala skolor.

Konkurrens kan emellertid också uppkomma inom dessa områden genom att man på en extern marknad säljer samma typ av verksamhet som man bedriver i den anslagsfinansierade delen. Inom skolområdet bedriver t.ex. gymnasier ofta uppdragsutbildning i konkurrens med privata utbildningsföretag.

Inom barnomsorg och äldreomsorg, som är avgiftsfinansierad i något högre grad än övriga "mjuka" tjänster, uppstår konkurrens mellan kommunala och privata barnstugor i samband med upphandlingar eller till följd av att kommunen infört ett kundvalsystem. Det finns också en helt privat och icke skattefinansierad barnomsorg.

Inom plan- och byggnadsväsendet råder andra förhållanden, då det här är normalt att tjänster avgiftsfinansieras. Inom renodlad myndighetsutövning såsom byggnadslov kan konkurrens inte uppkomma. Vissa moment inom plan- och byggnadsväsendet kan dock utföras av privata företag.

Tekniska områden som el, gas, fjärrvärme samt vatten- och avloppsverksamhet var under lång tid legala kommunala monopol, vilka nu till stor del upphävts. Eftersom dessa tjänster redan under monopoltiden var fullt ut avgiftsfinansierade har det varit relativt lätt för privata företag att etablera sig som konkurrenter. Inom flera av dessa sektorer pågår för närvarande en snabb struktur-omvandling där stora privata företag löpande köper upp kommunala bolag. Vissa verksamheter inom detta område har dock en mer utpräglad karaktär av naturligt monopol vilket försvårar konkurren utsättning. Hit hör vatten- och avloppsverksamhet samt fjärrvärme. Även sådana tjänster kan dock ibland vara utsatta för en typ av indirekt konkurrens från alternativa systemlösningar.

Renhållningsverksamhet är ett exempel på en avgiftsbelagd verksamhet som samtidigt är starkt reglerad med ett kommunalt totalansvar för hushållsavfall. En kommun kan ta hand om hela verksamheten, men ofta läggs transporterna – och ibland hela behandlingskedjan – ut på privata entreprenörer. Dessa kan i sin tur anlita underentreprenörer för vissa uppgifter, t.ex. själva transporterna. Konkurrensen uppkommer främst vid upphandlings-situationer. Gaturenhållning är ett exempel på en anslagsfinansierad verksamhet med konkurrens i upphandlingar mellan egen-regi-enheter och externa företag. Det finns exempel på att den transportkapacitet som kommuner byggt upp för gatu- och renhållningsverksamhet också använts för att sälja tjänster på en extern marknad.

De frivilliga sektorerna

Kommunala allmännyttiga bostadsföretag bedriver uthyrning av bostäder och lokaler för kommersiella eller andra ändamål i konkurrens med privata fastighetsvärdar. Vissa kommuner har under senare tid sålt ut allmännyttiga bostadsföretag, men fortfarande gäller att de flesta kommuner både bedriver bostads- och lokaluthyrning.

Det finns inga specialförfattningar som tvingar kommuner att ägna sig åt lokal och regional trafikförsörjning, men det finns i andra författningar ett indirekt men tydligt stöd till att kommuner har långtgående befogenheter inom området. Den utpräglad lokala gatuhållningen sköts av kommunen, dock med en ökad grad av upphandlingskonkurrens mellan egna enheter och privata företag.

En liknande situation råder inom kollektivtrafikens område. Här skall enligt lag finnas en länstrafikansvarig huvudman, där landsting och kommuner i länet gemensamt är ansvariga. En allt högre grad av konkurrens mellan offentliga och privata aktörer har här uppkommit i produktionsledet i samband med att länshuvudmän upphandlar trafik. Under en försöksperiod har kommunala bussbolag haft möjlighet att bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Utredningen "Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken"⁵ har dock visat att denna möjlighet utnyttjats ytterst marginellt.

Många hamnar ägs av kommuner. I stort sett är detta en oreglerad kommunal angelägenhet och kommunerna kan hamna i konkurrens med både privatägda hamnar och andra kommuners hamnar. Konkurrenssituationen beror dock mycket på de geografiska förhållandena. En närbesläktad marknad är tillhandahållande av småbåtshamnar, som också kan ha både privata och kommunala ägare.

Kommuner driver stuguthyrning, campingplatser, skidbackar och hotellverksamhet, ibland i konkurrens med privata företag. Inom turistsektorn får kommuner enligt lagen (1968:11) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet vidta åtgärder för uppförande och drift av turistanläggningar i den utsträckning det är påkallat för att främja turistväsendet inom kommunen, även om det inte på något sätt är en obligatorisk verksamhet. Inom fritidssektorn äger vissa kommuner bowling- och badmintonhallar samt golfbanor. Det finns vidare exempel på att kommuner kan sälja

⁵ SOU 1999:118.

cyklar, bageriprodukter, återvinningsprodukter samt tjänster som blomsterförsäljning och kaféverksamhet. Ibland motiveras denna verksamhet med att man vill sysselsätta långtidsarbetslösa och handikappade.

I glesbygdskommuner kan det hända att kommunen bedriver verksamhet som i normala fall alltid utförs av det privata näringslivet. Exempel finns på att kommuner bedriver t.ex. resebyråverksamhet.

Många kommunala enheter som bedriver sin huvudsakliga verksamhet i en legal eller faktisk monopolställning anser sig också ha kompetens att producera anknyttande tjänster som är konkurrensutsatta. Sotningsväsendet ägnar sig inte längre bara åt sotning, utan också åt ventilationsrensning och service på oljepannor. Räddningstjänsten släcker inte bara bränder, man säljer också konsulttjänster och brandskyddsutrustning i konkurrens med privata företag. Inom fritidssektorn erbjuder många kommuner gym- och solarietjänster, ofta i anslutning till kommunala simhallar. Fastighetskontor med uppgifter att producera kartor för kommunens eget behov säljer också frivilligt producerade kartor såsom turistkartor m.m. i konkurrens med privata företag. Det finns också exempel på kommunala stadsbyggnadskontor som säljer arkitekttjänster åt kommunens medborgare.

På miljöförvaltningar förfogar kommunerna oftast över laboratoriekapacitet, som inte bara används kommuninternt utan där försäljning även sker till externa kunder.

Kommuninterna städenheter går ibland ut på den externa marknaden och säljer städtjänster i konkurrens med privata företag. Det kan också vara frågan om att sälja överskottsprodukter från eget trädgårdsmästeri. Vidare finns exempel på att kommuner på marginalen säljer t.ex. åkeritjänster och fordonstvätt.

2.4 Landstingen

Sveriges landsting ansvarar huvudsakligen för hälso- och sjukvård, tandvård och viss utbildningsverksamhet. Inom vissa landsting ansvarar man också för kollektivtrafiken. Områdena är av hävd till stora delar skattefinansierade, vilket inte hindrar att delar av verksamheterna numera är konkurrensutsatta.

Konkurrens uppkommer därför främst i samband med att tjänster upphandlas och där egen-regi-enheter tillåts delta i kon-

kurrensen. Detta kan ske inom en stor och växande andel inom det nuvarande sjuk- och hälsovårdsområdet, men också vid kringtjänster som t.ex. färdtjänst och ambulanstransporter. Inom ambulansområdet finns det exempel på upphandlingar där både privata företag och kommunala räddningstjänster inkommer med anbud, samtidigt som egen-regi-enheter inom landstinget också deltar.

Primärvårdsområdet kan upphandlas på "traditionellt sätt", men konkurrensetsättningen kan också organiseras med olika typer av kundvalsmodeller, där patienten kan välja husläkare och distrikts-sköterska alternativt en viss vårdcentral.

Inom området tandvård finns i dag en direkt konkurrenssituation mellan privata och folktandvårdsanställda tandläkare inom området vuxentandvård. Inom barntandvården finns det en valfrihet mellan privata tandläkare och folktandvården i allt fler landsting, dock inte alla.

Företagshälsovård är ett exempel på en tjänst inom landstingsområdet som fullt ut skall vara avgiftsfinansierad. De flesta landsting bedriver företagshälsovårdstjänster i konkurrens med privata företagshälsor. Landstingens företagshälsor svarar i normalfallet för landstingets eget behov av företagshälsovård, samtidigt som de konkurrerar på den öppna marknaden med andra företagshälsor.

Inom området laboratorietjänster, där man primärt byggt upp kapaciteten för landstingsinterna behov, förekommer att man säljer tjänster på en extern marknad.

Landstinget säljer också ibland på den öppna marknaden överskottskapacitet av faciliteter som byggts upp för internt bruk. Exempel är försäljning av tvätteritjänster och fastighetsuthyrning.

Kollektivtrafiksområdet är redan berört under avsnitt 2.3. Det kan här noteras att i vissa län, t.ex. Stockholms län, har landstinget ett huvudansvar för denna verksamhet. Här kan i samband med upphandlingar konkurrens uppkomma mellan privata och landstingsägda trafikbolag.

3 Juridiska förutsättningar

I den debatt som under ganska lång tid förts rörande konkurrens mellan offentliga och privata aktörer har framhållits svårigheten att med legala eller andra medel sätta gränser för vad stat, kommuner och landsting skall ägna sig åt. Det har vidare hävdats att det från laglig utgångspunkt inte går att säkerställa att sådan konkurrensutsatt produktion som är kompetensenlig bedrivs på ett konkurrensneutralt sätt. Redan i 1995 års underprissättningskommitté konstaterades att de regler som finns rörande konkurrens, upphandlingsfrågor och offentlig näringsverksamhet är inriktade på att reglera förhållanden inom antingen den offentliga eller den privata sektorn, inte konkurrensförhållandet mellan sektorerna.

Mot denna bakgrund redovisas i detta kapitel de juridiska förutsättningarna för offentlig konkurrensutsatt produktion och på vilket sätt olika lagar och andra bestämmelser i dag påverkar frågan om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor.

3.1 Konkurrenslagen

Allmänt om lagen

Konkurrenslagen (KL) syftar till att undanröja konkurrensbegränsningar utförda av företag. Lagen bygger huvudsakligen på samma principer som gäller inom EG-rätten. Den innehåller två generella förbud, ett om konkurrensbegränsande samarbete mellan företag (6 §) och ett om missbruk av dominerande ställning (19 §). Dessa förbudsbestämmelser har också sin motsvarighet i Maastrichtfördraget.⁶

Med företag menas fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Företagsbegreppet

⁶ Artiklarna 81.1 och 82, tidigare artiklarna 85.1 och 86.

omfattar inte bara privata företag utan även offentliga bolag, myndigheter och ideella organisationer som bedriver sådan verksamhet. Något krav på vinstsyfte föreligger således inte för att uppfylla företagskriteriet. Företagsbegreppet omfattar däremot inte myndighetsutövning.

Lagen skall främst förhindra tre typer av konkurrensbegränsningar, nämligen kartellbildningar, missbruk av dominerande ställning samt företagsfusioner som leder till alltför stor marknadsdominans. Förbudet mot kartellbildningar samt fusionskontrollen rör nästan undantagslöst förhållanden i det renodlade näringslivet. Det finns få fall där offentliga aktörer blivit föremål för prövning i sådana ärenden.

Missbruk av dominerande ställning, vilket regleras i 19 § KL, är däremot en typ av agerande där offentliga företag relativt ofta blir föremål för granskning och som direkt eller indirekt kan beröra frågor om konkurrensneutralitet. Sådant missbruk kan bestå i att utnyttja sin marknadsdominans till att direkt eller indirekt påtvinga köpare eller underleverantör oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen avtalsvillkor. Ett av de förfaranden som kan utgöra missbruk av dominerande ställning är s.k. underprissättning, vilket framgår av förarbetena till lagen.⁷

En grundläggande förutsättning för att en aktör skall anses ha missbrukat sin ställning är att aktören i fråga har en dominerande ställning på marknaden. Det finns ingen enhetlig tumregel för vilken marknadsandel som anses ge en sådan dominerande ställning, men företag som har en marknadsandel som överstiger 50 procent brukar i allmänhet anses ha en sådan ställning.

När riksdagen efter avvägning mellan olika allmänna intressen genom lag beslutat om offentliga regleringar som medför konkurrensförstärkande verkningar, kan den situationen uppkomma att konkurrenslagen inte alls skall tillämpas. Konkurrensbegränsande avtal eller andra avtalsvillkor som inte ger uttryck för den fria partsviljan utan är en direkt och avsedd effekt av lagstiftning, eller en ofrånkomlig följd av denna, kan således inte angripas med stöd av konkurrenslagen. Detta framgår inte direkt av konkurrenslagen, men väl i förarbetena.⁸

⁷ Prop. 1992/93:56.

⁸ Prop. 1992/93:56, s. 70.

Underprissättning

Den kritik som riktas mot offentliga aktörer handlar ofta om underprissättning. Därför är det av särskild betydelse att närmare granska i vilken grad bestämmelserna i KL bidrar till att åstadkomma ökad konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer.

Med underprissättning (predatory pricing) menas i det typiska fallet att ett företag reducerar prisnivån på en viss produkt för att få konkurrenterna att träda ut från marknaden. Syftet med ett sådant förfarande är att de merkostnader som uppkommer genom de sänkta priserna uppvägs av de merinkomster som erhålls långsiktigt av att kunna höja priserna när konkurrenterna eliminerats på marknaden. Ett sådant förfarande är även förbjudet enligt EU:s konkurrenslagstiftning.⁹

EU-kommissionen har i en studie om underprissättning¹⁰ gjort bedömningen att om det inte finns hindrande konkurrenslagstiftning kan underprissättning vara ett företagsekonomiskt rationellt beteende från en dominerande aktörs sida, givet att tre förutsättningar föreligger. För det första skall företaget producera flera olika produkter och ha möjlighet att under en längre tid täcka förluster för en produkt med vinster från andra produkter. För det andra skall prissättningen leda till att värdet av en potentiell ny aktörs framtida vinster bedöms bli lägre än inträdeskostnaderna. För det tredje skall konkurrenter känna en osäkerhet huruvida det tillämpade priset verkligen är en underprissättning och inte bara ett pris som visar att den dominerande aktören i kraft av sin storlek har lägre kostnader än tänkbara utmanare.

Underprissättning är samtidigt en av de mest omdebatterade typerna av konkurrensbegränsningar, åtminstone bland ekonomisk expertis. Ämnets kontroversiella karaktär kan sägas bero på att ett i grunden önskvärt beteende, nämligen att företag till följd av rådande konkurrensförhållanden genomför prissänkningar, i ett visst läge anses övergå till ett oönskat beteende. Eftersom ett av konkurrenslagstiftningens huvudsyften är att främja priskonkurrens ligger det i sakens natur att ingripanden för att med stöd av konkurrenslagstiftning driva upp ett företags priser måste grundas på ett övertygande material.

⁹ Art. 86 i Romfördraget.

¹⁰ Redovisad i 16:th Report on Competition Policy 1986.

Länge saknades närmare preciseringar av vad som menades med begreppet underprissättning och vilka prisnivåer det i så fall handlar om. År 1991 formulerade dock EG-domstolen en principiellt viktig definition i det s.k. AKZO-ärendet.¹¹ Domstolen slog fast att ett pris från en dominerande aktörs sida som är lägre än den genomsnittliga rörliga kostnaden (average variabel cost) i normalfallet utgör underprissättning, då det kan förutsättas att prissättningen sker i syfte att eliminera konkurrenterna på marknaden. Om det låga priset har andra orsaker åligger det företaget att visa att så är fallet. Domstolen framhöll vidare att även priser som överstiger de genomsnittliga rörliga kostnaderna men understiger de totala genomsnittliga kostnaderna skulle kunna utgöra underprissättning, om det kan visas att det utgör ett led i en plan att slå ut konkurrenterna. I det sistnämnda fallet blir dock bevisbördan betydligt större för konkurrensmyndigheten. Fallet har ansetts prejudicerande även för tillämpningen av den svenska konkurrenslagstiftningen.

För att det skall vara frågan om att offentlig aktör skall göra sig skyldig till underprissättning krävs sålunda inte bara att företagsvillkoret är uppfyllt och att dominanskriteriet är uppfyllt. Det krävs också att aktören håller priser som understiger den långsiktigt rörliga kostnaden för den aktuella tjänsten och att dessa priser tillämpas i syfte att slå ut konkurrenterna. Tanken bakom förfarandet är att de merintäkter som långsiktigt kan förväntas uppkomma överstiger det kortsiktiga intäktsbortfallet.

I praktiken är prisvillkoret svårt att bevisa även i fall då klara indicier på konstlat låga priser förekommer. Många faktorer påverkar ett företags prisbeslut och dessa faktorer förändras dessutom löpande i en marknadsekonomi. Både kostnader för en produkt och produktens efterfrågan varierar över tiden. Ett pris kan också hamna lågt av andra skäl än att man försöker slå ut mindre företag från marknaden. Det kan t.ex. bero på att efterfrågan snabbt har minskat, vilket kan leda till ofrivilliga förluster. Det kan också vara frågan om tillfälliga priskrig, som inte nödvändigtvis har initierats av den dominerande aktören. Begreppet långsiktigt rörlig kostnad inbjuder också till definitionsproblem.

Villkoret att prissättningen syftar till att slå ut konkurrenter kan i regel enbart föreligga om aktören i fråga har ett vinstmål i sin verksamhet. Då kan det analogt med EU:s resonemang ovan vara

¹¹ C-62/86 AKZO mot kommissionen, REG 1991, s. I- 3359.

ett företagsekonomiskt rationellt beteende att temporärt försöka ”prisa ut” konkurrenterna.

Många anmälningar till Konkurrensverket rörande underprissättning är riktade mot tidigare monopolmarknader med offentligt ägda företag med stora marknadsandelar och som driver sin verksamhet med vinstkrav. Exempel är de f.d. affärsverken Telia och Posten. Det finns många marknader där det största företaget har 40-50 procents marknadsandel, men sådana företag brukar sällan anmälas för underprissättning. Det kan tyda på att EU-kommissionens ovan redovisade analys är riktig. Det räcker inte med en dominerande ställning i största allmänhet för att underprissättning skall vara en företagsekonomiskt lönsam strategi. Om man däremot har en helt dominerande ställning på kanske 80-90 procent av marknaden och är betydligt starkare finansiellt än konkurrenterna finns det betydligt större möjligheter att lyckas. Det gäller särskilt om inträdeskostnaderna på den aktuella marknaden också är relativt höga.

Den övervägande andelen av offentlig konkurrensutsatt verksamhet bedrivs dock utan vinstsyfte. I en sådan situation anses det kommersiella syftet med en underprissättningsstrategi inte föreligga. Relativt många anmälningar har under årens lopp inkommit till Konkurrensverket rörande påstådd underprissättning av offentliga aktörer som inte bedriver sin verksamhet med vinstsyfte. Dessa ärenden skrivs i allmänhet av, då verket antingen konstaterar att den offentlige aktören inte har en dominerande ställning, eller så görs bedömningen att den ifrågasatta prissättningen inte är ett uttryck för underprissättning i konkurrenslagens mening.

I ett fall har inträffat att en offentlig aktör genom underprissättning överträtt konkurrenslagens bestämmelser. Statens järnvägar (SJ) fälldes av Marknadsdomstolen för underprissättning i samband med en anbudsupphandling år 1993 rörande drift av tågtrafik på länsjärnvägar i Jönköpings, Hallands och Kalmar län.¹² SJ begärde 23,5 miljoner kronor för att sköta trafiken under en viss period, men enligt domen kunde det visas att driften kostade 29 miljoner kronor i rörliga kostnader under den aktuella perioden. Detta kom att drabba det konkurrerande företaget BK Tåg AB, som förlorade anbudsupphandlingen efter att tidigare ha utfört driften inom den aktuella regionen. SJ tvingades därför betala s.k. konkurrensskadeavgift på 8 miljoner kronor till staten. SJ är inget bolag utan ett affärsverk, men har ett uttalat avkastningskrav om

¹² Marknadsdomstolens dom 2000:2, mål T 8-103-96.

sju procent av eget kapital. Det finns också ett mål om att åstadkomma uthållig marknadsmässig lönsamhet. SJ får därför anses bedriva en vinstsyftande verksamhet.

Slutsatsen är därför att i de fall offentlig verksamhet bedrivs utan vinstsyfte är det svårt att med hjälp av konkurrenslagen ingripa mot vad som kan uppfattas som snedvridna konkurrensförhållanden och prisdumping.

3.2 Lagen om offentlig upphandling

Allmänt om lagen

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU) trädde i kraft år 1994 och utgör det centrala regelverket för en stor del av alla upphandlingar som utförs av staten, kommunerna, landsting och offentliga företag. Enligt Upphandlingskommitténs delrapport Effektivare offentlig upphandling¹³ uppgår den sammanlagda årliga offentliga upphandlingsvolymen till över 400 miljarder kronor i Sverige, vilket motsvarar drygt 23 procent av värdet av bruttonationalprodukten.

Till stor del grundar sig lagen på EG-direktiv. Härutöver finns i lagen kompletterande bestämmelser för sådana upphandlingar som understiger de s.k. tröskelvärdena. Dessa återfinns i 6 kap. LOU och motsvaras i stort av de bestämmelser som tidigare gällde för stat och kommun. Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har till uppgift att utöva tillsyn över att LOU efterlevs.

Syftet med lagen om offentlig upphandling är främst att öppna den inre marknaden genom att eliminera gränsöverskridande handelshinder och att på så sätt effektivisera offentlig verksamhet. Det kan därför huvudsakligen sägas vara ett instrument för att säkerställa att de skatter som tas ut av medborgare används på ett bra sätt. I lagen ställs tydliga krav på hur upphandlande enheter skall agera för att konkurrensen skall ske på lika villkor. Alla leverantörer skall behandlas lika och val av utförare skall ske enligt sakliga kriterier. Det skall också råda öppenhet och förutsägbarhet i den upphandlande enhetens uppträdande. Det förutsätter t.ex. att samtliga utvärderingskriterier skall vara angivna i underlag och om möjligt vara rangordnade.

¹³ SOU 1999:139.

LOU kan därmed sägas bidra till konkurrensneutrala villkor i näringslivet när det gäller försäljning till offentliga köpare. Som en bieffekt leder detta också till ökad konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer när dessa konkurrerar på marknader med det offentliga som köpare. Upphandlingsbestämmelserna skall t.ex. hindra att ett offentligt bolag blir gynnat och privata konkurrerande företag på motsvarande sätt förfördelade i upphandlingsprocessen. Anbudsförfrågningar får inte heller vara så utformade att de skräddarsys för t.ex. en offentlig leverantör.

För närvarande finns få sanktionsmöjligheter vid överträdelser av lagen. En möjlighet för en förfördelad leverantör är att under pågående upphandling ansöka till länsrätt om överprövning av upphandlingsförfarandet. Om länsrätten finner att förfarandet strider mot lagen kan den upphandlande enheten åläggas att göra om upphandlingen eller rätta till fel. Efter avslutad upphandling kan en leverantör föra en skadeståndstalan vid allmän domstol. En möjlighet är också att klaga till EG-kommissionen för brott mot upphandlingsdirektiven eller gemenskapsrätten.

Upphandlingskommittén har föreslagit att det skall vara möjligt att föra talan om en marknadsskadeavgift vid länsrätt, om en upphandlande enhet uppsåtligen eller av oaktsamhet i väsentligt avseende brutit mot LOU. Rätten att föra talan skulle då ges till lagtillämpande myndighet, en branschorganisation eller enskild leverantör.

En kompletterande lag, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling, kan tillämpas om en upphandlande enhet agerar på ett otillbörligt sätt i en upphandlingssituation. Exempel kan vara att något företag påtagligt diskrimineras i förhållande till den verksamhet som enheten själv bedriver, eller att beteendet på något annat sätt påtagligt snedvrider förutsättningar för konkurrens vid upphandlingen. Lagen har enbart tillämpats i ett fåtal fall.

Konkurrensneutralitetsproblem som LOU inte löser

LOU löser inte alla konkurrensneutralitetsproblem som kan uppkomma i samband med offentliga upphandlingar. För det första fokuserar lagen främst på det offentliga som köpare, inte säljare. Lagen tar därför inte sikte på att reglera eventuella konkurrens-snedvridningar som kan råda på den marknad där anbudsgivare är

verksamma. Det finns t.ex. inget i lagen som säger att upphandlaren skall korrigera för den situationen att en offentlig aktör, som deltar i anbudsgivningen, på ett eller annat sätt har fått arbeta på villkor som är gynnsammare än övriga anbudsgivares.

För det andra gäller lagen endast upphandling från externa företag, dvs. andra juridiska eller fysiska personer. Den gäller därmed inte anbud från s.k. egen-regi-enheter. Om en egen-regi-enhet vinner en anbudsupphandling därför att man getts fördelaktiga villkor att arbeta på, t.ex. att man inte behöver beakta alla relevanta kostnader i verksamheten, kan inte lagen förhindra ett sådant beteende. Från lagens utgångspunkt är därför ett anbud från en egen-regi-enhet en "icke-handling". Lagen kan inte heller hindra det snarlika beteendet att upphandlingen avbryts och att verksamheten därefter fortsätter att bedrivas i egen-regi. Med nuvarande bestämmelser behöver upphandlaren inte heller motivera beslutet om att avbryta upphandlingen, givet att det är frågan om en upphandling som understiger tröskelvärdena eller som utgör s.k. B-tjänster. Däremot krävs motivering om upphandlingen överskrider tröskelvärdena.¹⁴ Sådana beslut kan inte i sin tur överklagas.

I lagen finns en passus om att upphandlingen skall bedrivas med affärsmässighet. Detta begrepp finns inte i EG-direktiven om offentlig upphandling utan är hämtat från de tidigare bestämmelser som gällde nationellt. I förarbetena till LOU motiveras huvudregeln om affärsmässighet bl.a. av hänsyn till principen om icke diskriminering.¹⁵ Reglerna är bl.a. utformade i syfte att försvåra möjligheterna att i upphandlingen gynna eller missgynna vissa leverantörer på ett otillbörligt och därmed konkurrenssnedvridande sätt. Den närmare definitionen av detta begrepp lämnar utrymme för tolkningar, men med affärsmässighet torde menas att man inte tar hänsyn till aspekter som t.ex. sysselsättningsskäl eller regionalpolitiska hänsyn, utan grundar upphandlingsarbetet på det som i vanligt språkbruk menas med affärsmässighet. I begreppet kan dock inte anses ligga att den upphandlande enheten skall säkerställa att en egen-regi-enhet får arbeta under samma villkor som externa anbudsgivare.

¹⁴ LOU, kap. 2, 3 och 5.

¹⁵ Jfr art. 7 i EG/Romfördraget.

3.3 Kommunallagen

Allmänt om lagen

Kommunallagen (1991:900) reglerar på ett grundläggande sätt verksamheten för kommuner och landsting. Lagverket är omfattande och innehåller bl.a. bestämmelser om kommunala indelningsgrunder, kommunernas uppgifter, kompetens och maktbefogenheter, handläggningen av kommunala ärenden och kommunernas ekonomi och avgiftssättning. Lagen säkerställer tillsammans med grundlagens bestämmelser det hävdvunna kommunala självstyret.

Kommunallagen innehåller inte några bestämmelser som direkt rör konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. Flera grundläggande bestämmelser har dock betydelse för dessa frågor. Till dessa hör bestämmelserna rörande avgränsningen av kommuners befogenheter och kompetens, dvs. vilka varor eller tjänster som kommuner får respektive inte får producera. Hit hör också bestämmelserna gällande avgifts- och prissättning och andra ekonomiska villkor. Ett antal viktiga uppgifter regleras i speciallagstiftning, vilket behandlas i avsnitt 3.5.

Kompetensavgränsningen

I äldre kommunallagstiftning uttrycktes kommuners och landstings kompetens på ett relativt knapphändigt sätt. Det hette att kommunerna och landstingen själva skulle vårda sina angelägenheter. Kommunernas och landstingens kompetens kom därför att utvecklas i rättspraxis. I samband med 1991 års kommunallagsreform kom kompetensen att formuleras på ett något tydligare sätt. I 2 kap. kommunallagen redovisas kommuners och landstingskommuners befogenheter i ett mer allmänt avsnitt (1-6 §§) och ett mer specifikt avsnitt (7-10 §§).

Enligt den allmänna kompetensregeln (2 kap. 1 §) får kommuner och landsting själva ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar. En restriktion är att det inte får vara frågan om en angelägenhet som skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. Det kan inte anses helt klarlagt vad uttrycket "någon annan" anspelar på, men den vanligaste tolkningen är att uttrycket är relaterat till övrig

offentlig sektor och inte det privata näringslivet. Det finns inte heller någon närmare förteckning eller definition av vilka dessa angelägenheter är.

Kompetensavgränsningen behandlas också i bestämmelsen 2 kap. 7 §. Här sägs att kommuner får driva näringsverksamhet, om den går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget och drivs utan vinstsyfte. Sådana verksamheter är att anse som sedvanlig kommunal affärsverksamhet. Den del av näringslivet, som av tradition är förbehållen den enskilda företagsamheten, brukar kallas det egentliga näringslivet.

Vad som är en allmännyttig anläggning eller tjänst definieras inte närmare. Det kan dock sägas råda en allmän samsyn om var tyngdpunkten för sådana verksamheter ligger. Det handlar om att producera nyttigheter av mer kollektiv natur, som eldistribution, renhållning, busstrafik och idrottsarenor. Rättspraxis har erkänt att t.ex. försörjning av bostäder, energi och kollektivtrafik hör till kompetensområdet. Det har också ansetts förenligt med kompetensbestämmelserna att uppföra idrottsanläggningar, fritids- och nöjesanläggningar, parkeringsanläggningar, hamnar, flygplatser och fastigheter som inrymmer kontor, bostäder, saluhallar, slakthus och biografer.

Kompetensbestämmelserna i kombination med förarbetena markerar också att det finns en stor sektor av varu- och tjänsteproduktion som är förbehållen det privata näringslivet. I rättsfall har t.ex. slagits fast att det ligger utanför landstingets kompetens att tillhandahålla likkistor.

Av praktiska skäl har det ansetts rimligt att tillåta viss verksamhet av anknytande karaktär, trots att verksamheten isolerat sett faller utanför den kommunala kompetensen. Exempel från rättspraxis är stuveriverksamhet i kommunala hamnar samt förädling och försäljning av grus från kommunägda grustag.

Generellt sett är det inte möjligt för kommuner att sälja icke-kompetensenliga tjänster med motiveringen att försäljningen utgör överskottsförsäljning. I rättsfall har enbart sådan överskottsförsäljning godtagits som är av tillfällig art, i syfte att bättre utnyttja kapitalintensiva anläggningar i samband med att efterfrågan plötsligt viker. Överskott i mer normal mening synes därför inte vara lagenligt. Frågan om överskottsförsäljning behandlas mer ingående i kapitel 5.

En avgränsning av kompetensen sker också genom den s.k. lokaliseringsprincipen, som innebär att en kommun enbart skall befatta sig med angelägenheter för de egna kommunmedlemmarna. Principen innebär dock inte nödvändigtvis att verksamheten är förlagd innanför kommungränsen. Det har t.ex. ansetts förenligt med lagen att ett landsting hyr fritidsbostäder i utlandet åt sina anställda.

Lokaliseringsprincipen innebär inget hinder för samarbete mellan flera olika kommuner och/eller landsting. På vissa områden har lagstiftaren förutsatt att kommunerna samverkar och inom ett antal begränsade områden är det helt obligatoriskt. Kommunalförbund är en offentligrettslig form för samverkan som kommuner och landsting kan använda. De flesta kommunalförbunden finns inom räddningstjänst, vatten- och avloppsverksamhet, utbildning och vård/behandling. Under senare år har samverkan som liknar kommunalförbund även kommit till stånd inom ramen för olika försöksverksamheter. Ett kommunalförbund har kommunalrättslig kompetens att hantera alla typer av kommunala frågor, t.o.m. myndighetsutövning. Något särskilt lagstöd krävs inte.¹⁶

En annan restriktion på kompetensen är den s.k. likställighetsprincipen, som innebär att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Det innebär bl.a. att det inte utan stöd av speciallag är tillåtet för kommuner och landsting att särbehandla kommunmedlemmar eller grupper av kommunmedlemmar på annat än objektiv grund. Likställighetsprincipen gäller bara gentemot kommunens eller landstingets egna medlemmar.

Restriktionerna rörande prissättning och ekonomiska mål

I kommunallagens 2 kap. 7 § stadgas att en förutsättning för att kommuner och landsting skall bedriva näringsverksamhet är att det sker utan vinstsyfte. Bestämmelsen får ses som ett modernare uttryck för den gamla kommunalrättsliga principen om förbud mot spekulativa företag.

I 8 kap. behandlas den ekonomiska förvaltningen. I bestämmelsen 1 § sägs att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning. I förarbetena sägs att avsikten med bestämmelsen inte är att skapa underlag för en domstolsprövning, utan att

¹⁶ 3 kap. 20–28 §§ kommunallagen.

den mer skall ses som en målsättningsparagraf. Begreppet god hushållning preciseras i 2, 4 och 5 §§ rörande frågor om medelsförvaltning och budgetbehandling.

Pris- eller avgiftssättningen behandlas i en bestämmelse som infördes i kommunallagen år 1994.¹⁷ Här klargörs att kommuner och landsting får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter inom kompetensområdet som tillhandahålls på frivillig grund. Samtidigt sägs att inget tvång föreligger. Huvudregeln är att kommunal verksamhet skall vara anslagsfinansierad. Här regleras också den s.k. självkostnadsprincipen. Vidare stadgas att om det enligt lag finns en skyldighet att tillhandahålla tjänster eller nyttigheter får avgifter tas ut bara om det är särskilt föreskrivet. Om en frivillig verksamhet bedrivs inom ramen för en obligatorisk, t.ex. ett skolkök inom gymnasieskolan, anses sådan verksamhet inte tillhöra den obligatoriska sektorn. Avgifter får därför tas ut utan särskilt lagstöd. Det framgår vidare av förarbetena att i normalfallet skall avgifterna eller åtminstone grunderna för avgiftssättningen framgå av en taxa fastställd av kommunfullmäktige.

Närmare om självkostnadsprincipen

Självkostnadsprincipen innebär att kommuner och landsting inte får ta ut högre avgifter än vad som svarar mot kostnaderna för de tjänster eller nyttigheter som tillhandahålls. Självkostnadsprincipen gäller som huvudregel för all verksamhet som bedrivs, vare sig det är frågan om frivillig eller obligatorisk verksamhet. Något undantag för konkurrensutsatta varor eller tjänster gäller inte. Däremot gäller undantag för medelsförvaltning, fastighetsuthyrning eller överlåtelse av lös egendom, till vilken räknas upphovsrättsliga alster. Om det i speciallagar särskilt regleras frågor om avgifter tar sådana bestämmelser över den allmänna principen enligt kommunallagen. Så är fallet när det gäller avgifter för brandsyn, sotning, tillståndsgivning enligt hälsoskyddslagen och avgifter för kopior på allmän handling. Det finns också speciallagstiftning som även förtydligar kravet på självkostnadsprissättning.

I rättspraxis, och sedermera också i kommunallagen, har fastställts att självkostnaden utgör övre gränsen för vad en kommun kan ta ut i priser för tjänster. Motivet ges i förarbetena till införandet av självkostnadsrestriktionen i kommunallagen, där

¹⁷ 8 kap. 3 §.

regeringen framhåller nödvändigheten av nämnda reglering för att kommunerna inte skall kunna missbruka den monopolställning som man ofta innehar i praktiken.¹⁸ Det är sålunda frågan om ett konsumentskydd mot monopolprissättning. Självkostnadsprincipen har också fastställts i ett antal speciallagar, t.ex. rörande renhållningstjänster och VA-tjänster.

I rapporten Avgifter inom kommunal verksamhet föreslogs att avgifter skall få sättas marknadsmässigt när en kommun agerar på en marknad med fungerande konkurrens.¹⁹ Detta synsätt delades dock inte av statsmakterna i samband med att självkostnadsprincipen infördes i kommunallagen år 1994. I nämnda proposition framhölls visserligen att det i sig saknas motiv för att reglera priser i en situation där marknadsmekanismerna fungerar. Likväl fann regeringen inte att det fanns några skäl att göra undantag från självkostnadsprincipen vid konkurrensutsatt verksamhet. Detta motiveras med argumentet att en annan ordning skulle ge kommunerna signalen att det är fritt fram att bedriva konkurrensutsatt verksamhet.

Tillämpningen av självkostnadsprincipen har varit föremål för en omfattande tolkningsdiskussion i decennier. Debatten har hållits vid liv av olika rättsfall, men också av ett relativt stort antal offentliga utredningar som över tiden, med mer eller mindre uttalat normativ karaktär, redovisat sina tolkningar av begreppet i fråga. Här kan nämnas ställningstaganden i SOU- och Ds-serien samt utredningar från främst Konkurrensverket, dess föregångare Näringsfrihetsombudsmannen och Statens pris- och kartellnämnd, Svenska Kommunförbundet och Statskontoret. Därtill har forskare inom det företagsekonomiska och nationalekonomiska fältet lämnat olika bidrag. Nästan alla har i grova drag samma uppfattning i frågan hur självkostnadsprincipen skall tolkas, men det finns också skillnader i synen på olika detaljinslag.

Av betydelse under senare år är också att självkostnaden i vissa fall kommit att bli ett slags undre gräns för prissättning av kommunernas konkurrensutsatta tjänster. Det gäller i de situationer när kommuner i upphandlingsförfaranden tillåter egen-regi-enheter att tävla med externa anbudsgivare. Det finns i och för sig inget formellt hinder mot att egen-regi-enheten lämnar bud som understiger självkostnaden för den aktuella tjänsten. Det kan dock antas att en kommun inte får särskilt många fler chanser att

¹⁸ Prop. 1993/94:188.

¹⁹ Ds 1993:16.

effektivisera sin verksamhet genom anbudsupphandling om det framkommer att egen-regi-enheter tillåts lämna anbud som inte täcker alla relevanta kostnader. Härtill kommer att det åtminstone finns teoretisk risk för att en prissättning av en frivilligt producerad tjänst som inte täcker kostnaderna kan strida mot konkurrenslagen, vilket tidigare nämnts. I vissa fall kan också gälla att en kommun uttryckligen fastställt ett ekonomiskt krav på en viss egen-regi-enhet att bedriva sin verksamhet med full kostnads-täckning. Självkostnaden har därmed på många konkurrensutsatta marknader i allt högre grad kommit att bli både ett golv och ett tak för priset på produkten.

Särskilt när självkostnaden fungerar både som golv och tak framstår kommunernas möjligheter beträffande prissättning av konkurrensutsatta tjänster som starkt begränsade. Ett närmare studium av den praktiska kommunala tillämpningen av självkostnadsprincipen, samt hur detta begrepp har tolkats vid rättsprövningar, visar dock att frihetsgraderna är större än så.

För det första anses självkostnaden gälla som ett genomsnitt över ett antal år, vilket innebär att det inte strider mot principen att göra en påtaglig vinst under några år. I rättspraxis har accepterats en frist på fem år.²⁰ Vidare har under enstaka år accepterats överskott på 12 procent i förhållande till självkostnaden och 5 miljoner kronor i vinst vid en omsättning på 100 miljoner kronor.²¹ Detta synsätt har ansetts nödvändigt eftersom självkostnadsprincipen utgår från förkalkyler där antaganden om kostnadsutveckling och försäljningsvolym kan slå fel. Rättspraxisen är dock sträng när det gäller användandet av överskotten, dessa måste tillfalla kunderna antingen på sikt eller som investeringar i verksamheten. De får sålunda inte överföras till kommunens allmänna ekonomi som en form av smygbeskattning.

För det andra råder en osäkerhet om huruvida självkostnaden gäller en viss verksamhet i stort eller varje enstaka tjänst som tillhandahålls. Den rådande uppfattningen är att självkostnaden inte skall knytas till varje prestation utan till totalkostnaden för en viss verksamhet. Regeringen har framhållit att självkostnadsprincipen tar sikte på det totala avgiftsuttaget inom en verksamhet och att med verksamhet brukar avses hela den avgiftsupptagande rörelsen.²² Verksamheter har dock olika karaktär och det är inte

²⁰ Va-nämnden beslut 1990-01-03, Va 240/84.

²¹ Regeringsrättens årsbok 1981 Ab 149.

²² Prop. 1993/94:188.

ovanligt att diskussioner uppstår om hur verksamheten skall avgränsas i det enskilda fallet.

För det tredje kan noteras att rättsfallen gäller verksamheter av monopolkaraktär, där konsumentskyddet är förhållandevis viktigt. Såvitt framkommit har det inte inträffat att man i rättsfall tagit ställning till prissättning av tjänster eller varor som tillhandahålls på en öppen konkurrensmarknad.

Regeringen gav i nämnda proposition vissa förtydliganden beträffande frågan om vilka kostnader som skall inräknas i begreppet självkostnad. Alla direkta och indirekta kostnader som vid en normal affärsmissig drift är motiverade från företags-ekonomisk utgångspunkt skall medräknas. Hit skulle då även räknas kalkylerade kostnader. Exempel på direkta kostnader som nämns i propositionen är personal och personalomkostnader inkl. pensionskostnader, material, tjänster och försäkringar. Indirekta kostnader som skall medräknas är lokalkostnader, kapitalkostnader och administrationskostnader, inkl. verksamhetens andel av kommunens centrala service- och administrationskostnader. Ett intressant förhållande med dessa principuttalanden från statsmakterna är att man i första hand betonar vilka kostnader som skall inräknas, inte vilka kostnader som inte bör beaktas. Principuttalandena skulle därför kunna tolkas som att man inte bara behandlar frågan om risken för överprissättning, utan också det motsatta, dvs. risken för att underprissätta tjänster genom att inte beakta alla relevanta kostnader.

Allmänt främjande av näringslivet

Enligt 2 kap. 8 § får kommuner genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt stöd till enskilda näringsidkare får däremot bara lämnas om det finns synnerliga skäl för det. Sådana åtgärder är bl.a. att tillhandahålla mark och kommunalteknisk service till företagen. Inget hindrar att en generell lågprislinje tillämpas vid upplåtelse av mark eller elkraft, men individuella pridförmåner får inte förekomma. Generellt sett är det inte en uppgift för kommunerna eller landstingen att tillhandahålla näringslivet lokaler. De får emellertid tillgodose hantverkets och den mindre industrins behov av lokaler under förutsättning att verksamheten inriktas på detta företagarkollektiv

i allmänhet. Utanför kompetensen faller individuellt anpassad lokalhållning åt enstaka industriföretag.

Möjligheten att överklaga kommunala beslut

Lagligheten i kommunala beslut kan enbart överklagas av kommunmedlemmar. En sådan person måste vara folkbokförd, äga fastighet eller vara taxerad till kommunalskatt i kommunen. Företag kan enbart överklaga i egenskap av fastighetsägare. Skälet till denna ordning är att endast en kommunmedlem anses vara berörd av hur de kommunala angelägenheterna sköts.²³

Endast beslut av beslutande organ såsom kommunfullmäktige och nämnd kan överklagas. Åtgärder av rent beslutsförberedande art eller verkställande åtgärder kan inte överklagas. Besluten kan endast ifrågasättas med utgångspunkt i de grunder som anges i kommunallagen (10 kap. 8 §). Dessa är att beslutet inte tillkommit i laga ordning, inte avser en angelägenhet för kommunen, att det organ som fattat beslutet överskridit sina befogenheter eller att beslutet strider mot lag och annan författning. Beslutet måste vidare överklagas inom tre veckor från det att det justerade protokollet anslagits på kommunens anslagstavla. Har ingen överklagat inom denna tid vinner beslutet laga kraft. Beslutet står då fast oavsett om det är lagligt eller inte.

Prövningen av kommunala beslut sker i de allmänna förvaltningsdomstolarna, länsrätt, kammarrätt och regeringsrätt. En domstol kan endast pröva vad som anförs av de klagande. Prövningen kan vidare endast gälla lagligheten, inte lämpligheten i beslutet. Domstolen kan inte ersätta ett överklagat beslut med ett annat, utan endast upphäva beslutet i fråga.

Beslut tagna av kommunala bolag kan inte överklagas. Om ett kommunalt bolag skulle fatta ett beslut om att börja producera en vara eller tjänst som strider mot kommunallagen går således inte ett sådant beslut att överklaga. Däremot kan kommunens beslut rörande bolagsordningens utformning överklagas, eller annat kommunalt beslut som rör bolagets verksamhet. Konstitutionsutskottet har i ett betänkande framhållit att en rätt att överklaga beslut i kommunala bolag inte bör införas.²⁴ Motiveringen var att bedömningar av huruvida en verksamhet som bedrivs av bolaget

²³ Prop. 1990/91:17, s. 25.

²⁴ 1996/97:KU12, s. 18.

ligger inom ramen för den kommunala kompetensen primärt är en styrelsefråga. Denna styrelse får i sin tur direktiv från kommunfullmäktige.

En uppfattning som bland annat näringslivet framfört är att det är alltför svårt att få kommunala beslut överklagade. Svårigheten består i att enbart kommunmedlemmar har rätt att överklaga och att man noggrant måste följa med i det kommunala beslutsfattandet om man skall hinna med att överklaga inom stipulerad tid. En ytterligare försvårande faktor är att en ny verksamhet, eller förändringar av inriktningen av existerande verksamheter, ofta påbörjas utan att beslut över huvud taget tas. Det kan också vara frågan om att verksamheter har utvecklats i en annan riktning än vad det initiala beslutet innebar. Det går aldrig att pröva verksamheter, bara beslut.

En effekt av dessa svårigheter är att relativt få domstolsavgöranden har bidragit till rättspraxis när det gäller frågor om den kommunala kompetensen. De flesta rättsfallen är från 1960- och 1970-talen, då tidsanda och värderingar i flera avseenden kan ha varit annorlunda. Regelbundet ifrågasätts också från näringslivets representanter vilken tyngd denna praxis har när det gäller att bedöma vad som är kompetensenlig respektive icke-kompetensenlig kommunal verksamhet.

Domstolstrots

Frågan om domstolstrots, dvs. att kommuner och landsting sätter sig över domstolsbeslut i mål rörande kommunallagsbesvär, har varit aktuell under en lång tid. Kommunalansvarsutredningen konstaterade i sitt betänkande att det befintliga sanktionssystemet inte var effektivt och föreslog därför att kommuner och landsting skulle drabbas av ekonomiska påföljder, i form av en s.k. kommunalbot, vid grövre lagöverträdelser och för överträdelse av domstolsbeslut om verkställighetsbeslut.²⁵ Dessa förslag ledde dock inte till några lagändringar i detta syfte.

Lokaldemokratikommittén föreslog att kommunerna skulle åläggas att själva vidta åtgärder mot domstolstrots och lagtrots genom att revisorernas uppgifter skulle utvidgas.²⁶ Modellen skulle dessutom kompletteras med personliga vitesförelägganden vid

²⁵ SOU 1989:64.

²⁶ Förtroendevaldas ansvar vid domstolstrots och lagtrots, SOU 1993:109.

vissa former av domstolstrots. Kommittén ansåg däremot inte att det borde införas möjlighet att vidta direkta åtgärder mot fullmäktige, t.ex. att statliga tillsynsorgan eller förvaltningsdomstolar utkräver ansvar eller direkt vidtar åtgärder mot fullmäktigeledamöter vid domstols- eller lagtrots. Med hänsyn tagen till bl.a. de splittrade åsikterna hos remissinstanserna valde regeringen att inte vidta några av de mer genomgripande förslag som kommittén framlade.

År 1995 föreslog Finansdepartementet att det införs ett personligt vitesansvar i mål om laglighetsprövning, dels vid trots mot verkställighetsförbud, dels vid utebliven eller otillräcklig rättelse av upphävda beslut som tidigare verkställts.²⁷ Ännu har dock inga rättsliga sanktioner mot att kommuner eller kommunala bolag bryter mot kommunallagen eller andra lagar införts. Det finns heller inga sanktionsmöjligheter mot kommuner som väljer att inte rätta sig efter laga kraftvunna domar.

En särskild utredare har på uppdrag av Justitiedepartementet genomfört en ny rättslig översyn av frågan om hur ett sanktions-system bör utformas för att motverka domstolstrots.²⁸ Utredaren föreslår att kommunallagen kompletteras med några nya bestämmelser, varav en skall reglera frågan när verkställighet får ske av kommunala beslut som överklagats. En annan ny bestämmelse skall ge en förvaltningsdomstol rätt att vid vite förbjuda samtliga ledamöter och ersättare i berörd nämnd att vidta åtgärder som strider mot ett beslut om att verkställighet inte får ske. Slutligen föreslås en möjlighet att vitesförelägga ett oskäligt dröjsmål av beslut om rättelse av ett redan verkställt kommunalt beslut.

3.4 Regler för statliga myndigheter

De övergripande principerna i regeringsformen

Regeringsformen är den viktigaste och den mest omfattande av Sveriges fyra grundlagar. Här återfinns bl.a. grundläggande bestämmelser om fördelningen av beslutskompetens mellan riksdag och regering, den s.k. normgivningsmakten.

I regeringsformen med förarbeten finns också den konstitutionella grunden för finansmakten. Här behandlas bl.a. frågan

²⁷ Promemorian Kommunalt domstolstrots och lagtrots, Ds 1995:27.

²⁸ Rapporten Kommunalt domstolstrots, Ds 2000:53.

om hur skatter och avgifter kan tas ut. Den avgörande skillnaden mellan en skatt och en avgift ligger i begreppet motprestation. Om den som betalar får en direkt motprestation – en vara eller tjänst – från samhället, anses betalningen inte utgöra en skatt utan en avgift. Inom staten gäller att beslut om skatter fattas av riksdagen, medan beslut om avgifter antingen tillhör regeringens s.k. restkompetens eller kan delegeras från riksdagen till regeringen. Regeringen använder i sin tur förordningar eller myndighetsinstruktioner för att delegera rätten att ta ut avgifter till myndigheter.

Bemyndiganden att ta ut och bestämma avgifter beror på om det gäller s.k. offentligrättsliga avgifter, dvs. avgifter av tvingande natur, eller om det är frågan om uppdragsverksamhet, som har en mer frivillig karaktär. Offentligrättsliga avgifter kännetecknas av att de innebär ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden samt att riksdagen fattar beslut om införande av avgiften i fråga. Riksdagen bestämmer också avgiftens storlek, även om denna uppgift kan delegeras till regeringen. Ett ytterligare kännetecken är att myndigheten nästan undantagslöst har ett formellt monopol på att bedriva verksamhet som finansieras med offentligrättsliga avgifter. Exempel på sådana avgifter är ansökan om pass eller körkort.

Uppdragsverksamhet kännetecknas av att den är frivilligt efterfrågad. Regeringen har rätt att besluta om införande av avgiften och i regel har regeringen delegerat rätten att bestämma avgiftens storlek till den aktuella myndigheten. Det kan t.ex. vara frågan om att högskolor utför uppdragsutbildning åt företag, att myndigheter med specialkompetens säljer konsulttjänster eller att lokaler hyrs ut. Uppdragsverksamhet är ibland, men inte alltid, konkurrensutsatt.

Kompetensavgränsningen för statliga myndigheter och affärsverk

Instruktioner för statliga myndigheter redovisar främst vilka huvudsakliga uppgifter som åligger myndighet att utföra. Dessa uppgifter kan både vara anslags- och avgiftsfinansierade. Oftast innehåller instruktionen en ganska tydlig, men samtidigt översiktlig, reglering av vilka huvudsakliga uppgifter och verksamheter som

myndigheten skall bedriva. De statliga affärsverken styrs med instruktioner på samma sätt som övriga myndigheter.

Som framgår av kapitel 2 gäller att myndigheters konkurrensutsatta verksamhet ofta har en anknytande karaktär. Instruktionen rörande sådan anknytande verksamhet är vanligen beskriven kortfattat. En vanlig formulering är att myndigheten "mot avgift får tillhandahålla tjänster som har anknytning till myndighetens uppgifter". En annan använd formulering är att myndigheten "får utföra uppdrag inom sitt ansvarsområde om verksamheten i övrigt medger detta". Det finns exempel på instruktioner där det räknas upp vissa anknytande tjänster som får bedrivas, men det tillhör inte vanligheterna.

Det finns sällan några preciseringar till att myndigheterna ges rätt att sälja tjänster på en öppen marknad. Förklaringar kan vara redovisade i äldre förarbeten såsom propositionstexter m.m., men inte heller sådana förklaringar är särskilt vanliga. Det finns nästan aldrig heller några närmare riktlinjer om vilka villkor som skall gälla för konkurrensutsatt verksamhet. Över huvud taget används begreppet konkurrensutsatt mycket sällan i instruktionerna, utan i stället används begreppet uppdragsverksamhet som ett slags samlingsbeteckning för all verksamhet som efterfrågas mer frivilligt.

Det går inte att jämställa uppdragsverksamhet som liktydig med konkurrensutsatt verksamhet, men det finns ett tydligt samband. Det går att hävda att uppdragsverksamhet kan ses som summan av all konkurrensutsatt och potentiellt konkurrensutsatt verksamhet som statliga myndigheter bedriver. Det finns i princip aldrig några formella restriktioner mot att privata företag utför samma typ av produktion.

Ett undantag kan dock gälla "försäljning" mellan olika statliga myndigheter. Sådan kan klassificeras som uppdragsverksamhet från den säljande enhetens utgångspunkt, även i det fall den köpande myndigheten inte har någon frihet i val av leverantör.

Det finns också exempel på instruktioner där det finns inskrivet att någon form av hänsyn skall tas till konkurrensförhållanden. I förordning om militär medverkan i civil verksamhet redovisas relativt utförligt de situationer när Försvarsmakten får sälja tjänster till andra myndigheter.²⁹ Förutom att verksamheten skall kunna inordnas som ett led i utbildning som bedrivs vid myndigheten och främja ett allmänt samhällsintresse sägs att gällande bestämmelser om konkurrens skall beaktas. Frågan huruvida en viss konkurrens-

²⁹ 1986:1111.

utsatt verksamhet anses lämplig skall avgöras av Försvarsmakten efter hörande av länsarbetsnämnden och den kommun som berörs, om det gäller åtaganden av större omfattning. Enligt uppgifter i ärenden som inkommit till Konkurrensrådet rörande Försvarsmaktens konkurrensutsatta verksamhet är det mycket sällan som det inträffat att länsarbetsnämnd eller kommun har haft några synpunkter eller invändningar i dessa avseenden.

Kompetensavgränsning kan också ske i regeringens regleringsbrev till myndigheterna. Här anges vilka anslag myndigheten disponerar, samt vilka effektmål och särskilda verksamhetsmål som myndigheten skall uppnå i sin verksamhet. Här kan också finnas särskilda direktiv i form av t.ex. uppdrag som myndigheten skall utföra under det aktuella året. Här anges vidare de återrapporteringskrav regeringen ställer på myndigheten och vilka delar av verksamheten som skall vara föremål för särredovisning i årsredovisningen.

Till skillnad från verksamhet inom kommuner och landsting går det inte att överklaga statliga myndigheters beslut att bedriva viss verksamhet. Det går således inte att få rättsligt prövat huruvida en statlig myndighet överträder den kompetensavgränsning som anges i instruktioner eller regleringsbrev.

Myndigheter är ålagda att i ekonomisk mening särredovisa den uppdragsverksamhet som bedrivs.³⁰ Det finns däremot få exempel på att myndigheter är ålagda att särredovisa sin konkurrensutsatta verksamhet, eller att myndigheten själv väljer att identifiera och särredovisa sin konkurrensutsatta verksamhet. Statskontoret har i sin rapport "Staten som kommersiell aktör"³¹ lämnat förslaget att alla statliga aktörer som har avgiftsintäkter i konkurrensutsatt verksamhet skall särredovisa dessa. Man använder i rapporten begreppet kommersiell verksamhet som benämning på all verksamhet som tillhandahålls på en öppen marknad och där det samtidigt finns andra aktörer som tillhandahåller samma typ av produkter. Begreppet innefattar däremot inte marknader där man kan uppfatta att potentiell konkurrens föreligger. Vidare anser Statskontoret att begreppet uppdragsverksamhet skall definieras närmare.

³⁰ Förordningen om myndigheters årsredovisning m.m., 1996:882.

³¹ Statskontoret 2000:16.

Avgifts- och prissättning inom staten

En myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster bara om det följer av lag eller förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Enligt budgetpropositionen 1992, bilaga 1, bör offentligrättsliga avgifter, dvs. avgifter som anses innebära ingrepp i enskildas ekonomiska förhållanden, tillföras statskassan och inte myndigheten. Undantag skall endast göras i de fall verksamhetsvolymen är förhållandevis svår att bedöma i förväg. Inkomster från frivilligt efterfrågade tjänster skall däremot myndigheten i normalfallet få behålla själv. Under år 1999 fick myndigheterna disponera 26 procent av de offentligrättsliga avgifterna, medan man fick disponera i princip samtliga uppdragsintäkter.³²

Avgiftsförordningen (1992:191) utgör ett regelverk för hur statliga myndigheter närmare skall ta ut avgifter. Den behandlar både offentligrättsliga avgifter och avgifter i uppdragsverksamhet, varför den också får påverkan på konkurrensutsatt verksamhet. Oavsett om myndigheten själv bestämmer avgiftsnivån eller lämnar förslag till nya priser som regeringen avgör är myndigheten skyldig att samråda med Ekonomistyrningsverket om avgifterna innan beslut fattas. Verket har också ett samlat ansvar för att sprida kunskap om principer och praxis för kostnadskalkylering och prissättning inom den statliga myndighetsfären. Före bildandet av Ekonomistyrningsverket år 1998 hade Riksrevisionsverket motsvarande uppgifter.

Enligt 5 § avgiftsförordningen skall full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål för statligt avgiftsbelagd verksamhet om inget annat bestämts. Det betyder i praktiken att de flesta konkurrensutsatta tjänster som tillhandahålls av statliga myndigheter har detta som sitt ekonomiska mål. I Ekonomistyrningsverkets rapport "Att styra avgiftsbelagd verksamhet"³³ redovisas hur begreppet full kostnadstäckning närmare skall tolkas. Huvudprincipen för pris- eller avgiftssättningen är att ersättningen skall motsvara den långsiktiga självkostnaden. Intäkterna skall täcka samtliga direkta kostnader och en rättvis andel av de kostnader som är indirekt förenade med verksamheten. Vid pris- eller avgiftssättningen skall hänsyn tas till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten. Kravet på full kostnadstäckning gäller på några års sikt och kan anses vara uppfyllt om verksamheten t.ex.

³² Källa Ekonomistyrningsverket 2000:11.

³³ ESV 1999:16.

uppvisar underskott ett år och ungefär motsvarande överskott året därpå. Enligt 7 § avgiftsförordningen skall en myndighet varje år samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut för varor och tjänster som myndigheten tillhandahåller.

Vissa myndighetsinstruktioner eller regleringsbrev kan innehålla formuleringen att myndigheten "får bedriva" en viss tjänst och att man "får ta ut avgifter" för denna tjänst. Sådana formuleringar kan skapa osäkerhet om myndigheten därmed har rätt att frångå avgiftsförordningens krav på full kostnadstäckning. Enligt Ekonomistyrningsverket skall sådana formuleringar tolkas som att myndigheten själv fattar beslut om avgiftsnivån (prisnivån), men att det ekonomiska målet full kostnadstäckning enligt avgiftsförordningen fortfarande gäller.

Det finns ett särskilt bemyndigande i 4 § avgiftsförordningen som innebär att myndigheten själv får bestämma om att ta ut avgift för vissa varor och tjänster, förutsatt att försäljningen är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Hit hör t.ex. försäljning av publikationer, informationsuttag från databaser, tillfällig lokaluthyrning och seminarieverksamhet. För denna s.k. 4 §-verksamhet får myndigheten själv besluta om avgifterna och disponera avgiftsinkomsterna.

Statliga myndigheter kan ha olika ekonomiska mål för verksamheten. Ett ekonomiskt mål talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som skall täckas av intäkter i verksamheten. Regeringen kan i förordning, instruktion eller regleringsbrev besluta om att en viss tillhandahållen tjänst skall avgiftsättas lägre än full kostnadstäckning. Det motsatta, att en myndighet skulle ges rätt att tillämpa avgifter som överstiger full kostnadstäckning, är mer komplicerat att besluta om eftersom en del av avgiften skulle kunna betraktas som en skatt. Som ovan nämnts följer av regeringsformen att riksdagen och inte regeringen fattar beslut om skatter.

Ekonomistyrningsverket redovisar i nämnda rapport situationer när det kan vara motiverat att regeringen beslutar om andra mål än full kostnadstäckning. Ett sådant skäl är när ett mål om full kostnadstäckning motverkar syftet med verksamheten. Som exempel anges extern försäljning av produktion från arbetsdriften vid Kriminalvårdsstyrelsen, eller den motsvarande verksamhet som Statens institutionsstyrelse bedriver inom ramen för ungdoms- och missbrukarvård.

Kapitalförsörjningsförordningen

Kapitalförsörjningsförordningen har betydelse för konkurrensneutraliteten i så måtto att den reglerar frågor om hur överskott och underskott i statliga verksamheter skall hanteras samt på vilket sätt statliga verksamheter belastas med kapitalkostnader. Förordningen gäller för myndigheter under regeringen, däremot inte för bolag.

I förordningen sägs att anläggningstillgångar som används i verksamheten skall finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Undantag gäller enstaka anläggningstillgångar av mindre värde som används i verksamheten. Dessa får finansieras med det årliga förvaltningsanslaget eller löpande avgiftsintäkter som myndigheten får disponera. Om en anläggningstillgång skall användas i den anslagsfinansierade delen av verksamheten skall den också finansieras med anslagsmedel, om tillgången däremot skall användas i en avgiftsfinansierad verksamhet skall den också finansieras med avgifter. Kostnader för hyra eller hyrköp (leasing) får också finansieras som en driftskostnad, under förutsättning att det, sett över hela den ekonomiska livslängden, leder till en lägre kostnad för staten än anskaffning genom köp. Riksgäldskontoret skall fastställa ränta och andra kreditvillkor på marknadsmässiga grunder.

I praktiken innebär dessa bestämmelser att en statlig myndighet, som bedriver en konkurrensutsatt verksamhet som kräver kapitalbindning, möter en kostnad för denna resursanskaffning. För ett privat företag gäller att all kapitalbindning finansieras med eget eller främmande kapital. Kapitalkostnaden uppkommer då som antingen ägarnas avkastningskrav eller som en extern räntekostnad. För statliga myndigheter finns inget "eget" kapital i samma mening som i ett privat företag, men kapitalkostnaden kan jämföras med ett privat företags externa upplåningskostnad. Den statliga myndigheten får således, med de undantag som anges ovan, finansiera all kapitalbindning med externa lån, även om dessa inte sker i vanliga banker utan via lån i Riksgäldskontoret. Räntenivån skall i princip motsvara statens externa upplåningskostnad på den öppna marknaden. Den kan vara lägre än för vissa privata företag, men för åtminstone privata företag med god soliditet torde skillnaden vara marginell eller ingen alls.

En myndighet som får disponera inkomster från en avgiftsbelagd verksamhet skall balansera räkenskapsårets resultat i ny

räkning. Uppgår det ackumulerade överskottet till mer än 10 procent av den avgiftsbelagda verksamhetens omsättning under räkenskapsåret, skall myndigheten till regeringen lämna ett förslag om hur hela överskottet skall disponeras. Har det uppkommit ett underskott i en avgiftsbelagd verksamhet och detta inte täcks av ett balanserat överskott från tidigare räkenskapsår, skall myndigheten lämna ett förslag till regeringen om hur underskottet skall täckas. Det kan t.ex. vara frågan om att ta ut högre avgifter eller att man drar ner på vissa kostnader. Underskottet behöver sålunda inte täckas med någon form av tilläggsanslag från statsmakterna, utan balanseras till påföljande år. Om ett underskott leder till ett negativt saldo på räntekontot belastas myndigheten med skuldränta.

Riktlinjer för statlig verksamhet

I den s.k. förvaltningspolitiska propositionen redovisade regeringen vissa riktlinjer för statlig verksamhet som har bäring på konkurrensutsatt verksamhet.³⁴ Här framhålls att statlig konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, om det inte finns särskilda skäl. Sådana skäl kan vara om konkurrensen bedöms som otillräcklig eller om behovet av offentlig insyn och kontroll är särskilt stort. Bedriver myndigheten affärsverksamhet, bör affärsverksamheten särskiljas. Detta kan ske genom en tydlig organisatorisk uppdelning inom myndigheten. Därmed görs rollerna tydliga och riskerna för bl.a. snedvridning av konkurrensen minskar.

Regeringen framhöll vidare att strukturförändringar behövs för att statsförvaltningen skall kunna utvecklas och effektiviseras. Renodlingen av den statliga verksamheten bör därför fortsätta med en strävan att avgränsa statens uppgifter. Syftet är också att uppnå en större tydlighet i ansvarsfördelningen mellan myndigheter och mellan staten och andra rättssubjekt. Regeringens inriktning är att värna om kärnverksamheterna i det fortsatta arbetet med att renodla den statliga verksamheten. Fortsatta effektivitetssträvanden kommer i första hand att handla om att det statliga åtagandet måste prövas med stor omsorg. De uppgifter som är artfrämmande för staten bör avvecklas eller överlätas till annan huvudman.

³⁴ Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst, prop. 1997/98:136.

3.5 Speciallagstiftning som berör kommunal eller statlig verksamhet

Allmänt om speciallagstiftning

Det offentliga kompetensområde regleras inte bara i kommunallagen eller i statliga myndigheters instruktioner och regleringsbrev. Det finns också särskilda lagar som utvidgar det offentliga kompetensområde eller i vart fall kan tydliggöra vad det offentliga skall eller får ägna sig åt. För kommunernas och landstingens del gäller att den övervägande delen av all verksamhet som bedrivs är specialreglerad.

Kompetensutvidgande bestämmelser behöver inte bara gälla verksamheten som sådan, de kan också innehålla tydliggöranden om att t.ex. den kommunala självkostnads-, lokaliserings- eller likställighetsprincipen upphävs. Det finns också exempel på speciallagstiftning som förtydligar kravet på självkostnadsprissättning, t.ex. i fråga om bygglovsavgifter, VA-avgifter, renhållningsavgifter och avgifter för sociala tjänster. Dessa lagar har dock sällan några särskilda bestämmelser som gäller konkurrensneutralitet.

I princip kan man skilja på två olika typer av speciallagar: För det första lagar som tydliggör att en viss verksamhet är av obligatorisk natur för en kommun eller en statlig verksamhet. För det andra lagar som tydliggör att en viss verksamhet får men inte måste bedrivas av det offentliga.

Speciallagar som tydliggör att vissa verksamheter är obligatoriska

Vissa speciallagar tydliggör att vissa verksamheter är obligatoriska för kommuner, landsting eller staten att utföra. För tjänster som kommuner är skyldiga att tillhandahålla får avgifter tas ut endast om det är särskilt föreskrivet i lag. Sådana avgifter kan ha något olika karaktär. Vissa har en särskilt betungande karaktär för den enskilde då denne måste betala oavsett om denne utnyttjar tjänsten eller inte. Andra avgifter tas ut för en frivilligt efterfrågad tjänst, t.ex. bygglovsavgifter, men där verksamheten likväl är av myndighetskaraktär.

Skollagen och bibliotekslagen är två exempel på lagar som tydligt anger de obligatoriska uppgifterna för kommuner och landsting. Kommunerna är obligatorisk huvudman för grund-

skolan, medan kommuner och landsting är huvudmän för gymnasieskolan. I bibliotekslagen stadgas att varje kommun skall ha folkbibliotek och att det skall finnas skolbibliotek inom grundskolan och gymnasieskolan. Det sägs också att det bör finnas ett länsbibliotek i varje län. I lagarna sägs också uttryckligen att utbildning i grundskolan och utlåning till allmänheten vid bibliotek skall vara avgiftsfria tjänster. Lagar av detta slag förbjuder inte privatfinansierade skolor eller bibliotek, men i praktiken blir det naturligtvis litet marknadsutrymme för sådana aktörer. Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer uppkommer därför i första hand i samband med upphandling eller vid kundvalsmodeller.

Plan- och bygglagen, miljöbalkens bestämmelser om renhållning och räddningstjänstlagens bestämmelser om räddningstjänst och sotning är exempel på lagar och andra bestämmelser som anger obligatoriska uppgifter för kommuner av myndighetsutövande karaktär. För vissa av dessa tjänster medges rätt ta ut avgifter för utförandet. Ibland, men inte alltid, finns en uttrycklig ensamrätt för kommunen att utföra dessa. Det hindrar inte att det ibland kan råda vissa oklarheter om hur långt monopolet sträcker sig med avseende på verksamheter av anknytande karaktär. Det kan i sin tur medföra vissa konkurrensproblem.

Andra lagar av obligatorisk art gäller det sociala området. Normalt berör sådan lagstiftning inte konkurrensutsatt verksamhet, men det finns exempel på lagar som har en viss sådan beröring. Lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt bl.a. personer som är utvecklingsstörda eller har andra typer av begåvningsmässiga funktionshinder. Insatserna skall vara individuellt anpassade för att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv.

Ett annat exempel på kompetensutvidgande lagstiftning är socialtjänstlagen (1980:620), SoL. Här anges som ett av flera mål att kommunerna genom bl.a. hjälp i hemmet, service och omvårdnad, dagverksamhet eller annan liknande social tjänst skall underlätta för den enskilde att bo hemma och ha kontakter med andra. Enligt lagen får kommunerna ta ut skälig ersättning för bl.a. hjälp i hemmet. Avgiften får med tillämpning av den s.k. självkostnadsprincipen emellertid inte sättas högre än självkostnaden för produktionen av de aktuella tjänsterna. Stöd eller andra åtgärder enligt socialtjänstlagen förutsätter föregående

behovsprövning av kommunens socialnämnd eller annan myndighet inom kommunen i varje enskilt fall.

Speciallagar som tydliggör att vissa verksamheter är frivilliga

Viss speciallagstiftning tydliggör att en kommun får men inte måste bedriva en viss verksamhet. Hit hör lagar som reglerar verksamhetsområden som tidigare varit offentligt monopol men som nu konkurrensutsatts. Typiska sådana avreglerade branscher är postmarknaden och telemarknaden. Dessa är numera omreglerade i postlagen (1993:1694) och telelagen (1993:597). Ett annat känt exempel är energisektorn, där numera elmarknaden i sin helhet är avreglerad och samtidigt omreglerad i ellagen (1997:857). I lagar som dessa kan det, direkt eller indirekt, tydliggöras att statliga och kommunala aktörer har en rätt men inte en skyldighet att agera på marknaden.

Dessa lagar kan också innehålla bestämmelser som mer tydligt tar sikte på konkurrensneutralitet. Ett exempel gäller postlagen, där det numera stadgas att alla postoperatörer skall kunna nå postboxanläggningar och andra anläggningar för överlämning av post till mottagare på konkurrensneutrala och icke-diskriminerande villkor. Man har också i denna lag reglerat ett system där alla postoperatörer på lika villkor skall kunna erhålla postnummer för postboxanläggningar till andra postoperatörer. På så sätt elimineras vissa konkurrensfördelar för den dominerande aktören på marknaden, Posten AB. En bakgrund är att statsmakterna önskat ett mer konkurrensneutralt och bättre samutnyttjande av infrastrukturen på postområdet och därigenom även enkelhet för postkunden.

Från konkurrensneutralitetssynpunkt innebär lagar som dessa vissa fördelar. För det första elimineras oklarheter om den offentliga kompetensen. För det andra slipper de offentliga aktörerna de restriktioner på prissättning som annars kan finnas, t.ex. kommunallagens självkostnadskrav, och som företrädare för de offentliga aktörerna ofta framhåller som en konkurrensnackdel. För det tredje rör det sig om verksamheter som redan under monopoltiden haft en relativt affärsmässig karaktär utan alltför stort inslag av myndighetslika arbetsuppgifter och där de offentliga aktörerna ofta redan i utgångsläget har drivit verksamhet i bolagsform. Eventuella myndighetsuppgifter har i normalfallet överförts till tillsyns-

myndigheter, t.ex. Post- och telestyrelsen. För det fjärde kan det i lagar som dessa skrivas in branschspecifika bestämmelser som syftar till att åstadkomma ökad konkurrensneutralitet.

Från konkurrensneutralitetssynpunkt kan också noteras att när klagomål uppkommer om att t.ex. Posten agerar på ett konkurrenssnedvridande sätt kan sådana klagomål oftast prövas mot konkurrenslagen. Här är det frågan om "riktiga" företag och "riktiga" marknader där även de offentliga aktörerna har vinst som syfte för sin verksamhet. Konkurrensverket har handlagt ett stort antal ärenden där Telia och Posten anklagas för missbruk av dominerande ställning. I några fall har också verket i beslut fastslagit att dessa statliga bolag gjort sig skyldiga till dominansmissbruk. Dessa förhållanden kontrasterar tydligt mot ärenden där anmälare ifrågasätter det sätt på vilket offentliga aktörer bedriver gym, kaféer, städverksamhet, tvätterier eller liknande verksamhet. I sådana ärenden gör Konkurrensverket generellt bedömningen att konkurrenslagen inte är tillämplig.

Gränsdragningsproblem kan också finnas på avreglerade områden. På el- och fjärrvärmeområdet gäller att kommunala företag får bedriva verksamhet av anknytande karaktär, utan att detta begrepp definieras närmare. Både ellagen och fjärrvärmelagen upphäver kommunallagens likställighets- och självkostnadsprincip, och den förstnämnda lagen dessutom lokaliseringsprincipen. I ett ärende som inkommit till Konkurrensrådet ställs frågan om det är fritt fram för ett energibolag att producera och sälja t.ex. pellets och briketter på en extern marknad utan att kommunallagens bestämmelser rörande kompetens och prissättning utgör någon restriktion. Frågan är då om anknytningsvillkoret är uppfyllt bara för att produkterna kan utgöra insatsvaror till värmeverksproduktion.

En annan lag som tydliggör frivillighetsrätten är lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet. En bakgrund till denna lag är att hotell, skidbackar, campingplatser och andra typer av turistriktade anläggningar ofta drivs av privata företag. Det kan då antas att lagen skall tydliggöra att kommunen alltid skall ha rätt att gå in och driva verksamheter av detta slag särskilt i de fall det privata initiativet viker.

En intressant fråga är om denna lag i alla lägen ger en kommun rätt att öppna t.ex. ett nytt hotell i en kommun, även i det fall det redan finns ett antal privatägda hotell, eller om lagen är mer relaterad till det fallet att det privata initiativet viker. Denna fråga

kan i dag inte anses besvarad, varför det inte heller går att säga om det är kommunens uppgift att bedöma vad som är rätt utbudsvolym av olika turistanläggningar på orten.

Även inom det arbetsmarknadspolitiska området, som i grunden är ett statligt ansvar, finns lagar som i någon mån kan påverka konkurrensförhållandena gentemot näringslivet. Enligt lagen (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program får en kommun anordna praktik eller annan verksamhet på heltid för arbetslösa ungdomar som inte genomgår gymnasieskola eller liknande utbildning till dess de fyller 20 år. En kommun får efter överenskommelse med regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer åta sig en skyldighet att erbjuda ungdomar som står till arbetsmarknadens förfogande en aktiverande och utvecklande insats på heltid. En sådan skyldighet gäller från och med den dag den unge fyller 20 år till dess hon eller han fyllt 25 år. Kommunens skyldighet inträder om något arbete, reguljär utbildning eller något lämpligt arbetsmarknadspolitiskt program inte kunnat erbjudas inom 90 dagar från det att den unge anmälde sig som arbetsökande hos den offentliga arbetsförmedlingen. Utvecklingsinsatsen skall erbjudas inom 10 dagar från det att kommunens skyldighet enligt första stycket inträdde och får pågå i högst 12 månader. Enligt uttalanden i förarbetena kan arbetspraktik och andra praktikåtgärder i t.ex. servicesektorer som hotell och restaurang leda till betydande konkurrensproblem mellan olika företag och till en för hög undanträngning av reguljära arbetstillfällen³⁵. Det framhålls därför att de måste användas med stor restriktivitet.

3.6 Offentliga bolag

Allmänt om styrning av bolag

De grundläggande bestämmelserna om hur aktiebolag styrs återfinns i aktiebolagslagen (1975: 1385). Bolagsordningen skall enligt aktiebolagslagen upprättas vid bildandet av ett aktiebolag samt godkännas och registreras vid Patent- och registreringsverket. I bolagsordningen anges föremålet för och inriktningen av bolagets verksamhet. Bolagsordningen innehåller den betydelsefulla s.k. ändamålsparagrafen, där syftet för bolagets verksamhet, angivet till sin art, skall anges. I näringslivet är syftet i normalfallet att bereda

³⁵ Förnyad arbetsmarknadspolitik för delaktighet och tillväxt, prop. 1999/2000:98.

ägarna största möjliga ekonomiska avkastning, varför sådana mål i allmänhet inte anges särskilt. Även i näringslivet inträffar dock att bolag bildas med helt eller delvis andra syften än rent kommersiella. I sådana fall anges dessa andra syften i bolagsordningen. Om bolagets verksamhet helt eller delvis skall ha annat syfte än att bereda vinst åt aktieägarna, skall bolagsordningen innehålla bestämmelse om användning av vinst och behållna tillgångar vid bolagets likvidation (12 kap. 1 §).

Bolagsstämman är ett aktiebolags högsta beslutande organ. Om inte annat följer av lag eller bolagsordning, kan stämman avgöra varje fråga som rör bolaget. Enligt lagen har stämman beslutanderätt med avseende på frågor om tillsättande och entledigande av styrelse och revisorer, ökning eller minskning av aktiekapitalet, fastställande av årsredovisning, ändring av bolagsordning m.m. Ägare utövar sin rätt att besluta i bolagets angelägenheter på bolagsstämman. Ägare kan även vid bolagsstämman anta skriftliga ägardirektiv som skall gälla för bolagets verksamhet, där sådana mer preciserade mål och direktiv som inte anses passa i bolagsordningen kan formuleras. I praktiken sker mycket av styrningen på ett informellt plan, särskilt om ett bolag har få eller kanske bara en enda ägare.

Statliga bolag

Statliga bolag styrs i normalfallet på samma sätt som privata företag. Formellt finns heller inga andra möjligheter än styrning utövad på bolagsstämma. Med hänsyn tagen till förhållandet att många statliga bolag har helt eller delvis andra mål med sin verksamhet än strikt kommersiella skulle man kunna vänta sig att staten relativt utförligt formulerat syftet med respektive verksamhet i bolagsordningar och ägardirektiv. Riksdagens revisorer framförde dock i en granskning år 1998 kritik mot att syftes- och ändamålsbeskrivningar var otydliga och att det fanns få exempel på preciseringar i ägardirektiv. Kritik framfördes också mot att de ekonomiska målen för bolagen många gånger var otydliga.³⁶

Många statliga bolag mottar årliga anslag. Det innebär att styrning också kan ske genom att staten formulerar särskilda villkor för anslaget användande. I några få fall är statliga bolag så beroende av årliga anslag att regeringen t.o.m. valt att använda

³⁶ 1997/98:RR9.

formen med årliga regleringsbrev. Denna ordning har gällt för kulturinstitutioner som Kungliga Operan och Dramatiska Teatern. Ett relativt vanligt förfarande har också varit att staten träffat avtal med statliga bolag, där dessa förbinder sig till olika samhälls-åtaganden. Så har man bl.a. till viss del styrt Telia, Posten, Vattenfall, Apoteksbolaget och Systembolaget. Viss oklarhet har funnits kring dessa avtals status. En tolkning är att de skall jämföras med ägardirektiv, en annan tolkning är att dessa avtal inte tecknas med staten i egenskap av ägare utan som kund, varför det kan ses som uppdrag. En oklarhet har gällt om sådana avtal förutsätter upphandling enligt LOU. Förekomsten av sådana avtal har minskat under senare tid.

De statliga bolagen arbetar inte under en sådan generell begränsning rörande ekonomiska mål som gäller kommunala bolag och som följer av kommunallagen. Det behövs sålunda ingen särskild speciallagstiftning för att staten skall kunna ställa upp mål om vinstsyfte och marknadsmässig avkastning.

Kommunala bolag

Bestämmelser om kommunala företag finns i 3 kap. kommunallagen. Här sägs att kommuner och landsting, efter beslut av fullmäktige, kan lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening, en stiftelse eller en enskild individ. Verksamhet som innefattar myndighetsutövning får dock överlämnas endast om det finns stöd för det i lag. Den verksamhet som överlämnas skall falla inom den kommunala kompetensen. När en viss kommunal verksamhet är placerad i bolagsform skall fullmäktige i kommunen tillse att bolaget följer kommunallagens kompetensbestämmelser och bestämmelser rörande icke vinstsyfte och självkostnadsprissättning. Undantag gäller endast om bolaget verkar på en marknad som specialreglerats och det uttryckligen anges att dessa bestämmelser, eller några av dem, sätts ur spel.

Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam skall fullmäktige enligt kommunallagen fatta vissa beslut. Man skall fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten, utse samtliga styrelseledamöter och minst en revisor samt se till att fullmäktige får yttra sig innan

sådana beslut i verksamheten som är av principiell natur eller av större vikt i övrigt fattas.

Syftet med fullmäktiges fastställande av ändamålet med verksamheten är att minimera riskerna för kompetensöverskridanden. Enligt förarbetena bör detta ske i bolagsordningen för aktiebolag, men det är inget uttryckligt krav att detta sker.³⁷ Kravet på precisering av ändamålsbestämmelsen är enligt förarbetena särskilt starkt om verksamheten ligger nära gränsområdena för den kommunala kompetensen. Den rättsliga innebörden av fullmäktiges yttranderätt innan beslut tas i verksamheter som är av principiell betydelse eller annars av större vikt är att aktiebolaget bolagsrättsligt sett kan fatta ett beslut i strid mot fullmäktiges yttrande. Fullmäktige kan då med stöd av 8 kap. 2 § aktiebolagslagen avsätta styrelsen. Aktiebolaget blir bundet av reglerna om yttranderätt genom bestämmelser i bolagsordningen eller genom ägardirektiv som fastställs på bolagsstämma.

Till skillnad från de statliga bolagen omfattas kommunala bolag av offentlighetsprincipen.

EU:s transparensdirektiv

Enligt EG-fördragets artikel 86 åläggs EU-kommissionen att tillse att medlemsstaterna inte ger sådant stöd till bl.a. offentliga företag som strider mot den gemensamma marknaden och tillämpningen av konkurrensreglerna. För att möjliggöra tillämpningen och efterlevnaden av denna princip har kommissionen utfärdat direktivet 80/726/EEG om insyn i de finansiella förbindelserna mellan medlemsstaterna och offentliga företag, det s.k. transparensdirektivet. Genom insynen skall det bl.a. vara möjligt att skilja mellan statens roll som myndighet och dess roll som ägare. Direktivet berör inte företag vars verksamhet inte kan anses nämnvärt påverka handeln mellan medlemsstater och vars totala nettoomsättning understiger 40 miljoner euro.

Medlemsstaterna skall tillse att de finansiella förbindelserna mellan å ena sidan staten, landsting och kommuner och å andra sidan företag som träffas av direktivet redovisas öppet. Det skall därför framgå vilka offentliga medel som myndigheter direkt eller indirekt tillfört de offentliga företagen. I synnerhet anges a) täckande av driftunderskott, b) tillskott av kapital, c) amorte-

³⁷ Prop. 1990/91:117.

ringsfria tillskott eller lån till förmånliga villkor, d) gynnande genom avkall på vinst eller fordringar, e) gynnande genom avkall på normal avkastning på utnyttjade allmänna medel samt f) ersättning för ekonomiska ålägganden från myndigheter.

Av direktivet framgår vidare att medlemsstaterna skall säkerställa att den finansiella och organisatoriska strukturen redovisas öppet i de företag som är skyldiga att ha separat redovisning. Det skall därför framgå a) vilka kostnader och intäkter som härrör från de olika verksamheterna, b) fullständiga uppgifter om de metoder genom vilka kostnader och intäkter tillskrivs och fördelas mellan olika verksamheter samt c) hur nettointäkterna mellan olika verksamheter används.

För att säkerställa insyn skall medlemsstaterna vidare se till att de berörda företagen a) har en separat driftsredovisning för var och en av verksamheterna, b) fördelar alla kostnader och intäkter på grundval av konsekvent tillämpade och sakligt motiverade redovisningsprinciper samt c) fastställer vilka redovisningsprinciper som ligger till grund för den separata redovisningen.

3.7 Sammanfattande reflexioner

Det finns ett relativt stort antal lagar som på ett eller annat sätt påverkar konkurrensförhållandena mellan offentliga och privata aktörer och i vissa fall bidrar till mer konkurrensneutrala villkor. Konkurrenslagen har t.ex. vissa spärrar mot för låga priser, men dessa bestämmelser gäller primärt vinstsyftande verksamhet. Lagen om offentlig upphandling har bestämmelser som skall säkerställa att en upphandlande enhet uppträder på ett konkurrensneutralt sätt, men kan inte användas för att rätta till snedvridna marknadsförhållanden i leverantörsleden och inte heller eventuellt gynnande av en egen-regi-enhet. Kommunallagen sätter spärrar för vilka verksamheter kommuner och landsting får bedriva, men det finns en relativt stor gråzon och lagen hindrar inte att konkurrensutsatta verksamheter bedrivs utan full kostnadstäckning. Instruktioner och andra verksamhetsdirektiv sätter på motsvarande sätt vissa spärrar för vilka verksamheter som statliga myndigheter får bedriva och vissa restriktioner på prissättningen, även om gråzonerna också här är betydande. Speciallagar kan ibland klarlägga förhållanden inom vissa branscher, men dessa behandlar endast en

begränsad del av alla marknader där både offentliga och privata aktörer verkar.

Det bör också framhållas att det finns en inbyggd konflikt mellan främst konkurrenslagen och kommunallagen. De syftar till olika mål och dessa mål är inte alltid förenliga. Kommunallagens kompetensbestämmelser syftar till att tillgodose allmänna nyttigheter utan inslag av vinstintresse, medan konkurrenslagstiftningen tar sikte på att reglera förhållanden inom näringslivet. Frågor om prissättning har också olika utgångspunkt; enligt kommunallagen skall priserna inte vara för höga, enligt konkurrenslagen kan det vara en lagöverträdelse att hålla för låga priser.

Det kan konstateras att det inte finns några lagar som har till huvudsyfte att skapa konkurrensneutrala villkor mellan offentliga och privata aktörer. Om det uppdagas att offentliga aktörer på ett eller annat sätt har fått arbeta på andra och mer gynnsamma villkor än det privata näringslivet kan det i praktiken vara svårt att rätta till sådana förhållanden med nuvarande lagstiftning. Det saknas också närmare riktlinjer för vad som är konkurrensneutrala villkor på en marknad.

Vidare kan noteras att det nuvarande regelverket inte ställer samma krav på kommunala och statliga aktörer. När det gäller kompetensfrågorna går det att hävda att i stort sett samma gråzoner existerar både inom den kommunala och den statliga sfären. Trots nämnda svårigheter finns ändå en möjlighet att få pröva frågan om kompetenslighet inom det kommunala området. Någon motsvarande möjlighet föreligger inte på den statliga sidan.

När det gäller prissättning kan sägas att det statliga och kommunala området behandlas lika på en helt övergripande nivå. För både staten, med regeringen som högsta verkställande organ, och kommunerna har riksdagen i lag medgett en generell rätt att tillämpa avgifter upp till full kostnadstäckning eller självkostnad. För kommunernas del regleras detta direkt i kommunallagen, medan kravet är mer indirekt formulerat inom staten. Då en avgift sätts i syfte att överstiga full kostnadstäckning får en sådan avgiftssättning ses som en typ av beskattning. Av regeringsformen följer då att ett sådant beslut inte kan tas utan att riksdagen först godkänt det.

Inom det statliga området gäller att regeringen genom avgiftsförordningen stadgat en grundprincip om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål, om inget annat sägs. Några motsvarande

krav finns i princip inte på det kommunala området, där självkostnadsprincipen enbart utgör en gräns för priset uppåt. Visserligen gäller att kommuner har rätt att fatta beslut om att en viss verksamhet skall finansieras fullt ut med avgifter och inte anslag, dvs. att självkostnadsprincipen inte bara skall representera en restriktion uppåt på avgiften/priset utan också nedåt. Det finns ingen samlad överblick över hur många sådana beslut som fattas av landets alla kommuner och landsting. Det kan dock med säkerhet sägas att det inom det kommunala området inte finns någon motsvarande generell princip om full kostnadstäckning som inom det statliga området.

Inom staten finns också krav på att kapitalkostnader skall beaktas i prissättningen, vilket inte gäller det kommunala området.

4 Internationell jämförelse

Även i andra jämförbara länder inträffar att offentliga aktörer på olika sätt bedriver verksamheter i konkurrens med det privata näringslivet. En naturlig fråga är hur man har löst problemen med konkurrens mellan offentlig och privat sektor i dessa länder. Dessa frågor hänger i sin tur nära samman med hur den offentliga sektorn är uppbyggd i olika länder.

Informationen i detta kapitel har främst hämtats från rapporter och andra publikationer från Europarådet, enskilda forskare och intresseorganisationer i Sverige.³⁸ Vidare finns vissa uppgifter i betänkandet "Kommunerna, landstingen och Europa".³⁹ Rådet har också inhämtat vissa uppgifter från kontakter med företrädare för främst nordiska konkurrensmyndigheter.

4.1 Den offentliga sektorns uppbyggnad i olika länder

Den offentliga sektorns uppbyggnad varierar från land till land, inte minst vad gäller den regionala och lokala nivån. Betydelsefullt är om statsbildningen har karaktär av enhetsstat eller federation, där i det sistnämnda fallet kommuner regleras inte i första hand av staten utan på delstatlig nivå och därför kan ha olika befogenheter i olika delstater. Andra faktorer av vikt är kommunernas storlek. Kommunsammanslagningar har skett i några länder, t.ex. Tyskland, Nederländerna, Norge, Sverige och den engelska delen av Storbritannien. I de flesta övriga länder är fortfarande kommunerna små med en genomsnittlig storlek på ca 1 000-2 000 invånare. Karaktären på de verkställande organen har också betydelse. Systemet med kommuner som leds av en borgmästare

³⁸ Bl.a. Europarådets beskrivningar av kommunsystem i publikationen Structure and Operation of Local and Regional Democracy.

³⁹ SOU 1994:2.

ger en annorlunda karaktär än det kollektiva beslutsfattandet i norra Europa inom ramen för kommunstyrelser och liknande organ. Andra faktorer som kan skilja är graden av frihet i beskattningsrätt. I vissa länder finansieras kommuner i betydligt mindre grad än andra av egna skatteintäkter. Kommunernas totala andel av de offentliga utgifterna kan också skilja påtagligt från land till land.

Inom statsvetenskapen brukar man tala om i huvudsak fyra olika modeller i Europa. Den nordiska modellen är ett slags decentraliserad enhetsstat. Den brittiska modellen kännetecknas av stora men samtidigt osjälvständiga kommuner. Den mellaneuropeiska modellen i Tyskland, Österrike och Schweiz har en federal karaktär. Den sydeuropeiska modellen (ibland kallad den napoleonska modellen) kännetecknas av stark centralmakt samt små och oftast resurssvaga kommuner som leds av en borgmästare.

Den nordiska modellen

Den nordiska modellen är ett slags decentraliserad enhetsstat, där en stark centralmakt kombineras med långtgående kommunalt självstyre. Den offentliga sektorn är relativt stor och kommunerna svarar för en stor del av denna offentliga verksamhet. Den finansieras också med kommunal inkomstskatt.

Finlands förvaltningstradition är den utländska som mest liknar den svenska. Bland annat har man i likhet med Sverige den annars unika principen om självständiga ämbetsverk. Kommunerna har också egen beskattningsrätt. Vissa kommunsammanslagningar har gjorts, men i regel är kommunstorlekarna mindre än i Sverige. Man saknar mellankommunal nivå, men i stället finns ett omfattande samarbete i form av s.k. samkommuner. De sistnämnda saknar dock beskattningsrätt. På samma sätt som i Sverige kan kommunala beslut överklagas genom kommunalbesvär. Länsstyrelserna har också ett visst ansvar för att övervaka beslutsfattandet i kommunerna. Man har under vissa omständigheter rätt att utdöma viten mot kommunala organ som fattar olagliga beslut.

Danmarks förvaltningstradition är delvis annorlunda än Sveriges. Statliga myndigheter har inte samma grad av självständighet och ministrar kan ingripa även vid verkställandet av enskilda beslut av myndigheter. En viktig skillnad jämfört med alla

andra nordiska länder är de starka inslagen av brukardeltagande på lokal nivå. Systemet innebär att företrädare för brukare (konsumenter) deltar i den lokala förvaltningen. Den genomsnittliga kommunstorleken har efter kommunsammanslagningar närmat sig det svenska genomsnittet. Kontrollen av kommuners verksamhet utövas i huvudsak av ett tillsynsråd på amtsnivå. Tillsynsrådet har rätt att upphäva kommunala beslut som strider mot gällande lag. Detta kan ske antingen på eget initiativ eller efter anmälan av medborgare eller en minoritet i kommunens fullmäktige. Särskilda kontrollorgan finns också inom de specialreglerade områdena. Både kommuner och amtskommuner har egen beskattningsrätt, även om skattenivåerna i praktiken bestäms efter överenskommelser mellan staten och kommunerna.

Norges förvaltningstradition är påverkad av de historiska banden med Danmark. Ministerstyret tillåts precis som i Danmark. Det kommunala systemet består av två nivåer, dels fylkeskommuner, som motsvarar landsting i Sverige, dels "vanliga" kommuner. De sistnämnda är ca 450 till antalet, varav ett betydande antal har invånarantal som understiger 1 000. Den kommunala självstyrelsen saknar grundlagsskydd. Härutöver finns fylken, som är statliga organ motsvarande ungefär svenska län. De har bl.a. till uppgift att tillse att kommunerna inte bryter mot lagar. En förutsättning för granskning är att minst tre fullmäktigeledamöter anmäler ett visst förfarande för prövning. Kommunerna har beskattningsrätt, men har begränsad möjlighet att påverka storleken, då stortinget (det norska parlamentet) varje år fastställer maximi- och miniminivåer.

Den brittiska modellen

Den brittiska modellen kännetecknas av stora kommuner som dock är förhållandevis osjälvständiga och saknar grundlagsskydd. Storbritannien saknar skriven konstitution och kommunerna regleras i stället uteslutande av lagar som fastställs av parlamentet. En grundläggande geografisk uppdelning görs i England, Skottland, Wales och Nordirland, varav förhållandena i England är av störst intresse. Befolkningsmässigt har England de största kommunerna i Europa. Samtidigt är kommunernas kompetens förhållandevis snävt utformad genom principen om "ultra vires".

Principen innebär att en engelsk kommun inte får vidta någon åtgärd som inte uttryckligen har stöd i en lag eller förordning. Domstolar kan ogiltigförklara beslut som går över gränsen. Traditionellt anses också de engelska kommunernas ställning gentemot centralmakten vara svag.

Storbritannien är det land som kanske kommit längst i privatisering av traditionellt offentligtägda företag. Många av de tidigare offentliga monopolföretagen inom områdena tele, el och publika transporter är nu privatägda. Många av de företag som fortfarande är i offentlig ägo bedriver s.k. "promotion ventures", t.ex. stödjande verksamheter inom turism. Det kan också handla om att stödja utvecklandet av nya företagsparker och sport-faciliteter.

I Storbritannien infördes också under 1980-talet bestämmelser för offentlig upphandling med innebörden att allt som inte utgjorde myndighetsutövning skulle konkurrensutsättas. Bestämmelserna har med tiden modifierats såtillvida att kommunerna inte behöver upphandla en icke myndighetsutövande verksamhet om man med t.ex. olika nyckeltal kan visa att man kan producera tjänsten i fråga på ett effektivt sätt.

Den mellaneuropeiska modellen

Den mellaneuropeiska modellen i Tyskland, Österrike och Schweiz kännetecknas av federalism. Kommunerna regleras inte i första hand av staten utan på delstatlig nivå och kan därför ha olika befogenheter i olika delstater.

I Tyskland råder t.ex. långtgående självstyre för landets 16 delstater. Delstaterna har i princip lagstiftningsmakt inom alla områden utom försvar, utrikespolitik, finanspolitik och andra områden av övergripande nationellt intresse. Antalet kommuner uppgår till 16 000, vilka i genomsnitt har en befolkning om ca 5 000 invånare (de minsta kan ha invånarantal som understiger 100). Det finns också ett slags "över-kommunal" nivå benämnd kreis, av vilka det finns ca 300 i landet. En kreis har till uppgift att övervaka kommunerna inom sitt område, dels handha vissa specificerade uppgifter. Större städer saknar denna kreis-struktur. Kommunernas uppgifter varierar påtagligt beroende dels på storlek, dels till följd av delstatens lagstiftning. Det är inte ovanligt att offentliga organ på olika nivåer delar på offentliga uppgifter,

t.ex. att en kommun tillhandahåller skollokaler och utrustning medan delstaten har skolpersonalen anställd. Kommunerna har beskattningsrätt, men beskattningen sker främst av företags tillgångar och vinster, av viss egendom samt av lokal konsumtion. Skatteinkomsterna är därför bara en ca hälften så viktig inkomstkälla som statsbidragen. En tendens finns till att förbunds nivåns och delstaternas kontroll av kommunernas finanser ökar. Båda nivåerna har möjlighet att lägga in veto mot större projekt som en kommun önskar genomföra.

Den sydeuropeiska modellen

I Sydeuropeiska länder som Frankrike, Spanien, Italien och Grekland har man en förvaltningsmodell med förhållandevis stark centralmakt och detaljerad statlig kontroll över kommunerna. Kommunerna är i allmänhet små och dess självständighet är starkt beskuren. Samtidigt har en förändring skett i Sydeuropa i riktning mot ökad regional makt, vilket i någon mån minskat centralstyrningen.

Kommunerna leds av en borgmästare. Man har sålunda inte den nordeuropeiska modellen för beslutsfattande i kollektiva organ som kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Borgmästaren kan spela en framträdande roll genom att företräda kommunen både utåt, t.ex. gentemot staten, och inåt, gentemot kommuninvånarna.

Ett exempel på den sydeuropeiska modellen är Frankrike. Den centralistiska förvaltningsmodellen har här en stark tradition sedan många hundra år och fick en enhetlig utformning under Napoleon I i början av 1800-talet. Regeringen förfogar över stora ministerier som på en mängd olika områden utövar en förhållandevis detaljerad styrning av samhället. Den kommunala nivån består av tre nivåer, region, departement och kommun. Regionerna tillkom på 1960-talet och är ett slags statlig förvaltningsnivå med ansvar för ekonomisk planering. Sedan 1980-talet har regionerna fått en folkligare förankring genom att dess beslutsfattare utses i allmänna val. Departementen är till skillnad från regionerna äldre inrättningar tillkomna redan efter den franska revolutionen. De ansvarar för statlig förvaltning inom ett mindre område. Ett departement leds av en statligt vald prefekt som bedriver en relativt detaljerad kontroll av kommunernas verksamhet. På 1980-talet

förändrades även departementens roll genom att prefekten fick mindre makt samtidigt som ett folkvalt fullmäktige gavs motsvarande större roll. Kommunerna är små, de är över 30 000 till antalet och den genomsnittliga befolkningmängden understiger 2 000. Interkommunalt samarbete är därför vanligt.

4.2 Offentlig konkurrensutsatt verksamhet i olika länder

Graden av offentlig konkurrensutsatt verksamhet beror bl.a. på vilka huvudsakliga uppgifter som främst kommunerna har i olika länder, samt vilka verksamheter som offentliga företag bedriver.

Kommunala uppgifter i olika länder

Mot bakgrund av att kommuner opererar under skiftande förhållanden i Europa skiljer sig även uppgifterna åt från land till land. Dock gäller att de flesta kommuner har ansvaret för infrastrukturella verksamheter som vatten och avlopp, avfallshantering, underhåll och skötsel av gator och parker, markskötsel och markplanering. Inom det sociala området har de flesta kommuner i Europa ansvar för bl.a. äldreomsorg och socialvård. Detsamma kan gälla barnomsorg, men den är oftast inte lika utbyggd i andra länder som i Sverige. De flesta kommuner har också ansvaret för förskolor och skolbyggnader, ibland också skolor på lägre nivå. Inom kultur- och idrottsområdet är det vanligt att kommuner ansvarar för bibliotek, museer, vissa teatrar, badhus och idrottsanläggningar. Andra relativt vanliga uppgifter kan vara anordnandet av begravningsplatser, brandkår och visst miljöskydd.

I vilken grad dessa uppgifter är obligatoriska eller frivilliga kan dock skilja sig åt. I länder med flera förvaltningsnivåer är det vanligt att en regional nivå svarar för en stor del av den offentliga sjukvården samt många skolor. När flera förvaltningsnivåer förekommer är det också vanligt att samma typ av offentlig verksamhet kan bedrivas på olika nivåer.

Offentliga företag

I alla europeiska länder finns det offentligt ägda företag. Enbart företag som ägs av lokala eller regionala myndigheter uppgår till ca 12 000 inom EU och omsätter ca 120 miljarder euro.⁴⁰

De offentliga företagen kan operera på både lokala, regionala och nationella marknader, i undantagsfall även internationella. I vissa länder, t.ex. Tyskland och Österrike, har sådana företag i allmänhet samma legala status som privata företag, dvs. de är aktiebolag. I andra länder, t.ex. Frankrike, Italien och Storbritannien, har sådana företag ofta en särskild status som kan vara svår att jämföra med svenska förhållanden, men där företagen har ett slags mellanställning mellan myndighet och aktiebolag. Möjligen går paralleller att dra med de svenska affärsverken.

En typisk sektor som dessa företag opererar inom är energi- och vattendistribution. Fastighetsbolag finns i de flesta länderna, förutom i Sverige även ganska frekvent i Tyskland, Frankrike, Spanien och de övriga nordiska länderna. Offentliga företag är i de flesta länderna dominerande aktörer inom området publika transporter. Avfallshantering är ett annat område som i de flesta länder utförs av offentliga företag. Även inom områdena kultur, turism och sport är det vanligt att offentligt ägda företag opererar.

Det är inte heller ovanligt med offentliga bolag som arbetar med regional utveckling, t.ex. i form av regionala utvecklingsfonder. I många europeiska länder finns också en tradition med statliga företag inom det "renodlade" näringslivet, t.ex. i Frankrike där staten fortfarande äger delar av bilindustrin. I många länder är det också vanligare än i Sverige att t.ex. banker och försäkringsbolag är offentligt ägda. I vissa länder kan också t.ex. cementbolag vara offentligt ägda.

Konkurrenslagstiftningen

De flesta länderna i Västeuropa har efter hand infört en konkurrenslagstiftning som är präglad eller åtminstone påverkats av EU:s konkurrenslagstiftning. Konkurrenslagstiftningen i skilda länder har därför också kommit att mer och mer likna varandra. Typiska exempel är de nordiska länderna. Både Sverige, Danmark

⁴⁰ Local public companies, Dexia 1998.

och Finland har en konkurrenslagstiftning som bygger på artiklarna 81 och 82 i EG:s grundfördrag. Även Norge, som står utanför EU, har infört en konkurrenslagstiftning som är relativt lik EU:s.

Varken EU:s lagstiftning eller de flesta nationella lagarna på konkurrensområdet har några särskilda bestämmelser som rör frågan om offentliga aktörers konkurrensutsatta verksamhet.

I Danmark har man dock nyligen infört en bestämmelse i sin nationella konkurrenslag som är direkt tillämplig på kommunal verksamhet.⁴¹ Här sägs att de undantag som annars gäller viss offentlig verksamhet enbart gäller konkurrensbegränsningar som är oundvikligen nödvändiga för att en offentlig verksamhet skall kunna bedrivas. Bedömningen av konkurrensbegränsningen sker med utgångspunkt i portalbestämmelsen i den danska konkurrenslagen, nämligen att lagen har till syfte att främja en effektiv samhällelig resursanvändning genom verkningsfull konkurrens. En principiell likställdhet mellan offentlig och privat verksamhet har därmed införts i den danska konkurrenslagstiftningen. Det danska Konkurrenserådet kan – om man anser att en kommun bedriver en konkurrensbegränsande verksamhet – vända sig till kommunen, påpeka möjliga skadliga verkningar av verksamheten och föreslå förändringar som eliminerar konkurrensbegränsningen. Myndigheten skall ge svar på ett sådant påpekande inom tre månader. Myndigheter är också skyldiga att notifiera beslut som skapar regleringar av näringslivsverksamhet och som på olika sätt påverkar konkurrensförhållandena på en marknad till Konkurrencestyrelsen.

Den aktuella bestämmelsen trädde i kraft under år 1998. Någon större utvärdering har ännu inte gjorts och få ärenden har hittills avgjorts med utgångspunkt från denna bestämmelse. Det synes därför vara för tidigt att ge något omdöme om hur denna bestämmelse fungerar.

4.3 Vad skiljer Sverige från övriga jämförbara länder?

Av tillgängliga uppgifter som rådet tagit del av och kontakter som tagits i övrigt framgår att förhållandena i Sverige i några avseenden liknar övriga länder i Europa. De kommunala uppgifterna är t.ex. i stort sett jämförbara med övriga länder. Detsamma gäller den typ av näringsverksamhet som den offentliga sektorn traditionellt har

⁴¹ Konkurrenanceloven, lov nr 384, kapitel 1, § 2.

ägnat sig åt, t.ex. tele, post, el, vatten och avlopp, kultur och turism.

I några avseenden finns det dock skillnader mellan Sverige och övriga länder. I Sverige har kommuner och landsting ett stort mått av självständighet. Systemet med medborgartalan finns i få andra länder. I stället finns olika statliga organ som kontrollerar kommunernas verksamhet. Inom det statliga området har Sverige sedan lång tid byggt upp en förvaltning som kännetecknas av förhållandevis små ministerier och stora, självständiga myndigheter. I andra länder är förhållandet det motsatta, vilket torde minska frihetsgraderna för konkurrensutsatt verksamhet.

En annan skillnad av betydelse är att Sverige synes ligga före de flesta andra europeiska länder vad gäller konkurrensutsättning av offentlig verksamhet. Detta har gett ökade möjligheter för det privata näringslivet att konkurrera om offentliga uppdrag, men har också ökat konfliktytorna eftersom offentliga aktörer ofta deltar i konkurrensen om de offentliga uppdragen med privata företag.

Ett ytterligare skäl som bl.a. uppmärksammats inom den statsvetenskapliga forskningen är att den offentliga sektorn i Sverige i ovanligt hög grad kommit att få näringslivet som modell för olika former av förändringsverksamhet under de senaste två årtiondena.⁴² Utvecklingen har dessutom förstärkts av det förändringsbehov som uppkommit genom kommunernas och andra offentliga förvaltnings försämrade ekonomi under 1990-talet. Förändringar på det nationella planet, t.ex. en övergång från regelstyrning till målstyrning, har också påverkat utvecklingen. Förändringarna har bl.a. manifesterats i marknadslika styrinstrument som t.ex. i beställar-utförar-organisationer.

Sådana modeller torde ha flera fördelar, de kan antas öka effektiviteten och klargöra den offentliga sektorns olika roller. När man på detta sätt skapar förvaltningsenheter vars enda uppgift är att producera varor eller tjänster kan dock inträffa att ansvariga för utförarenheterna anser sig leda företag med frihet att sälja sina tjänster till andra kunder än den egna förvaltningen. Det leder i sin tur till ökad konkurrens mellan offentlig och privat sektor.

Det finns skäl att vara försiktig i bedömningen av dessa förhållanden, men de nämnda skillnaderna i förhållande till övriga jämförbara länder i Europa kan dock innebära att de konkurrens-

⁴² Se bl.a. rapporten Den marknadslika kommunen, författare professor Björn Rombach, Nerentius & Santérus förlag, 1997.

problem som uppkommer när offentliga och privata aktörer uppträder har kommit att diskuteras mer i Sverige än i andra länder.

Det finns samtidigt tecken som tyder på att dessa frågor gradvis kommer att få ökad betydelse även i övriga Europa. Även om Sverige tycks i någon mån ligga före i utvecklingen, har ett förändringsarbete med syftet att öka effektiviteten inom den offentliga sektorn påbörjats även i andra länder. Traditionella styrmetoder, som hierarkisk befälsordning, regelstyrning och detaljstyrning är under uppluckring även här. Eftersom det är en så vanlig uppfattning att ökad effektivitet kan åstadkommas genom mer marknadslika lösningar, finns det skäl att anta att konfliktytorna mellan det privata näringslivet och den offentliga sektorn kommer att öka även i andra länder.

5 Situationer när konkurrensproblem uppkommer

Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer uppkommer på flera olika sätt. I detta kapitel redovisas de typer av situationer där konkurrens mellan offentlig och privat sektor förekommer och där konkurrensproblem finns i mer eller mindre hög grad.

5.1 Blandning av monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet

Att det inom den offentliga sektorn finns hybridorganisationer som samtidigt producerar både monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet kan ses som ett klassiskt konkurrensproblem. En stor del av alla ärenden som inkommit till rådet har i en eller annan form handlat om sådana hybridorganisationer. Konkurrerande företag upplever ofta att den offentlige aktören tar ut ett pris som är betydligt lägre än vad man själv kan erbjuda och misstänker därför att det offentliga företaget "dumpar" priset på den konkurrensutsatta produkten. En sådan dumpning förutsätter då antingen tillförsel av offentliga medel regelbundet eller att det finns möjlighet att ta ut monopolvinster i den verksamhet som bedrivs i ensamställning.

Olika typer av hybridorganisationer

När man närmare granskar skälen till existensen av hybridorganisationer får man skilja på dels argumenten för att en viss del av verksamheten bedrivs i ensamställning, dels varför samma organisation också tillåts operera på konkurrensutsatta marknader. Skälet till monopolställningen är antingen politiskt eller ekonomiskt/tekniskt. Politiska monopol kännetecknas av att det i

grunden finns förutsättningar för konkurrens mellan flera olika marknadsaktörer, men där samhället av en eller annan orsak gjort bedömningen att det finns nackdelar med en marknadslösning. Bedömningarna kan t.ex. ha skett från sociala eller regionalpolitiska utgångspunkter. Statsmakterna har därför valt att med legala medel monopolisera verksamheten, s.k. legala eller formella monopol. Typiska exempel är Systembolaget och Svensk Bilprovning.

När förklaringen är ekonomisk-teknisk frambringar marknaden ett enda företag på marknaden, ett s.k. naturligt monopol. Det beror främst på förekomst av osedvanligt stora stordriftsfördelar eller höga kostnader för marknadsinträde. Oftast har rådande uppfattning varit att det är bättre med offentligtägda monopol än privata, en uppfattning som också fått visst stöd i ekonomisk teoribildning. I den mån sådana företag en gång byggts upp av privata intressen har samhället däremot i något skede aktivt agerat för att överföra företaget i samhällelig ägo. Historiskt har det funnits många företag av denna karaktär, t.ex. de tidigare affärsverken televerket och postverket. Den moderna tekniska utvecklingen har medfört att de naturliga monopolen blivit betydligt färre.

Den monopolskyddade delen av en hybridorganisation behöver inte utgöras av någon affärsmässig verksamhet, dvs. en verksamhet som finansieras genom prisintäkter eller avgifter från kunder. Det är också en vanlig situation att huvudverksamheten är anslagsfinansierad, med eller utan myndighetsutövande inslag. Som framgår av kapitel 2 finns det ett stort antal myndigheter både i staten och i kommuner som kombinerar anslagsfinansierad verksamhet med försäljning av varor eller tjänster i en konkurrensutsatt miljö.

Anförda argument för att få bedriva konkurrensutsatt verksamhet

Det kanske vanligaste argumentet för att en offentlig monopolist också skall få bedriva konkurrensutsatt verksamhet är att den sistnämnda verksamheten har en mer eller mindre nära anknytning till aktörens huvudsakliga verksamhet.

Det kan vara så att det finns verksamheter som är så produktionsmässigt närbesläktade att det kan uppfattas som ekonomiskt fördelaktigt att inte bara producera huvudtjänsten utan också den

anknyttande tjänsten. Man hävdar då att den kombinerade produktionen innehåller ett mått av samproduktionsfördelar (economie of scope). Samproduktionsfördelen kan t.ex. uppstå som en följd av att vissa kapitalbindande faciliteter utnyttjas bättre.

Det är inte bara tekniska faciliteter som kan skapa samproduktionsfördelar. En faktor som ofta anses knyta samman den huvudsakliga och anknyttande verksamheten är de anställdas utbildning och kompetens. Argumentet är då att när en offentlig aktör med en huvuduppgift förfogar över en kompetens som också kan användas inom ett närbeläget konkurrensutsatt område skall denna kompetens också utnyttjas för att producera en anknyttande tjänst. Ett typiskt exempel är när en av Lantmäteriverket anställd lantmätare både åtar sig att utföra en fastighetsavstyckning (en myndighetsuppgift som bara Lantmäteriverket får göra) och en utstakning av huset på tomten, vilket är en konkurrensutsatt verksamhet. Det är lantmätarens individuella kompetens som möjliggör för Lantmäteriverket att tillhandahålla denna anknyttande tjänst. Ett annat exempel är att en kommunal räddningstjänst erbjuder avgiftsbelagda kurser i brandförsvaret vid sidan av den anslagsfinansierade huvudverksamheten. De anställdas kompetens för den anknyttande verksamheten har då uppkommit som en direkt följd av huvudverksamheten.

Det finns verksamheter med ett förhållandevis stort inslag av samproduktionsfördelar. Tydliga fall gäller produkter som produceras som en oundviklig följd av huvudverksamhetens karaktär. Ett exempel är när Sveriges lantbruksuniversitet som ett led i den anslagsfinansierade huvudverksamheten att bedriva försöksodlingar får betydande volymer av jordbruks- och trädgårdsprodukter som har ett värde på den externa marknaden och som också säljs där. Ett annat exempel är gymnasieskolor som inom ramen för utbildning av bagare och charkuterier bedriver försäljning i en närbelägen butik av de produkter som produceras som en konsekvens av utbildningen. Typiskt är att produkterna produceras oavsett om de säljs eller inte och att de tillkommande kostnaderna för dessa "slaggprodukter" är mycket låga eller kanske inga alls. Det finns för övrigt paralleller i näringslivet, där produkter som oundvikligen uppkommer i en viss produktion råkar ha ett kommersiellt värde.

Konkurrensrådets erfarenhet är att påstådda samproduktionsfördelar är ett vanligt argument för att tillåta den kompletterande konkurrensutsatta verksamheten. I vissa fall är det mindre uppen-

bart att sådana samproduktionsfördelar föreligger. Det är t.ex. inte ovanligt att man pekar på att lokaler och maskinell utrustning "redan finns" och att de tillkommande kostnaderna för att producera den konkurrensutsatta verksamheten blir förhållandevis låga. Det kan då hända att man bortser från att t.ex. lokaler oftast har ett alternativvärde, t.ex. i form av den lokalyta som skulle frigöras för uthyrning i den mån man inte producerar den kompletterande konkurrensutsatta produkten. Det kan också hända att maskinell utrustning är inköpt med viss inbyggd överkapacitet i förhållande till monopolverksamheten, för att möjliggöra också den konkurrensutsatta verksamheten. I så fall är även den konkurrensutsatta delen av verksamheten dimensionerad och därmed inte kostnadsfri.

Här kan samtidigt nämnas att det inte alltid finns ett alternativvärde för outnyttjad kapacitet, eller att detta värde är högst begränsat. Ett exempel är när kommuner startar gym i kommunala simhallar. Här har hävdats att de kommunala simhallarna, som oftast är förlusttyngda, utnyttjas bättre genom den anknyttande verksamheten. En förklaring är då att överytor i en simhall svårligen och inte utan stora merkostnader kan hyras ut som t.ex. lager- eller kontorslokaler. Rådet har behandlat ett tiotal ärenden som rört denna fråga. Här har rådet i ett yttrande tagit ställning till hur kommunerna bör hantera denna fråga för att kunna kombinera kravet på konkurrensneutralitet med ett effektivt resursutnyttjande. Rådet rekommenderar kommunerna att använda sig av en modell där man efter ett öppet anbudsförfarande upplåter en del av simhallen för gymverksamhet, varefter uthyrning sker till den som är beredd att utnyttja lokalerna till högsta hyra.

Ett annat argument är att den kompletterande tjänsten visserligen utförs av privata företag, men inte i den omfattning som är samhällsekonomiskt önskvärd. Detta argument har t.ex. framförts som det viktigaste skälet till att tillåta gymnasier och högskolor att bedriva uppdragsutbildning vid sidan av den ordinarie utbildningen. Flera ärenden som rör skolors uppdragsutbildning har inkommit till rådet. Gemensamt för dessa är att det handlar om offentliga skolor som vid sidan av sin ordinarie och anslagsfinansierade verksamhet också tillhandahåller kompletterande utbildningar mot avgifter.

Ett ytterligare argument är att ett odelbarhetsproblem kan råda, dvs. sidoverksamheten behövs för att kunna säkerställa ett effektivt resursutnyttjande. Det sistnämnda argumentet är särskilt vanligt

när det är frågan om offentlig verksamhet på lokal eller regional nivå. Ett exempel är de lokala lantmäterimyndigheterna, som har getts möjlighet att bedriva en viss kommersiell verksamhet. Varje lokal enhet anses behöva en viss minimistorlek, en "kritisk massa", som inte uppnås om inte huvudverksamheten får kompletteras med anknytande konkurrensutsatta tjänster. Det finns dock sällan några närmare underlag som stöder uppfattningen att det föreligger odelbarheter av detta slag.

Ett argument som ibland framförts för att tillåta denna typ av kompletterande verksamhet är att den kan bidra till kompetensuppbyggnad för huvudverksamheten.

Inom staten regleras tillståndet till myndigheter att bedriva konkurrensutsatt verksamhet i instruktioner eller regleringsbrev. Ofta är dessa allmänt hållna. En vanlig formulering är att myndigheten "får bedriva uppdragsverksamhet inom sitt ansvarsområde". Det kan också vara formulerat på så sätt att uppdragsverksamhet får bedrivas som "har nära anknytning" till huvudverksamheten. Sällan ges någon närmare precisering till dessa allmänt hållna formuleringar. Riksrevisionsverket har i rapporten "Underlag för utvecklad styrning och kontroll av avgiftsbelagd verksamhet"⁴³ pekat på problemet att en myndighets ansvarsområde inte nödvändigtvis sammanfaller med den kompetens eller tekniska utrustning som myndigheten förfogar över. Enligt RRV skapar detta en osäkerhet om hur långt bemyndigandet att bedriva avgiftsbelagd uppdragsutbildning sträcker sig.

5.2 Utnyttjande av myndighetsutövning på konkurrensutsatta marknader

Särskilda konkurrensproblem uppkommer när en offentlig aktör inte bara allmänt uppträder som en hybridorganisation i enlighet med avsnitt 5.1 ovan, utan där den monopolskyddade delen av verksamheten också består av en myndighetsutövning som direkt eller indirekt berör förhållandena på den konkurrensutsatta marknaden. Myndighetsutövningen kan t.ex. innebära att kvalitetsbedöma den konkurrensutsatta verksamheten, samtidigt som den offentlige aktören själv producerar sådana tjänster.

⁴³ RRV 1997:61.

Några exempel

Ett av Konkurrensrådets ärenden (dnr 45/98) gällde förhållandet att stadsarkitektkontoret i en kommun, vid sidan av sina ordinarie uppgifter, sålde arkitekttjänster åt privatpersoner. Både sådana ritningar som utförts av kommunens arkitektkontor och av privata arkitekter bedömdes därefter av byggnadsnämnden i en sedvanlig bygglovsprocess.

De lagrelaterade jävsproblem som här uppkommer kan i och för sig lösas genom att samma person som är inblandad i produktionen inte deltar i handläggning eller beslutsfattande. Däremot uppkommer flera problem från konkurrenssynpunkt. För det första kan det misstänkas att den offentlige aktören i sin myndighetsutövning på något sätt favoriserar den egenproducerade verksamheten i förhållande till den verksamhet som utförs av privata företag. För det andra är det närliggande att anta att kunder i sitt val av utförare av den konkurrensutsatta tjänsten inte bara styrs av frågan om vilken aktör som bäst utför denna tjänst, utan också väger in chanserna till en snabb och positiv behandling i myndighetsprövningen. För det tredje kan de privata företagen i dessa situationer vara beroende av den myndighetsutövande aktören, t.ex. genom att denna myndighet förfogar över vissa uppgifter som de privata företagen behöver tillgång till.

Rådet har också tagit ställning till förhållandet att de kommunala räddningstjänsterna också säljer brandskyddsutrustning samt underhåll och service av nämnda utrustning. Här framkom att räddningstjänsten i sin myndighetsutövning har en möjlighet att ge sig själv fördelar på marknaden genom att vid brandsyn informera fastighetsägaren om att erforderliga köp kan ske hos räddningstjänsten. En ytterligare konsekvens som rådet pekade på i detta ärende var att räddningstjänsten kunde uppfattas ha en roll som typgodkännare av brandskyddsutrustning. Mot denna bakgrund rekommenderar rådet att kommunernas räddningstjänster principiellt inte skall bedriva försäljning, underhåll och service av brandskyddsutrustning.

Ett annat ärende gällde tjänsten utstakning av nybyggda hus, en tjänst som regleras i plan- och bygglagen. Tjänsten har tidigare endast kunnat utföras av kommunens lantmäterienhet mot en särskild utstakningsavgift, men numera kan byggherren låta godkända privata företag utföra sådana tjänster. I ärendet framkom bl.a. att en kommun i sin myndighetsutövande roll inte bara tog ut

en avgift av byggherren i det fall denne lät kommunen utföra arbetet, utan även att kommunen tog ut en halv sådan avgift i den mån byggherren lät en privat aktör utföra arbetet. Den byggherre som då anlätade en privat aktör för arbetet i fråga fick därmed betala "dubbelt", dvs. både priset till utföraren och avgiften till kommunen. Konkurrensen snedvrids till det privata företags nackdel. Rådet uppmanade därför kommunen att upphöra med denna avgiftskonstruktion.

Konkurrensrådet har i dessa ärenden principiellt framhållit att dubbla roller av detta slag bör undvikas, eftersom myndighetsrollen kan utnyttjas för att tillskansa sig konkurrensfördelar på den konkurrensutsatta marknaden. Som framgår av ovan nämnda exempel behöver inte fördelen uppkomma av ett aktivt utnyttjande, redan förhållandet att bara en aktör kan utföra både myndighetsuppgifter och kompletterande tjänster kan göra det attraktivt från kundens sida att välja denna aktör för samtliga uppdrag, både tvingande och frivilliga. Förutom konkurrensproblemen kan ett trovärdighetsproblem uppkomma i den monopolskyddade myndighetsverksamheten.

I flera fall har man försökt lösa problemet genom att skilja på de personer som utövar myndighetstillsyn och den personal som säljer brandskyddsutrustning. Rådet har dock ifrågasatt om en sådan åtskillnad är tillräcklig.

Att kombinera myndighetsrollen med konsultrollen

Ett komplicerat och samtidigt vanligt förekommande förhållande är att myndigheter vid sidan av sin roll som myndighetsutövare också uppträder som konsulter inom samma område. Myndighetsrollen leder inte sällan till att man representerar den största expertisen i landet inom ett visst avgränsat område, varför det kan uppkomma en efterfrågan på konsulttjänster från denna myndighet.

Många myndigheter har som en av sina uppgifter att bedriva rådgivning. Mot denna bakgrund är det givetvis invändningsfritt att myndigheten på olika sätt ger råd och stöd till både privatpersoner och företag. En mer komplicerad fråga är om myndigheten i vissa lägen bör ta betalt för sådan rådgivning. Ett argument för en sådan ordning är att om mer kvalificerad och resursslukande rådgivning vore helt gratis så skulle förmodligen efterfrågan

komma att överstiga utbudet. Samtidigt innebär avgiftssättningen att en marknad för sådana konsulttjänster uppkommer, och på denna marknad får myndigheten lätt en gynnad position.

Ett exempel gäller förhållandet att räddningstjänsten vid sidan av sin funktion som brandsyneförrättare också erbjuder konsulttjänster av sådant slag vilket leder till en situation där samma personer bedriver tillsyn av samma brandskydd som de själva utformat. Även i det fall en kollega medverkat till en viss installation kan det vara svårare att anmärka på ett förhållande. Förhållandet kan leda till ett trovärdighetsproblem i myndighetsrollen, men också till konkurrensfördelar för räddningstjänsten då det för en kund kan vara bekvämt att anlita samma instans för en konsultinsats som senare kommer att utföra kontroll i efterhand.

I ett yttrande till den då sittande Jordbruksmyndighetsutredningen rekommenderade Konkurrensrådet att utredningen skulle avstå från att föreslå en utökad möjlighet för länsstyrelserna att bedriva en avgiftsfinansierad konsultverksamhet i samband med bidragsansökningar från lantbrukare (dnr 13/98). Rådet såg ett generellt problem i det faktum att en och samma myndighet är både konsult och myndighetsutövare i samma ärende. Köparen av konsulttjänsten uppfattar rimligen denna dubbla roll som en garanti för att hans ansökan kommer att bifallas om han anlitar myndighetens biträde för att upprätta ansökan.

Vad gäller kommunal verksamhet kan noteras att det inte nödvändigtvis strider mot kommunallagen att kombinera myndighets- och konsultrollen. Från laglighets synpunkt har i en dom i Regeringsrätten rörande Göteborgs kommun godtagits att en räddningstjänst i begränsad omfattning får utföra konsulttjänster (RÅ 1992 ref 61). I domen vägdes in att verksamheten var av begränsad omfattning – motsvarande två promille av brandförsvarets totala verksamhet – och att intäkterna inte var avsedda att ge vinst utan enbart skulle täcka kostnaderna för verksamheten. Dessutom framhöll kommunen i sin argumentering att den kunskap som kunde erbjudas allmänheten i samband med dessa utbildningsinsatser endast kunde förvärfvas av personer med direkt eller nära anknytning till räddningstjänstens verksamhet.

5.3 Ensam tillgång till strategisk facilitet

I vissa situationer har en offentlig aktör en mer eller mindre tydlig ensamställning i ett led av en produktionskedja, medan man möter konkurrens i nästa led. Den offentlige aktören kommer då att ha tillgång till en strategisk facilitet och de konkurrerande företagen kommer oundvikligen att hamna i en beroendeställning till den offentlige aktören. Det uppkommer då lätt misstankar att den offentlige aktören gynnar sin egen verksamhet i vidareförädlingsledet och på motsvarande sätt förfördelar konkurrenterna.

Monopolställningen kan som tidigare nämnts bero på lagstiftning eller uppkomma av tekniska/ekonomiska skäl, dvs. att det är frågan om naturliga monopol. Det kan också vara så att den strategiska faciliteten är så dyr att bygga upp att den över huvud taget inte skulle komma till stånd på en renodlad marknad utan förutsätter någon form av offentlig finansiering eller delfinansiering. Faciliteten i fråga har därmed karaktär av infrastruktur. I de båda sistnämnda fallen rör det sig, i enlighet med nationalekonomisk terminologi, om s.k. marknadsmisslyckanden.

Inom EU har man myntat uttrycket "essential facility" för verksamheter som i praktiken inte kan utföras av fler än en aktör men som samtidigt flera företag kan vara beroende av i nästa led. Det behöver inte röra sig om ett totalt monopol, det kan räcka med att ställningen för den offentlige aktören i det primära ledet är så stark att det i praktiken inte går att producera tjänster i nästa led utan tillgång till den offentlige aktörens tjänster.

Några exempel

Ett typiskt exempel utgörs av Lantmäteriverkets kartdatabaser. All försäljning av uppgifter från dessa baser är avgiftsbelagd, men uppbyggnaden av databaserna har också förutsatt statliga anslagsmedel. Databaserna är kostsamma att både bygga upp och underhålla, bl.a. krävs löpande flygfotografering av stora geografiska områden. När dessa kostnader är tillräckligt höga är det varken rationellt eller rimligt att privata företag bygger upp parallella databaser med liknande innehåll. Databaserna har därför en karaktär av strategisk facilitet. Samtidigt har uppgifterna, när de väl insamlats, ett kommersiellt värde och givet att priserna hålls på en rimlig nivå kommer det att finnas en efterfrågan på att köpa uppgifterna för vidareförädlade inom kartområdet.

Lantmäteriverket har medgetts långtgående möjligheter att bedriva affärsmässig verksamhet i nästa led, dvs. vidareförädlade tjänster som också kan utföras av andra aktörer. I flera ärenden som inkommit till Konkurrensrådet framförs kritik mot att Lantmäteriverket på olika sätt utnyttjar sin ensamställning till att också tillskansa sig marknadsmässiga fördelar i senare led. Bland annat hävdas att Metria, som är den division inom Lantmäteriverket som skall svara för den kommersiella affärsverksamheten ut mot kunder, ger fördelar i förhållande till privata konkurrenter till Metria. Statskontoret har i en nyligen publicerad utredning pekat på de konkurrensproblem som här föreligger. Huvudproblemet kan sägas vara att gränssnittet mellan den strategiska faciliteten och den konkurrensutsatta verksamheten i vidareförädlingsleden inte är helt klart. Ett annat problem är att Metria fortfarande har en skyddad sektor i form av uppdrag av Lantmäteriverket som inte upphandlas i konkurrens.

Ett parallellfall är SMHI:s verksamhet, som grovt sett kan indelas i två huvuddelar, en grunddataproduktion som kräver en omfattande infrastruktur med väderstationer samt en verksamhet med förädling av dessa insamlade data som inte bara utförs av SMHI utan även av privata företag. En fråga är här om SMHI:s ensamställning vad gäller grunddataproduktion också leder till att konkurrenter får svårigheter att etablera sig inom dataförädlingsområdet. Det bör här noteras att det inte inkommit några ärenden till Konkurrensrådet rörande SMHI:s verksamhet.

I betänkandet "SMHI:s verksamhetsform?"⁴⁴ framhölls att en delning av SMHI:s verksamhet i en myndighetsdel och ett affärsinriktat bolag hade flera principiella fördelar. Det ansågs ändå inte lämpligt med en delning av myndigheten vid denna tidpunkt, då SMHI deltog i diskussioner med andra europeiska länder om olika former av samarbete. Det ansågs lämpligare att ett sammanhållet SMHI representerade Sverige i dessa diskussioner.

Ett annat exempel gäller de s.k. swed-företagen, som är affärsdrivande verks och statliga bolags försäljningsorgan för tjänsteexport. De är Swedesurvey (Lantmäteriverket), SweRoad (Vägverket), Swedtel (Telia), Swedavia (Luftfartsverket), SwedeRail (SJ och Banverket) och SwedPower (Vattenfall). I en utredning om den svenska förvaltningsexporten⁴⁵ uppskattades swed-företagens årliga omsättning till 250 miljoner kronor. Swed-

⁴⁴ SOU 1995:99.

⁴⁵ SOU 2000:27.

företagens affärsidé är att låna in experter från sina ägare för att sälja konsulttjänster på den internationella marknaden. När uppdragen är slutförda återgår personalen till sina ordinarie tjänster. Ibland samarbetar swed-företagen med internationellt verksamma privata konsultföretag, t.ex. Sweco, Scandiaconsult, Hifab, J&W m.fl. AI-Företagen, en branschorganisation som bl.a. företräder dessa bolag, menar att swed-företagen ofta konkurrerar med de privata som då har nackdel av att inte ha samma möjlighet att förstärka sig med statlig personal.

De principiella frågeställningarna

De centrala frågorna från konkurrensneutralitetssynpunkt är här av tre slag. För det första kan frågan ställas om en offentlig aktör som har en ensamställning i ett led över huvud taget skall tillåtas verka på den konkurrensutsatta marknaden i nästa led. För det andra, om den offentlige aktören tillåts verka i det konkurrensutsatta ledet, är det av intresse hur den monopolskyddade och konkurrensutsatta delen av verksamheten är organiserad och om det t.ex. går att redovisningsmässigt avskilja de två leden från varandra. Den tredje frågan är hur tjänster av detta slag prissätts, dvs. om alla kunder i det konkurrensutsatta ledet får köpa tjänster från monopolledet på samma villkor.

Frågan om vilka priser som den offentlige aktören tillämpar i situationer som dessa har diskuterats relativt ingående i flera olika sammanhang. Inte minst har dessa diskussioner gällt den prissättning som Lantmäteriverket och SMHI tillämpar. Oftast rör dessa diskussioner den generella nivån på avgifterna och vad som är den samhällsekonomiskt optimala nivån. Grundproblemet är att om det offentliga tar ut en mycket låg avgift kommer verksamheten att nästan helt belasta de offentliga finanserna, trots att det kanske finns en betalningsvilja från avnämare. Å andra sidan finns också en risk för att man tar ut för höga avgifter. Då kommer allt för få eller kanske ingen alls att köpa dessa tjänster. I sistnämnda fall, till skillnad från det förstnämnda, blir det heller ingen större spridning i samhället av de uppgifter som samlats av det offentliga. Oavsett om det offentliga enbart har ambitionen att få tillbaka så mycket pengar som möjligt för sina investeringar – eller om man formulerar det något mer avancerade målet att tillämpa den mest

samhällsekonomiskt effektiva prisnivån – gäller sålunda att ta ut ”lagom” mycket betalt. Ett optimeringsproblem råder således.

Debatten har däremot inte i så hög grad rört frågan om vilka priser och andra villkor som skall råda för att skapa konkurrensneutralitet i vidareförädlingsledet. Oavsett hur det förhåller sig i de aktuella fallen finns i själva modellen en lockelse inbyggd, sett från monopolistens sida, att ge sin egen produktion i de konkurrensutsatta leden konkurrens fördelar.

5.4 Försäljning av överskottskapacitet

Ibland motiveras offentlig produktion av sådana varor eller tjänster som normalt tillhandahålls av privata företag med att det handlar om överskottsförsäljning. Bakgrunden är då att det offentliga byggt upp en intern kapacitet för en viss stödfunktion, t.ex. en intern städenhet eller tvätterienhet, och att ledig kapacitet då och då uppkommer inom denna enhet.

Företag som bedriver verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden kan i dessa situationer uppleva att den offentlige aktören dumpar priserna vid överskottsförsäljningen genom att på sin höjd beakta rent rörliga kostnader och inte kostnader som är gemensamma i rörelsen. Misstanken från företagets sida att överskotten inte bara har en tillfällig karaktär utan att den interna kapaciteten har byggts ut till sådana dimensioner att permanenta överskott uppkommer. Konkurrensen skulle därmed inte ske på lika villkor.

Rättsliga förutsättningar

Inom staten finns i normalfallet ingen tydlig instruktionsgivning till myndigheter vad gäller på vilket sätt och i vilken omfattning som myndigheten får bedriva s.k. överskottsförsäljning. Bland annat skiljer man sällan på överskottsförsäljning och anknytande verksamhet. Många myndigheter uppfattar att myndighetsinstruktionen ger rätt till viss överskottsförsäljning. Relativt få ärenden har dock inkommit till rådet där en statlig myndighets överskottsförsäljning ifrågasatts. Några ärenden gäller dock Försvarmaktens försäljning av tjänster på externa marknader.

Inom den kommunala sfären har rättspraxis medgett överskottsförsäljning endast under en övergångstid och i mycket begränsad

omfattning. Förutsättningen är då att den kommunala verksamheten har drabbats av en tillfällig och oförutsedd överkapacitet till följd av att verksamheten måste anpassas till en mindre volym. Ett landstingstvätteri medgavs att under en övergångsperiod och vid tillfällig överkapacitet i mindre omfattning, ca 1,5 procent av produktionen under den aktuella perioden, få konkurrera på den allmänna marknaden med tvätteritjänster (RÅ 1993 ref 12). En bakgrund var att tvätteriet hade drabbats av en plötslig och påtaglig minskning av efterfrågan. Enligt domskälen föll försäljningen i fråga normalt utanför den kommunala kompetensen, men kunde ändå godtas under en övergångsperiod då det under perioden inte bedömdes möjligt att anpassa volymen på denna kapitalintensiva verksamhet i samma takt som efterfrågan hade minskat. Således utgjorde överskotts försäljningen ett sätt att tillfälligt utnyttja tillgänglig kapacitet under en avvecklingsperiod. Det kan således inte vara frågan om att regelbundet sälja varor och tjänster på den öppna marknaden med permanent överskott.

Enligt Konkurrensrådet utgör denna rättspraxis en rimlig avvägning mellan kravet på konkurrensneutralitet och kravet på att bättre utnyttja tillgängliga resurser när efterfrågan tillfälligtvis viker snabbare än vad produktionskapaciteten kan minskas. Det kan också konstateras att tillfälliga överskott av detta slag oftast har en mycket marginell inverkan på den öppna marknaden och att konkurrensproblemet inte är särskilt stort så länge det verkligen är frågan om just tillfälliga överskott.

Med denna definition kan det t.ex. inte över huvud taget vara godtagbart att det offentliga externt säljer tjänster som man byggt upp för interna behov och som är lätta att dimensionera. Städning är ett exempel på en relativt lättplanerad verksamhet och som därför är lätt att dimensionera för det interna behovet. Kapacitet utöver det interna behovet får därför bedömas planlagd för en extern försäljning.

Rådet har i sin ärendehantering tagit ställning till flera fall av överskotts försäljning. En kommun lät t.ex. sin interna stadenhet bedriva försäljning av städtjänster på den externa marknaden så länge som verksamhetens omfattning inte översteg 15 procent av den totala städverksamheten. Rådet fann att det inte finns lagligt utrymme att låsa fast en ram för extern försäljning och uppmanade därför kommunen att ändra det aktuella beslutet och anpassa städverksamheten så att den permanenta överskottskapaciteten avvecklades (dnr 17/98).

Motiven för att tillåta tillfällig överskottsförsäljning

Det grundläggande motivet till att tillåta tillfällig överskottsförsäljning är att en sådan leder till ett bättre utnyttjande av offentligt ägda faciliteter som av olika skäl inte kan utnyttjas fullt ut i alla situationer. Normalt vägs då inte in om försäljningen kan få negativa effekter för de företag som opererar på den öppna marknaden. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv skulle överskottsförsäljning kunna motiveras om den resursåtgång som behövs för att producera denna tillfälliga överskottsproduktion är lägre än den genomsnittliga resursåtgång som sker på den öppna marknaden för att producera samma produktionsvolym. Resonemanget bygger då på att överskottsförsäljningen inte är dimensionerande för den offentliga verksamheten, medan de privata företagen som opererar på den öppna marknaden redan i utgångsläget har en effektiv produktion där varje extra produktionsvolym leder till krav på ytterligare kapacitetsbehov. Någon prövning av överskottsförsäljningen från detta samhällsekonomiska perspektiv görs dock sällan eller aldrig.

I sin ärendehantering har Konkurrensrådet mött exempel där det kan vara rimligt att tillåta tillfällig överskottsförsäljning. Ett fall gällde en kommun som bedrev växtodling, primärt för att tillfredsställa kommunens eget behov av växter för stadsparker eller andra offentliga miljöer inom kommunen. Denna produktion har en sådan karaktär att produktionsvolymen blir något oförutsägbar. Rådet påpekade därför att det i sig kan vara rimligt att kommunen i efterhand säljer ett uppkommet överskott. Kommunen skall då kunna visa att eventuellt överskott har en oförutsedd och tillfällig karaktär och att försäljningen inte har någon större omfattning. Rådet konstaterade samtidigt att i det aktuella fallet hade kommunen ett överskott som uppgick till en tredjedel av produktionen, samtidigt som försäljning och marknadsföring hade skett före och under säsongen, dvs. innan det gick att fastställa om överskott uppkommer. Rådet fann att en sådan försäljning var oförenlig med kraven på konkurrensneutralitet och uppmanade därför kommuner med liknande överskottsproduktion att anpassa sin verksamhet till kommunens eget behov.

Tillfälliga överskott kan lätt bli permanenta

Om försäljning av tillfällig överskottskapacitet tillåts finns en risk för att de tillfälliga överskotten tenderar att bli varaktiga. Det kan bero på att den offentlige aktören, kanske av en allmän expansionslust, utökar sin verksamhet så att mer permanenta överskott uppkommer. Det kan också handla om att man avstår från att dra ner på resurserna vid en efterfrågenedgång. Den offentlige aktören börjar då i praktiken dimensionera den interna enheten även för extern försäljning.

Rådet har i sitt arbete kunnat konstatera att olika typer av överskottsförsäljning på konkurrensutsatta marknader är vanligt förekommande inom både kommuner och staten. En förklaring kan vara att det på många håll finns en uppfattning att sådan försäljning är tillåten, så länge den håller sig inom rimliga gränser.

När det gäller kommuner kan dock denna uppfattning ifrågasättas. En uppfattning som rådet mött vid olika tillfällen från företrädare för kommuner och landsting är att överskottsförsäljning skulle vara generellt tillåten bara den uppgår till ca 10 procent av den totala interna verksamheten. Det är oklart varför denna "tumregel" har utvecklats och var den har sitt ursprung. Eventuellt rör det sig om en sammanblandning av överskottsförsäljning och försäljning av anknytande verksamhet. Ett rättsfall som ofta refereras gällde brandväsendet i Göteborg, som medgavs rätt att sälja vissa kompletterande konsulttjänster, bl.a. med motiveringen att de utgjorde en mindre del av den totala verksamheten. I ärendet framgår dock klart att det gällde anknytande verksamhet och inte överskottsförsäljning.

Ett annat argument som ibland förts fram är att den externa försäljningen beror på att överskottskapacitet uppkommit till följd av s.k. odelbarheter. Ofta handlar det dock inte om äkta odelbarheter utan enbart om att det offentliga överinvesterat i ett tidigare skede. Äkta odelbarheter uppkommer enbart om det över huvud taget inte är möjligt att dimensionera kapaciteten efter de interna behoven.

Rådet har också i sitt arbete mött ett annat argument för att tillåta överskottsförsäljning, nämligen att om en intern enhet blir konkurrensutsatt genom anbudsupphandling bör den egna enheten som "kompensation" ges rätt att också sälja externt. Som framgår ovan saknar denna uppfattning lagstöd om det rör sig om kommunal verksamhet..

Ett ytterligare problem som rådet konstaterat är att man inte alltid skiljer på överskottsförsäljning och produktion av anknytande verksamheter. Det sistnämnda handlar om produktion som naturligt knyter an till huvudverksamheten, t.ex. en kaféverksamhet i en simhall, medan överskottsförsäljning handlar om att man på en extern marknad säljer kapacitet som primärt byggts upp för internt bruk. Exempel på sådan intern kapacitet kan vara en egen städenhet, ett eget tvätteri eller en egen resebyrå.

5.5 Selektiva stöd till offentlig verksamhet

Om ett offentligt organ ger ett ekonomiskt bidrag eller annan förmån till en eller flera aktörer på en marknad, samtidigt som övriga aktörer på marknaden inte erhåller motsvarande bidrag/förmån, kan ett sådant bidrag ses som en konkurrensstörning. Detta konkurrensproblem kan uppfattas som snarlikt korssubventionering mellan en monopolskyddad och konkurrensutsatt sektor. Skillnaden är dock att vid korssubventionering sker bidragsgivningen inom den myndighet som producerar monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet. Med bidrag menas i detta sammanhang att det är direkta politiska beslut, t.ex. från regeringen eller från kommunfullmäktige, om att en viss verksamhet skall tillföras medel för att täcka förluster. Man kan skilja på tre olika typer av bidragsgivning.

En kategori av bidragsgivning uppkommer som en följd av att en verksamhet bedrivs som inte har några rimliga förutsättningar att finansieras enbart med pris- eller avgiftsmedel, även vid en maximalt effektiv produktion och med företagsmässigt optimal prissättning. Ett exempel som anförts är de kommunala simhallarna. Ett annat typiskt exempel är viss kollektivtrafik, t.ex. tunnelbanan i Stockholm. Denna typ av bidrag får då i princip samma karaktär som finansiering av infrastruktur eller väsentliga faciliteter. Bidragsgivningen har sålunda en nödvändig karaktär. Denna typ av bidrag är i normalfallet oproblematisk från konkurrenssynpunkt, då verksamheter av detta slag normalt inte är konkurrensutsatta.

Den andra situationen uppkommer när en kommun med avsikt subventionerar en viss tjänst trots att den skulle kunna utföras med full prisfinansiering. Det kan t.ex. finnas ett motiv att det är värdefullt för kommunmedborgarna att kunna utnyttja denna

tjänst till ett lågt pris. Bidragsgivningen har sålunda en avsiktlig men samtidigt frivillig karaktär. Om det samtidigt finns privata företag som tillhandahåller samma typ av vara eller tjänst uppkommer ett typiskt konkurrensneutralitetsproblem. Denna avsiktliga bidragsgivning behöver inte nödvändigtvis ske öppet med årligt anslagna medel. Det kan också vara frågan om att verksamheten inte belastas med alla relevanta kostnader. Det kan t.ex. vara frågan om att verksamheten inte behöver ta hänsyn till kapitalkostnader, eller att den belastas med konstlat låga lokal-kostnader.

Den tredje typen av bidragsgivning uppkommer när en verksamhet skall klara sig på egna meriter men för tillfället inte gör det och huvudmannen måste gå in med ett ekonomiskt stöd. Bidragsgivningen har därmed en ofrivillig karaktär. Konkurrensproblemet kommer av att konkurrenterna kan uppfatta denna typ av bidrag, även om det enbart sker vid enstaka tillfällen, som ett sätt från det offentliga att hålla ekonomiskt ineffektiv verksamhet under armarna och att det offentliga inte ställer några tydliga avkastningskrav på sådana ägartillskott.

Även i det privata näringslivet inträffar regelbundet att ägare till ett företag som hamnat på ekonomiskt obestånd blir hjälpta av ett ägartillskott. Utgångspunkten för ägarnas agerande i en sådan situation är att man, trots de ekonomiska problemen, tror på företagets långsiktiga möjligheter att bedriva sin verksamhet lönsamt. Ägartillskottet blir då en typ av bidrag som ägarna hoppas skall ge avkastning, dvs. det kan ses som en investering och inte ett bidrag. I princip bör det i konkurrensneutralitetens namn vara tillåtet även för offentliga ägare att på samma sätt gå in med ägartillskott för verksamhet som tillfälligt har drabbats av ekonomiska problem. Problemet är om det offentliga i en sådan situation kan visa omvärlden att det är frågan om ett enstaka ägartillskott av sådant slag som också inträffar i näringslivet och inte ingår som ett led i att hålla ineffektiv verksamhet under armarna. Ett sätt är att kapitalbildningen räntebeläggs. Kapitalet åsätts en internränta. Denna fråga behandlas mer ingående i avsnitt 8.4.

I sammanhanget kan också nämnas att bidrag ibland har en riktad karaktär, dvs. en offentlig aktör får någon form av bidrag som samtidigt är kopplat till att den offentlige aktören skall utföra en viss insats. I så fall är det kanske inte ett bidrag utan bara en ersättning för insatsen i fråga. I vissa lägen kan ett sådant för-

farande innebära att det blir frågan om en upphandling av en tjänst. I så fall måste en sådan upphandling följa bestämmelserna i upphandlingslagen.

5.6 Offentlig produktion när privata företag saknas

I vissa situationer väljer det offentliga att producera tjänster som intuitivt kan uppfattas som tillhörande den privata näringslivssektorn med motiveringen att privata alternativ saknas på den lokala marknaden. Om det förhåller sig på detta vis kan det hävdas att något konkurrensproblem inte föreligger och att det måste vara möjligt för t.ex. en kommun att ge en service till kommunmedborgarna som anses viktig och som inte tillhandahålls på annat sätt. Dessa situationer uppkommer främst i glesbefolkade kommuner i inlandet.

En fråga är på vilket sätt den kommunala kompetensen skiljer sig åt när privata alternativ saknas jämfört med när privata alternativ finns. Rättspraxis ger inte någon helt tydlig vägledning härvidlag, men det finns en allmänt accepterad uppfattning att kommuners kompetens vidgas när det privata initiativet viker eller helt faller bort. Rättspraxis har gett kommuner rätt att säkerställa fortsatt drift av en nedläggningshotad lanthandel eller bensinstation. I dessa fall rörde det sig dock om ekonomisk stödgivning, inte övertagande av driften.

Samtidigt finns också motargumentet att en kommun på detta sätt försvårar eller omöjliggör etablering av privata företag på marknaden. I vissa fall uppkommer också definitionsproblem när man hävdar att privata alternativ saknas. Det kanske finns privata företag som gör näst intill samma sak, eller också finns det privata företag i grannkommunen som tillhandahåller den aktuella tjänsten.

Rådet har bl.a. yttrat sig i ett ärende där en mindre kommun i Bergslagen bedrev en form av resebyråverksamhet med argumentet att sådana tjänster inte tillhandahålls inom kommunen (dnr 47/98). Principiellt framhöll rådet att det i undantagsfall kan finnas skäl för kommuner i glesbygdsregioner att bedriva verksamhet som normalt inte utförs av kommuner, förutsatt att det kan visas att det saknas privata alternativ i kommunen och dess närhet. Om en kommun har identifierat att det saknas ett utbud av en viss angelägen tjänst bör kommunen ta kontakter med de företag som

finns på orten, särskilt sådana som bedriver verksamhet inom områden som kan bedömas vara av angränsande art. Endast om det vid sådana kontakter framkommer att inget privat företag är berett att tillhandahålla den aktuella tjänsten bör det komma i fråga att kommunen startar verksamhet i egen regi. Även efter det att verksamheten startats bör kommunen etablera en löpande kontakt med de lokala företagen på orten. Om det i sådana kontakter framkommer att det finns privata företag som är beredda att på ett seriöst sätt ta över verksamheten bör kommunen ställa sig positiv till en försäljning av verksamheten i fråga.

Till detta problemkomplex hör också verksamheter som i princip kan bedrivas på marknadsmässiga villkor, men där ändå det offentliga ofta gått in som producent därför att man inte anser att det privata initiativet producerat tjänsten i tillräcklig omfattning. Typiska exempel finns inom turistområdet, där t.ex. kommuner ofta tar initiativ till investeringar i skidbackar, stugbyar, campingplatser och andra liknande turistanläggningar. Det kanske finns en anläggning inom kommunen som drivs i privat regi, men kommunen vill att det skall finnas två eller tre sådana anläggningar. Kännetecknande för denna typ av marknader är att man befinner sig i gränslandet mellan vad det offentliga och det privata skall producera. I praktiken blir det därför också ofta en blandning av offentliga och privata aktörer.

5.7 Sysselsättning av handikappade

Sysselsättning av handikappade på konkurrensutsatta marknader sker inom både staten och kommunerna. Statliga företagskoncernen Samhall AB med ca 30 000 anställda har som huvudsaklig arbetsuppgift att bereda arbetstillfällen för personer med arbetshandikapp. Detta skall ske under marknadsmässiga förhållanden. Samhall får ersättning från staten för de extra kostnader som koncernen har jämfört med andra företag. Merkostnaderna uppkommer till följd av att de anställdas arbetstempo måste anpassas individuellt, att lokaliseringen av arbetsplatser skall ske på arbetsmarknadspolitiska och inte företagsekonomiska grunder och att omfattande extra stödinsatser behövs för att få över så många handikappade som möjligt till anställningar hos andra arbetsgivare. Med ersättningsmodellen anses i princip konkurrensneutralitet uppkomma i förhållande till konkurrensföretag.

Samhallkoncernen har formulerat en konkurrenspolicy, där huvudprincipen är konkurrens på lika villkor med övrigt näringsliv i kombination med marknadsmässig prissättning och kalkylering. Bland annat innebär detta att man skall undvika att tillämpa priser som understiger det av konkurrenterna etablerade marknadspriset i syfte att upprätthålla sysselsättningsvolymen. Kan marknadspriset inte säkert fastställas, måste försäljningspriset noggrant beräknas med ledning av en normkalkyl, som skall baseras på de ekonomiska förutsättningar som konkurrerande företag möter. Man skall inte heller komma i konflikt med konkurrenslagens regler om konkurrenshämmande underprissättning. Försäljningspriset skall därför inte understiga summan av samtliga relevanta kostnader inkl. prispåverkande försäljningsvillkor.

Av policyn framgår vidare att om koncernen är verksam inom en krisdrabbad bransch med överkapacitet skall särskild försiktighet iakttas. Annars kommer effekten att bli att Samhall ökar sin marknadsandel genom att utslagningen av andra företag går snabbare. Extra noggranna marknadssonderingar skall också genomföras när man startar verksamhet i en för koncernen ny bransch. En strävan skall finnas att inte bli marknadsledande.

Konkurrensrådet har inte funnit skäl att ifrågasätta konstruktionen med Samhall. Statsmakterna har också valt denna modell efter en avvägning av olika motstridiga intressen. Konkurrensrådet vill dock framhålla att den oundvikliga störning som Samhall representerar på marknaden blir mindre om företaget innehar relativt låga marknadsandelar på olika delmarknader och därmed undviker marknadsdominans. Detta synsätt skulle få en ökad tyngd om statsmakterna i sin styrning av Samhall tydligt formulerar ett sådant mål, t.ex. i skriftliga ägardirektiv.

Som ett led i en strävan att skapa konkurrensneutrala villkor har också Kontaktrådet Samhall-näringslivet bildats genom en överenskommelse mellan Samhall och de tre näringslivsorganisationerna Svenska Handelskammarförbundet, Sveriges Industrieförbund och Företagarnas Riksorganisation. Rådet skall vara en objektiv och opartisk prövningsinstans dit företag inom det privata näringslivet kan vända sig med klagomål om de anser sig utsatta för osund konkurrens. Samtliga Samhallsföretag förutsätts lojalt stödja Kontaktrådets verksamhet och ställningstaganden.

Inom kommuner sysselsätts handikappade ofta i mer eller mindre kommersiell verksamhet med utgångspunkt i lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Lagen innehåller bestämmelser om insatser för särskilt stöd och särskild service åt bl.a. personer som är utvecklingsstörda eller har andra typer av begävningsmässiga funktionshinder. Målen med lagen är att främja jämlikhet i levnadsvillkor och full delaktighet i samhällslivet för de personer som omfattas av lagen. Insatserna skall vara individuellt anpassade för att stärka den enskildes förmåga att leva ett självständigt liv. Lagen föreskriver bl.a. att daglig verksamhet skall bedrivas för personer i yrkesverksam ålder som saknar förvärvsarbete och inte utbildar sig (9 §, p.10). Enligt förarbetena till lagen⁴⁶ skall dock inte denna verksamhet utformas som ett avlönat arbete och syftet är inte heller att producera varor och tjänster.

Konkurrensrådet har i några yttranden konstaterat att förarbetena till LSS ger utrymme för tolkningar vad gäller frågan om lagen ger kommuner vidgade kompetensbefogenheter jämfört med kommunallagen. Å ena sidan är det tydligt utsagt att det inte är meningen att verksamhet skall utformas som ett avlönat arbete och inte heller att någon vanlig produktion av varor eller tjänster skall bedrivas. Å andra sidan nämns att det ändå kan vara frågan om arbetsuppgifter som också kan förekomma hos Samhall och arbetsgivare på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan då uppfattas som en öppning för att produktion på konkurrensutsatta marknader ändå är möjlig. Principiellt ser rådet betänkligheter i att förarbeten till lagar ger denna typ av motstridiga signaler. Det får därför uppfattas som oklart om LSS, i förhållande till kommunallagen, ger en kommun vidgade befogenheter rörande vilka produkter som kan produceras.

Frågan kompliceras ytterligare av att det också finns en annan lag som rör sysselsättning av handikappade, nämligen lagen om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade (1970:663). Denna lag ger en kommun rätt att bedriva affärsverksamhet i syfte att bereda arbetsanställning åt handikappade, om handikappade inom kommunen inte i tillräcklig omfattning kan beredas lämpliga anställningar på annat sätt. Lagen förutsätter bl.a. att anställningen sker efter anvisning av den offentliga arbetsförmedlingen eller, efter dennas medgivande, av kommunens socialvårdsorgan. Kommuner har sällan åberopat denna lag och sannolikt inte heller organiserat de aktuella verksamheterna med utgångspunkt i vad denna lag förutsätter. Enligt rådets uppfattning skapar ändå dessa två lagar, som till stor del synes överbrygga

⁴⁶ Prop. 1992/93:159, bilaga 1, s. 90.

varandra, ytterligare oklarheter i frågan vilka befogenheter kommuner har att producera varor eller tjänster som annars inte är tillåtna enligt kommunallagens kompetensbestämmelser.

Konkurrensrådet har mottagit ett flertal ärenden som gäller sysselsättning av handikappade på öppna marknader. De handikappade sysselsätts bl.a. inom områden som kaféverksamhet, cykelreparationer, återvinningsverksamhet, detaljhandelsarbete och snickeriverksamhet. Företag med samma produktionsinriktning upplever ofta att konkurrensen snedvrids, eftersom produktionen nästan alltid förutsätter skattefinansierade bidrag.

Rådet har i dessa ärenden framhållit att det bör gå att organisera verksamhet av detta slag så att de negativa effekterna på marknaden blir så små som möjligt. I första hand bör kommunen regelbundet arbeta aktivt för att sysselsätta handikappade i det privata näringslivet. Om det inte går att fylla behovet av meningsfull sysselsättning för handikappade på detta sätt bör de handikappade sysselsättas med arbetsuppgifter åt kommunen.

Om en kommun sysselsätter dessa handikappade i en enhetlig organisation, t.ex. ett dagcenter, kan en tänkbar modell vara att detta dagcenter öppet redovisar att personalen kan anlitas för att få ett visst personellt arbete utfört av sådan karaktär att det är lämpligt som arbetsuppgift åt handikappade. Kommunfullmäktige fattar beslut om en schabloniserad avgift, t.ex. per timme, som det i så fall skulle kosta för ett företag att anlita arbetskraften vid dagcentret för en arbetsinsats. Denna avgift behöver inte vara i nivå med marknadspriset per timme, eftersom det knappast är frågan om en arbetskraft som är lika effektiv som arbetskraft på den öppna marknaden. Den bör dock inte sättas så lågt att en kösituation uppstår eller att onödiga konkurrensstörningar uppkommer. Med en sådan situation minimeras konkurrensproblemen.

5.8 Sysselsättning av arbetslösa och ungdomar

Sysselsättning av arbetslösa och ungdomar på konkurrensutsatta marknader kan på samma sätt som sysselsättning av handikappade skapa effekter som företag uppfattar som konkurrensnedvridande. Här kan noteras att kommunerna under senare tid fått ett ökat ansvar för ungdomar under 20 år och som inte går kvar i skolan.

Kommunerna har också fått möjlighet att ta över sysselsättningsansvaret för ungdomar mellan 20 och 24 år. Normalt ligger ansvaret på Arbetsmarknadsverket (AMV) och länsarbetsnämnderna, men kommunerna kan teckna avtal med AMV om att ta över ansvaret, vilket också en del kommuner gjort. Kommunen erhåller av staten 150 kr per dag för detta ansvar, som kommit att kallas för utvecklingsgaranti. Oftast är det frågan om att sysselsätta ungdomarna i någon form av utbildning, t.ex. lärlingsutbildning, körkortsutbildning m.m. Ibland inträffar dock att ungdomar och långtidsarbetslösa sysselsätts i verksamhet som är av konkurrensutsatt karaktär.

I princip är det möjligt att lösa dessa konkurrensproblem på samma sätt som ovan redovisats beträffande handikappade, nämligen att antingen stimulera anställningar i privata företag eller också att ungdomarna sysselsätts inom kommunens förvaltning.

Under de senaste åren har Sverige fått en alltmer högkonjunkturbetonad ekonomi med sjunkande arbetslöshet som följd. Denna utveckling torde innebära att samhällets behov av att sätta ungdomar och arbetslösa i arbete minskar. Därmed bör också denna typ av konkurrensproblem successivt minska.

5.9 Gynnande av egen verksamhet vid offentlig upphandling

Under senare år har det inte varit ovanligt att kommuner, i syfte att effektivisera sin verksamhet, valt att omorganisera delar av förvaltningar till en typ av interna företag med resultatansvar. Ibland är syftet att med hjälp av ett internprissystem skapa ett effektivare resursutnyttjande inom en organisation genom att olika enheter inom en budgetram får välja mellan att t.ex. köpa fler pennor av vaktmästeriet eller fler resor av den interna resebyrån. De utsätts då inte för någon extern konkurrens, varför inte heller några konkurrensstörningar mellan offentlig och privat sektor uppkommer.

Ofta är dock syftet att ta ett steg till, att utsätta den egna enheten för konkurrens från externa anbudsgivare. För att möjliggöra sådan konkurrens har ofta olika typer av beställarutförar-modeller inrättats. Skälet till att dessa modeller används är att man av någon anledning önskar behålla en egen produktionskapacitet samtidigt som man ändå vill ta vara på de effektivitets-

vinster som kan åstadkommas med konkurrenslösningar. Detta har kombinerats med en påtaglig ökning av andelen upphandlad verksamhet.

En förutsättning för denna typ av konkurrens är att relativt många upphandlingar sker. På så sätt kan egen-regi-enheten förlora vissa upphandlingar och ändå bli kvar som producerande enhet. I vissa fall finns ytterligare ett syfte med att konkurrensutsätta egen-regi-enheter, nämligen att förbereda bolagisering och i sista hand även privatisering av den aktuella verksamheten.

När egen-regi-enheter i allt högre grad lämnar bud på verksamhet i konkurrens med privata företag uppkommer ibland olika typer av konkurrensstörningar. Privata anbudsgivare kan uppleva att en förvaltning gynnar ett eget bolag eller en egen-regi-enhet vid upphandlingar, t.ex. genom att den egna enheten inte behöver ta hänsyn till alla kostnader eller genom att den egna enheten haft tillgång till information som externa konkurrenter saknar. Det kan också vara frågan om att man "skräddarsyr" upphandlingen så att det blir svårt för externa anbudsgivare att uppfylla alla kraven.

En modell som ofta skapar störningar är när egen-regi-enheten konkurrensutsätts för delar av sin verksamhet samtidigt som den övriga delen av verksamheten reserveras egen-regi-enheten utan upphandling. Dessutom kan egen-regi-enheten ha getts möjlighet att sälja sina tjänster också till externa kunder. Konkurrerande företag kan då uppleva att denna egen-regi-enhet kan lägga sig lågt i den anbudsgivning där man blir konkurrensutsatt, medan den ersättning man erhåller för den icke-konkurrensutsatta delen av sin verksamhet hålls förhållandevis hög. Det blir i så fall en form av korssubventionering som de privata konkurrentföretagen inte har någon motsvarande möjlighet att genomföra. Ofta kan det för en granskande myndighet vara svårt att bedöma sådan påstådd korssubventionering, eftersom det sällan sker någon särredovisning av lönsamheten för den konkurrensutsatta delen av verksamheten. Konkurrensrådet har i de ärenden som inkommit mött flera fall av sådana egen-regi-enheter med en reserverad sektor och vars prissättning ut mot externa kunder ifrågasatts.

En variant på gynnande av egen-regi-enheten är s.k. avbrutna upphandlingar. Det handlar då om att upphandlingar, där både interna och externa anbudsgivare deltar, avbryts samtidigt som det bestäms att egen-regi-enheten fortsättningsvis kommer att utföra produktionen i fråga. Det finns exempel på upphandlingar som avbrutits när de externa anbudsgivarna inkommit med lägre anbud.

Förklaringar till ett sådant beteende kan t.ex. vara att det skett ett politiskt maktskifte i en kommun och att den nya majoriteten inte önskar att en viss aktuell verksamhet skall konkurrensutsättas. Ganska ofta torde dock avbrutna upphandlingar bero på att man från den upphandlande enhetens sida inte varit fullt ut beredd på att överlåta verksamheten på externa aktörer. Misstanken uppkommer då att avsikten bara har varit att få ett mått på den egna verksamhetens effektivitet, i syfte att bättre sätta press på den egna förvaltningen i samband med interna budgetprocesser. Beteendet innebär att företag som lagt ner arbete på att utforma anbud blir lurade, eftersom möjligheten att vinna anbudsupphandlingen bara är skenbar.

Ett sätt att försöka komma till rätta med dessa problem är att införa en ordning där en kommun som utan saklig grund avbryter en upphandling får lämna ersättning till de företag som drabbas. Ett sådant ersättningsystem borde rimligen uppmuntra det offentliga att enbart upphandla tjänster när man verkligen är beredd på att överlåta verksamheten på en extern aktör (om denne lämnar bästa anbud). Den offentlige upphandlaren bör också öppet redovisa på vilket sätt man säkerställt att den interna enheten inte ges några favörer i upphandlingssituationen. Till Konkurrensrådet har inkommit ett flertal ärenden som rör just avbrutna upphandlingar. Rådet drar därför slutsatsen att detta fortfarande är ganska frekvent förekommande och därför utgör ett reellt konkurrensproblem.

Ibland går det inte att skilja ut om ett beteende utgörs av en avbruten upphandling eller "bara" ett allmänt gynnande av den egna enheten. Det kan vara frågan om att den upphandlande enheten, efter det att anbud inkommit som visar att de externa anbuden varit de bästa, fortsätter att förhandla enbart med den interna enheten. I en sådan förhandling kan den upphandlande enheten med hjälp av de externa anbuden få ner det interna anbudet till en lägre nivå så att detta anbud till slut blir det mest förmånliga. Även här kan misstänkas att den upphandlande enheten inte på allvar övervägt möjligheten att låta verksamheten övergå till extern produktion.

Nämnden för offentlig upphandling (NOU) har framhållit vissa krav som enligt myndigheten bör vara uppfyllda när en egen-regi-enhet tillåts delta i anbudsupphandlingen. En faktisk uppdelning mellan en beställarfunktion och en utförarfunktion bör då göras. Egen-regi-verksamheten får inte på något sätt delta i förberedel-

serna eller utvärderingen av upphandlingen. Vidare skall både interna och externa anbudsgivare få ta del av samma förfrågningsunderlag och ha möjlighet att lämna anbud under samma anbudstid.⁴⁷

Konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer kan också snedvridas om t.ex. en kommun väljer att anlita ett kommunalt bolag för att utföra en viss tjänst utan att detta uppdrag blir föremål för en upphandling. Oavsett om det valda bolaget råkar vara den bästa leverantören på marknaden eller inte kan detta beteende uppfattas som ett gynnande av ett offentligt företag på andras bekostnad. Ett beteende av detta slag står ofta i strid med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU), varför sådana ärenden prövas av NOU. Samtidigt råder i dagsläget viss osäkerhet kring frågan huruvida en kommun kan köpa direkt av ett majoritetsägt bolag utan upphandling. Rådet har fått några ärenden av detta slag, men valt att inte närmare granska dessa fall.

Till denna kategori ärenden skulle också kunna hänföras olika sambruksförfaranden mellan myndigheter som inte har föregåtts av upphandlingar. Det finns också s.k. inomstatlig verksamhet, dvs. när en statlig myndighet säljer till en annan statlig myndighet, som kan vara konkurrensutsatt. Sådana beteenden får dock i normalfallet ses som jämställt med att producera en tjänst helt internt. Därmed har sådana förfaranden legat utanför rådets uppdrag att bedöma.

Generellt sett kan sägas att konkurrensutsättningar av egen-regi-enheter gynnar privata företag, eftersom de därmed ges möjlighet att konkurrera om produktion som tidigare varit förbehållen den offentliga sektorn. I de fall den offentliga förvaltningen har för avsikt att behålla en konkurrensutsatt egen-regi-enhet uppkommer dock lätt misstankar om att upphandlande enheter på olika sätt gynnar den egna enheten. I de fall syftet är att bolagisera och privatisera uppkommer främst en övergångsproblematik. Även om konkurrensneutralitet normalt uppnås i slutändan, dvs. när privatiseringsfasen är avslutad, sker ofta ett icke konkurrensneutralt gynnande av det aktuella privatiseringsobjektet under en mer eller mindre lång övergångsfas. Det vanliga argumentet för detta gynnande är att privatiseringsobjektet inte initialt anses klara en övergång till en ren marknadssituation utan ett stöd i övergångsfasen.

⁴⁷ Sammanställningen "NOU info 93-95", s. 14.

Rådet har i flera ärenden mött den problematik som ligger i att det offentliga önskar ”knoppa av” enheter och samtidigt ge enheten i fråga någon form av skyddad ställning under en övergångstid efter avknoppningen. LOU:s nuvarande bestämmelser ger inte möjlighet till en sådan avknoppning. Detta har av många uppfattats som en brist med den nuvarande lagen och det är närliggande att anta att detta förhållande kan verka återhållande på kommuners strävan att konkurrensutsätta interna enheter.

Ett belysande exempel från rådets ärenden gällde en kommun som, i syfte att effektivisera den kommuninterna städverksamheten, konstruerade en särskild organisation bestående av städare anställda av kommunen och med ledningspersonal och utrustning från ett privat städföretag. Denna organisation kom sedan att uppträda på marknaden på ett sådant sätt att man uppfattades som en kommunal enhet när uppdragen kom från kommunen, men som ett privat företag när man tog uppdrag på den externa marknaden. Konkurrensrådet kritiserade det valda upplägget i ett yttrande och kommunen kom också att redovisa en avsikt att dra sig ur det aktuella samarbetet (dnr 44/99).

Enligt rådets uppfattning visar dessa förhållanden att det finns ett behov av att hitta en lösning som innebär en rimlig avvägning mellan å ena sidan kommuners behov av att temporärt skydda verksamheter som avknoppas och övriga företags intresse av att konkurrens på marknaden sker på lika villkor. Upphandlingskommittén⁴⁸ utreder för närvarande bl.a. denna fråga.

5.10 Kommunal försäljning över kommungränsen

Om en kommun säljer varor eller tjänster till kunder utanför den egna kommunen står ett sådant beteende i normalfallet i strid med kommunallagens s.k. lokaliseringsprincip. De undantag som finns regleras i de kompetensutvidgande lagar som redovisas i kapitlet om de juridiska förutsättningarna.

Om överträdelser av lokaliseringsprincipen sker kan privata företag som agerar på marknaden uppleva att denna typ av kommunala aktörer kan agera på andra villkor än det egna företaget. I några ärenden som i huvudsak rört andra konkurrensneutralitetsfrågor har detta problem berörts. Exempel som rådet

⁴⁸ Dir. 1998:58.

mött i sin ärendehantering är att bl.a. städtjänster, tolktjänster och återvinningstjänster sålts till kunder utanför den egna kommunen.

Det kan dock diskuteras om försäljning över kommungränsen skall ses som en självständig typ av konkurrensproblem. Ofta handlar grundfrågan om det över huvud taget är en verksamhet som kommunen skall sälja till externa kunder. Det kan också vara frågan om en överskottsförsäljning som kan ifrågasättas. Om en viss försäljning inte representerar något konkurrensproblem så länge den sker inom en kommun, är det svårt att rent logiskt betrakta samma försäljning som konkurrenssnedvridande om försäljningen också råkar ske till kunder i andra kommuner.

Däremot kan man från andra utgångspunkter ifrågasätta det rimliga i att kommuner bedriver försäljning över kommungränsen. Det skulle t.ex. kunna få till följd att en myndighet som upphandlar en viss tjänst, skulle kunna få in anbud från många olika kommuner som därmed skulle komma att konkurrera med varandra. Det skulle bl.a. i förlängningen kunna leda till att kommunala enheter bedriver verksamhet i andra kommuner men inte i sin egen. Denna typ av problematik har rådet bl.a. mött i ett ärende som rörde upphandling av ambulanser i Region Skåne. Det har inträffat att kommuner med ambulanskapacitet inom sina räddningstjänster lämnat in anbud som gällt andra geografiska områden än den egna kommunen.

En förklaring till att kommuner ibland bedriver försäljning till exempelvis andra kommuner är att det inte alltid finns förutsättningar för alla kommuner att tillhandahålla en viss tjänst eller service i tillräcklig grad. Vissa kommuner kan därför ibland "specialisera" sig på vissa tjänster. Från effektiviseringssynpunkt kan detta verka rationellt. Likväl strider ett sådant agerande mot kommunallagen. Skälet till lokaliseringsprincipen är principen att skattemedel som används inom en kommun enbart skall komma de medborgare till del som bor och betalar kommunalskatt inom kommunen.

En enkel metod för kommuner att undvika överträdelse av lokaliseringsprincipen är att organisera en viss verksamhet i ett kommunalförbund eller annan form av interkommunalt samarbete. Ett antal grannkommuner går då samman om en viss facilitet och vardera kommunen svarar för en skälig andel av finansieringen. Detta är vanligt förekommande, t.ex. inom den kommunala räddningstjänsten. Med en sådan ordning behövs ingen försäljning

mellan kommunerna och lokaliseringsprincipen överträds därmed inte.

Under år 1999 redovisades betänkandet "Kommunal uppdragsverksamhet inom kollektivtrafiken – utvärdering av försöksverksamheten".⁴⁹ Här granskades den möjlighet som kommunala aktiebolag under en försöksperiod hade getts att bedriva kollektivtrafik i andra kommuner och landsting. Utredningen konstaterade att endast fyra av de tolv existerande kommunala aktiebolagen hade använt sig av försökslagens möjligheter. Effekterna hade också varit marginella. Mot denna bakgrund menade utredningen att det inte fanns något behov av att låta kommunala trafikbolag få bedriva uppdragsverksamhet utanför den egna kommunen. Därför föreslogs att försökslagstiftningen skulle upphöra.

5.11 Momsbestämmelser som ger olika förutsättningar

Skattebestämmelser rörande mervärdesskatt (moms) leder i vissa situationer till olikartade villkor mellan offentliga och privata aktörer. En strävan har funnits under senare år att åstadkomma större grad av konkurrensneutralitet. Förhållandet att nästan alla varor och tjänster numera är momspliktiga har bidragit till denna utveckling. Åtgärder som bidragit till att vissa konkurrensproblem har lösts har samtidigt bidragit till att andra konkurrensproblem uppkommit.

I syfte att rätta till den konkurrensnedvridning till fördel för offentlig verksamhet i egen regi som uppkom vid bl.a. anbudsupphandlingar fick kommuner och landsting en utökad avdragsrätt år 1991. Genom avdragsrätten kunde den offentlige uppköparen få avdrag för den ingående moms som den privata entreprenören lade på priset, vilket eliminerade den tidigare fördel som egen-regi-enheter hade när dessa lämnade interna bud. Även statliga myndigheter fick en motsvarande möjlighet att dra av för ingående moms. Kommuner och landsting fick också en rätt att få ett särskilt bidrag vid upphandling av eller bidragsgivning till momsbefriade tjänster såsom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. De fick samtidigt kompensera staten genom att den s.k. avräkningsskatten höjdes, vilket minskade deras skatteinkomster.

EG:s skatteregler tillåter inte avdrag för ingående moms inom momsbefriad verksamhet. Därför infördes år 1996 det s.k.

⁴⁹ SOU 1999:118.

kommunkontosystemet som innebär att kommuner och landsting ansöker hos skattemyndigheten om ersättning för ingående moms som inte får dras av enligt mervärdesskattelagen (1994:200). Systemet regleras i lagen (1995:1518) om mervärdesskattekonton för kommuner och landsting. Det statliga området är inte inblandat i kommunkontosystemet. Här finns dock en motsvarande möjlighet att dra av för ingående moms, vilket regleras i förordning (1993:529) om myndigheters hantering av ingående mervärdesskatt.

Dessa åtgärder har sammantaget lett till att konkurrensproblem i samband med offentliga upphandlingar i stort sett eliminerats. Systemet innebär emellertid att enheter inom kommuner och landsting som bedriver konkurrensutsatt verksamhet mot avgifter kompenseras för ingående moms, även i de fall tjänsten inte är momspliktig. Motsvarande möjlighet föreligger inte för privata näringsidkare. Enligt beräkningar som gjorts får verksamhet i privat regi i genomsnitt 6 procent högre kostnader än offentliga företag.

Kommuner erhåller ersättning från staten för att kunna kompensera privata företag för denna kostnadsskillnad enligt den s.k. 6-procentsregeln. Uppgifter i betänkandet "Kommunkontosystemet och rättvisan - momsen, kommunerna och konkurrensen"⁵⁰ visar att kompensationen till de privata företagen inte är någon självklarhet, trots att regeringen förutsatt att kommunerna beaktar att det fristående företaget har högre kostnader till följd av momsbestämmelser. Denna 6-procentsregel löser inte heller konkurrensnedvridningen när produktionen riktar sig mot slutkund.

Det finns också konkurrensproblem som uppkommer i situationer när en tjänst är momsbefriad vid offentlig produktion men inte vid privat. Ett av flera exempel är idrottsområdet, där det många gånger är exakt samma tjänst som tillhandahålls av offentliga resp. privata aktörer men likväl med olika bestämmelser. En privatägd bowlinghall eller badmintonhall måste sålunda debitera inkl. moms, medan en motsvarande kommunal inrättning debiterar exkl. moms. Ett annat område är utbildning, där offentlig utbildning och utbildning anordnad av ideella organisationer (t.ex. studieförbund) är momsbefriade, medan privata utbildningsinstitut tjänster i normalfallet blir momspliktiga.

⁵⁰ SOU 1999:133.

Om slutkonsumenten råkar vara ett företag kommer detta företag att kunna dra av för ingående moms, varför skillnaden mellan att debitera resp. inte debitera inkl. moms elimineras. Kunden för vidare momsen och kommer därför enbart att intressera sig för priset exkl. moms, oavsett om köpet sker från den offentlige eller private aktören. Sålunda uppkommer konkurrensneutralitet trots skild momsplikt. Om slutkonsumenten däremot är privatpersoner kommer den offentlige aktören som inte debiterar moms att få en konkurrensfördel. Dels har den offentlige aktören samma rätt att dra av ingående moms som det privata företaget, dels kan slutkunden inte föra vidare momsen som det privata företaget måste ta ut.

Frågorna har nyligen utretts och det finns komplikationer med varje form av försök att lösa dessa problem. Rådet vill ändå peka på behovet av att inom dessa områden hitta konkurrensneutrala lösningar.

Tandläkartjänster kan bedömas ha en särställning vad gäller momsproblem. Det beror på att marknaden för tandvårdstjänster kännetecknas av fyra omständigheter, nämligen att både offentliga och privata aktörer finns, att tjänsten huvudsakligen är pris- eller avgiftsfinansierad, att den är momsbefriad och slutligen att den vänder sig till privatpersoner. I det ovannämnda betänkandet "Kommunkontosystemet och rättvisan – momsen, kommunerna och konkurrensen" föreslogs att såväl folktandvården som privat-tandvården görs skattepliktig med en reducerad skatteplikt om 6 procent. En stötesten är dock att EU-rätten hindrar en utveckling mot att alla tjänster görs skattepliktiga. Enligt huvudregeln i EU:s sjätte direktiv är tandvård undantaget skatteplikt. Enligt utredningen är det dock möjligt att göra undantag på nationell nivå.

Ett alternativ är att tjänster av detta slag lyfts ur kommunkontosystemet, men förutsätter att landstingskommunala förvaltningar kan skilja mellan kostnader för folktandvården och övriga delar av landstinget. En sådan modell får t.ex. inte innebära att landstinget gör inköp centralt för att sedan "dela ut" dessa inköpta produkter till de olika förvaltningarna inkl. folktandvården utan att någon kostnad då uppkommer för folktandvården. En berättigad fråga är också vad som händer om folktandvården inom ramen för en sådan modell önskar upphandla en vara eller tjänst. Om folktandvården då inte har rätt att dra av för ingående moms kommer rimligen upphandlingen att leda till att de konkurrensnedvridningar man

försökt eliminera med kommunkontosystemet återigen dyker upp. I den mån folktandvården på egen hand inte köper in särskilt mycket varor eller tjänster där också egen-regi-enheter kan delta i upphandlingar är problemet inte särskilt stort just vad gäller folktandvården.

5.12 Lagar i övrigt som upplevs som konkurrensnedvridande

Konkurrensrådet har inte inom ramen för sitt arbete gjort någon mer systematisk genomgång av vilka lagar som på ett eller annat sätt kan uppfattas snedvrída konkurrensen mellan offentliga och privata aktörer. Som framgår av avsnitt 5.11 är dock moms-lagstiftningen en sådan lag. I övrigt har det i några av de ärenden som inkommit pekats på andra lagar som av anmälare uppfattas förfördela privata aktörer.

I ett av de inkomna ärendena (dnr 56/98) ifrågasätts de regler som gäller för privata vårdgivare i konkurrensen med offentliga. Enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (1993:8) och socialtjänstlagen (1980:620) stadgas att enskilda vårdgivare men inte offentliga måste söka tillstånd för sin verksamhet hos länsstyrelsen innan den påbörjas. Enligt anmälaren tar det mellan sex månader och två år innan sådant tillstånd utfärdas. Tillstånden avser därefter en viss verksamhet med en förhållandevis detaljerad utformning. Exempelvis gäller tillståndet ett bestämt antal platser för vårdtagare med vissa angivna funktionshinder, kön, fastställda åldersintervall samt namngiven föreståndare. Så fort verksamheten ändras på någon punkt måste nytt tillstånd sökas och erhållas före verkställigheten av förändringen. Motsvarande regler gäller inte för de offentliga vårdgivarna.

I ett annat ärende pekats på att olika regler gäller för privata personaluthyrningsbolag jämfört med olika jobbcenter och pooler som drivs med Arbetsmarknadsstyrelsen som deltagande part (dnr 14/99). Bland annat nämns i ärendet att de privata företagen alltid har fullt arbetsgivaransvar och genom AMS föreskrifter är tvungna att anställa personal med en garantilön. På så sätt tas ansvar för personalen även när den inte har arbete. Enligt anmälaren erbjuder i vissa fall även länsarbetsnämnderna motsvarande typer av tjänster till företagskunder, dock utan att behöva ta det fulla arbetsgivaransvaret. I stället för att anställa med garantilön kan det

offentliga förlita sig på systemet med a-kassa när man driver samma typ av verksamhet.

Sveriges Fastighetsägareförbund hävdar i en anmälan till Konkurrensrådet att den rådande hyresregleringen missgynnar främst små fastighetsägare. Enligt förbundet sker detta genom att kommuner ger direkta eller indirekta stöd till de kommunala bostadsföretagen. Avsaknad av avkastningskrav ger lägre kostnader. Borgensättaganden leder till lägre externa upplåningskostnader än vad som gäller för de privata bostadsföretagen. Förbundet menar vidare att de allmännyttiga bostadsföretagen i praktiken inte behöver tillämpa hyror i enlighet med bruksvärdesystemet. Enligt förbundet påverkar dessa förhållanden särskilt de små fastighetsägarnas situation negativt.

6 Motiv för offentlig produktion på konkurrensutsatta marknader

Som beskrivits tidigare har konfliktytorna mellan offentlig och privat sektor ökat under senare tid. Innan man ställer sig den komplicerade frågan hur konkurrensen skall bedrivas mellan offentliga och privata aktörer är det rimligt att först ställa sig frågan vilka konkurrensutsatta verksamheter som den offentliga sektorn bör kunna bedriva respektive inte bör bedriva. De relevanta argumenten för konkurrensutsatt verksamhet i offentlig regi analyseras i detta kapitel.

Den ena utgångspunkten för denna analys har varit den prövning av argument för offentlig konkurrensutsatt verksamhet som Konkurrensrådet löpande gjort i ärendebehandlingen. De enligt rådet relevanta argument som finns för att offentliga aktörer skall få bedriva konkurrensutsatt verksamhet är redovisade i avsnitten 6.1 och 6.2. Den andra utgångspunkten är kravet i kommittéförordningen att kommittéer skall pröva det offentliga åtagandet. Med utgångspunkt i Konkurrensrådets uppgifter har rådet tolkat detta generella direktiv som ett uppdrag att pröva konsekvenserna av att nuvarande offentliga konkurrensutsatta verksamheter skulle upphöra. I den mån det leder till välfärdsförluster uppkommer ett argument för att det offentliga skall få fortsätta att bedriva verksamheten i fråga.

6.1 Konkurrens inom den offentliga sektorns traditionella område

Den traditionella offentliga sektorns verksamhetsområde har kommit att konkurrensutsättas i allt högre grad. Det kan antingen ske genom att verksamheter med offentlig huvudman upphandlas i konkurrens eller genom att tidigare offentliga monopol avregleras så att fler aktörer får träda in på marknaden.

Verksamheter med offentlig huvudman

Verksamheter som helt eller till betydande delar anslagsfinansieras kännetecknas oftast av att ett offentligt huvudmannaskap råder. När sådana verksamheter konkurrensutsätts vid anbudsupphandlingar uppkommer oundvikligen konkurrens mellan externa anbudsgivare och egna enheter. Det får dock ses som okontroversiellt att man inom den offentliga sektorn fortsätter att vara en producent av t.ex. utbildning, barnomsorg och äldreomsorg.

Inom verksamhetsområden som kännetecknas av att de till stor del är avgiftsfinansierade befinner man sig i någon mening närmare vanliga marknader. Även inom detta område finns det verksamheter av obligatorisk karaktär där det offentliga är skyldigt att fungera i rollen som huvudman.

Inom vissa områden med ett uttalat offentligt ansvar har en stor andel av verksamheten lagts ut på entreprenad. Ett problem i sådana situationer är att antalet privata aktörer kan vara relativt litet. Om då den offentlige huvudmannen avhänder sig all produktionskapacitet finns risk för att man hamnar i en beroendeställning till de privata företagen. Den offentlige huvudmannen önskar därför ofta behålla viss egen kapacitet.

Enligt Konkurrensrådet har detta argument relevans. Dessa områden kännetecknas dels av att kommunen har ett uttalat helhetsansvar, dels att verksamheterna har en ganska storskalig karaktär. Egen kapacitet kan då bidra till ett högre konkurrenttryck och bättre förhandlingsposition gentemot kunder som annars skulle kunna få en monopolliknande ställning. Inom vissa områden kan också upphandlingskompetensen bli bättre om man har ett visst mått av egen produktion. Behovet av egen kapacitet förstärks om det även råder leveransgarantier inom lagreglerade områden och marknadens aktörer inte kan ge denna garanti.

Det bör samtidigt noteras att behovet av egen produktionskapacitet inte utgör något argument för att sälja tjänsten i fråga på den öppna marknaden. Däremot får det ses som ett argument för att i en eller annan form tillåta att egen-regi-enheter deltar i anbudskonkurrens med privata aktörer.

Nyligen avreglerade marknader

En inte helt oväsentlig del av alla marknader där offentliga och privata aktörer konkurrerar gäller nyligen avreglerade marknader. Några av dessa är stora och välkända sektorer, som telemarknaden, postmarknaden och elmarknaden. Kännetecknande för dessa sektorer är att de historiskt sett uppfattats som naturliga monopol, vilket i sin tur motiverat offentlig drift och offentligt ägande. Typiskt för dessa sektorer är också att den moderna tekniska utvecklingen kommit att minska stordriftsfördelar och andra barriärer för marknadsinträde.

Även efter att en avreglering genomförts får det ses som naturligt att det under en kortare eller längre övergångstid finns både offentliga och privata aktörer. Avregleringen som sådan kan således inte utgöra ett argument för att de tidigare offentliga monopolisterna omedelbart skall dra sig tillbaka. Om det finns förutsättningar för att ett tidigare offentligt monopol utvecklas till en normalt fungerande marknad med många konkurrerande företag, kommer behovet av offentliga aktörer att gradvis minska och kanske i förlängningen att helt upphöra. På fler marknader som nyligen avreglerats kan man också konstatera att de privata företagen snabbt vinner marknadsandelar. Ett bra exempel är elmarknaden.

Samtidigt är det inte säkert att inträdeshindren är eliminerade inom alla avreglerade marknader. Inom postområdet har Posten AB utsatts för konkurrens från ett antal mindre företag på olika marknadssegment. Likväl kännetecknas delar av Postens verksamhet av påtagliga stordriftsfördelar, vilket kan förväntas innebära att Posten åtminstone under de närmaste åren kommer att fortsätta att ha en marknadsdominerande ställning.

6.2 Konkurrens inom den traditionella näringslivssektorn

En central fråga är om offentliga aktörer skall medges rätt att bedriva verksamhet som traditionellt hör till näringslivssektorn. I de allra flesta fall finns inga relevanta skäl för sådan produktion. Konkurrensrådet har dock funnit tre skäl som under vissa omständigheter kan motivera sådan produktion.

Avsaknad av privata initiativ

Avsaknad av privata initiativ kan uppfattas som naturligt inom områden som i hög grad kännetecknas av de kriterier som välfärdsteorin nämner, dvs. att det är frågan om en kollektiv nytthet som det är svårt för privata företag att finansiera. När offentliga aktörer försvarar viss ifrågasatt verksamhet med argumentet att det privata initiativet vikit handlar det dock snarast om tjänster som det privata näringslivet i normalfallet tillhandahåller men inte just i en viss region av landet.

Ofta handlar det om att en kommun i glesbygdsregion utför tjänster av detta slag. Det kan också vara frågan om att staten formulerat ett åtagande om att alla medborgare i landet skall ha tillgång till viss given service inom olika områden. Det kan då röra statliga åtaganden som att alla medborgare skall kunna ha möjlighet att få sin bil besiktigad inom en viss sträcka från bostadsorten. Ofta finansieras sådana åtaganden inte genom tydliga bidrag till den statlige aktören, utan genom att aktören får monopolställning och i skydd av denna kan bedriva en korssubventionering. I praktiken får tätortsbor betala även en del av glesbygdsservicen.

Enligt rådets uppfattning behöver det inte vara fel att en kommun utför en tjänst som normalt tillhandahålls av det privata näringslivet, om det kan konstateras att inga privata företag har etablerats i kommunen i fråga. Några krav bör dock var uppfyllda innan en sådan produktion sätts gång i offentlig regi.

För det första bör en behovsanlys göras som visar att tjänsten i fråga inte bara saknas inom kommunen, utan att denna avsaknad också leder till besvär för kommuninnevånarna. Att produktionen då kommer till stånd kan i så fall sägas representera ett allmänintresse. I vissa fall kanske tjänsten i fråga har en sådan karaktär att efterfrågan kan tillfredsställas genom företag belägna i grannkommuner. Alla marknader har inte en helt lokal karaktär.

För det andra, om ett behov kan konstateras för en lokal produktion inom kommunen, bör ortens företagareförening etc. kontaktas för att åstadkomma en dialog i frågan. Det kan hända att något eller några av ortens företag har haft planer på att starta produktion av tjänsten i fråga, men att det finns vissa hinder av någon art som gjort att man valt att avstå från att producera tjänsten. I vissa fall kan det då kanske bli billigare för kommunen att undanröja detta hinder än att själv starta en verksamhet.

Om ingen av dessa möjligheter står till buds kan det enligt Konkurrensrådets uppfattning vara motiverat att kommunen på något sätt tillser att den aktuella produktionen kommer till stånd. Ett närliggande antagande är att verksamheten inte kan drivas utan löpande medelstillskott. De medel som tillskjuts får då vägas mot andra angelägna behov inom ramen för en sedvanlig politisk process. Ett alternativ i detta fall är att pröva ett upphandlingsförfarande.

Hög grad av samproduktionsfördelar

Att finna samproduktionsfördelar (s.k. economies of scope) vid produktion av olika produkter är ett centralt inslag i näringslivets strävan efter effektiva lösningar och att nå kostnadsfördelar. Hög förekomst av sådana fördelar är ett kännetecken på framgångsrika företag. Även inom offentlig verksamhet går det att hitta samproduktionsfördelar som gör olika verksamheter kostnads-effektivare.

Samproduktionsfördelar kan kvantifieras, vilket kan visas med följande enkla exempel. Anta att en viss produkt A produceras till kostnaden 15 per producerad enhet utan att någon samproduktion sker med andra produkter. Anta vidare att en annan produkt B på motsvarande sätt produceras till kostnaden 10 per producerad enhet. Om nu ett företag börjar producera de båda produkterna i en delvis gemensam produktionsprocess, och klarar av att producera en enhet av A och en enhet av B till den sammanlagda kostnaden av 20, har en samproduktionsfördel uppstått. Den kan kvantifieras till 5 genom att subtrahera kostnaden för att producera A och B var för sig med den totala kostnaden vid samproduktion. Samproduktionsfördelar kan vara stora eller små. I ovan redovisade exempel kan man tänka sig en skala från 1 (mycket liten samproduktionsfördel) till 10 (maximal samproduktionsfördel). I det sistnämnda fallet är produkten B en ren biprodukt till A, ofta i form av en "slaggprodukt" som inte genererar några tillkommande kostnader alls.

Från konkurrensneutralitetssynpunkt är förekomst av samproduktionsfördelar oproblematiske så länge alla aktörer kan välja den effektiva produktionsmixen A+B. Givetvis uppkommer inte heller något konkurrensproblem om samproduktionsfördelar utnyttjas inom den offentliga sektorns icke-konkurrensutsatta

sektor. Ibland motiveras dock offentlig konkurrensutsatt verksamhet med argumentet att samproduktionsfördelar råder när denna verksamhet kombineras med en monopolskyddad verksamhet. Detta kan beskrivas som att en offentlig aktör ges rätt att producera produktmixen A+B, medan privata företag enbart får producera B. Frågan är då vilket som är att föredra. Den samhällsekonomiska fördelen av att åtminstone tillåta en aktör att producera en effektiv produktkombination A+B, eller den fördel som på sikt kan antas uppkomma genom att konkurrens på lika villkor gäller för produkt B.

I grunden handlar det om vilken typ av produktion som ger högst välfärd genom lägsta möjliga resursåtgång. Antingen bedöms samproduktionsfördelen vara så stor att varje lösning där den offentlige aktören inte får producera produkten B leder till högre kostnader i ekonomin totalt, även med beaktande av de effektivitetsvinster som uppkommer genom att konkurrensneutrala förhållanden leder till ett ökat konkurrenstryck vid produktionen av B. Då är det också från välfärdssynpunkt att föredra att denna produktion tillåts.

Alternativet är att de effektivitetsvinster som uppnås genom att låta privata företag konkurrera på lika villkor på marknaden för produkten B, långsiktigt bedöms leda till lägre resursåtgång och därmed högre välfärd än den samordningsgenererande kostnads-sänkning som uppkommer när den offentlige aktören producerar A+B. I så fall bör man i princip inte tillåta den offentlige aktören att producera produkten B.

Konkurrensrådet har i några ärenden godtagit principen att när samproduktionsfördelen är uppenbart stor kan det inte ses som rimligt att den offentlige aktören skall avstå från att sälja den konkurrensutsatta produkten. Det gäller främst fall när produkten B produceras mer eller mindre som en oundviklig konsekvens av att produkten A produceras, t.ex. matvaror som produceras vid en yrkesskola som har kockutbildning.

I sådana ärenden är det förhållandevis lätt att bedöma samproduktionsfördelen och sunda förnuftet säger att en skola i ovan nämnda situation skall ha rätt att sälja de varor som oundvikligen uppkommer till följd av utbildningen. Problemet är att det i de flesta övriga fall är svårare att uppskatta samproduktionsfördelen. Det kan t.ex. ligga i den offentlige aktörens intresse att överdriva samproduktionsfördelen i syfte att motivera fortsatt produktion av produkten B. Det är naturligtvis inte heller lätt att avgöra hur stora

de långsiktigt positiva effekterna blir av att åtminstone en av produkterna framställs på en marknad med konkurrens på lika villkor.

Från konkurrenssynpunkt råder här ett dilemma. Om produktmixen A+B är effektiv är det från samhällsekonomisk utgångspunkt en fördel att tillåta denna produktionsmix. Det blir däremot inte några konkurrensneutrala förhållanden, eftersom bara ett företag kan välja den effektiva produktionsmixen. Om fördelen är tillräckligt stor kan det leda till att den offentlige aktören även får en dominerande position på B-marknaden. Om däremot samproduktionsfördelen är liten kommer konkurrensen på B-marknaden att ske på mer lika villkor. Men samtidigt försvagas argumentet för att tillåta den offentlige aktören att ensam få producera A + B.

Om samproduktionsfördelen av att producera en monopol-skyddad och en konkurrensutsatt produkt är stor, kan därför frågan ställas om det finns lösningar som kan kombinera behovet av effektiva lösningar med konkurrensneutrala. En lösning kan vara att den offentlige aktören tillåts producera B, men bara i den omfattning som naturligen följer av produktionen av A. I fallet med den ovannämnda yrkesskolan skulle då försäljning av matvaror tillåtas, men bara till den volym som naturligen följer av utbildningen. Skolan skall sålunda inte medges någon rätt att betrakta matvarorna som en särskild marknad som man kan "satsa på". Detta synsätt anammade också Konkurrensrådet i nämnda ärende. Enligt rådets uppfattning är detta en god lösning, givet att det är möjligt att kontrollera att produktionen bara har den omfattning som naturligen följer av huvudverksamheten. Dessutom är det en fördel om den offentlige aktörens produktion av B endast utgör en liten del av den totala B-marknaden.

En annan lösning är att tillåta den offentlige aktören att producera både A och B, men att den sistnämnda verksamheten lämnas ut på entreprenad. Även denna lösning försöker kombinera behovet av effektiva lösningar och konkurrensneutralitet. Konkurrensrådet har rekommenderat denna lösning gällande frågan om gym i kommunala simhallar. I rådets ställningstagande framhölls att det finns starka skäl för kommunerna att bättre utnyttja de överytor i simhallarna som har begränsad alternativ användning. Samtidigt ledde etableringen av dessa gym till betydande konkurrensstörningar på marknaden, eftersom de lokala gymföretagen var oförberedda på denna konkurrens. I några fall gick också privata gym i konkurs efter den kommunala etableringen. Rådet

rekommenderade därför kommunerna att använda sig av en modell, där man efter ett öppet anbudsförfarande upplåter en del av simhallen för gymverksamhet. En sådan modell är konkurrensneutral, samtidigt som kommunen kan få ut mesta möjliga ersättning för den facilitet som man förfogar över.

En tredje och mer radikal lösning är att i stället tillåta alla aktörer på marknaden att producera både A och B. Ett typiskt fall som belyser detta problem gäller diskussionerna om att avskaffa det formella monopoliet för de statliga företagen Svensk Bilprovning och Apoteket. Här måste givetvis fördelarna med sådana lösningar vägas mot motiv som finns för att bedriva dessa bolags huvudverksamhet i monopolställning.

Oavsiktliga överskott

Konkurrensrådet har haft skäl att i flera olika ärenden närmare granska argumentet att överskottsförsäljning skall ses som ett uttryck för god hushållning med ekonomiska resurser. Argumentet bygger då ofta på antagandet att viss överkapacitet har byggts upp för det interna behovet och att denna överkapacitet inte kan utnyttjas om inte extern försäljning tillåts.

Generellt sett har Konkurrensrådet avvisat detta synsätt. Om överskottsförsäljning rent generellt skulle tillåtas på detta sätt skulle risken för samhällsekonomiskt suboptimala överinvesteringar inom den offentliga sektorn vara uppenbar. Det kan konstateras att rättspraxis inom kommunallagstiftningen har en sträng karaktär genom att enbart godta överskottsförsäljning när den är av tillfällig karaktär, har liten andel av totalvolymen och är förenad med en snabb intern efterfrågeminskning. Några permanenta överskott accepteras inte. Enligt Konkurrensrådet utgör denna rättspraxis en bra avvägning mellan kravet på konkurrensneutralitet och kravet på att bättre utnyttja tillgängliga resurser när efterfrågan tillfälligtvis viker snabbare än vad produktionskapaciteten kan minskas.

Samtidigt har Konkurrensrådet konstaterat att viss offentlig produktion för interna behov har en sådan karaktär att det kan vara svårt att i förväg dimensionera rätt volym. Ett tydligt exempel är de växtodlingar som kommunala handelsträdgårdar bedriver i syfte att producera växter för stadsparker eller andra offentliga miljöer inom kommunen. Sådan produktion är svårare att dimensionera,

varför det är rimligt att kommunen skall få sälja sådant överskott som uppkommit tillfälligtvis och oförutsett. Även i sådana fall bör verksamheten enbart vara dimensionerad för det egna behovet och inte för någon extern försäljning. Om tillfälliga överskott råkar uppstå i efterhand är det dock enligt rådets mening rimligt att detta överskott kan säljas, men endast om det sker i begränsad omfattning och det verkligen är frågan om tillfälliga och oavsiktliga överskott. Dimensioneringsvärigheter är sålunda inget argument för att varaktigt sälja en viss tjänst externt.

Odelbarheter

Ibland säljer offentliga aktörer varor eller tjänster på den externa marknaden med argumentet att s.k. odelbarheter råder. Med det menas att en offentlig aktör har en intern kapacitet som inte kan användas fullt ut för det egna behovet och som samtidigt representerar en odelbarhet, dvs. det är inte möjligt att över huvud taget köpa in en kapacitet som motsvarar det interna behovet.

Enligt Konkurrensrådet kan odelbarheter av detta slag i sig utgöra ett argument för att tillåta sådan försäljning på en extern marknad. Problemet är dock att det som uppfattas vara odelbarheter kanske bara är ett uttryck för felaktiga investeringsbeslut. Sådana beslut kan uppkomma av att det faktiskt fanns maskiner eller annan kapitalutrustning av mindre dimension tillgängliga vid inköpstillfället, eller att det begränsade egna behovet skulle ha gjort det mer ekonomiskt fördelaktigt att köpa kapaciteten externt. Odelbarheten är i sådana fall inte given på förhand.

En berättigad fråga är därför hur ofta en äkta odelbarhets-situation i praktiken uppkommer. Att i efterhand motivera en viss försäljning med förekomst av odelbarheter är enligt Konkurrensrådets uppfattning inte ett tillräckligt argument för att godta försäljningen. En förutsättning är då att det är frågan om "äkta" odelbarheter, dvs. att det råder en odelbarhetssituation redan vid investeringstillfället och att det inte är möjligt att i efterhand dimensionera verksamheten utan att det uppstår permanenta överskott, t.ex. genom avyttring. Enligt Konkurrensrådets uppfattning går det således inte att i efterhand använda sig av odelbarhetsargumentet i stället för att anpassa dimensioneringen efter det egna behovet.

6.3 Prövning av det offentliga åtagandet

Allmänt om kommittéförordningens krav

Enligt kommittéförordningen⁵¹ skall alla kommittéer pröva det offentliga åtagandet. Förordningens krav ersätter de tidigare generella kommittédirektiven⁵² till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att offentliga åtaganden förutsättningslöst skall prövas. Enligt riktlinjerna för denna prövning⁵³ skall utgångspunkten för analysen inte vara nuläget utan ett tänkt läge utan ett offentligt åtagande. Vägledande vid bedömningen skall vara de bakomliggande, egentliga målen för verksamheten. Nyttan av åtgärderna skall då vägas mot de samhällsekonomiska kostnaderna. Om ett åtagande bedöms vara motiverat skall kommittén vidare överväga om åtagandet skall vara statligt eller kommunalt.

Av kommittéförordningen och dess närmare riktlinjer framgår att prövning av det offentliga åtagandet skall ske med utgångspunkt i den del av den ekonomiska teorin som kallas välfärdsteorin. I riktlinjerna hänvisas främst till Finansdepartementets promemoria om motiv för offentliga åtaganden.⁵⁴

Allmänt om välfärdsteorin

Enligt teorin anses marknadsekonomin klara av att producera de flesta varor och tjänster på ett för konsumenterna bra sätt utan offentliga korrigeringar eller offentlig produktion. Teorin har därför koncentrerat sig på att undersöka vilka varor och tjänster som näringslivet inte klarar av att producera på ett tillfredsställande sätt, vilket sammanfattas i begreppet marknadsmisslyckanden. Inom dessa områden är det då motiverat att det offentliga på ett eller annat sätt griper in på marknaden.

Inom denna teoribildning görs dock inte några tydliga ställningstaganden för när offentliga åtaganden bäst uppfylls genom att det allmänna själv producerar tjänsterna. Snarare är det andra typer av offentligt agerande som brukar rekommenderas, t.ex. lagreglering, prisreglering, subventioner eller beskattning. Det

⁵¹ 1998:1474.

⁵² 1994:23.

⁵³ Ds 2000:1.

⁵⁴ Ds 1994:53.

gör att välfärdsteorin bara kan ge en grov vägledning när det gäller frågan vad det offentliga bör producera och inte producera.

Kollektiva varor

En faktor som anses motivera offentliga ingrepp är förekomsten av s.k. kollektiva nyttigheter. Definitionen av en sådan tjänst är att ytterligare konsumenter kan dra nytta av tjänsten utan att därigenom begränsa den mängd som är disponibel för andra. Härigenom uppkommer ett finansieringsproblem (det s.k. freeriderproblemet). I normalfallet går det inte att förhindra ytterligare konsumtion utan betalning, varför det blir svårt för ett privat företag att finansiera tjänsten i fråga. Sådana tjänster produceras därför ofta inom den offentliga sektorn. Det finns i praktiken få varor eller tjänster som i sin helhet är renodlat kollektiva. Vissa varor eller tjänster har en kollektiv karaktär upp till en viss volymnivå, vilket kan vara tillräckligt för att det ovan nämnda finansieringsproblemet skall uppkomma. Försvarsmakten och det gamla fyrväsendet kan sägas utgöra exempel på mer renodlade kollektiva nyttigheter som är svåra att finansiera på annat sätt än via skatter. Broar och vägar är exempel bara upp till en viss nivå. Så fort trängsel uppkommer gäller inte den ovan redovisade definitionen på en kollektiv nyttighet. Samtidigt kan offentlig produktion motiveras av skälet att det behövs en övergripande planering för att åstadkomma en samhällsekonomiskt optimal dimensionering av vägnät och järnvägsnät.

Ett prissättningsproblem uppkommer också vid förekomst av kollektiva nyttigheter, nämligen att det företagsekonomiskt optimala priset avviker från vad som är samhällsekonomiskt optimalt. Teorin visar att det samhällsekonomiskt optimala priset ligger i nivå med marginalkostnaden för ytterligare konsumtion. För en bro med ledig kapacitet är marginalkostnaden, dvs. att ytterligare en resenär utnyttjar bron, mycket låg. Med ett pris som motsvarar denna marginalkostnad kommer det inte att vara möjligt för ett privat företag att finansiera ett brobygge. Även med offentlig finansiering är prissättningsfrågan ett problem, vilket inte minst belyses av prisdiskussionerna runt Öresundsbron.

I praktiken ifrågasätts sällan att det offentliga har ett huvudmannaskap för produktionen av varor eller tjänster med karaktären av kollektiv nyttighet. Konkurrens mellan offentliga och privata

aktörer uppkommer därför oftast i de fall den offentliga sektorn väljer att upphandla tjänster av detta slag, samtidigt som man behåller en egen kapacitet som de externa anbudena jämförs med.

Hög grad av stordriftsfördelar

I vissa branscher kan råda så stora inslag av stordriftsfördelar att ett enda företag är kapabelt att producera tjänsten till lägre kostnad än om flera företag agerade på marknaden. Om inga ingripanden sker kommer i slutändan ett privat monopol att etableras. Teorin visar då att det privata monopolföretaget kommer att optimera sin vinst genom att erbjuda en produktionsvolym som är lägre än den samhällsekonomiskt optimala och samtidigt ta ut priser som medger en onaturligt hög vinstnivå. Sådana vinster brukar kallas monopolvinster. Förhållandet kan då motivera offentliga ingripanden i form av en prisreglering eller övertagande av ägande.

Stordriftsfördelar finns i de flesta branscher upp till en viss produktionsvolym, men det är ovanligt med stordriftsfördelar vid så stora produktionsvolymerna att de täcker hela marknadens efterfrågan. Därför är det relativt få marknader som kan karaktäriseras som naturliga monopol. Den moderna teknikutvecklingen har dessutom reducerat antalet naturliga monopol ytterligare.

En betydande del av den statliga och kommunala produktionen av tjänster har historiskt kunnat motiveras från utgångspunkten att det har varit frågan om naturliga monopol. Det gäller särskilt de stora infrastrukturella sektorerna; tele, järnvägar, el, gas, fjärrvärme m.m. De minskade inslagen av stordriftsfördelar kan sägas vara huvudskälet till att dessa sektorer för närvarande är föremål för genomgripande avregleringar. I flera fall, t.ex. inom el- och järnvägsområdet, har man också separerat den del av branschen som fortfarande har karaktär av naturligt monopol från de delar som kan konkurrensutsättas. Att det finns offentliga aktörer på dessa marknader ifrågasätts sällan, eftersom det i en övergångsfas är naturligt att både offentliga och privata aktörer uppträder. Däremot kan diskussionerna i enskilda fall vara intensiva, exempelvis vad gäller frågan om staten skall sälja ut Telia eller om man i en kommun skall sälja sitt energibolag.

Produktion med samhällsekonomiskt värdefulla bieffekter (s.k. positiva externa effekter)

All produktion som utförs i näringslivet kan naturligtvis sägas vara värdefull för samhället. Det finns dock en typ av produktion som har ett samhälleligt värde som påtagligt överstiger den enskildes betalningsvilja och som samhället därför av hävd har tagit ett stort ansvar för. Ett annat sätt att uttrycka detta förhållande är att produktionen av en viss tjänst inte bara har gynnsam effekt för köparen, utan också för andra individer i samhället. Ett typiskt exempel är utbildning. Att en viss person skaffar sig en god utbildning gynnar inte bara personen själv utan ger också positiva bieffekter åt övriga medborgare, då hög generell utbildningsnivå leder till högre generellt välstånd.

Typiskt för positiva bieffekter av detta slag är att det finns en total betalningsvilja för att produktionen skall komma till stånd, men att det är svårt eller kanske helt omöjligt att på en marknad få till stånd ett möte mellan köpare och säljare. Det kan t.ex. finnas en betalningsvilja för det öppna landskapet som en lantbrukare skapar genom sin djurhållning, men denne kan inte ta betalt av de "kunder" som konsumerar denna miljö. I bästa fall producerar lantbrukaren det önskade landskapet i alla fall, även om bonden bara strävar efter att sälja kött eller mjölk som ett resultat av sin djurhållning. Risken är dock att en bonde som enbart ser slakterier eller mejerier som sin enda kund väljer att organisera sin djurhållning så att de positiva bieffekterna av en öppen landskapsbild inte kommer till stånd. Den betalningsvilja som då inte kan komma till stånd på en vanlig marknad skulle då kunna motivera någon form av stöd. Det bör för tydlighetens skull framhållas att ovanstående resonemang inte skall ses som något inlägg i den allmänna debatten om jordbrukets regleringar. De sistnämnda innehåller för övrigt till största delen ekonomiskt stöd för att producera jordbruksvaror. Sådan produktion kan rimligen inte motiveras med argumentet att det saknas möjlighet att kanalisera betalningsviljan.

Antagandet är att om man överläter åt det privata näringslivet att producera tjänster av detta slag utan samhälleliga korrigeringar kommer den totala produktionsvolymen att bli lägre än den samhällsekonomiskt optimala. En likartad situation inträffar när investeringsbeslut har osedvanligt lång tidshorisont. Enligt teorin tenderar såväl privatpersoner som företag att övervärdera kortsiktig nytta och undervärdera långsiktig nytta.

Det offentliga kan antingen korrigera dessa förhållanden genom att subventionera varan eller tjänsten i fråga, eller att utföra produktion i egen regi. I exemplet med landskapsbilden är det naturligt att korrigeringen sker med subventioner, medan korrigeringar inom t.ex. utbildning traditionellt har skett huvudsakligen genom offentlig produktion. I praktiken kan många av de s.k. mjuka tjänsterna inom den offentliga sektorn, som utbildning, sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg och biblioteksväsende, motiveras från utgångspunkten att de ger påtagliga positiva samhälls-ekonomiska bieffekter. Dessa tjänster är också i sin helhet eller till stor del anslagsfinansierade. Konkurrens mellan offentliga och privata aktörer uppkommer därför i första hand genom att verksamheterna i en eller annan form upphandlas av det offentliga, eller att olika former av kundvalssystem inrättas.

Det finns också delar av dessa mjuka sektorer som prisfinansieras fullt ut. Inom särskilt utbildningsområdet, men också till viss del sjukvårdsområdet och barnomsorgen, finns en ganska stor sådan prisfinansierad sektor. Oftast domineras de sistnämnda marknadssegmenten av privata företag, men offentligt ägda sjukhus eller skolor/universitet bedriver ofta uppdragsverksamhet som i mer eller mindre hög grad konkurrerar med de privata företagen.

En intressant fråga är då om det är motiverat att det offentliga också producerar tjänster utanför den anslagsfinansierade delen av dessa sektorer. När det gäller skolans och universitetens uppdragsutbildning kan sägas att den efterfrågan som finns från både andra offentliga institutioner och näringslivet inte alltid i tillräcklig omfattning och med tillräcklig kvalitet skulle kunna erbjudas av privata utbildningsföretag. Det gäller särskilt om de offentliga skolorna koncentrerar sig på den typ av utbildning som man har särskilda förutsättningar för, dvs. sådan utbildning som redan ges inom det ordinarie utbildningsväsendet. De offentliga skolornas uppdragsutbildning kan därför antas bidra till att den totala mängden kvalificerad utbildning ökar. Att det i sin tur finns ett starkt samband i en ekonomi mellan välfärd och hög utbildningsnivå får också anses väl dokumenterat. Det får därför sägas vara väl motiverat att de offentliga skolorna och högskolorna även utför uppdragsutbildning, även om det i mer eller mindre hög grad sker i konkurrens med privata utbildningsföretag.

Det finns också produktion som ger negativa bieffekter från samhälls-ekonomisk utgångspunkt. De karaktäriseras av att den samhälls-ekonomiska kostnaden för en viss produktion är högre än

den enskilde producentens kostnad. Ett känt exempel är miljöföreningar som uppkommer till följd av produktion av en viss vara. Det är dock ovanligt att förekomst av externa negativa effekter används som motiv för att den offentliga sektorn skall producera konkurrensutsatta produkter i egen regi. Vanligen sker korrigeringen genom lagar eller skatter.

Bristande information

Ett annat marknadsmisslyckande anses uppkomma till följd av bristande information hos antingen säljare eller köpare på en viss marknad, s.k. informationsasymmetri. Bristande information kan i och för sig alltid uppkomma när en viss individ låtit bli att skaffa sig tillgänglig information. Här intresserar man sig dock i första hand för informationsbrist som har en mer eller mindre oundviklig karaktär på grund av rådande förhållanden inom verksamhetsområdet. Oftast är det köparen som hamnar i detta "kroniska" informationsunderläge. Ett exempel är en patient som besöker ett sjukhus. Ett annat exempel skulle kunna vara en bilägare som lämnar sin bil på en verkstad.

Bristande information är en typ av marknadsmisslyckande som statsmakterna främst försökt undanröja med lagstiftning, t.ex. konsumentlagstiftning. Förekomst av asymmetrisk information har dock även anförts som kompletterande argument för att t.ex. bedriva sjukvård i offentlig regi.

6.4 Avslutande reflexioner

När man jämför de motiv som anförts för att det offentliga skall kunna bedriva konkurrensutsatt verksamhet kan det upplevas som att välfärdsteorins argument skiljer sig påtagligt från de argument som i ärendena framförs av olika företrädare för stat, landsting och kommuner. Till stor del får dock denna åtskillnad ses som naturlig. Välfärdsteorin utgår främst från det offentliga som marknads-korrigerare, medan de argumenten i ärendena främst handlar om motiv för det offentliga som marknadsaktör. De skilda sätten att formulera argument speglar också förhållandet att företrädare för stat, kommuner och landsting utgår från praktiska förhållanden, medan välfärdsteorin har en mer teoretisk karaktär.

En närmare granskning av de olika sätten att argumentera visar också att man ofta säger samma sak men på olika sätt. När en kommun motiverar viss verksamhet med att det saknas tillräckligt med privata aktörer, kan den bakomliggande faktorn vara förekomst av stordriftsfördelar eller att tjänsten i fråga har viss kollektiv karaktär.

Välfärdsteorin tar dock inte upp alla relevanta argument för att offentliga aktörer skall kunna få bedriva konkurrensutsatt verksamhet. Framför allt behandlas inte frågan om samproduktionsfördelar. Att välfärdsteorin inte tar upp alla argument för offentlig verksamhet har också påpekats i andra sammanhang. I utredningen "Omprövning av statliga åtaganden"⁵⁵ framhålls att välfärdsteorin är svår att tillämpa i praktiken och att analyser i det enskilda fallet inte alltid ger tillräcklig vägledning för att avgöra om ett visst åtagande skall anses vara en uppgift för det offentliga eller inte.

När det gäller den offentliga sektorns traditionella område finns inte skäl att ifrågasätta existensen av offentliga aktörer, inte ens i de fall verksamheten har konkurrensutsatts. Även i de fall staten eller en kommun väljer att upphandla en förhållandevis stor del av sitt behov i konkurrens kan det finnas behov av egen produktionskapacitet. I den mån huvudmannen upphandlar hela eller delar av verksamheten i konkurrens kommer i praktiken den egna produktionsenheten i en eller annan form att hamna i en konkurrensituation med privata leverantörer. Behovet av en egen produktionskapacitet innebär dock inget motiv till att också använda kapaciteten för försäljning till externa kunder.

Under senare tid har flera traditionella offentliga verksamhetsområden som bedrivits som lagenliga monopol konkurrensutsatts genom avreglering. I åtminstone ett övergångsskede uppkommer konkurrens mellan offentliga och privata aktörer. Det går i sådana situationer inte att kräva att de offentliga aktörerna omedelbart skall dra sig tillbaka från marknaden. Närvaron av offentliga aktörer på sådana marknader kan därför inte ifrågasättas i sig.

Från välfärdsteoretiska utgångspunkter kan också betydande delar av den traditionella offentliga sektorns verksamhet motiveras med att produktionen har tydliga positiva samhällsekonomiska effekter. Ett annat sätt att uttrycka detta förhållande är att den totala betalningsviljan inom ekonomin för produktionen i fråga påtagligt överstiger den summerade efterfrågan från köpare. Detta

⁵⁵ SOU 1995:93.

är fallet när viss produktion inte bara ger nytta åt köparen utan också till andra individer i samhället. Detta innebär i sin tur att en helt privat marknad utan offentliga aktörer visserligen klarar av att producera de aktuella tjänsterna, men inte till en totalvolym som är optimal från samhällsekonomisk utgångspunkt.

Det är betydligt svårare att hitta relevanta skäl till att offentliga aktörer skall medges rätt att producera tjänster inom den del av näringslivet som av tradition är förbehållen det privata näringslivet. I de allra flesta situationer torde det inte gå att hitta några bärande motiv över huvud taget. Konkurrensrådet har dock funnit att i tre undantagssituationer kan en sådan produktion vara motiverad.

- a) En så hög grad av samproduktionsfördel föreligger mellan monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet, att det är samhällsekonomiskt motiverat att tillåta en offentlig aktör som bedriver monopolskyddad verksamhet att också agera på viss angränsande och konkurrensutsatt marknad. Motivet är dock enligt rådets uppfattning inte giltigt i de fall den monopolskyddade verksamheten består av myndighetsutövning i vilken den offentlige aktören direkt kan påverka sin marknadsposition inom den konkurrensutsatta sektorn.
- b) Avsaknad av privata alternativ råder inom t.ex. ett glesbygdsområde. Ett kriterium för att offentliga aktörer skall producera sådana varor eller tjänster bör då vara att de har en påtaglig betydelse för kunderna inom regionen. Ett ytterligare kriterium är att varorna eller tjänsterna inte på ett enkelt sätt kan köpas från leverantörer lokaliserade i angränsande eller andra delar av landet.
- c) Svårigheter att dimensionera ett internt behov, t.ex. kommuninternt, utan att det uppstår tillfälliga och oavsiktliga överskott. Ett sådant förhållande kan innebära ett motiv till att få möjlighet att sälja sådant tillfälligt och oavsiktligt överskott av begränsad omfattning, även om det inte i normalfallet är en uppgift för offentliga aktörer att sälja tjänster av aktuellt slag.

7 Problemlösning 1: Den offentliga sektorn drar sig tillbaka

Kapitel 6 innehåller en genomgång av de relevanta argument som enligt Konkurrensrådet finns som motiv för offentlig produktion, även i de fall den blir konkurrensutsatt. Verksamheter som saknar sådana relevanta argument bör därför den offentliga sektorn avstå från att bedriva. Därmed har man också angett ett sätt att lösa problemen med bristande konkurrensneutralitet mellan privat och offentlig sektor. Om den offentliga sektorn drar sig tillbaka från en marknad finns självklart inte heller något konkurrensneutralitetsproblem kvar.

Mot denna bakgrund innehåller detta kapitel en redovisning av vilken typ av verksamhet som Konkurrensrådet menar att den offentliga sektorn bör upphöra med att bedriva.

7.1 Argument för konkurrensutsatt verksamhet som saknar relevans

I de ärenden som granskats har Konkurrensrådet funnit att det även finns argument för att bedriva offentlig konkurrensutsatt verksamhet som saknar relevans. Ett sådant argument är att en intern enhet har utsatts för konkurrens från det privata näringslivet genom upphandlingar och därför bör få sälja på den externa marknaden för att inte tappa marknadsandelar. Det är invändningsfritt att bygga upp en intern enhet som utför tjänster som också går att köpa på den externa marknaden. Motivet kan vara att det skulle vara mer kostnadseffektivt att ha en intern enhet än att anlita externa utförare. Detta motiv kan dock enligt rådets uppfattning inte i sig användas som argument för att också starta extern försäljning. Om förvaltningen väljer att på ett eller annat sätt konkurrensutsätta den egna enheten – även det ett fritt val – är detta snarare ett uttryck för att förvaltningen inte är säker på att

det interna alternativet är det bästa. Det bör också i sammanhanget nämnas att i kommunal verksamhet blir sådan extern försäljning ofta lagstridig, vilket framgår av exemplen i avsnitt 7.2.

Interna enheter behöver inte alltid vara utsatta för extern konkurrens. I syfte att öka den interna kostnadseffektiviteten kan enheter bildas inom ramen för ett internprissystem, där andra enheter inom förvaltningen tilldelas ett budgetansvar och får välja hur mycket av denna budget som skall användas till exempelvis resor, städning eller kontorsvaror. En sådan intern resultat- eller balansenhet får då en roll som inte är olik ett företag, särskilt som enhetens totala årliga verksamhetsvolym inte blir given på förhand utan efterfrågebaserad. Inte heller detta förhållande kan dock utgöra ett motiv till att enheten skall ges rätt att sälja tjänster externt.

Ibland är avsikten med en intern enhet att på sikt avknoppa verksamheten och att den därför under en övergångsperiod behöver få "träna i ett skarpt läge". Det går i sig att ha en viss förståelse för denna övergångsproblematik, och problemen kring avknoppning har tidigare behandlats i detta betänkande (se avsnitt 5.9). Samtidigt måste framhållas att om en extern försäljning från en kommunal verksamhet bedrivs med ovanstående argument överträds i normalfallet kommunallagen.

I några av ärendena har sysselsättningskäl och övertalighetsproblem framhållits som motiv för att bedriva den ifrågasatta verksamheten. Man kan ha en viss förståelse för detta argument, särskilt mot bakgrund av den höga arbetslösheten i Sverige under en stor del av 1990-talet. Likväl är detta inget hållbart argument för att enheter som byggts upp för internt bruk också börjar sälja på den öppna marknaden. Den offentliga sektorn måste, i likhet med den privata, löpande dimensionera verksamheten efter det egna behovet.

Ett annat argument som framförts är att en viss extern försäljning inte skall ses som en konkurrensutsatt verksamhet i vanlig mening utan att det enbart är frågan om en service till kommunmedborgare eller andra kunder. Ett kompletterande argument är ibland att kunderna uttryckligen har efterfrågat den aktuella försäljningen. Enligt Konkurrensrådets uppfattning har detta argument relevans endast om bakgrunden är att det saknas privata alternativ, en situation som redan behandlats i kapitel 5. Det går däremot inte generellt sett att motivera konkurrensutsatt verk-

samhet med detta argument. I så fall skulle den offentliga sektorn kunna bedriva nästan vilken produktion som helst.

Ett argument som ibland framförs är att verksamheten har en sådan begränsad omfattning att redan detta förhållande gör att en viss extern försäljning bör accepteras. De negativa effekterna på marknaden skulle därmed vara försumbara. En liknande argumentering är att överskottsförsäljning är i sin ordning, bara den inte uppgår till en alltför hög andel av produktionen. Enligt Konkurrensrådets uppfattning är argument av detta slag inte giltiga, eftersom även en "obetydlig" verksamhet kan få påtagligt negativa effekter för enskilda småföretag. Det bör också framhållas att även till synes obetydliga verksamheter sammantaget kan få ansevärd volym, t.ex. om de utförs av ett stort antal kommuner i landet eller av ett stort antal statliga myndigheter. Samtidigt bör nämnas att myndigheter ofta säljer informationstjänster av olika slag i begränsad omfattning, t.ex. utredningar och annat informationsmaterial. Sådan försäljning är i normalfallet invändningsfri om den utgör ett led i myndighetsrollen, särskilt som det kan ifrågasättas om sådana tjänster är konkurrensutsatta över huvud taget.

7.2 Exempel från Konkurrensrådets ärenden

Nedan presenteras ett antal ärenden som inkommit till Konkurrensrådet och där rådet sålunda gjort bedömningen att den ifrågasatta verksamheten inte bör produceras av den offentliga sektorn på en öppen marknad. Exempelsamlingen är inte uttömmande, men bör ge en god bild av vilka typer av verksamheter det är frågan om.

Exemplet städtjänster

I ett ärende konstaterades att en kommun bedrev försäljning av städtjänster både till externa kunder inom kommunen och till kunder utanför kommunen (dnr 17/98). Den externa försäljningen uppgick till 5–7 procent. Konkurrensrådet konstaterade att det står en kommun fritt att ha en egen städkapacitet, men att extern försäljning av städtjänster faller utanför den kommunala kompetensen. Rådet konstaterade att det utrymme som rättspraxis medgett för tillfällig överskottsförsäljning inte kunde åberopas i det aktuella fallet. Både den totala omsättningen och andelen externa

uppdrag har varit relativt stabila under senare år, varför överskottskapaciteten inte uppkommit genom en plötslig efterfrågeminskning. Konkurrensrådet framhöll att rättspraxisen utgör en bra avvägning mellan kravet på konkurrensneutralitet och kravet på att bättre utnyttja tillgängliga resurser när efterfrågan tillfälligtvis viker.

I ärendet kunde tvärtom visas att överskottet uppkommit genom en medveten strategi. Rådet framhöll vidare att städverksamhet av detta slag inte har någon karaktär av kapitalintensiv verksamhet, vilket förenklar möjligheterna att löpande anpassa verksamhetsvolymen efter det interna behovet. Vidare att det inte rör sig om en marknad där det saknas brist på privata alternativ. Rådet rekommenderade därför kommunen att upphöra med den externa försäljningen.

Exemplet växtförsäljning

I ett ärende ifrågasattes att en kommun bedrev växtförsäljning till allmänheten (dnr 19/98). Konkurrensrådet konstaterade att en kommun har rätt att producera växtprodukter för kommunens eget bruk, dvs. för utplantering i kommunens parker och på andra offentliga platser. Verksamheten bör därmed vara dimensionerad för dessa behov. Om tillfälligt överskott råkar uppstå var det enligt rådets mening rimligt att kommunen skall kunna sälja detta överskott i efterhand, beroende på de svårigheter som finns att exakt dimensionera en verksamhet av detta slag. Kommunen skall dock kunna visa att det verkligen är fråga om ett oförutsett och tillfälligt överskott.

I ärendet kunde konstateras att kommunen hade haft permanenta överskott av sin växtodling under ett antal år. Under år 1997 motsvarade den externa försäljningen ca en tredjedel av den totala produktionen. Försäljning och marknadsföring har skett före och under säsongen, dvs. innan det gått att fastställa om överskott uppkommer. Enligt rådet innebar dessa omständigheter att överskotten inte bara var ett uttryck för den svårighet som naturligen ligger i att exakt planera det totala växtbehovet i kommunen, utan också hade uppkommit som en konsekvens av en medveten och planerad strategi att också sälja på en extern marknad.

Enligt rådets mening var både överskottsnivåer motsvarande en tredjedel av den totala försäljningen och det sätt på vilket försäljningen genomfördes oförenliga med kravet på konkurrensneutralitet. Rådet uppmanade därför kommunen att anpassa sin verksamhet till kommunens egna behov och enbart sälja till externa kunder när det i efterhand fastställts att en säsongsinriktad produktion har gett ett överskott.

Exemplet försäljning av diverse tekniska tjänster

I ett ärende konstaterades att ett s.k. servicekontor bedrev försäljning av diverse tjänster av främst teknisk karaktär till företag och privatpersoner (dnr 9/99). Den externa försäljningen bestod bl.a. av tjänster såsom svets- och smidesarbeten, uppsättande och reparation av staket, räcken och lekredskap, blåstring och lackering av fordon och metallkonstruktioner, sprutmålning av snickerier och möbler, olika typer av elinstallationer, fordonstvätt, uthyrning av fordon och köp av bränsle samt diverse trädgårdstjänster.

Konkurrensrådet konstaterade att det inte tillhör en kommuns uppgift att på en extern marknad sälja tjänster av detta slag och att försäljningen till stor del stod i strid med kommunallagen. Till saken hörde att enheten i fråga, förutom ovan nämnda externa försäljning, både bedrev konkurrensutsatt verksamhet med kommunen som uppdragsgivare och kommunal verksamhet utan upphandling. Rådet rekommenderade kommunen att upphöra med den externa försäljningen i fråga.

Exemplet arkitekttjänster

I ett ärende konstaterades att arkitektkontoret i en kommun vid sidan av ordinarie uppgifter också sålde arkitekttjänster på den öppna marknaden (dnr 45/98). Försäljningen hade under åren 1995 till 1998 uppgått till mellan 2 och 12 procent av den totala verksamhetsvolymen.

Konkurrensrådet framhöll i sitt yttrande att arkitekttjänster är en verksamhet som normalt utförs av privata arkitektkontor. Det finns heller ingen dokumenterad brist på utbudet av arkitekter. Rådet påpekade vidare problemet med att det fanns en koppling till de bygglovsprocesser som handläggs inom byggnadsnämnden dit arkitektkontoret hörde. En privatperson som anlitar stadsarkitek-

ten för ett arkitektuppdrag kan uppfatta att möjligheten ökar att få en snabbare och mer positiv behandling i bygglovsärenden och eventuella andra kommunala prövningstillstånd. Det kunde därför också bedömas att kommunen, redan genom att träda in på den externa marknaden för arkitekttjänster, erhåller en konkurrensfördel jämfört med privata arkitekter. Denna fördel vilade på annan grund än hur väl själva arkitektarbetet utförs, vilket enligt rådet upphävde konkurrensneutraliteten. Konkurrensrådet rekommenderade mot denna bakgrund att kommunen skulle upphöra med att sälja arkitekttjänster till externa kunder.

Exemplet larmtjänster

I ett ärende konstaterades att en räddningstjänst, vars verksamhet omfattade ett antal angränsande kommuner, bedrev olika former av larmtjänster (dnr 11/00). I räddningstjänstens ordinarie verksamhet ingick att ha en växel dit larm om bränder m.m. inkommer. Man hade också byggt upp en larmcentral som tar emot inbrottslarm och andra larm från lokaler som ägs av kommunerna, t.ex. skol- och förvaltningslokaler. Det kunde också vara fråga om personliga säkerhetslarm, exempelvis trygghetslarm inom äldreomsorgen.

Enligt Konkurrensrådet skall sådan verksamhet ses som helt naturliga uppgifter för en kommunal räddningstjänst, då de är inriktade mot räddningstjänstens uppgifter och kommunernas interna behov. Rådet framhöll också att det är i sin ordning att en kommunal räddningstjänst tecknar avtal med externa företagskunder om automatisk brandlarmsöverföring, dvs. att mot en ersättning få ett brandlarm i en företagsägd fastighet direkt anslutet till kommunens räddningstjänst. En förutsättning är givetvis att fastigheten är lokaliserad inom kommunerna.

I ärendet framkom dock att räddningstjänsten också börjat bedriva larmtjänster på en extern marknad. Det kunde t.ex. vara frågan om larm som utlöses av larmdetektorer och sedan åtgärdas av larmcentralen i enlighet med avtal med kunden. Exempel kan vara tekniska larm för frysanläggningar, vattenpumpar och hissar. Företag kunde därmed teckna avtal om larm som har en sådan karaktär att det inte är aktuellt att räddningstjänsten skall svara för någon form av utryckning. Larmcentralens enda funktion blir då att vidarebefordra larmet till exempelvis jourmontörer och

liknande. Konkurrensrådet framhöll att det inte tillhör en kommuns uppgift att på en extern marknad sälja larmtjänster av sådant slag och att det torde stå i strid med den kommunala kompetensen. Konkurrensrådet rekommenderade därför att räddningstjänsten skulle upphöra med den aktuella försäljningen.

Exemplet tryckeritjänster

I några ärenden har konstaterats att kommuner bedriver försäljning av tryckeritjänster. Ett exempel gällde ett kommunförbund, som bedrev sådan försäljning inom ramen för en ideell förening (dnr 8/00). Konkurrensrådet konstaterade att det står en kommun fritt att ha ett tryckeri för interna behov. Det är också invändningsfritt att ett antal kommuner går samman om ett tryckeri, om man anser att detta kan sänka kommunernas tryckerikostnader. Det är inte alltid som en kommuns storlek är den optimala för en viss verksamhet, varför det kan ses som naturligt att samarbete av sådant slag regelmässigt förekommer. Rådet framhöll samtidigt att en extern försäljning av tryckeritjänster inte tillhör de uppgifter en kommun skall ägna sig åt. Rådet rekommenderade därför de aktuella kommunerna att upphöra med den externa försäljningen av tryckeritjänster.

Exemplet försäljning av brandskyddsutrustning

I ett ärende rörande kommunala räddningstjänster konstaterades att flera av dessa bedrev försäljning av brandskyddsutrustning. Konkurrensrådet framhöll att det inte fanns något att invända mot att en kommun anlitar den egna räddningstjänsten för att ombesörja installation och underhåll av brandskyddsutrustning i kommunens egna lokaler.

Konkurrensrådet menade däremot att räddningstjänsterna inte skall bedriva extern försäljning av brandskyddsredskap på den öppna marknaden. Rådet pekade på problemet att räddningstjänsten i sin myndighetsutövning har en möjlighet att ge sig själv fördelar på marknaden genom att vid brandsyn informera fastighetsägaren om att erforderliga köp kan ske hos räddningstjänsten. Ett annat problem är att räddningstjänsten med denna försäljning kan uppfattas ha en roll som typgodkännare av brandskyddsutrustning, trots att räddningstjänsterna i realiteten

inte gjorde någon kvalitetsbedömning utan enbart sålde de varor som man fått bästa pris för vid upphandling. Det kunde vidare konstateras att det i normalfallet inte saknas privata leverantörer av brandskyddsutrustning. Mot denna bakgrund rekommenderade Konkurrensrådet att landets räddningstjänster skulle upphöra med försäljning av brandskyddsutrustning. Rådet framhöll samtidigt att om det kunde dokumenteras att det saknades privata alternativ i någon glesbygdskommun kan ett sådant förhållande däremot leda till en annan bedömning.

Exemplet bageri- och kaféverksamhet

Ett flertal ärenden har inkommit till Konkurrensrådet som rör bageri- och kaféverksamhet. En bakgrund i flera av dessa ärenden är att kommunen försökt sysselsätta arbetslösa i sådan verksamhet, t.ex. i form av s.k. arbetsprövning. Ofta, men inte alltid, har kaféverksamheten varit placerad i kommunala byggnader som stadshus, bibliotek och skolor. I ett ärende rörande bageri- och kaféverksamhet (dnr 2/00) konstaterade Konkurrensrådet att det kunde anses rimligt att en kommun har ett arbetsställe som bedrivs primärt för arbetsprövning. Med en sådan ordning får man möjlighet att bedöma om långtidsarbetslösa och andra personer som står utanför arbetsmarknaden klarar av att sköta ett arbete på ett tillfredsställande sätt. Rådet framförde uppfattningen att verksamheten i så fall organiseras på ett sådant sätt att försäljningen sker i kommunala lokaler och riktas mot kommuninternt bruk. Rådet konstaterade samtidigt att det inte är en kommunal uppgift att bedriva bageri- eller kaféverksamhet med extern försäljning till företag eller privatpersoner.

Exemplet skogsvårdstjänster

I ett ärende konstaterades att den statliga skogsvårdorganisationens avgiftsbelagda verksamhet inbegrep skogsvårdstjänster som röjning, gallring, huggning och slybekämpning (dnr 37/99). Konkurrensrådet konstaterade att detta inte är några verksamheter som myndigheten har några särskilda förutsättningar för att bedriva och att det på marknaden finns tillräckligt med privata alternativ.

Rådet rekommenderade därför regeringen att i kommande direktiv till skogsvårdsorganisationen tydliggöra att myndigheten inte bör bedriva sådan verksamhet som privata företag normalt utför. Eventuell uppdragsverksamhet bör i stället vara inriktad mot sådan verksamhet som myndigheten har särskild kompetens för och som marknaden inte kan bedömas tillhandahålla i önskvärd grad.

Exemplet park- och trädgårdstjänster, fastighetsskötsel m.m.

I ett ärende framkom att ett kommunägt företag utförde tjänster inom park- och trädgårdsområdet samt tjänster inom fastighetsskötselområdet (dnr 11/99). Kommunen var dominerande kund, men extern försäljning skedde till kommuner, landsting, bostadsföretag och privatpersoner. Försäljningen stöddes av en aktiv marknadsföring på Internet. Vidare såldes tjänster inom hydraulikområdet till bl.a. återförsäljare av bilar. Konkurrensrådet konstaterade att det inte tillhör en kommuns uppgift att på en extern marknad sälja tjänster av sådant slag. Rådet bedömde att verksamheten stod i strid med kommunallagen och rekommenderade därför kommunen att upphöra med försäljningen.

7.3 Avslutande reflexioner

Som framgår av ovanstående redovisning finns det ett antal verksamheter som bedrivs i offentlig regi och där det bästa sättet att komma till rätta med konkurrensstörningen är att det offentliga upphör med att producera tjänsten i fråga. Även om exemplen kan uppfattas gälla helt olika verksamhetstyper finns det flera faktorer som knyter exemplen samman. Typiskt för dessa verksamheter är att

- a) produktionen inte har någon allmännyttig eller kollektiv karaktär,
- b) produktionen saknar påtagliga inslag av stordriftsfördelar eller samproduktionsfördelar,
- c) det i normalfallet inte råder någon brist på privata företag som kan tillhandahålla varorna eller tjänsterna i fråga.

Kännetecknande för dessa verksamheter är också att kunderna vanligtvis består av privatpersoner eller privata företag. Vidare att produktionen oftast representerar ganska låga volymer och därför

har marginell betydelse för den totala offentliga ekonomin, men ändå innebär påtagliga störningar för ett begränsat antal företag, inte minst därför att konkurrensen från den offentliga produktionen upplevs som oväntad och oförutsägbar. I vissa fall kan också inträffa att den offentlige aktören kan utnyttja en myndighetsutövande roll för att tillskansa sig fördelar på den konkurrensutsatta marknaden.

När kommuner och landsting bedriver denna typ av produktion är det mycket som talar för att kommunallagen överträds. Konkurrensrådet har också i merparten av de ovan redovisade ärendena framhållit att så torde vara fallet. Av intresse är här att jämföra med den välfärdsekonomiska analys i avsnitt 6.3 som redovisar de kriterier som bör vara uppfyllda för att motivera offentlig konkurrensutsatt verksamhet. Typiskt för de verksamheter som redovisas i kapitel 7 är att det saknas sådana relevanta motiv. Av detta kan slutsatsen dras att bedömningar med utgångspunkt i den välfärdsekonomiska teorin och från den rättspraxis som finns inom det kommunala området i stora drag sammanfaller. Sådana verksamheter som strider mot kommunallagen är sålunda också onödiga att producera från välfärdsteoretisk utgångspunkt.

Det är mer oklart om verksamheter av detta slag strider mot några bestämmelser ifall de utförs av statliga myndigheter. Det kan bara bedömas från fall till fall och med utgångspunkt i myndighetens instruktion. Här finns det inte någon direkt motsvarighet till rättspraxisen inom det kommunala området. Det är dock enligt Konkurrensrådets uppfattning uppenbart att de välfärdsteoretiska argumenten mot att den offentliga sektorn producerar tjänster av detta slag i lika hög grad gäller staten som kommuner och landsting. Därför är det också rimligt att instruktionerna för statliga myndigheter i detta avseende är synkroniserade med bestämmelserna i kommunallagen.

Konkurrensrådet gör därför bedömningen att om offentlig produktion upphörde inom verksamhetsområdena av detta slag skulle en betydande del av de nuvarande konkurrensstörningarna mellan offentlig och privat sektor upphöra. Det skulle inte minst gynna mindre företag som ofta med små resurser säljer tjänster av lokal karaktär.

8 Problemlösning 2: Konkurrens på så lika villkor som möjligt

Enligt regeringens direktiv har en central uppgift för Konkurrensrådet varit att utforma spelregler för konkurrensneutralitet mellan privata och offentliga företag. Förutsättningen är då att det finns marknader där det – i enlighet med kapitel 6 – finns motiv till att offentliga aktörer bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Den fortsatta framställningen i kapitel 8 tar således enbart sikte på de situationer där offentliga företag av ett eller annat skäl tillåts konkurrera med privata företag. Som framgår av detta kapitel innebär de skilda förutsättningarna för offentlig och privat sektor att någon fullständig konkurrensneutralitet inte kan uppnås. Vissa fördelar och nackdelar för den offentliga sektorn är i praktiken inte möjliga att korrigera. Målsättningen med dessa spelregler är därför att åstadkomma villkor för den offentliga sektorn som är så lika det privata näringslivets som möjligt, utan att för den skull bryta mot några lagar eller andra bestämmelser.

I avsnitten 8.1 till 8.5 redovisas rekommendationer rörande bl.a. ekonomiska mål, redovisning och prissättning. Avsnittet 8.6 behandlar de krav på transparens som enligt Konkurrensrådet bör vara uppfyllda. I avsnittet 8.7 diskuteras närmare i vilka situationer som rådets rekommendationer är tillämpbara respektive inte är tillämpbara.

8.1 Ekonomiska mål

Utgångspunkter

Den helt grundläggande förutsättningen för konkurrens på lika villkor är att både offentliga och privata aktörer har samma förutsättningar för att finansiera sin verksamhet. Det normala är att finansieringen enbart sker med kundintäkter. Detta förutsätter i

sin tur att offentliga aktörer åläggs ett ekonomiskt mål för sin verksamhet som så långt det är möjligt knyter an till de villkor som gäller för privat företagsamhet. Ett ekonomiskt mål kan uttryckas i vinsttermer, t.ex. i avkastningskrav. Om det ekonomiska målet inte är vinst kan det också uttryckas som hur stor del av kostnaderna som skall täckas av intäkter i en viss verksamhet. Utgångspunkten är därför att åstadkomma förhållanden som, med hänsyn till de grundläggande förutsättningarna mellan de båda sektorerna, ändå åstadkommer en så rimlig grad av konkurrensneutralitet att förhållandena upplevs som tillräckligt rättvisa.

Ett mål om full kostnadstäckning

Det går att argumentera för uppfattningen att fullständigt lika villkor endast kan åstadkommas om offentlig konkurrensutsatt verksamhet bedrivs med samma yttersta syfte som gäller i det privata näringslivet, dvs. att långsiktigt maximera vinsten. Sådana mål är dock inte i normalfallet tillåtna, med hänsyn till kommunal lagstiftning och avgiftsförordningen inom staten. Å andra sidan kan inte heller ekonomiska mål som innebär att offentlig verksamhet löpande blir subventionerad med skattemedel vara förenliga med konkurrensneutralitet. Mot denna bakgrund bör ett grundläggande ekonomiskt mål om full kostnadstäckning gälla offentlig konkurrensutsatt verksamhet. Detta mål ses som ett golv, inte ett tak. Från konkurrensneutralitetssynpunkt är det således inget som hindrar att målet sätts högre, även om det som nämnts ovan ofta är så att nuvarande bestämmelser förhindrar detta.

Ett ekonomiskt mål av detta slag är ett nödvändigt men ändå inte tillräckligt villkor för att konkurrens på lika villkor skall anses råda. Det förutsätter också ett tydliggörande av vilka konsekvenserna blir om målen inte uppfylls. Om verksamheten fortsätter att bedrivas år ut och år in trots att målet inte uppfylls går det inte att hävda att konkurrens på lika villkor råder. Det bör därför klargöras i riktlinjer från huvudmannen till den offentlige aktören att verksamheten kommer att omprövas om målen inte uppfylls. Alternativen kan t.ex. vara försäljning, avknoppning eller att verksamheten läggs ut på entreprenad.

De ekonomiska målen och villkoren i övrigt formuleras av den offentlige ägaren eller huvudmannen. Är det frågan om verksamhet i bolagsform bör målen vara formulerade i bolagsordning eller i

skriftliga ägardirektiv antagna på bolagsstämma. Även direktiv för verksamhet i förvaltningsform bör formuleras av respektive kommun, landsting eller av staten. Inom kommuner kan man dock ha den ordningen att kommunfullmäktige antar vissa övergripande mål för konkurrensutsatt verksamhet, medan ansvarig nämnd utarbetar mer detaljerade riktlinjer av operativ karaktär för den aktuella enheten. I staten kan man på samma sätt tänka sig att det i instruktioner för statliga myndigheter skrivs in vissa övergripande ekonomiska mål för konkurrensutsatt verksamhet, medan myndigheten själv formulerar mer detaljerade riktlinjer för den enhet inom myndigheten som bedriver viss konkurrensutsatt verksamhet.

Det bör här också noteras att det finns situationer när det av lagliga eller ekonomiska orsaker inte är möjligt att tillämpa ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning. Dessa undantag behandlas närmare i avsnitt 8.7.

Full kostnadstäckning – under vilken tidsperiod?

Även om en offentlig aktör strävar efter att hålla priser som medger full kostnadstäckning kan det lätt uppkomma överskott eller underskott i en verksamhet. Det gäller särskilt om verksamheten innehåller en hög grad av fasta kostnader och där den framräknade styckkostnaden för en viss vara eller tjänst är starkt beroende av volymantaganden. Självklart är det inte möjligt att alltid rätt bedöma framtida försäljningsvolymerna.

När kommunallagens självkostnadsprincip närmare preciserats i rättsfall har det framkommit att kravet skall ses under en längre tidsperiod. Endast om en verksamhet genererar överskott under en lång tid anses kommunallagens bestämmelser ha överträtts. Den bakomliggande tanken är att tillfälliga överskott i en verksamhet inte skall anses vara lagstridiga, samtidigt som kravet på högst fem års ackumulering är ett uttryck för att det skall vara någorlunda samma medborgarkollektiv som har genererat överskotten som också skall få tillbaka överskotten. Samma grundsyn råder i de riktlinjer som Ekonomistyrningsverket ställt upp för statliga myndigheter. Det betonas bl.a. att det kan förekomma svårigheter att göra korrekta volymantaganden och att detta i sin tur kan leda till avsteg från det "ideala" nollresultatet under enstaka år. Sådana ekonomiska utfall anses då inte utgöra avsteg från principen om full kostnadstäckning.

Vid prövning av prissättning enligt konkurrenslagens bestämmelse om missbruk av dominerande ställning är synsättet ett annat. Här kan i princip utfallet av en prövning bli att ett pris som tillämpas vid ett enda tillfälle utgör en lagöverträdelse. Tillämpningen av denna bestämmelse i konkurrenslagen styrs av förhållandet att lagstiftningen är en kopia av EU:s konkurrenslagstiftning och att EU:s praxis skall vara vägledande vid bedömning av fall enligt den svenska konkurrenslagen. Den vägledande praxisen är här att priser som understiger den genomsnittliga rörliga kostnaden presumeras underprissättning. Denna praxis får i sin tur till följd en fokusering på det enskilda priset i en given situation, snarare än det ekonomiska utfallet för den aktuella tjänsten under en längre tid. Inget hindrar dock en prövning av huruvida ekonomiska förluster i en viss verksamhet under en viss längre tid kan vara lagstridiga enligt samma bestämmelse. Konkurrenslagens praxis skall ses mot bakgrund av att en prövning av underprissättning främst handlar om att undersöka huruvida en viss – konstlat låg – prissättning utgör ett led i en strategi i syfte att slå ut mindre konkurrentföretag. Ibland kan ett enda lågt tillämpat pris vara tillämpligt för att slå ut konkurrenterna – t.ex. i samband med en ekonomiskt mycket viktig upphandling.

Diskussioner har förts inom Konkurrensrådet rörande vilken tidsdimension som kan anses rimlig med avseende på riktlinjer om konkurrensneutralitet. I princip handlar det om ett val mellan det synsätt som är vägledande för konkurrenslagstiftningen, nämligen att en viss prissättning kan prövas under både en kortare och en längre tidsperiod, eller det synsätt som vägleder bestämmelserna i avgiftsförordningen och kommunallagens självkostnadsprincip, dvs. att prissättningen i princip bör prövas under en längre tid. Rådet gör bedömningen att det ekonomiska målet i första hand bör gälla på några års sikt och kan anses vara uppfyllt om verksamheten t.ex. uppvisar överskott ett år och ungefär motsvarande underskott året därpå.

Lönsamhetsmål som går utöver full kostnadstäckning

Om den kommunala självkostnadsprincipen eller avgiftsförordningen för statliga myndigheter inte sätter hinder i vägen finns det inga betänkligheter från konkurrensneutralitetssynpunkt att offentliga aktörer formulerar ett mer ambitiöst lönsamhetsmål än

full kostnadstäckning. En sådan ordning minskar olikheterna i förutsättningar för offentliga och privata aktörer.

Det kan finnas skäl att ifrågasätta om självkostnadsprincipen och avgiftsförordningens bestämmelser är nödvändiga på marknader med fungerande konkurrens. Som tidigare nämnts syftar dessa bestämmelser primärt till att åstadkomma ett konsumentskydd mot s.k. monopolprissättning. På en marknad med fungerande konkurrens föreligger inga sådana risker.

Frågan om att i en eller annan form upphäva självkostnadsprincipen och avgiftsförordningens bestämmelser på marknader med fungerande konkurrens bör dock övervägas noga. För det första kan det vara svårt att avgöra hur väl fungerande konkurrensen är på olika marknader. Förhållanden kan också ändras över tiden. För det andra måste uppmärksammas i vilken utsträckning följdändringar kan inträffa i annan lagstiftning, t.ex. förbudet i kommunallagen att bedriva verksamheter i vinstsyfte. För det tredje kan andra bevekelsegrunder för skyddet mot monopolpriser analyseras. En sådan grund är att brukarna av en kommunal tjänst inte skall subventionera annan kommunal verksamhet.

Frågan är så pass principiellt viktig att den bör utredas ytterligare. Konkurrensrådet har dock inte haft möjlighet att göra detta med hänsyn till de resurser och den tid som ställts till förfogande.

Konkurrensrådets rekommendationer

Offentliga aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet åläggs ett ekonomiskt mål om minst full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga.

Det ekonomiska målet bör kompletteras med en omprövningsklausul i form av ett klagorand att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att omprövas om målet inte uppfylls.

8.2 Redovisning och avgränsning av konkurrensutsatt verksamhet

Utgångspunkter

Uppföljning av ett ekonomiskt mål om minst full kostnadstäckning förutsätter ett redovisningssystem där kostnader och intäkter

i en konkurrensutsatt verksamhet kan identifieras. Många konkurrensutsatta verksamheter inom både stat och kommuner bedrivs som en del av en större förvaltning. Erfarenheten visar att det då inte alltid finns någon separat redovisning av den konkurrensutsatta verksamheten. Under en lång tid har diskussioner förts om kvaliteten i offentliga redovisningssystem. Bland annat har Konkurrensverket vid flera tillfällen framfört att brister i kommunal redovisning ofta är ett av de största hindren för att bedöma om konkurrensneutralitet råder.

En utgångspunkt för diskussionen kring hur offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör vara organiserad och redovisad har utgjorts av kritiken mot att man inom den offentliga sektorn inte i tillräcklig grad separerar monopolskyddad verksamhet från konkurrensutsatt. Diskussionen har bl.a. gällt huruvida all konkurrensutsatt verksamhet bedriven av offentliga aktörer skall förutsätta en s.k. slutet (avgränsad) redovisning eller om den skall vara öppen. I andra sammanhang reses krav på särredovisning av konkurrensutsatt verksamhet. Någon självklar definition av dessa redovisningsbegrepp föreligger inte. En liknande diskussion rör frågan på vilken nivå som olika verksamheter redovisningsmässigt skall avgränsas. I kommuner förs t.ex. ofta en diskussion om varje barnstuga eller varje skola skall bli en egen redovisningsenhet eller om redovisningen skall ske på en mer övergripande nivå.

Ofta finns också en kritik mot att organisatorisk "sammanblandning" möjliggör en korssubventionering av den konkurrensutsatta verksamheten. Diskussionen förs ofta utan någon tydlig distinktion mellan organisation och redovisningssystem. Diskussionen utgår dock från ett grundläggande krav att det skall vara möjligt att granska vilket ekonomiskt resultat som en konkurrensutsatt verksamhet genererar. Enligt Konkurrensrådet är detta också en naturlig utgångspunkt för de krav som bör ställas på ett redovisningssystem.

Organisation av konkurrensutsatt verksamhet

Frågor om vad som är en optimal organisation är komplexa och rymmer givetvis inte bara frågor om monopol och konkurrens. Statsmakterna har dock vid flera tillfällen, bl.a. i propositionen aktiv förvaltning av statens företagsägande⁵⁶, uttalat att kon-

⁵⁶ Prop. 1995/96:141.

kurrensutsatt affärsverksamhet bör bedrivas i aktiebolagsform och övrig verksamhet i myndighetsform. Sådana uttalanden betonar bilden av myndigheters verksamhet som något helt annorlunda än konkurrensutsatt verksamhet. Så är också ofta fallet om man jämför traditionell förvaltning och myndighetsutövning med typiska affärsverkslika verksamheter som t.ex. elproduktion. Som framgår inte minst av denna rapport kan dock offentlig konkurrensutsatt verksamhet ibland bedrivas som anknytande verksamhet till anslagsfinansierad verksamhet.

I Svenska Kommunförbundets skrift "Välj rätt ekonomimodell – om avgränsad redovisning" diskuteras olika typer av redovisningsmodeller. Tre modeller anges, kostnadsenhet, resultatenhet och balansenhet. Utmärkande för kostnadsenheten är att den fullt ut är anslagsfinansierad och att dess prestationer svårigen kan mätas i kronor. Modellen anses lämplig för myndighetsutövning och för interna stödverksamheter.

Balansenheter är kostnadsenhetens motsats. En sådan enhet är i normalfallet pris- eller avgiftsfinansierad och har ett långsiktigt ansvar för kapitalbindningen och det egna finansiella resultatet. Inte bara en resultaträkning utan även en balansräkning upprättas för enheten i fråga. Det går därför också i normalfallet att beräkna mått som räntabilitet på totalt och eget kapital. Det egna kapitalet är inte eget i formell mening, men poängen är att man ändå får ett mått på det kapital som enheten faktiskt förfogar över. Normalt har dock inte enheten ansvar för extern finansiering. Sådana funktioner är oftast förlagda till kommunens finanskontor. Restriktioner råder också normalt för enhetens rätt att avyttra eller anskaffa kapital. I det sistnämnda fallet kan enheten vara tvungen att låna hos kommunens finanskontor. En liknande konstruktion finns för statliga myndigheter. Vid investeringar som kräver periodiseringar måste myndigheten låna medlen hos Riksgäldskontoret.

I Svenska Kommunförbundets nämnda skrift framhålls vidare att balansenheter anses lämpliga för affärsdrivande verksamheter och allmänt för verksamheter som kan konkurrensutsettas. Typiska exempel på sådana verksamheter är va-verk, fjärrvärmeverk och fastighetshetsförvaltning. Det är också vanligt att t.ex. turistanläggningar som campingplatser och stugbyar drivs som balansenheter.

En resultatenhet är ett mellanting mellan en kostnads- och en balansenhet. Det går att utläsa både intäkter och kostnader och

därmed ett resultat för verksamheten, men balansräkning upprättas inte. Resultatenheter anses enligt Kommunförbundets skrift vara lämpliga för avgiftsfinansierad verksamhet som kan konkurrensutsättas, särskilt tjänsteproducerande sådan. Det anses också vara en lämplig modell för interna enheter som tidigare utgjort fria nyttigheter men som man nu vill ge en prislapp inom ramen för ett internprissystem.

Kommentarerna i Kommunförbundets skrift kan ses som en idéskrift för kommunal verksamhet. En oklarhet gäller gränsdragningen mellan vilka enheter som bör vara resultatenheter och vilka som skall vara balansenheter. Allmänt kan från neutralitets-synpunkt sägas att det är en fördel om all konkurrensutsatt verksamhet som inte är bolagiserad i stället har organiserats som en balansenhet. Då går det att se hur stort kapital som enheten förfogar över och det går också vid en granskning att ställa direkta frågor till myndigheten om det finns avkastningskrav på kapitalet och i så fall hur stora dessa krav är. Då finns också en möjlighet att kontrollera eventuella kostnadskalkyler som inhämtats mot uppgifterna i balansräkningen. Skulle t.ex. kostnadskalkylen innehålla anmärkningsvärt lågt värderade poster för kapitalanskaffning m.m. kan man närmare granska skälen till detta.

Beställar-utförar-modeller har blivit ett allt vanligare sätt att organisera offentlig verksamhet. Det gäller främst verksamhet där det offentliga agerar som både köpare (beställare) och säljare (utförare) och där den egna utförarenheten konkurrensutsätts i anbudsupphandlingar. En allmän uppfattning synes vara att denna modell tydliggör det offentliga två roller och att den har underlättat konkurrensutsättning av olika offentliga verksamheter. Det är inte känt i vilken grad utförarenheterna är organiserade som balans- eller resultatenheter. Allmänt kan dock sägas att när sådana utförarenheter ges möjlighet att konkurrera med privata företag i offentliga upphandlingar uppkommer ett starkt behov av att utförarenheten får arbeta på villkor som är likartade med de externa konkurrenternas.

Allmänt om redovisning

Redovisning av ett företags eller annan organisations ekonomi brukar traditionellt indelas i extern och intern redovisning. Den externa redovisningen är avsedd för externa intressenter, t.ex.

ägare, leverantörer och långivare. När det gäller aktiebolag är externredovisningen i de flesta länder lagreglerad. Den skall vara så utformad att den visar om en rörelse orsakar ekonomiska förluster, vilket är en del av skyddet för intressenter. Dessutom skall resultatet vara möjligt att jämföra med andra bolag. Redovisningen skall kännetecknas av tillförlitlighet, relevans och försiktighet, där den sistnämnda principen ofta väger allra tyngst. Årets resultat presenteras i en årsredovisning, vilken inte bara bolag utan även ekonomiska föreningar och vissa andra företag med annan associationsform är skyldiga att avge. Balansräkningen visar företagets tillgångar och i vilken grad dessa har finansierats med egna eller lånade medel.

Den interna redovisningen är avsedd för olika personer inom organisationen i syfte att underlätta den ekonomiska styrningen. I företag kan internredovisningen syfta till att bedöma om olika avdelningar inom företaget eller produkter som produceras genererar vinster eller förluster. Internredovisningen är inte lagreglerad och den kan därför byggas upp med andra principer om så önskas. Återanskaffningsvärden kan t.ex. användas vid bedömning av tillgångars värde, medan externredovisningen kräver att anskaffningsvärden används. Justeringar för inflationseffekter kan göras, vilket inte är tillåtet i externredovisningen. Internredovisningens uppbyggnad styrs främst av behovet att kunna bygga upp tillförlitliga kostnadskalkyler och budgetsystem. Detta leder vanligen till ett behov av flerdimensionell registrering. Med det menas att när t.ex. en kostnad registreras noteras i redovisningen både vilken produkt, vilken enhet och vilken aktivitet som orsakar kostnaden i fråga.

Inom bokföringen används begreppen kostnadsslag (t.ex. lön, material och hyra), kostnadsställe (t.ex. en produktionsenhet) och kostnadsbärare (en produkt eller en kund). Vidare används kostnadsbegreppen direkta och indirekta kostnader. Alla kostnader som direkt går att hänföra till ett kostnadsställe eller kostnadsbärare räknas som direkta kostnader, oavsett om de har en rörlig eller fast karaktär. Indirekta kostnader är alla kostnader som berör fler produkter och som inte på ett naturligt sätt kan delas upp per produkt. Hit kan höra kostnader såsom el, försäkringar och telefon. Ibland kan en viss kostnad ha en direkt karaktär i förhållande till ett kostnadsställe och en indirekt karaktär i förhållande till ett antal kostnadsbärare. En sådan kostnad förs då i bokföringen direkt till mellanledet kostnadsställe, varefter den

med någon fördelningsnyckel som bas förs vidare till en kostnadsbärare, t.ex. i form av ett pålägg.

För offentliga förvaltningar gäller varken bokföringslagen eller aktiebolagslagen. Statliga myndigheter har i stället att följa det s.k. ekonomiadministrativa regelverket som bl.a. består av bokföringsförordningen (1979:1212) och förordningen om myndigheters årsredovisning m.m. (1996:882). För kommuner och landsting gäller lagen (1997:614) om kommunal redovisning som grundas på bokföringslagen och årsredovisningslagen. En strävan finns att offentliga myndigheter i så hög utsträckning som möjligt skall tillämpa samma principer som gäller enligt Bokföringsnämndens och andra normgivares rekommendationer om god redovisnings-
sed.

Avgränsningsproblemet

Ett vinstsyftande företag ägnar sig i princip inte åt något annat än att producera och sälja varor eller tjänster. Det kan därför förväntas att ett sådant företag utformar internredovisningen så att lönsamheten för olika produkter framkommer, även om sådana lönsamhetsuppgifter självklart inte redovisas externt.

En offentlig förvaltning som bara till viss del bedriver konkurrensutsatt verksamhet kan däremot inte på samma självklara sätt förväntas bygga upp interna redovisningssystem som visar hur den konkurrensutsatta delen av verksamheten går lönsamhetsmässigt. Då vinstintresset saknas är intresset av att se lönsamheten hos olika interna enheter eller tjänster som produceras mindre uttalat. Även inom offentlig förvaltning används vanligen flerdimensionella redovisningssystem. Ofta är dock uppgifter om intäkter inte kopplade till enskilda produkter, bl.a. beroende på att merparten av intäkterna har karaktär av skatter och statsbidrag. Det har heller inte funnits något uttalat generellt krav att internredovisningen skall kunna visa det ekonomiska utfallet för konkurrensutsatt verksamhet. Det är inte heller på samma sätt som i vinstsyftande företag självklart att man betraktar försäljning av olika tjänster som separat från övrig verksamhet. Ibland ses försäljningen som ett slags extern service som i sin tur inte är avskild från utan snarare ett utflöde av förvaltningens huvudsakliga uppgifter.

Samtidigt kan konstateras att offentliga förvaltningar ofta strävar efter att bygga upp en internredovisning med syftet att kunna följa lönsamheten hos de delar av verksamheten som är pris- eller avgiftsfinansierade och kanske då också konkurrensutsatta. Avgränsad redovisning förekommer sedan lång tid inom vissa delar av den offentliga näringsverksamheten, särskilt traditionell affärsverksamhet. Omkring 25 procent av kommunsektorns totala omsättning är t.ex. hänförliga till kommunala bolag. Här har historiskt sett den avgränsade redovisningen varit nödvändig för att garantera att kundkollektivet inte har utsatts för överprissättning. Ofta har verksamheter av detta slag organiserats som bolag, varför även bokföringslagen och aktiebolagslagen kommit att gälla. Som tidigare nämnts organiserar man ofta inom kommunerna konkurrensutsatt verksamhet som resultatenheter eller balansenheter. I de ärenden som inkommit till Konkurrensrådet har noterats att sådana balans- eller resultatenheter ofta tillkommer när förvaltningen satt upp ett ekonomiskt mål för verksamheten i fråga.

Det är sålunda fullt möjligt även för en offentlig förvaltning att i den interna redovisningen särskilja konkurrensutsatt verksamhet som interna resultat- eller balansenheter. Konkurrensutsatt verksamhet skiljer sig också oftast påtagligt från övrig verksamhet till sin karaktär. För en offentlig förvaltnings interna behov bör det rimligen också vara av intresse att kunna se lönsamheten hos företagsliknande verksamhet.

Konstruktionen med en balans- eller resultatenhet utgör i sig ingen garanti för att det inte också finns kostnader för resurser som är relevanta för verksamheten men som enbart kan identifieras på en nivå i redovisningssystemet som ligger ovanför balansenheten. Det är då frågan om kostnader som på ett naturligt sätt är indirekta i förhållande till enheten. Dessa får då påföras enheten genom lämplig fördelning av de indirekta kostnaderna. En variant är att man betraktar sådana resurser som en tjänst som förvaltningen i övrigt presterar och som balansenheten får betala ett marknadsmässigt internpris för. Det kan t.ex. handla om tjänster som telefonväxelanslutning eller ekonomi- och personaladministration.

Intresset av att veta lönsamheten för konkurrensutsatt verksamhet torde inte bara gälla verksamheten i sin helhet utan också uppdelad på verksamheter som till sin art och karaktär är olika. Ett ytterligare skäl till sådan redovisningsmässig uppdelning är att

konkurrenstrycket för olika verksamheter kan vara olika. Inte minst på nyligen avreglerade marknader kan konkurrensen vara svag. Från konkurrenssynpunkt och för att undvika eventuella konflikter med självkostnadsprincipen eller avgiftsförordningens bestämmelser är det därför rimligt att konkurrensutsatta verksamheter som sinsemellan saknar naturligt samband, och därför kan anses befinna sig på olika marknader, redovisas var för sig.

Konkurrensrådets rekommendationer

Det ekonomiska målet om full kostnadstäckning förutsätter att den konkurrensutsatta verksamheten har avgränsats redovisningsmässigt. Det gäller även när den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs som en del av en större myndighet. Det bör inte råda någon oklarhet om vilken del av verksamheten som omfattas av det ekonomiska målet.

Konkurrensutsatta verksamheter som sinsemellan saknar naturligt samband, och därför kan anses befinna sig på olika marknader, bör redovisas var för sig.

Konkurrensutsatt verksamhet kan bedrivs både i bolag eller som enheter inom en förvaltning. I det sistnämnda fallet är s.k. balansenheter en lämplig modell. Det ekonomiska utfallet av verksamheten bör vara särredovisat. Resultatet bör vara presenterat som en balans- och resultaträkning, eller enbart som en resultaträkning. Även i det sistnämnda fallet bör kapitalkostnader vara beaktade. Sker verksamheten i förvaltningsform behöver inte resultatet för en enskild konkurrensutsatt verksamhet redovisas publikt, men det skall vara möjligt att ta del av resultatet för t.ex. en granskande konkurrensmyndighet.

Redovisningssystemet bör kunna medge en god budgetuppföljning av det ekonomiska målet för en konkurrensutsatt verksamhet och möjlighet att upprätta efterkalkyler för olika konkurrensutsatta produkter.

8.3 Vilka kostnader är relevanta?

Utgångspunkter

Ett mål om full kostnadstäckning förutsätter att det är möjligt att identifiera alla relevanta kostnader som en viss konkurrensutsatt verksamhet orsakar. Detta gäller oavsett om man upprättar en årsbudget för verksamheten och kostnadskalkyler för skilda produkter, eller om man upprättar årsbokslut för verksamheten och efterkalkyler för produkter.

Om verksamheten bedrivs i bolagsform och all verksamhet i detta bolag är konkurrensutsatt är frågan i en viss mening enkel att besvara – alla kostnader i bolaget skall medräknas. Den enda komplikationen blir då att det fortfarande kan finnas ett behov av att fördela kostnaderna på olika varor eller tjänster som produceras i företaget. Om däremot konkurrensutsatt verksamhet bedrivs inom en förvaltning som också bedriver myndighetsutövning eller annan typ av icke-konkurrensutsatt verksamhet uppkommer det klassiska kostnadsfördelningsproblemet, nämligen hur stor andel av de indirekta kostnaderna i verksamheten skall hänföras till den konkurrensutsatta verksamheten.

Identifiering av kostnader inom en konkurrensutsatt verksamhet kan sägas ske på två sätt. I den ena processen försöker man identifiera alla kostnader som hör till den konkurrensutsatta delen av förvaltningen, dvs. man försöker identifiera "företaget" inom förvaltningen. Syftet är att kunna upprätta en budget på årsbasis för den konkurrensutsatta verksamheten med utgångspunkt i målet om full kostnadstäckning. Den andra processen handlar om att kalkylera inför prissättning av produkter. Det typiska är då att kostnaderna inte uttrycks på årsbasis utan som produktkalkyler per producerad enhet av den aktuella produkten. Prissättningsfrågorna behandlas närmare i avsnitt 8.5. Processerna kan sammanfalla om den konkurrensutsatta verksamheten bara består av produktion av en enda produkt.

Frågan om kostnader är också starkt kopplad till redovisningen, eftersom det är önskvärt att samtliga kostnader för att producera en viss tjänst kan hämtas direkt från det interna redovisningssystemet.

Typer av kostnader

Då konkurrensutsatt verksamhet har högst skiftande karaktär är också kostnaderna olika i olika verksamheter. Vidare gäller att en viss kostnad kan vara direkt i en verksamhet och indirekt i en annan. I det följande redovisas några exempel på hur olika kostnadstyper bör behandlas. Uppräkningen är inte uttömmande, utan skall ses som en redovisning av ett antal kostnadstyper av förhållandevis stor vikt eller av mer komplicerad natur.

Lönekostnader utgör i många konkurrensutsatta verksamheter den dominerande kostnadsposten. I normalfallet får dessa antas vara av direkt karaktär och därför lätta att identifiera. Ibland inträffar dock att även lönekostnaderna har en indirekt karaktär, då t.ex. samma personal utför tjänster inom både den konkurrensutsatta och icke-konkurrensutsatta delen av verksamheten. Med hänsyn tagen till lönekostnadernas dominerande roll bör de i sådana fall i så stor utsträckning som möjligt förvandlas till direkta genom tidsredovisningssystem. Nära associerade med lönekostnaderna är kostnader för t.ex. sjuklön och traktamenten. Ibland brukar man använda begreppet personalkostnader som beteckning på alla kostnader av lönekaraktär, inkluderat sociala avgifter.

Lokalkostnader kan både vara interna och externa, beroende på om den offentlige aktören äger eller hyr fastigheten. De kan också vara både direkta och indirekta. I vissa fall kan denna kostnad ha en direkt karaktär. Ett exempel på lokaler som direkt kostnad kan vara att en kommun driver en badmintonhall och erbjuder uthyrning av speltimmar för badminton. Lokalkostnaden för denna hall utgör då en direkt driftskostnad för badmintonhallen och skall givetvis behandlas kalkylmässigt som en sådan. Hallen innebär vidare en kapitalbindning. Ofta uppträder dock lokalkostnader som en indirekt kostnad för de verksamheter som inryms i den givna lokalen. Det viktiga är då att denna kostnad kan identifieras och kvantifieras samt att man har valt en relevant nyckel för att fördela den. En vanlig och logisk metod är att fördela lokalkostnaden efter den lokalyta som har tagits i anspråk. Vem som äger lokalen skall i princip inte spela någon roll i kalkylen. Om det offentliga själv äger lokalen skall en konkurrensutsatt verksamhet belastas med en skälig internhyra. Den bör i första hand beräknas med utgångspunkt i de faktiska driftskostnaderna, i andra hand efter det lokala marknadspriset för lokalhyror. Om den

förstnämnda metoden väljs skall kapitalkostnaderna för lokalen inräknas och inte bara de löpande driftskostnaderna.

Administrationskostnader, dvs. kostnader för administrativa tjänster som t.ex. redovisning och löneadministration, är ofta indirekta. Större offentliga aktörer har oftast dessa funktioner inom ramen för sin egen organisation, varför det blir en direkt kostnad i förhållande till aktörens totala verksamhet men indirekt i förhållande till olika produkter (givet att man producerar flera olika produkter). Om den konkurrensutsatta verksamheten är av mer begränsad omfattning och t.ex. bedrivs som en sidoverksamhet inom en förvaltning är det nästan undantagslöst så att man utnyttjar de administrativa funktioner som finns inom den aktuella förvaltningen. Kostnadstypen blir då indirekt i relation till både den konkurrensutsatta verksamheten och enskilda produkter.

Städkostnader uppkommer oavsett om städningen utförs av ett externt företag eller en intern enhet. Även denna kostnad har ofta en indirekt karaktär i förhållande till en konkurrensutsatt verksamhet. Städkostnader bör fördelas med utgångspunkt i lokalyta eller annan lämplig fördelningsnyckel. Om en viss konkurrensutsatt verksamhet bedrivs i lokaler ägda av en annan juridisk person kan det också vara så att denne köper in städningen själv. I så fall kommer städkostnaden att vara inbakad i hyreskostnaden.

Utbildningskostnader är kostnader som oftast inte är rörliga i det korta perspektivet, men likväl långsiktigt nödvändiga för att upprätthålla verksamheten. Om en viss verksamhet exempelvis kräver en årlig vidareutbildning av personalen är en sådan kostnad av direkt men samtidigt volymoberoende karaktär. Kostnaden för en sådan utbildning per producerad enhet blir lägre ju högre volymantaganden som görs.

Pensionskostnader är komplicerade att beräkna även för en förvaltning som i huvudsak har avgränsad verksamhet. Som vägledning finns olika beräkningar utförda inom både kommuner och inom den statliga sfären. Utgångspunkten är att beräkna hur stor likvidmässig avsättning som hade behövt göras för att täcka framtida pensionsutbetalningar. I Svenska Kommunförbundets rapport "Beräkna verksamhetens kostnader – om kalkylering av egenregi" sågs att pensionskostnaderna skall beräknas som den genomsnittliga kostnaden för kompletteringspension och löneskatt. Verksamheten betalar då ett slags premie för framtida pensionsåtaganden som kommunens finansförvaltning "förvaltar". De ackumulerade premierna skall då år från år och med ränta-på-

ränta-effekt täcka framtida utbetalningar. Det är då enligt rapporten praxis att denna kostnad läggs in i redovisningen som en schablon i form av ett påslag tillsammans med lagstadgade arbetsgivaravgifter och avtalsenliga avgifter. Schablonen är en kalkylerad genomsnittskostnad för samtliga anställda och kan vara missvisande i enskilda fall. Konkurrensrådet har inte funnit något skäl att ifrågasätta denna modell. Det finns dock skäl att beakta resultatet av den nuvarande översynen av kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning (dir. 2000:30) där bl.a. frågan om pensionsåtaganden skall analyseras.

Beställarkostnader är en beteckning för kostnader för bl.a. demokrati-, kontroll- och beställarfunktioner. Ofta förs en diskussion huruvida sådana kostnader i någon mån skall belasta konkurrensutsatt verksamhet. Diskussionen ställs ofta på sin spets när verksamhet organiseras i en beställar-utförar-organisation. Frågan är då om t.ex. en kommunal barnstuga i sina kalkyler skall behöva ta hänsyn till kostnader som ligger hos beställarfunktionen. Enligt Konkurrensrådets uppfattning bör generellt sett sådana kostnader inte belasta egen-regi-enheter om dessa bedriver verksamhet i konkurrens med privata företag. Det är dock viktigt att säkerställa att det inte finns relevanta kostnader inom egen-regi-enheten som felaktigt betraktas som kostnader som tillhör beställarfunktionen, t.ex. kostnader för vissa ledningsfunktioner eller administration.

Avvecklingskostnader är en typ av kostnader som ibland uppkommer vid en upphandling där en verksamhet i egen-regi övergår till en extern leverantör. Det kan t.ex. vara frågan om kostnader för övertalig personal, lokaler, inventarier och utrustning som inte kan utnyttjas för annan verksamhet. Sådana kostnader måste givetvis beaktas, men i första hand i den beslutssituation när ställning tas om och när en verksamhet kan konkurrensutsättas. Det blir då en typ av engångskostnad som man i så fall frivilligt tar på sig för att uppnå de effektivitetsvinster som kan uppkomma vid konkurrens. Det är därför inte riktigt att belasta externa bud med en sådan kostnad. Externa leverantörer får i stället beräkna de egna kostnader som kan uppstå om de inte får bedriva verksamheten vidare efter avtalsperiodens slut.

Kostnader för borgensförbindelser kan uppkomma för en offentlig huvudman som åtar sig en sådan förbindelse för t.ex. ett bolag som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Det kan också vara frågan om att huvudmannen förpliktat sig att betala leverantörsskulder

om en framtida obeståndssituation skulle uppkomma för bolaget i fråga. I och för sig har privata företagsägare också denna möjlighet. Kritiker kan dock ändå hävda att det får en särskild dignitet när det offentliga går in i en sådan förbindelse, eftersom det då ytterst är med skattemedel som betalningsskyldigheten garanteras. En effekt kan bli att bolaget erhåller gynnsammare lånevillkor. Ett sådant förhållande kan förbättra bolagets ställning på ett sätt som privata företag inte har någon motsvarande möjlighet till. Ett sätt att justera denna effekt kan vara att man ser ränteskillnaden som ett uttryck för en reell kostnad för den offentlige ägaren, staten eller kommunen. Förr eller senare brukar erfarenhetsmässigt denna typ av förbindelser också leda till någon form av reella kostnader. Om då ägaren tar ut en avgift av bolaget, som en riskpremie för borgensförbindelsen, kan det hävdas att en sådan avgift justerar för den konkurrenssnedvridning som då eventuellt uppstår.

Kapitalkostnaderna kräver ett förhållandevis utförligt resonemang, varför de behandlas i ett eget avsnitt nedan (8.4).

Problemet med schabloniserade indirekta kostnader

I samband med olika former av lönsamhetsbedömningar – för enstaka produkter eller hela verksamhetsområden – finns en kritik av att man i alltför hög grad använder sig av schabloner vid fördelning av indirekta kostnader. Kritiken har pekat på att rationaliseringar har lett till att de direkta kostnaderna minskat, sett som andel av de totala kostnaderna, och att de indirekta kostnaderna på motsvarande sätt ökat. Detta gäller både när man i efterhand försöker bedöma lönsamhet från redovisningssystemet och när man i förväg bygger upp budgetar eller kostnadskalkyler som underlag för prissättning. Schablonerna kan därmed komma att ge alltmer missvisande signaler om de verkliga kostnaderna för en viss verksamhet. Nackdelarna anses bli särskilt stora när de direkta kostnaderna används som bas för fördelning av de indirekta kostnaderna.

Som en alternativ modell har den s.k. ABC-kalkyleringen utvecklats (Activity Based Costing). Modellen introducerades år 1987 av de två amerikanska professorerna Kaplan och Johnson i boken "Relevance lost – The rise and fall of Management Accounting" och har därefter fått stor uppmärksamhet och spridning. Syftet är att få en mer rättvis fördelning av indirekta

kostnader på olika produkter. Detta sker genom att i största möjliga mån reducera inslaget av schabloner och i stället försöka mäta den faktiska resursförbrukningen också inom sådana verksamheter som kan uppfattas tillhöra de indirekta kostnaderna. Syftet är i princip att förvandla så många indirekta kostnader som möjligt till direkta.

I ABC-kalkylen ersätts begreppet kostnadsställe med begreppet aktivitet. Aktiviteter kan t.ex. vara att göra inköp, att städa eller att orderhantera. Ett annat centralt begrepp är kostnadsdrivare. En grundprincip är att koppla ihop aktiviteter och kostnadsdrivare genom en orsak-verkan-analys. För varje aktivitet försöker man så noga som möjligt precisera vad som orsakar att kostnaderna för aktiviteten förändras. För aktiviteten "göra inköp" kan man välja "antalet inköp" som kostnadsdrivare. För städning kan städad yta vara en tänkbar kostnadsdrivare. En poäng med denna kalkylmetod är att kostnadsdrivaren har ett tydligt samband med varje produkt som företaget säljer. Det skall sålunda gå att identifiera t.ex. hur många inköp som gäller en viss produkt.

Allmänt sett leder ABC-kalkyleringen till att aktivitetskrävande produkter får bära jämförelsevis större kostnader än vid en schablonmässig påläggskalkylering. I vissa fall kan ABC-kalkyleringen ge en helt annan bild av olika produkters lönsamhet än påläggskalkylen. I litteraturen har bl.a. återgetts ett exempel där industriföretaget Kanthal i Hallstahammar genomförde en utredning av sina produkter baserad på ABC-kalkylering. Utredningen visade att endast hälften av företagets kunder vid detta tillfälle var lönsamma och att även några av de större kunderna var olönsamma för företaget i fråga. En erfarenhet var att kostnader för specialprodukter med liten volym ofta underskattas, medan kostnader för standardprodukter med hög volym ofta överskattas.

I litteraturen är uppfattningen om ABC-kalkyleringen olika. Vissa framhåller metoden som ett stort steg mot en förbättrad affärsmässighet särskilt i fler-produkts-företag, andra menar att det endast är frågan om en förfinad variant av påläggskalkylering. De flesta är dock överens om att metoden har haft en positiv inverkan på utvecklingen av produktkalkyler. Enligt Konkurrensrådet finns det skäl för inte minst myndigheter som till viss del bedriver konkurrensutsatt verksamhet att ta till sig det synsätt som ligger bakom ABC-kalkyleringen, för att på så sätt öka andelen kostnader som direkt kan hänföras till en konkurrensutsatt produkt och på motsvarande sätt minska andelen indirekta kostnader.

Problemet med samproduktionsfördelar

Tidigare har diskuterats effekterna av förekomst av samproduktionsfördelar. Inom den offentliga sektorn är problemet att konkurrensutsatt produktion ofta utgör kompletterande verksamhet i förhållande till den huvudsakliga verksamheten, som i sin tur oftast bedrivs i ensamställning. Om samproduktionsfördelar råder vid produktion av både monopolskyddad och konkurrensutsatt verksamhet kommer det att finnas kostnader som kan uppfattas existera oavsett om den konkurrensutsatta verksamheten bedrivs eller inte.

Här kan skilda uppfattningar råda gällande frågan om den konkurrensutsatta verksamheten skall beakta sådana kostnader. Vissa menar att de inte bör beaktas alls, andra menar att man ändå bör räkna med en "skälig" andel av dessa kostnader. Frågan kompliceras av förhållandet att kostnader kan vara svåra att analysera. Dessutom är det inte alltid klart om den konkurrensutsatta verksamheten har en "biproduktkaraktär" i förhållande till den monopolskyddade.

Begreppet tillkommande kostnader kan uppfattas snarlikt begreppet särkostnad, men får ses som mer klagörande. I näringslivet, men också inom den offentliga sektorn, inträffar ofta att man försöker beräkna de tillkommande kostnader som uppkommer av att genomföra ett visst handlingsalternativ, t.ex. att starta en tillverkning av en ny produkt (en s.k. incremental-cost-analys). Av särskilt intresse är de långsiktigt tillkommande kostnaderna, som då ställs mot de långsiktiga intäkter som kan bedömas genereras. Samma typ av analyser kan också göras vid den spegelvända situationen, dvs. när man funderar på att lägga ner en av de produkter som företaget producerar. Då handlar det om att få ett mått på alla kostnader som långsiktigt bortfaller om produktionen läggs ner. I de tillkommande (eller bortfallande) kostnaderna kan sålunda även ingå overheadkostnader och andra kostnader som inte tycks ha något samband med produktionsvolymerna för en enskild produkt, men som ändå påverkas på lång sikt av att en viss produktion startas eller läggs ner.

Synsättet att man bara skall behöva beakta tillkommande kostnader kan sägas vara korrekt från en teoretisk utgångspunkt. I t.ex. en självkostnadskalkyl bör ju enbart de relevanta kostnaderna beaktas, dvs. de direkta kostnaderna plus skälig andel av de indirekta. Om en viss kostnadspost inte berörs av att man också

bedriver en konkurrensutsatt verksamhet skall i princip inte heller någon andel av denna kostnad belasta kostnads kalkyler för konkurrensutsatta produkter. Frågan är dock hur ofta kostnadsstrukturer ser ut på detta sätt i offentlig verksamhet och om det alltid går att bedöma om en kostnad – även i det långa loppet – skulle vara opåverkad av att man upphörde med produktionen i fråga. Därför bör utgångspunkten vara att även den konkurrensutsatta delen av verksamheten belastas med skälig andel av dessa kostnader.

Konkurrensrådets rekommendationer

- En grundläggande förutsättning för att kunna uppfylla principen om full kostnadstäckning är att den offentlige aktören i särredovisningen av den konkurrensutsatta verksamheten tar hänsyn till alla relevanta kostnader.
- När konkurrensutsatt verksamhet drivs som en balans- eller resultat enhet inom en förvaltning bör verksamheten identifieras i redovisningssystemet som ett kostnadsställe och de produkter som säljs bör identifieras som kostnadsbärare. Alla kostnader som är möjliga att direkt hänföra till ett sådant kostnadsställe eller en sådan kostnadsbärare bör behandlas som en direkt kostnad.
- Indirekta kostnader bör påföras den konkurrensutsatta enheten genom en fördelningsnyckel eller ett internprissystem, baserat på skälig andel av de indirekta kostnaderna eller genom marknadsmässig värdering. Möjligheterna att fördela indirekta kostnader genom metoder utvecklade inom ABC-kalkyleringen bör uppmärksammas.
- En årsbudget bör också upprättas för den konkurrensutsatta produkten, som innehåller alla direkta kostnader som kan bedömas uppkomma i verksamheten under året, samt skälig andel av de indirekta kostnaderna. Denna budget bör därefter följas upp mot det kommande faktiska utfallet, som i sin tur får bilda grund för upprättandet av en ny budget året därpå. En budget upprättas med utgångspunkt i uppgifter från redovisningssystemet, men kan behöva innehålla kalkylmässiga justeringar för t.ex. förväntad kostnadsutveckling under den aktuella perioden.

8.4 Behandling av kapitalkostnader

Utgångspunkter

En viktig fråga är hur kapitalkostnader bör beräknas i offentlig konkurrensutsatt verksamhet. Om verksamheten bedrivs i bolagsform är frågan mindre problematisk, då aktiebolagslagen och etablerade redovisningsmetoder säkerställer att kapitalet identifieras och värderas. En fråga är dock vilken nivå på avkastningskrav på det egna kapitalet som offentliga ägare bör sätta på sina bolag. När konkurrensutsatt verksamhet bedrivs i förvaltningsform blir frågan om "avkastningskrav" än mer komplicerad.

Vikten av att riktigt beräkna kapitalkostnaderna är naturligtvis större när dessa utgör en stor andel av de totala kostnaderna. I vissa fall kan de utgöra upp till ca 50 procent av verksamhetens totala kostnader, i t.ex. VA-verksamhet. De flesta moderna tjänsteverksamheter innehåller dock en betydligt lägre kapitalandel. Olika metoder för beräkning av kapitalkostnader inom offentlig sektor har diskuterats under lång tid och varit en källa till tvister. Diskussionen berör inte bara konkurrensneutraliteten utan även konsumentskyddet mot överprissättning. Inom tunga tekniska områden har bland annat frågan varit uppe hur kapitalkostnaderna skall fördelas över tiden så att inte dagens brukare får betala för framtida.

Definition av eget kapital och kapitalkostnad

Ett bolag, privat eller offentligt ägt, finansierar tillgångar med både eget och främmande kapital. Finansiering med eget kapital innebär att ägare tillför pengar till företaget eller låter vinster stå kvar i företaget. Det egna kapitalet utgörs i en balansräkning av de totala tillgångarna minus skulder och avsättningar. Ur företagets perspektiv kan det egna kapitalet ses som en skuld till ägarna. I aktiebolag skiljer man vidare på bundet och fritt eget kapital. Skillnaden är att det bundna kapitalet, t.ex. aktiekapitalet, inte är utdelningsbart. Främmande kapital erhålls genom lån eller annan form av kredit.

En kapitalkostnad uppkommer genom att en investeringsutgift för en tillgång periodiseras. Kostnaden för det främmande kapitalet består av två delar, förbrukningen av kapitalet (avskrivningen) och alternativkostnaden för kapitalet (räntan). I en alternativ termino-

logi består kapitalkostnaden av amortering och räntebetalning av lån. Kostnaden kommer i detta fall att synas som en direkt kostnad i redovisningen.

Finansiering av tillgångar genom eget kapital skiljer sig på en punkt från finansiering genom främmande kapital, nämligen att räntekostnaden ersätts av det avkastningskrav som ägarna har på det egna kapitalet. Detta avkastningskrav syns inte som en kostnad i bokföringen eller redovisningen. Delar av detta krav kan dock i ett givet läge bli synbart, i form av en ägarutdelning eller uttryckt i ett ägardirektiv. Utdelningskrav är dock inte detsamma som avkastningskrav. Tror ägarna på företaget låter man i normalfallet en del av vinsten stå kvar i företaget.

Begreppet avkastningskrav är inte entydigt definierat. Avkastningskravet kan spegla den bästa möjliga alternativa användningen av det egna kapitalet, men det kan också uttrycka ett ekonomiskt mål för verksamheten som inte nödvändigtvis behöver ha någon relation till uteblivna alternativintäkter. I praktiken brukar dock ledningen av ett företag betrakta avkastningskravet som ett slags kostnad som man skall få täckning för i verksamheten. Den syns inte i årsbokslutet, men väl i de kostnadskalkyler som företaget måste ställa upp i sin verksamhet. I kostnadskalkyler brukar detta avkastningskrav kallas kalkylränta.

Svårigheten att identifiera det egna kapitalet i offentlig verksamhet

I bolag, även offentligt ägda, är det sålunda möjligt att identifiera kapitalet och dess kostnader. Om en offentlig konkurrensutsatt verksamhet är organiserad i förvaltningsform kan det däremot vara svårt att avgöra kapitalets storlek. Oftast finns inget eget kapital definierat. Ett främmande kapital finns inte i den meningen att den enhet inom en förvaltning som bedriver en konkurrensutsatt verksamhet får ta upp externa lån. Däremot finns en sådan kostnad för staten, kommuner och landsting i sin helhet.

Som tidigare nämnts inträffar att t.ex. kommuner bedriver konkurrensutsatt verksamhet som en balansenhet inom en förvaltning. Normalt drivs inte dessa enheter i en så långt gående form att enheten själv får ansvara för placering av likvida medel och finansiering av tillgångar. I stället får enheten låna av en finansförvaltning inom kommunen eller landstinget. Inom staten finns,

vilket också tidigare nämnts, en motsvarande modell där myndigheter i princip måste låna till investeringar hos Riksgäldskontoret. Konkurrensrådet har i ärendena funnit flera exempel på sådana balansenheter där det initiala kapitalet har tillförts enheten som ett lån. Även nya investeringar kommer att finansieras på samma sätt. Metoden innebär att man betraktar allt kapital som tillförts den konkurrensutsatta balansenheten som främmande, även om det är en finansenhet inom kommunen eller Riksgäldskontoret inom staten som är långivare. En fördel med denna metod är att allt kapital som tillförs och förbrukas inom den aktuella enheten kommer att synliggöras och att enheten möter en reell kostnad för hela kapitalet. Man undviker också en debatt kring frågan om eventuella avkastningskrav på verksamheter som i grunden inte är vinstsyftande.

Vilken räntesats som väljs kan givetvis variera, men en vanlig metod är att räntesättningen sker med utgångspunkt i statens, kommunens eller landstingets reella externa upplåningskostnad. En ränta högre än detta belopp kan stå i strid med bestämmelserna i kommunallagen eller i de bestämmelser som gäller statliga myndigheter.

Finns alltid en alternativintäkt i offentlig verksamhet?

I privata bolag beror uppställda avkastningskrav på att ägarna alltid kan sälja aktierna och placera pengarna på t.ex. ett räntekonto. Vill man åstadkomma konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer får det ses som naturligt att även här definiera en utebliven alternativintäkt, uttryckt som en räntekostnad på kapitalet.

Rättspraxis inom det kommunala området stöder synsättet att det är förenligt med självkostnadsrestriktionen att formulera ett avkastningskrav på eget kapital inom det kommunala området. I det fall som här främst refereras till, det tidigare nämnda s.k. trumslagarmålet gällande de bruksavgifter för VA-tjänster som Stockholms kommun tillämnat gentemot en bostadsrättsförening, gjorde vattendomstolen några ställningstaganden rörande beräkning av kapitalkostnaderna.⁵⁷ Domen hade föregåtts av ett ställningstagande i VA-nämnden, som menade att räntesatsen inte fick sättas på ett sådant sätt att det inkluderade samma

⁵⁷ Dom DVTa 10.

vinstmarginaler som kalkylmässigt gällde för privata investeringar. Däremot gick det bra att tillämpa samma räntesats som för externt kapital, nämligen ett genomsnitt på räntorna på kommunens långfristiga låneskuld. Vattendomstolen godtog VA-nämndens principresonemang, bl.a. med hänvisning till att kommunen inte invände mot denna princip.

Däremot anses det inte förenligt att också kräva att denna avkastning skall levereras tillbaka till ägaren som utdelning. Utdelningen ses då som en typ av vinst som står i strid med självkostnadsprincipen. Rättsfallen har gällt verksamhet som har påtagligt affärsmässig karaktär och som bedrivits i bolagsform. I sådana situationer går det enkelt att identifiera ett eget kapital och därmed också en kostnad för det egna kapitalet.

Svenska Kommunförbundet anger i skriften "Beräkna verksamhetens kostnader" att det i regel inte finns skäl att en självkostnads kalkyl skall innehålla ett avkastningskrav eller krav på "vinst". Om en kalkyl avser att visa kostnaden för en "ny" verksamhet kan det dock vara relevant att inkludera en riskpremie i beräkningarna. Den kan i så fall vara utformad så att avkastningskravet skall täcka kostnader för framtida utvecklingsinsatser, åter- och nyinvesteringar och kostnader för eventuell avveckling. Har kommunen beslutat att en egen-regi-enhet skall utsättas för anbudstävlan med externa företag är det i många fall rimligt att i kalkylen beräkna ett avkastningskrav för anbudsperioden på motsvarande sätt som om det gällde att starta "ny" verksamhet.

Även i offentlig verksamhet finns nästan alltid någon form av reall kapital. Däremot är det inte lika självklart att det finns en kapitalkostnad i meningen utebliven alternativintäkt. Så länge som en viss offentlig verksamhet i någon mening är frivilligt utförd går det visserligen att hävda att en sådan utebliven alternativintäkt föreligger. I stället för att ge Vägverket medel för att bygga ytterligare en väg kan man använda medlen för att betala av på statskulden. Samma sak med en kommunal badmintonhall; kommunen måste inte äga en sådan och den är fullt möjlig att sälja av. Genom att äga en sådan hall går kommunen miste om en alternativintäkt.

Ett sådant resonemang gäller inte lika självklart för en obligatorisk verksamhet. En kommun kan t.ex. inte lägga ner en lagstadgad verksamhet, varför man i en sådan situation kan hävda att någon alternativintäkt inte föreligger. Frågan är dock komplicerad. Förhållandet att kapital är bundet i viss verksamhet innebär t.ex.

inte att man måste sälja hela verksamheten för att frigöra kapitalet. En kommun som äger en skola skulle i praktiken kunna sälja av allt kapital i skolan och ändå ha skolan kvar. Alla kapitalvaror, t.ex. datorer och kopieringsmaskiner kan i stället hyras. Därför går det också att argumentera för linjen att även kapital bundet till obligatoriska verksamheter kan frigöras och att det därmed även här finns en potentiell utebliven alternativintäkt som man bör ta hänsyn till.

Vilka räntesatser är konkurrensneutrala?

I den mån man har bestämt sig för att en viss offentlig verksamhet skall åläggas en kostnad för kapitalanvändningen bör givetvis frågan ställas vilken internräntesats som uppfyller kraven på konkurrensneutralitet. Även denna fråga kräver en del eftertanke.

En utgångspunkt kan vara den externa upplåningskostnaden för den aktuella huvudmannen, dvs. kommunen, landstinget eller staten. Denna kostnad är reell och som framgår ovan har rättspraxis visat att en sådan kostnad ryms inom det kommunala självkostnadsbegreppet. Därför är det en rimlig slutsats att åtminstone denna kostnad bör inkluderas i internräntesatsen.

Privata företag har dels en analog extern upplåningskostnad för främmande kapital, dels en kostnad för det egna kapitalet som inte syns i redovisningen. Den sistnämnda kostnaden bör i princip definieras som ägarens eller ägarnas bedömning av den uteblivna intäkten vid bästa möjliga alternativa användning. Detta kan uttryckas som ett avkastningskrav, även om det som tidigare nämnts inte är självklart att ett avkastningskrav bara innefattar denna uteblivna alternativintäkt. Avkastningskraven varierar i nivå, men det torde med säkerhet kunna sägas att dessa i genomsnitt ligger högre än offentliga organs externa upplåningskostnad. En slutsats skulle då vara att konkurrensneutralitet förutsätter att offentliga aktörer åläggs att tillämpa avkastningskrav på samma sätt som privata företag. Det stöter dock på problem att åstadkomma en sådan ordning.

Det råder t.ex. osäkerhet om graden av enhetlighet i nivåerna på avkastningskrav bland privata företag. Därmed råder också osäkerhet om det finns någon norm som skulle kunna användas för offentliga företag. Det saknas också en vedertagen definition av begreppet avkastningskrav. Det kan t.ex. uttrycka uteblivna

alternativintäkter, men också ägarnas allmänna resultatförväntan med utgångspunkt i företagets potential. Dessutom gäller att offentliga aktörer oftast inte har samma möjlighet som privata att hitta alternativa placeringsmöjligheter i näringslivet. Betraktar man avkastningskravet som ett mått på den uteblivna intäkten vid bästa möjliga användning bör det med nuvarande ordning bli lägre för offentlig verksamhet än för privat. Detta förhållande speglar i sin tur de skilda förutsättningar som råder för offentlig och privat verksamhet.

Konkurrensrådet gör mot denna bakgrund bedömningen att offentliga aktörer i nuläget inte normalt bör åläggas att använda avkastningskrav på samma sätt som det privata näringslivet. Internräntan bör däremot vara åtminstone lika hög som den externa upplåningskostnaden för den offentlige huvudmannen. Att tillämpa en lägre internränta bör betraktas som en subvention som står i strid med principen om konkurrens på lika villkor. Av praktiska skäl bör man både i bokslut och i budgetar samt kostnadskalkyler jämställa allt kapital med främmande kapital. Om tillskjutna medel utgörs av skattemedel eller externt lånade medel blir därmed egalit.

Det bör samtidigt betonas att det från konkurrensneutralitets-synpunkt inte finns några invändningar mot att en offentlig huvudman belastar den konkurrensutsatta verksamheten med en högre internränta. Den externa upplåningskostnaden bör således ses enbart som en nedre gräns, ingen övre. Bestämmelserna för kommuner och statliga myndigheter hindrar ofta användningen av sådana högre internräntor. Som framgår av avsnitt 8.1 menar Konkurrensrådet att det finns skäl att utreda frågan om självkostnadsprincipen och avgiftsförordningens bestämmelser är nödvändiga på marknader med fungerande konkurrens. I en sådan utredning kan det då också vara lämpligt att närmare ta upp frågan om högre internräntor för offentliga aktörer, dvs. att tillämpa avkastningskrav utöver den externa upplåningskostnaden.

Avskrivningar

Avskrivningar kan beräknas på anskaffningsvärde eller återanskaffningsvärde (nuanskaffningsvärde). Anskaffningsvärdet är de kostnader som krävs för att köpa eller tillverka en viss tillgång. Normalt inbegrips i anskaffningsvärdet även eventuella kostnader

för t.ex. tull, frakt, kontroll och installation. Enligt bokföringslagen och årsredovisningslagen skall tillgångar i bokslutet bokföras till anskaffningsvärdet. Det historiska anskaffningsvärdet minskat med avskrivningar är därför det vedertagna sättet att beräkna tillgångarnas värde i bokföringen.

Avskrivning innebär att man fördelar en utgift för en tillgång över dess ekonomiska livslängd. De avskrivningar man faktiskt gör i bokslutet kallas bokföringsmässiga avskrivningar (planenliga avskrivningar). Olika profil över tiden kan väljas för amorteringen, vilket har lett till en debatt kring vilka metoder som lämpar sig bäst. Debatten har en teknisk karaktär och det torde inte vara möjligt att entydigt avgöra vilken metod som är bäst. Profilen kan vara linjär, degressiv och progressiv. I praktiken dominerar linjära avskrivningar, dvs. man tillämpar lika stora avskrivningar under den ekonomiska livslängden. Konkurrensrådet har inte funnit några skäl att från konkurrensneutralitetssynpunkt komma med några rekommendationer vad gäller avskrivningsmetoder inom bokföringen.

Vid kalkylmässiga avskrivningar, dvs. i samband med kalkylering av framtida investeringskostnader, görs däremot avskrivningar utifrån ett tänkt framtida återanskaffningsvärde, dvs. vad man bedömer att en anläggning kommer att kosta när man tvingas köpa en ny. Därmed kan sägas att man beaktar inflationen i avskrivningen. Avskrivningarna brukar göras linjärt över tillgångens ekonomiska livslängd. Kalkylmässiga avskrivningar får enbart användas i företags kalkylering.

Konkurrensrådets rekommendationer

I konkurrensutsatt verksamhet bör det utnyttjade kapitalet värderas på ett sätt som är förenligt med vedertagna redovisningsprinciper.

I konkurrensutsatt verksamhet bedriven i förvaltningsform bör en internränta för utnyttjat kapital belasta verksamheten. I både bokslut, budgetar och kostnadskalkyler bör allt kapital jämföras med främmande kapital. Internräntan bör åtminstone uppgå till den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentlige huvudmannen, dvs. för staten eller för den aktuella kommunen eller landstinget.

8.5 Prissättningen

Utgångspunkter

Klagomål rörande offentliga företag handlar ofta om den prissättning som tillämpas av offentliga aktörer. Irritation kan t.ex. uppkomma av att ett lämnat pris i samband med en upphandling upplevs som onaturligt lågt av konkurrenter på marknaden. Det kan också vara frågan om att en generellt tillämpad prissättningsnivå ifrågasätts, t.ex. i en prislista. Konkurrensrådets rekommendation om ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning förutsätter givetvis också att priser tillämpas som gör det möjligt att uppfylla detta mål.

Skillnaden mellan privata och offentliga företags prissättning

Både privata och offentliga företag är intresserade av att räkna ut någon form av självkostnad, men av olika skäl. För det offentliga företaget är självkostnaden "taket", en övre restriktion som man i normalfallet får underskrida men i princip inte överskrida. När ett privat vinstsyftande företag funderar på vilket pris som skall tillämpas för en given produkt kan kostnadskalkyler användas för att beräkna "golvet", dvs. vilket som är det lägsta pris som företaget kan ta ut för produkten i fråga utan att gå med förlust. Golvet kan då ses som den gräns där företaget väljer att träda ur marknaden (eller avstå från att träda in). Hittar man ingen prisnivå som genererar vinst och man inte tror på någon framtida förbättring lägger man ner produktionen i fråga. Detta speglar i sin tur de skilda förutsättningar som råder mellan offentliga och privata företag.

För ett privat företag är inte självkostnaden något särskilt intressant begrepp när man skall bedöma vilket pris som maximerar vinsten. Den optimala prisnivån beror på en sammanvägd bedömning av både kostnader och priselasticiteter, dvs. hur efterfrågan varierar med olika prisnivåer i den givna situationen. Dessa priselasticiteter är i sin tur beroende av hur

konkurrenssituationen ser ut på olika marknadssegment. För ett företag som hittat sin optimala vinstmaximerande prisnivå är det, oavsett vad självkostnaden är, ekonomiskt ofördelaktigt att höja eller sänka priset.

Ett vinstmaximerande företag arbetar knappast efter några stelbenta kalkylmodeller, utan väljer högre påslag i situationer där konkurrensen är mindre hård och lägre påslag när konkurrensen är hård. Att företaget väljer att anpassa påslagen efter omständigheterna behöver inte stå i någon motsättning till ett långsiktigt synsätt. Tvärtom kännetecknas framgångsrika företag av att de både arbetar kortsiktigt och långsiktigt med prissättningen. Filosofin är att kunna arbeta med marginaler som ligger så högt över ägarens avkastningskrav som möjligt, samtidigt som en marginal under den långsiktigt nödvändiga men ovanför den kortsiktiga kostnaden tillämpas i situationer när nöden så kräver. Genom att agera på detta vis tjänar företaget mest pengar långsiktigt.

Detta sätt att prissätta kan kallas marknadsmässig prissättning och tillämpas rimligen av vinstsyftande privatägda företag. En offentlig aktör borde i princip göra på samma sätt om målet är att göra så stor vinst som möjligt. Men eftersom den offentlige aktören oftast inte bedriver vinstsyftande verksamhet minskar incitamentet att agera marknadsmässigt.

Noterbart är dock att en offentlig aktör som agerar på en marknad med hård konkurrens kan få stora problem om självkostnadsprincipen tillämpas på ett stelt och administrativt sätt. Effekten skulle, i förhållande till vad som är företagsekonomiskt optimalt, bli högre priser i hårt konkurrensutsatta situationer och lägre priser när konkurrensen är mindre hård. Företaget kommer därmed att förlora volymer som man annars skulle ha kunnat vinna när konkurrensen är hård och samtidigt få lägre marginaler än vad som är optimalt vid de situationer när man ändå skulle fått produkten såld till ett högre pris.

Det är därför inte logiskt att tro att en hård konkurrenssituation ger utrymme för denna typ av ineffektivitet, i varje fall inte så länge aktören i fråga inte får någon form av tillskott av anslagsmedel. Det får också antas att det är detta förhållande som gör att offentliga företag ges möjlighet att i speciallagstiftning sträva efter vinst på avreglerade marknader. En stelbent prissättning utan marknadshänsyn kan då också försvåra för en offentlig aktör att också uppfylla ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning.

Det kan också ifrågasättas om det finns något som i praktiken hindrar en offentlig aktör från att agera mer marknadsmässigt om konkurrenssituationen är hård. Det finns ju som framgår ovan inget som enligt den kommunala rättspraxisen hindrar att prissättningen avviker från självkostnaden under några år. Dessutom skall självkostnadsprincipen inte gälla en alltför snäv produktavgränsning. Risken att aktören med detta mer optimala prissättningstänkande skulle generera vinster som blir så stora att de går att ifrågasätta från laglighetssynpunkt torde därmed bli begränsad vid ett hårt konkurrenstryck.

Är konkurrensen mindre hård kan det däremot vara möjligt att "hanka sig fram" med en mer stelbent prissättning, trots att den inte är helt företagsekonomiskt effektiv. Om verksamheten är någorlunda välskött och kostnadseffektiv kanske just denna prissättning i slutändan leder till någon form av nollresultat eller en mindre vinst som kan accepteras inom självkostnadsprincipens ram. Därmed slår det egentliga motivet till självkostnadsprincipen igenom, nämligen att utgöra ett konsumentskydd mot alltför höga priser inom verksamhetsområden med lågt eller obefintligt konkurrenstryck.

Självkostnadsprissättning – en riktlinje för prissättning?

Självkostnaden är ett kostnadsbegrepp som både kan vara relaterat till en verksamhet (t.ex. en produktionsenhet som producerar flera närbesläktade produkter) och en enskild produkt. En självkostnad för en viss produktionsenhet består av samtliga direkta kostnader – fasta såväl som rörliga – samt en relevant andel av de kostnader som berör den aktuella produktionsenheten men också andra enheter, dvs. indirekta kostnader. Det går också att tala om självkostnaden för en produkt. En sådan kalkyl byggs upp på motsvarande sätt, men uttrycks som kostnader per producerad enhet av produkten.

Självkostnadskalkyler ställs ofta i motsats till bidragskalkyler, där man endast beräknar de direkta kostnader som uppkommer på kort sikt av att producera en viss vara eller tjänst. Bidragskalkyler innehåller i normalfallet inte heller några kapitalkostnader. Oftast använder man sig av båda typerna av kalkyler samtidigt, eftersom de anses ha olika specifika användningsområden. Bidragskalkyler anses göra mest nytta i korta tidsperspektiv, t.ex. när företaget

funderar på taktiska beslut som att tillfälligt öka eller minska produktionen, eller när ledig kapacitet föreligger. Bidragskalkylen kan då visa att det faktiskt är lönsamt att genomföra en tillfällig volym- eller prisförändring, trots att självkostnadskalkylen kanske säger det motsatta. Självkostnadskalkylen används huvudsakligen för företagets strategiska bedömningar på längre sikt, t.ex. vid långsiktiga lönsamhetsbedömningar eller när man ställer sig frågan om det är värt att över huvud taget producera en viss produkt.

När man i en förkalkyl beräknar kostnader för en enhet av en produkt under en viss tidsperiod, t.ex. ett år, brukar man använda en s.k. standardkalkyl. Den baseras vanligen på föregående års redovisning. Standardkostnader används också vid lagervärdering. Att man använder uttrycket standard beror på att man måste göra vissa antaganden, inte bara om eventuella framtida kostnadsförändringar på insatta resurser utan även för att man måste göra en bedömning av försäljningsvolymen för den aktuella produkten. I praktiken har volymantagandena stor betydelse, särskilt om avsikten är att upprätta en självkostnadskalkyl. Olika typer av kostnadsberäkningar är ett led i ett företags ekonomistyrning och kan utnyttjas både som planeringsunderlag vid val av produkter, produktionsmetod och prissättning. Kostnadsberäkningar används också för kontroll av eventuella kostnadsavvikelser mot uppställda budgetar eller standardkostnader.

Den grundläggande prissättningsprincipen för kommunal verksamhet är att tillämpa självkostnad som ett tak för prissättningen. Av detta skäl är det naturligt att ägna utrymme åt frågan huruvida självkostnadsprincipen är förenlig med konkurrensneutralitet. Självkostnadsprincipen kan ses som ett uppdrag åt kommunala aktörer eller ett mål som de skall verka efter. Uppdraget kan både ses ex ante och ex post, dvs. det handlar både om kalkylmetoder inför prissättning och att i efterhand följa upp både enskilda projekt och det sammanlagda resultatet för verksamheten, på t.ex. årsbasis och under en längre tidsperiod. Även en extern kontroll av hur principen efterlevs kan ske på två sätt, dels genom att granska kalkylmetoder, dels genom att granska resultatet över en viss tidsperiod. De legala bedömningarna enligt kommunallagen gäller som tidigare nämnts enbart frågan om priset är för högt, inte om det är för lågt. Vill man granska konkurrensneutraliteten i en viss kommunal verksamhet intresserar man sig främst för frågan om priserna verkligen täcker alla kostnader i verksamheten.

I princip kan hävdas att om en offentlig aktör tillämpar en prissättning för en viss tjänst som täcker självkostnaden är denna prissättning konkurrensneutral. Förutsättningen är då att verksamheten verkligen uppnår detta mål utan att det offentliga behöver gå in med några stödåtgärder i form av tillskjutna anslagsmedel och att samtliga relevanta kostnader har beaktats. En självkostnadskalkyl kan därför tjäna som utgångspunkt för prissättningen. När offentlig konkurrensutsatt verksamhet dessutom utgörs av en enda tjänst går det att hävda att målet om full kostnadstäckning förutsätter att prissättningen baseras på en fullständig självkostnadskalkyl. Det gäller särskilt när produkten dessutom har en enhetlig karaktär och där priset kanske bestäms vid ett enda tillfälle per år.

Konkurrensutsatt verksamhet kan också bestå av ett flertal olika tjänster som dessutom inte är helt homogena till sin karaktär och kanske också bjuds ut vid ett större antal tillfällen under ett år. När som i detta fall den totala lönsamheten för verksamheten kommer att vara beroende av ett större antal prissättningsbeslut är det enligt Konkurrensrådets mening inte nödvändigt att den offentlige aktören i sin prissättning alltid slaviskt måste följa en självkostnadskalkyl. I sådana situationer bör det finnas utrymme för ett visst marknadstänkande, där marginalerna kan skifta något från fall till fall. Detta gäller särskilt om aktören i fråga kan visa att målet om full kostnadstäckning är uppfyllt för den totala konkurrensutsatta verksamheten. Självkostnadskalkylen bör dock alltid utgöra en utgångspunkt för prissättningen.

Samtidigt är det i en sådan situation – dvs. när en konkurrensutsatt verksamhet består av flera olika produkter och många prissättningsbeslut – inte rimligt med hur låga priser som helst. Hur långt under självkostnaden som priset kan sättas utan att en konkurrenssnedvridning kan anses uppstå går inte att avgöra på förhand. Om prissättningen kan bedömas vara affärsmässig torde i normalfallet ingen konkurrenssnedvridning anses uppstå. Samtidigt bör dock göras en rimlighetsbedömning huruvida kravet på minst full kostnadstäckning på några års sikt kan uppnås.

Priser som inte ens täcker de tillkommande kostnaderna för att producera en viss produkt bör inte vara acceptabla från konkurrensneutralitetssynpunkt ens i ett kortsiktigt perspektiv. Ett grundläggande skäl till en sådan riktlinje är att inget pris som understiger denna kostnadsnivå kan vara motiverat affärsmässigt. Tillämpningen av sådana priser får då antas bero på endera av två

förhållanden. Antingen är en sådan prissättning ett led i en medveten strategi att slå ut konkurrenterna och därefter i monopolställning höja priserna. Ett sådant beteende är förbjudet enligt konkurrenslagen. Eller också uppfattar man att priser inte är så viktiga över huvud taget därför att driftunderskott alltid kan täckas av offentliga medel. Det är ett sådant beteende som rådets riktlinjer avser att förhindra.

Andra tänkbara prisrekommendationer

En tänkbar rekommendation skulle kunna vara att priser alltid skall tillämpas som överstiger vad som enligt konkurrenslagens praxis betraktas som underprissättning. Som framgår av kapitel 3 har termen underprissättning i normalfallet kommit att definieras som priser som understiger genomsnittliga rörliga kostnaden (average variabel cost), då det kan förutsättas att prissättningen sker i syfte att eliminera konkurrenterna på marknaden.

Underprissättningsanalyser liknar en test om konkurrensneutral prissättning, eftersom man studerar huruvida det tillämpade priset täcker kostnaderna. Det är dock inte konkurrensneutraliteten som undersöks, utan enbart om en viss marknadsdominerande aktör försöker tvinga bort sina konkurrenter från marknaden med metoder som inte anses acceptabla. Ett problem med definitionen är vilka kostnader i ett företags verksamhet som kan hänföras till en produkts genomsnittliga rörliga kostnad. Att termen genomsnittlig här används tyder på att man inte bara menar den kortsiktiga rörliga kostnaden, utan snarare den rörliga kostnaden under en viss tidsperiod. Eftersom de flesta kostnader är fasta på kort sikt men rörliga på längre sikt är valet av tidshorisont av stor betydelse. Risken med en rekommendation av detta slag är att målet om full kostnadstäckning knappast är förenligt med ett beteende där priser generellt tillämpas som ligger "strax ovanför" underprissättningsnivån. Att undvika underprissättning synes därför vara en mindre lämplig utgångspunkt för prissättningen.

En annan tänkbar rekommendation är att basera priserna på samhällsekonomisk effektivitet. Enligt ekonomisk teori förutsätter detta priser som sätts lika med marginalkostnaden. Marginalkostnaden definieras vanligen som kostnaden för den sist producerade enheten. Den ekonomiska teorin är dock inte helt tydlig när det gäller tidsdimensionen. I praktiken laborerar man

med både en kortsiktig och en långsiktig marginalkostnad. Teorin utgår gärna från industriproduktion, där det ofta är aktuellt att genomföra små justeringar av produktionsvolymen. När t.ex. en cykelfabrik ökar tillverkningen från 100 cyklar till 101 cyklar per dag kommer den tillkommande kostnaden för den 101:a cykeln att utgöra marginalkostnaden och priset för samma cykel att bli den marginella intäkten.

När begreppen används i vardagligt språk menas ofta att man sätter priser som är låga, ofta synonymt med den kortsiktiga rörliga kostnaden för att producera en vara eller tjänst. En konsekvent tillämpning av en sådan prissättningsprincip riskerar då att generera förluster, varför inte heller målet om full kostnadstäckning kan nås.

Enligt den ekonomiska teorin genererar dock ett företag sin maximala vinst när man producerar den kvantitet av en vara eller tjänst där priset och marginalkostnaden sammanfaller, dvs. man tillämpar marginalkostnadsprissättning. Så länge som den marginella intäkten för en sådan produktionsökning är högre än marginalkostnaden tjänar företaget på att höja produktionsvolymen. Det vinstmaximerande företaget väljer den produktionsvolym där den marginella intäkten blir lika stor som den marginella kostnaden. Detta resonemang bygger vidare på antagandet att marginalkostnaden successivt stiger för varje ny producerad enhet. Om sådana förhållanden råder kommer sålunda marginalkostnadsprissättning att bli vinstgenererande, vilket i normalfallet inte är tillåtet för offentliga aktörer.

Marginalkostnadsprissättning genererar sålunda förluster om marginalkostnaden för varje ny produkt sjunker, medan den genererar vinster om marginalkostnaden tvärtom stiger för varje ny produkt. Uppenbarligen får man därför dra slutsatsen att i varje fall kortsiktig marginalkostnadsprissättning är en olämplig prissättningsmodell för offentliga aktörer, särskilt som dessa oftast bedriver tjänsteproduktion.

Kommunförbundets uppfattningar

Kommunförbundet har i skriften "Beräkna verksamhetens kostnader – om kalkylering av egenregi" kommenterat hur prissättningen bör gå till för att åstadkomma konkurrensneutralitet i samband med att egen-regi-verksamhet deltar i anbudsupphandlingar.

Man framhåller att vid upphandling i konkurrens skall en kommunal produktionsenhet upprätta en kalkyl där alla relevanta kostnader redovisas. När det är frågan om att en egen-regi-enhet lägger anbud i konkurrens med externa företag bör i princip en självkostnads-kalkyl användas. Kalkylmodellerna bör dock utformas beroende av kalkylsituationen. Det gäller att hitta en modell som så väl det går speglar faktiska förhållanden. De indirekta kostnaderna skall beaktas, men det gäller att fördelningsgrunderna på ett så korrekt sätt som möjligt speglar den aktuella enhetens resursförbrukning.

Uppföljning skall därefter ske genom en efterkalkyl. I en anbudssituation är det ett krav att man efter avtalstidens slut skall kunna gå in och följa upp de verkliga kostnaderna för verksamheten. Man pekar också ut flera frågor som särskilt måste beaktas, t.ex. hur demokratikostnader och eventuella avvecklingskostnader skall bedömas.

Man framhåller också vikten av att kommunerna i samband med upphandling kan redovisa hur man har räknat och på vilka grunder olika beräkningar gjorts. Enligt förbundet skall kommunstyrelsen i respektive kommun utforma närmare anvisningar i fråga om prissättning och kalkylmetoder.

Ekonomistyrningsverkets riktlinjer

I Ekonomistyrningsverkets (ESV) roll ligger ett ansvar för avgiftsfrågor i staten. Före den 1 juli 1998 ansvarade Riksrevisionsverket för dessa frågor. ESV har formulerat följande råd och riktlinjer för prissättning och kalkylering av statlig avgiftsbelagd verksamhet.

Det finns två huvudsakliga sätt att kalkylera kostnader, nämligen självkostnads- och bidragsmetoden. Fördelen med den förra är att den ger en allsidig belysning av kostnadsbilden och utgör en stabil grund för prissättningen på sikt. Fördelen med bidragsmetoden är att den är enkel, undviker konstruerade fördelningsnycklar, är lämplig vid kortsiktiga produktionsbeslut och ger i sådana situationer upplysning om lägsta tänkbara pris. I normalfallet skall prissättningen ske med utgångspunkten att täcka den långsiktiga självkostnaden. Detta kan ses som en förutsättning för att full kostnadstäckning skall uppnås i verksamheten.

Om köparna av myndighetens varor eller tjänster erbjuds motsvarande alternativ av andra producenter kan en marknadspris-

sättning behöva övervägas. Den bör dock ske med utgångspunkt i självkostnaden sett på några års sikt. Om självkostnaden är lägre än marknadspriset bör myndigheten ta ut det lägre priset. Om självkostnaden däremot är högre bör orsakerna till detta analyseras. Beror de höga kostnaderna på att myndigheten valt en högre kvalitetsnivå än vad konkurrenterna erbjuder och vad konsumenterna egentligen efterfrågar kan övervägas om produktionen inte skulle kunna ske på ett billigare sätt. Om det däremot beror på att myndigheten inte är tillräckligt kostnadseffektiv bör det övervägas att lägga ner produkten.

Det är förenligt med det ekonomiska målet full kostnads-täckning att tillämpa prisdifferentiering med hänsyn till kostnads-skillnader, t.ex. i form av mängdrabatter. Vid köbildning kan det vara motiverat att ta ut ett högre pris för ett uppdrag som beställaren vill ha utfört med förtur om myndigheten därigenom drabbas av merkostnader. Regionala kostnadsskillnader kan även motivera skilda priser, men inte om myndigheten har formellt monopol på tjänsten i fråga. Då är det vanligast att samma fasta avgift gäller i hela landet. Prisdifferentiering kan också användas för att försöka påverka efterfrågan, t.ex. i form av rabatter när säsongsmässiga variationer föreligger. Vidare kan det vara tillåtet att tillämpa bidragsprissättning vid tillfällig överkapacitet. Konkurrenssituationen måste dock beaktas.

För en biprodukt bör ett pris tas ut som ligger någonstans mellan särkostnad och självkostnad. Med biprodukt menas en produkt som enbart kan produceras om huvudprodukten produceras. Däremot kan huvudprodukten produceras utan att biprodukten produceras. Myndigheten bör upprätta en särkostnads-kalkyl, men därefter ta ut ett pris som ger störst bidrag. Huvudprodukten och biprodukten bör normalt ses som en och samma verksamhet för vilken målet sammantaget är full kostnads-täckning. Om biprodukten är konkurrensutsatt bör emellertid inte en särkostnadsprissättning tillämpas. I stället bör biprodukten ses som en egen verksamhet och då skall ersättningen beräknas så att samtliga kostnader täcks. I annat fall riskerar myndigheten kritik för underprissättning. I ESV:s roll ligger inte bara ett ansvar för att föra ut generella riktlinjer för prissättning och kalkylering, utan också att ge statliga myndigheter råd när det gäller enskilda prissättnings-situationer. ESV:s riktlinjer och råd kan ses både som ett konsumentskydd vid monopolprissättning och som ett skydd för konkurrensneutralitet när verksamheten är konkurrensutsatt.

Är prissättningen alltid av intresse?

Av vad som följt ovan synes det rimligt att rekommendera en självkostnadskalkyl som utgångspunkt när offentliga aktörer sätter priser på konkurrensutsatta marknader. Det gäller särskilt när den konkurrensutsatta verksamheten utgörs av en enda tjänst som dessutom kanske har en enhetlig karaktär. Det kan också vara frågan om verksamhet där priset bestäms vid ett enda upphandlingstillfälle eller i varje fall vid mycket få tillfällen. När den totala lönsamheten för verksamheten däremot är beroende av ett större antal prissättningsbeslut är det rimligt att en självkostnadskalkyl inte alltid behöver följas vid varje givet tillfälle.

Samtidigt kan det ifrågasättas om det självklart alltid är så att prissättningen och de kalkylmetoder som tillämpas av en offentlig aktör är av centralt intresse från konkurrensneutralitetssynpunkt. Det går att argumentera för synsättet att det viktiga är vilka grundläggande villkor som aktören har fått att arbeta utifrån. Är dessa konkurrensneutrala och den offentlige aktören dessutom kan visa att målet om full kostnadstäckning har uppfyllts under senare år är det svårt att från konkurrensneutralitetssynpunkt ifrågasätta prissättningen i enstaka fall. Om å andra sidan en analys ger vid handen att aktören i fråga har fått arbeta på villkor som är betydligt mer gynnsamma än de privata företagens på samma marknad är det redan av detta klarlagt att villkoren inte är konkurrensneutrala. Det skulle då inte heller i en sådan situation vara av särskilt intresse att analysera den aktuella prissättningen och kostnadskalkylerna.

I praktiken är dock en analys av en offentlig aktörs prissättning och kostnadskalkyler oftast av intresse, eftersom en sådan analys ger en kompletterande bild av de uppgifter man fått fram i den övriga analysen. Om det t.ex. har konstaterats att en offentlig aktör fått förhållandevis gynnsamma villkor att arbeta under är det mycket som talar för att detta också kommer att synas i arbetet med att bygga upp kostnadskalkyler och sätta priser. Det kan också ha ett särskilt intresse när de ekonomiska villkoren för aktören i fråga är diffusa och det inte på en generell grund går att bedöma de villkor aktören har att arbeta under. Då kanske prissättningen och de kalkyler som ligger bakom prissättningen är de enda faktorer om en konkurrensvärdande myndighet närmare kan granska.

Konkurrensrådets rekommendationer

Om den konkurrensutsatta verksamheten består av försäljning av en enda produkt bör prissättningen baseras på en självkostnadskalkyl.

Även i det fall den konkurrensutsatta verksamheten består av ett flertal olika produkter bör en självkostnadskalkyl tjäna som utgångspunkt för prissättningen. Ett visst utrymme för marknadsmässig prissättning med skiftande marginaler bör dock finnas i sådana situationer. Det gäller särskilt om tjänsterna inte är helt homogena till sin karaktär och kanske också bjuds ut vid ett större antal tillfällen under ett år. Om prissättningen kan anses affärsmässig torde i normalfallet ingen konkurrensnedvridning anses uppstå. Prissättningen av en tjänst vid ett tillfälle bör dock alltid täcka samtliga tillkommande kostnader som följer av försäljningen vid tillfället.

Om den konkurrensutsatta verksamheten innehåller produktion av flera olika produkter är det lämpligt att upprätta förkalkyler för varje produkt som underlag för den prissättning som skall tillämpas under en period. I samband med upphandling bör en kalkyl också upprättas för varje sådant projekt där samtliga kostnader som orsakas av uppdraget redovisas. Förkalkyler bör följas upp med efterkalkyler för att kunna se utfallet och som underlag för prissättningen nästa år.

Kostnadskalkyler för prissättning bör i princip utgå från uppgifter i redovisningssystemet, men vissa justeringar kan behöva göras. Bland annat bör ett risktillägg ingå i kalkylen, motiverat med förhållandet att konkurrensutsatt verksamhet är mer riskfylld än monopolskyddad verksamhet och oftare drabbas av oväntade kostnadsökningar eller intäktsminskningar. Hänsyn kan också behöva tas till prisutvecklingen för olika produktionsresurser.

8.6 Behov av transparens

Konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor förutsätter att konkurrensmyndigheter har möjlighet att granska förhållanden i individuella fall. Konkurrensrådet har i sin rådgivande funktion haft regeringens uppdrag att svara för denna granskning under perioden april 1998 till december 2000. Även om det ännu inte är klarlagt hur dessa frågor skall omhändertas i

framtiden torde det vara rimligt att anta att någon myndighet även i framtiden bör svara för denna granskningsuppgift.

Utgångspunkter

För att konkurrensmyndigheten skall kunna fullgöra en granskande roll måste denna ha möjlighet att ta del av ett antal uppgifter från offentliga aktörer – bolag eller myndigheter – som bedriver konkurrensutsatt verksamhet. Dessa krav kan sammanfattningsvis benämnas transparenskrav och redovisas nedan. Om uppgifterna finns till hands kommer det att vara möjligt att närmare granska huruvida det råder konkurrens på lika villkor. Det går samtidigt att hävda att om dessa uppgifter inte finns att tillgå inom en organisation som bedriver en konkurrensutsatt verksamhet, råder inte heller konkurrens på lika villkor.

Konkurrensrådet har i denna bedömning utgått från de uppgifter som behöver finnas för att det skall vara möjligt att utreda om de rekommendationer som redovisats i avsnitten 8.1–8.5 har följts eller inte. I lämplig omfattning har också rådet i sin bedömning knutit an till EG:s transparensdirektiv, vilket är redovisat i avsnitt 3.6.

Konkurrensrådets rekommendationer

Enligt Konkurrensrådets uppfattning bör den ansvariga konkurrensmyndigheten i en granskningssituation ha möjlighet att ta del av ett antal uppgifter. I detta ligger att den offentlige aktören för en given konkurrensutsatt verksamhet kan redovisa

vilka ekonomiska mål och övriga grundläggande förutsättningar som gäller, lönsamheten under de senaste fyra-fem åren, uttryckt som årliga resultatredovisningar (givetvis förutsatt att verksamheten bedrivits under denna tid), samtliga direkta och indirekta kostnader för verksamheten uttryckt som totalkostnader för lämplig tidsperiod, normalt på årsbasis, samt hur dessa kostnader beaktats i förkalkyler, efterkalkyler och priskalkyler,

vilka fördelningsnycklar som använts för att fördela de indirekta kostnaderna och närmare motiveringar till varför dessa har valts,
på vilket sätt kapitalkostnader beaktas,
vilka prissättningskonstruktioner som tillämpas,
vilka direkta eller indirekta subventioner som eventuellt föreligger.

8.7 Rekommendationernas räckvidd

De rekommendationer och riktlinjer som Konkurrensrådet redovisat i avsnitten 8.1 till 8.6 gäller sådan konkurrensutsatt verksamhet som offentliga bolag och myndigheter bedriver och där det finns förutsättningar för en tillämpning av riktlinjerna. I det följande redovisas därför närmare under vilka förhållanden riktlinjerna bör tillämpas och när de inte är tillämpbara.

Relation till verksamhet av obligatorisk karaktär

Som tidigare nämnts har större delen av uppgifterna för kommuner och landsting en obligatorisk karaktär, dvs. det är frågan om ålagda verksamheter i lag. Obligatoriet innebär att kommuner och landsting måste tillse att verksamheterna kommer till stånd. Det är däremot inte nödvändigtvis något tvång att också själv utföra uppgifterna i fråga. För statliga myndigheter är frågan om obligatoriska verksamheter något mer komplicerad, eftersom de tillhör samma juridiska person som de organ som formulerar myndigheternas instruktioner. I detta sammanhang får dock de statliga myndigheterna ses som organ skilda från statsmakterna. Obligatoriska uppgifter för statliga myndigheter blir därmed sådana som myndigheterna enligt lag, förordning, instruktioner eller andra regeringsbeslut är skyldiga att utföra (eller tillse att de blir utförda).

De ekonomiska riktlinjerna i kapitel 8 gäller i första hand alla sådana verksamheter som produceras frivilligt. Riktlinjerna bör dock gälla även obligatoriska verksamheter, om inte den obligatoriska skyldigheten lägger något hinder för att följa dessa

riktlinjer. Om däremot lagstiftning förhindrar möjligheten att åstadkomma konkurrensneutralitet, t.ex. genom att ange att verksamheten inte får avgiftsbeläggas, är det självfallet inte möjligt att tillämpa dessa riktlinjer. De ekonomiska riktlinjerna är i praktiken inte heller möjliga att tillämpa om produktionen är helt underordnad andra verksamhetsmål. Det kan t.ex. gälla sysselsättning av förståndshandikappade eller produktion som bedrivs av intagna på fängvårdsanstalter.

Ofta inträffar att även sådana obligatoriska verksamheter som helt eller delvis skall vara anslagsfinansierade konkurrensutsätts. Det kan t.ex. ske genom upphandling eller olika kundvalssystem. Om sådan konkurrensutsättning sker är Konkurrensrådets rekommendationer tillämpliga.

Frivillig verksamhet som förutsätter ekonomiskt stöd för att existera

När tjänster eller varor på ett eller annat sätt subventioneras av det allmänna är en förutsättning för konkurrensneutralitet att subventionssystemet bygger på objektiva och förutsägbara kriterier och inte systematiskt gynnar en viss kategori företag på andras bekostnad. Med en sådan ordning kan både offentliga och privata aktörer ta emot ekonomiskt stöd på samma grunder. Detta gäller oavsett om det är frågan om ekonomiskt stöd på en marknad där producent och köpare möts direkt, eller om det är frågan om att det allmänna upphandlar tjänsten eller varan av producenter som ombud för slutkonsumenterna. Ett ekonomiskt mål om full kostnadstäckning skulle då kunna uttryckas som att prisintäkterna skall täcka skillnaden mellan de totala kostnaderna för att producera tjänsten i fråga och de intäkter som erhålls genom det särskilda ekonomiska stödet.

Kommunallagen tillåter att kompetensenlig verksamhet subventioneras med skattemedel i syfte att hålla låga priser. En sådan laglig subvention kan medföra konkurrensstörningar. Därför bör man rikta subventionen direkt till slutkunderna, t.ex. medlemmarna i en kommun, och inte till producerande aktörer på marknaden. Sådana lösningar är dock av olika skäl inte alltid möjliga.

Selektiva subventioner av offentliga aktörer som bedriver konkurrensutsatt verksamhet är inte förenliga med konkurrens på lika

villkor. Det finns dock verksamhet som måste stödjas ekonomiskt för att över huvud taget komma till stånd. Det kan t.ex. vara frågan om att en kommun driver en simhall eller viss kollektivtrafik där det inte är möjligt att få full kostnadstäckning oavsett vilket pris som tas ut. I sådana fall kan inte rådets riktlinje om full kostnadstäckning gälla, särskilt som det i normalfallet då är frågan om verksamhet som får antas sakna konkurrens från privata företag. Även i det sistnämnda fallet är det dock möjligt att via en upphandling åstadkomma konkurrenslösningar och att vid sådana upphandlingstillfällen iaktta konkurrensneutrala principer.

Relation till lagstiftning som förbjuder respektive tillåter vinstsyfte hos offentliga aktörer

Som redan konstaterats medger kommunallagen att priser eller avgifter tas ut baserade på självkostnaden, men inte att priser tillämpas i vinstsyfte. Enligt Konkurrensrådet står rekommendationerna inte i strid med sådan lagstiftning, eftersom det både inom ramen för sådan lagstiftning och rådets riktlinjer kommer att vara möjligt att tillämpa det ekonomiska målet att priserna långsiktigt skall täcka kostnaderna i verksamheten.

Lagstiftning kan också uttryckligen ange att offentliga aktörer får generera vinster. En sådan lagstiftning står inte i strid med Konkurrensrådets rekommendationer om att uppnå minst full kostnadstäckning, men innebär också att rekommendationerna i denna del blir överflödiga.

8.8 Sammanfattning av rekommendationerna

I detta kapitel har Konkurrensrådet redovisat rekommendationer för hur offentlig konkurrensutsatt verksamhet bör bedrivas för att så konkurrensneutrala villkor som möjligt skall föreligga. Rekommendationerna tar sikte på sådan konkurrensutsatt verksamhet som produceras frivilligt, men gäller även obligatorisk verksamhet om den konkurrensutsätts. Rekommendationerna gäller inte om lagstiftning eller ekonomiska förhållanden hindrar möjligheten att tillämpa rekommendationerna.

Den konkurrensutsatta verksamheten bör avgränsas redovisningsmässigt och åläggas ett ekonomiskt mål om att uppnå minst full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller

andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga. Det ekonomiska målet kompletteras med ett klagörande att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att omprövas om målet inte uppfylls.

Konkurrensutsatta verksamheter som sinsemellan saknar naturligt samband, och därför kan anses befinna sig på olika marknader, bör redovisas var för sig. Det ekonomiska utfallet av verksamheten bör vara särredovisat. Resultatet bör vara presenterat som en balans- och resultaträkning, eller enbart som en resultaträkning. Även i det sistnämnda fallet bör kapitalkostnader vara beaktade. Sker verksamheten i förvaltningsform behöver inte resultatet för en enskild konkurrensutsatt verksamhet redovisas publikt, men det skall vara möjligt att ta del av resultatet för t.ex. en granskande konkurrensmyndighet.

Hänsyn skall tas till samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten. Den konkurrensutsatta verksamheten bör i redovisningssystemet identifieras som ett kostnadsställe och de produkter som säljs bör identifieras som kostnadsbärare. Vidare bör alla kostnader som är möjliga att hänföra till ett sådant kostnadsställe eller en sådan kostnadsbärare behandlas som en direkt kostnad. Indirekta kostnader bör påföras den konkurrensutsatta enheten genom en fördelningsnyckel eller ett internprissystem, baserat på skälig andel av de indirekta kostnaderna eller genom marknadsmässig värdering. En budget bör upprättas för den konkurrensutsatta verksamheten som kan följas upp mot faktiska utfall.

En internränta för utnyttjat kapital bör belasta verksamheten. Allt kapital bör jämnställas med främmande kapital, oavsett om de tillskjutna medlen utgörs av skattemedel eller externt lånade medel. Kostnaden bör åtminstone uppgå till den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentlige huvudmannen.

Om den konkurrensutsatta verksamheten består av försäljning av en enda tjänst bör prissättningen baseras på en självkostnads-kalkyl. Även i det fall den konkurrensutsatta verksamheten består av ett flertal olika tjänster bör en självkostnads-kalkyl tjäna som utgångspunkt för prissättningen. Ett visst utrymme för marknadsmässig prissättning med skiftande marginaler bör dock finnas i sådana situationer. Det gäller särskilt om tjänsterna inte är helt homogena till sin karaktär och kanske också bjuds ut vid ett större antal tillfällen under ett år. Prissättningen av en tjänst vid ett

tillfälle bör dock alltid minst täcka samtliga tillkommande kostnader som följer av försäljningen vid tillfället.

Det är lämpligt att upprätta förkalkyler för varje produkt som underlag för den prissättning som skall tillämpas under en period. I samband med upphandling bör en kalkyl också upprättas för varje sådant projekt där samtliga kostnader som orsakas av uppdraget redovisas. Förkalkyler bör följas upp med efterkalkyler för att kunna se utfallet och som underlag för prissättningen nästa år. Kalkylerna bör i princip utgå från kostnadsuppgifter i redovisningsystemet, men vissa justeringar kan behöva göras. Bland annat bör ett risktillägg ingå i kalkylen, motiverat med förhållandet att konkurrensutsatt verksamhet är mer riskfylld än monopolskyddad verksamhet och oftare drabbas av oväntade kostnadsökningar eller intäktsminskningar. Hänsyn kan också behöva tas till prisutvecklingen för olika produktionsresurser.

Granskning av påstådd konkurrensnedvridning förutsätter transparens. Det skall därför vara möjligt för den granskande myndigheten att ta del av relevanta uppgifter för en given konkurrensutsatt verksamhet. Hit hör ekonomiska mål och andra grundläggande villkor för verksamheten, lönsamhetsuppgifter under de senaste åren, vilka kostnader som belastat verksamheten, vilken andel av indirekta kostnader som i förkalkyler, efterkalkyler och priskalkyler har belastat den ifrågasatta verksamheten, motiveringar till val av fördelningsnyckel vid fördelning av indirekta kostnader, hur kapitalkostnader belastat verksamheten samt vilka priser och prissättningskonstruktioner som tillämpas.

9 "Frivillighetsvägen" eller lagstiftning?

En viktig fråga är hur de konkurrensneutralitetsproblem som redovisats i denna utredning skall omhändertas i framtiden. Som framgår av kapitel 3 finns det i dag ingen lagstiftning som direkt tar sikte på de situationer där offentliga aktörer ges tillfälle att agera på konkurrensutsatta marknader på mer gynnsamma villkor än privata aktörer. Konkurrensrådets funktion under åren 1998-2000 kan beskrivas som ett försök att under en begränsad period lämna rekommendationer till offentliga aktörer hur de bör agera för att åstadkomma konkurrensneutralitet. Rekommendationerna har haft en rådgivande karaktär, där det stått de offentliga aktörerna fritt att följa råden eller inte. För fortsättningen finns ett val mellan att fortsätta den nuvarande frivillighetsvägen eller att införa någon form av lagstiftning som säkerställer konkurrensneutralitet. Mot denna bakgrund är det av intresse att närmare granska hur rådets rekommendationer följts. I princip kan sägas att om rekommendationerna i hög grad följts kan det ses som ett argument för att den nu prövade frivillighetsvägen skulle kunna vara en lämplig väg även fortsättningsvis att omhänderta frågorna om konkurrensneutralitet mellan offentliga och privata aktörer. På motsvarande sätt kan sägas att om rekommendationerna följts i mindre hög grad kan detta förhållande användas som argument för att införa någon form av lagstiftning.

9.1 Erfarenheter av frivillighetsvägen

Rådet har gått ut med förfrågan till de kommuner och statliga myndigheter som varit föremål för rådets rekommendationer. Förfrågan sändes ut i juni 2000 och gäller rekommendationer som lämnades fram till våren år 2000. Totalt har ett sextiotal kommuner

och statliga myndigheter varit föremål för rådets rekommendationer.

Har rådets rekommendationer följts?

I det följande redovisas uppföljningen av de viktigare och mer intressanta ärenden där Konkurrensrådet avgett yttranden.

En relativt omdebatterad fråga gäller gym i kommunala simhallar. Totalt har rådet mottagit ett femtontal anmälningar rörande sådana ärenden. Några av kommunerna har uppgett att man genomfört upphandlingar på ett sätt som åtminstone till viss del stämmer överens med rådets rekommendationer. Ett par kommuner har t.ex. uppgett att man sedan rådets ställningstagande sett över prissättningen. Övriga kommuner har uppgett att man inte genomfört någon ändring med anledning av rådets ställningstaganden. Det har samtidigt framkommit att gällande avtal åtminstone i några av dessa fall förhindrat sådana ändringar.

Bland kommunerna kan särskilt nämnas svaret från Stockholms kommun. Här uppges att samtliga gym som drivs av kommunen kommer att konkurrensutsättas inom en femårsperiod. En marknadsanalys kommer att föregå respektive upphandling. Fritidsförvaltningen har också för avsikt att bilda ett branschråd med företrädare för både kommunen och privata företag inom branschen. Syftet är att skapa ett forum där man i förväg diskuterar de problem som kan uppkomma vid konkurrensutsättning. Kommunen uppger att motsvarande branschråd redan inrättats inom vissa andra områden, bl.a. skola och vård.

Ett ärende som väckt förhållandevis stor uppmärksamhet gäller Konkurrensrådets ställningstagande om att kommunala räddningstjänster bör upphöra med extern försäljning av brandskyddsutrustning. Ärendet berörde fyra kommuner, varav två nu har redovisat sin avsikt att upphöra med nämnda försäljning. Det får ses som en direkt effekt av rådets ställningstagande. Övriga två kommuner har däremot deklarerat att man kommer att fortsätta med den externa försäljningen. Svenska Brandredskapsföreningen (SVEBRA) har i yttrande till rådet angett att ett tjugotal kommuner fortsätter att bedriva sin verksamhet utan att följa rådets rekommendationer.

I ett ärende ifrågasattes förhållandet att Jordbruksverkets veterinärer inte bara utför tjänster gentemot lantbruket utan i

relativt stor utsträckning också behandlar sällskapsdjur. Rådet konstaterade i sitt yttrande att problemen till stor del hängde samman med oklarheter när det gäller Jordbruksverkets ansvar för att ägare till sällskapsdjur snabbt skulle kunna nå veterinärvård. Rådet uppmanade i första hand parterna i ärendet – dvs. Jordbruksverket och de privata veterinärerna – att finna en gemensam syn på denna fråga om servicegrad. Om parterna inte kan nå en överenskommelse måste enligt Konkurrensrådet regeringen fastställa tydligare principer för vilket åtagande Jordbruksverket har för vård av sällskapsdjur. Jordbruksverket och Sveriges Veterinärförbund har nu redovisat att en arbetsgrupp tillsatts med representanter för berörda branschföreningar, länsstyrelser samt Jordbruksverket. Dessa skall redovisa uppdraget under år 2000.

I ett ärende rekommenderade Konkurrensrådet att den statliga skogsvårdsorganisationen bör upphöra med att producera vissa konkurrensutsatta skogstjänster. Skogsstyrelsen har nu sett över sin policy för uppdragsverksamhet. I några avseenden kan detta komma att innebära att man avstår från att producera tjänster som man menar att man har rätt att utföra enligt instruktionen. Samtidigt anser man sig inte dela rådets uppfattning i frågan och man anser också att uppdragsverksamheten generellt sett bedrivs i enlighet med policyn. Anmälaren i ärendet har i skrivelse framhållit att skogsvårdsorganisationen snarare ökat sin externa försäljning i den region anmälaren bedriver konkurrerande verksamhet.

Ett ärende gällde förhållandet att en kommun lät en intern städenhet bedriva försäljning av städtjänster på den externa marknaden. Kommunen hade bl.a. fattat beslut om att enheten fick ta uppdrag från andra kommuner, landsting och statliga myndigheter, så länge som verksamhetens omfattning inte översteg 15 procent av den totala städverksamheten. Försäljning hade också skett till kunder i andra kommuner. Rådet uppmanade kommunen att ändra det aktuella beslutet och anpassa städverksamheten så att den permanenta överskottskapaciteten avvecklades. Kommunfullmäktige har därefter upphävt det tidigare beslutet och delgett förvaltningarna beslutet att de externa uppdragen skall upphöra. Detta får ses som en direkt effekt av rådets ställningstagande.

I ett ärende gjorde Konkurrensrådet bedömningen att Regionförbundet Skånes årliga bidrag till Skånes djurpark innebar en snedvridning på marknaden, eftersom Ystad djurpark inte fick något motsvarande bidrag. Regionförbundet upphörde att verka som organ vid utgången av år 1998. Det ersattes av Region Skåne,

som inte har redovisat någon avsikt att ändra stödgivningen. Man pekar bl.a. på att kammarrätten i Göteborg i en dom fastslagit att kommunallagens likställighetsprincip inte gällde i det aktuella fallet då Ystad djurpark inte är kommunmedlem i kommunallagens mening. Bidragsgivningen stred därför inte mot lagen. Rådets bedömning, att man från lämplighetssynpunkt ändå borde behandla djurparkerna på ett mer konkurrensneutralt sätt, har sålunda inte beaktats.

Ett ärende gällde s.k. utstakningstjänster som utförs på uppdrag av byggherrar och normalt är en förutsättning för att erhålla bygglov. Rådet kunde i ärendet konstatera att flera kommuner bedriver utstakningstjänster på ett sätt som om ett formellt monopol råder, vilket lett till svårigheter för konkurrenter på marknaden. Rådet rekommenderade att debitering av tjänsten inte skall ske i förväg utan först i efterhand om byggherren valt kommunen som utförare. Den skulle heller inte debiteras exklusive moms. Rådet kritiserade också förhållandet att vissa kommuner gentemot konkurrenterna debiterade en särskild taxa vid utlämnande av stomnätpunkter trots att uppgifterna är allmän handling. Kritiken gällde i varierande grad fem kommuner. Av svaren från dessa framgår att tre av kommunerna gjort smärre ändringar av sina rutiner, medan en kommun inte gjort någon ändring alls. Detta bekräftas också av det i ärendet anmälande företaget. En kommun har, trots påminnelsebrev, inte svarat.

Ett ärende gällde förhållandet att en enhet inom en kommun bedrev försäljning av återvinningstjänster till andra kommuner. Rådets bedömning var att försäljningen stod i strid med kommunallagens lokaliseringsprincip, varför de inblandade kommunerna rekommenderades att organisera verksamheten som ett kommunalförbund eller annan form av interkommunalt samarbete, där alla kommuner är med och finansierar verksamheten i fråga. Ett avtal har utarbetats som enligt kommunens uppfattning har tillkommit efter rådets rekommendationer. Avtalet skall enligt uppgift undertecknas av samtliga inblandade kommuner.

I ett ärende kritiserade rådet en blomsterförsäljning som Gotlands kommun bedrev i Klintehamn. Enligt kommunens uppgifter har nu denna försäljning upphört som en följd av rådets rekommendation.

Ett annat ärende gällde en kommuns växtodling för att tillfredsställa behovet av växter i stadsparker och på andra offentliga platser. Produktionen hade under en längre tid gett överskott som

sålt på den externa marknaden motsvarande ca en tredjedel av den totala produktionen. Försäljning och marknadsföring skedde före och under säsongen, dvs. innan det gick att fastställa om överskott uppkommer. Rådet uppmanade kommunen att anpassa sin verksamhet till kommunens eget behov. Rådet påpekade vidare att det i sig kan vara rimligt att kommunen säljer ett eventuellt överskott i efterhand. Kommunen skall dock i en sådan situation kunna visa att det verkligen är fråga om ett oförutsett och tillfälligt överskott och att försäljningen inte har någon större omfattning. Kommunen har nu uppgett att man upphört med annonsering och marknadsföring i lokalpressen samt att man skall se över odlingsrutinerna inför nästa säsong.

I ett annat ärende kritiserades Sveriges Television AB för att inte kunna särredovisa intäkter och kostnader för den externa försäljningen av sidotjänster, trots att det av regeringens anslagsvillkor framgår att bolaget skall täcka sina kostnader för eventuell sidoverksamhet. Det fanns därmed risk för att licensmedel användes för att bekosta sådan sidoverksamhet. Rådet rekommenderade därför Sveriges Television att organisera om sin verksamhet. Enligt bolaget arbetar man nu med en modell för redovisning av dessa sidoverksamheter.

Ett ärende gällde en kommun som bildat ett s.k. servicekontor som bl.a. lade anbud i konkurrens med privata företag när olika förvaltningar inom kommunen upphandlar tekniska tjänster. Enheten var av kommunen garanterad en s.k. basverksamhet, dvs. en icke konkurrensutsatt volym. Man sålde härutöver på den externa marknaden bl.a. fordons- och traktorreparationer, blästring och lackering av fordon, svets- och smidesarbeten, reparation av staket, måleritjänster, elinstallationer, fordonsuthyrning, trädgårdsskötsel och tryckeritjänster. Rådet fann att sådan försäljning inte hör till en kommuns uppgifter och rekommenderade därför kommunen att upphöra med den externa försäljningen. Kommunen har nu uppgett att servicekontorets externa verksamhet skall begränsas och att kommunens revisionskontor för närvarande ser över rutinerna. En viss ökning av konkurrensutsättningen kommer också att ske. Såvitt framkommit kommer dock rådets rekommendation att upphöra med sådan extern försäljning inte att följas.

Det kan också konstateras att fyra kommuner inte inkommit med något svar, trots påminnelsebrev. Rådet har inte tagit reda på

bakgrunden till de uteblivna svaren, men ett närliggande antagande är att dessa kommuner inte följt rådets rekommendationer.

De svar som inkommit från berörda kommuner och statliga myndigheter visar att rådets rekommendationer har följts i varierande grad. Det är dock svårt att dra några mer långtgående slutsatser av rådets uppföljning. Det rör sig trots allt om ett begränsat antal ärenden, totalt ett femtiotal, varför tillfälligheter kan spela roll. Det går inte att utesluta att en typ av "artighetsfaktor" finns inbakad i svaren. Den slutsats som kan dras är att rådets rekommendationer fått viss effekt genom att ett antal offentliga aktörer helt eller delvis har rättat sig efter rekommendationerna. Samtidigt finns också ett antal aktörer som inte följt rådets rekommendationer.

Uppföljning i övrigt

Rådet har också försökt utnyttja Internet för att följa upp eventuella effekter som rådets ställningstaganden haft. Via sökmotorer och andra verktyg har det varit möjligt att ta del av ett stort antal kommunala protokoll från kommunfullmäktige- och kommunstyrelsesammanträden och därmed också att ta del av vad som sagts och protokollförts rörande rådets ställningstaganden. Det skall dock här sägas att det fortfarande är en minoritet av alla kommuner som lägger ut beslutsunderlag och beslutsprotokoll på resp. kommuns hemsida. Enligt en undersökning som tidningen KommunAktuellt genomförde i april 2000 (publicerad den 11 maj 2000) var det 19 procent av alla kommuner som offentliggjorde beslutsunderlag inför sammanträden och 34 procent som i sin helhet offentliggjorde protokoll efter sammanträden på Internet.

Det har här framkommit att i flera av de kommuner som varit föremål för rådets ställningstaganden har ofta en livlig politisk diskussion uppkommit. Detta har inte bara inträffat efter rådets ställningstaganden, utan också i samband med att rådet tillskrivit kommuner och statliga myndigheter för att få in uppgifter och synpunkter på de i ärendet aktuella problemen. När det gäller kommuner har rådet genomgående begärt in sådana skrivelser från berörd kommun eller kommunal nämnd, vilket inneburit att svarsskrivelserna lett till dragningar inför politiska beslutande församlingar.

Det kan samtidigt konstateras att det nästan bara är i de kommuner som berörts av skrivelser som dessa diskussioner uppkommit. Det har inte gått att finna något exempel på en motsvarande diskussion i en annan kommun, även i de fall det kan bedömas att det ifrågasatta agerandet också bedrivs i många andra kommuner. Det går inte heller att dra några självklara slutsatser att diskussioner sedermera också lett till förändringar i verksamheten i den riktning som rådet önskat. Det får dock ses som ett egenvärde att dessa frågor diskuteras, det har varit rådets erfarenhet att många verksamheter som sedermera kommit att ifrågasättas har utvecklats utan föregående politisk diskussion.

9.2 Behövs lagstiftning?

Frågan om behovet av lagstiftning har diskuterats ingående inom ramen för rådets verksamhet. Diskussionerna har i princip pågått löpande under rådets arbete, med en intensifiering under slutfasen, då bl.a. rådets uppföljningsarbete redovisats.

Parternas uppfattningar

Företrädarna för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet har den grundläggande uppfattningen att de aktuella konkurrensproblemen bäst löses på frivillig väg.

Konflikter i konkurrensfrågor bör i första hand lösas genom någon form av lokala konkurrensråd. På den statliga nivån kan det också behövas ett centralt råd med i huvudsak motsvarande uppgift och sammansättning som nuvarande råd. Det kan ses som en form av statligt tillsynsorgan över konkurrensstörningar utan rättsliga maktmedel.

Till bilden hör att sett i relation till kommunernas totala verksamhet är kommunernas engagemang i näringslivsfrågor av ringa omfattning. Det hindrar inte att det offentligas agerande kan välla problem framför allt för ett enskilt småföretag.

Man framhåller att erfarenheterna från rådets verksamhet är att konkurrensproblemen i fråga om kommunal och statlig näringsverksamhet i huvudsak är likartade. Det handlar bl.a. om överskridande av instruktioner, överskottskapacitet och anknytningsverksamhet. Skillnaden är att statlig verksamhet inte kan överprövas genom någon motsvarighet till kommunalbesvär. Det

är därför viktigt att de lösningar som väljs utgår från principen att kommuner och stat skall behandlas lika.

Kommun- och Landstingsförbundens representanter har också framhållit att om lagändringar genomförs bör det i så fall enbart ske inom ramen för konkurrenslagstiftningen. Det är logiskt från utgångspunkten att konkurrensproblem bör lösas med konkurrenslagstiftning. På så sätt kan också näringslivets krav på att kunna pröva en befintlig och pågående verksamhet uppfyllas, oavsett om eventuella klagotider gått ut eller inte. Frågorna bör då behandlas av någon form av partssammansatt organ eller organ med särskilda sakkunniga. I en särregel bör då motstående legitima intressen anges mot vilka en intresseavvägning bör ske. Det kan t.ex. gälla fall där arbetslösa eller handikappade sysselsätts med konkurrensutsatt verksamhet eller när det gäller att tillgodose krav på god ekonomisk hushållning. Om en framtida konkurrensmyndighet förses med särskilda sanktionsmöjligheter måste kommuner, landsting och berörda statliga myndigheter kunna överklaga beslutet. Eftersom det i vissa fall kan finnas risk för en dubbelprövning av kommunala kompetensöverskridanden bör prövningen ske av förvaltningsdomstol.

Företrädarna för Kommun- och Landstingsförbunden framhåller vidare att i fråga om sanktioner mot s.k. domstolstrots i kommunalbesvärsmål talar principiella skäl för att sanktioner införs, men frågan har ett vidare perspektiv och bör därför bedömas i annan ordning. Man är däremot betydligt mer negativ till varje form av ändring i kommunallagen.

Företrädarna för näringslivet har den grundläggande uppfattningen att det behövs förändringar av både konkurrenslagen och kommunallagen. När det gäller kommunallagen behövs ett klagande av vad som menas med allmännyttig verksamhet. Det kan ifrågasättas om det inte borde sättas snävare ramar för den kommunala näringsverksamheten. Lagen utgår från att kommunerna inte skall vara verksamma inom det egentliga näringslivets område, vilket ändå sker i betydande omfattning.

Ytterligare ett problem gäller svårigheterna att beivra överträdelser av kommunallagen. Det handlar då både om hinder för att få till stånd ett överklagande och problemet att inga garantier i dag råder för att kommuner verkligen följer domstolsutslag. Både reglerna för domstolstrots och lagtrots borde därför ses över. Ett sätt är att fler personer fick möjlighet att begära prövning. På så sätt skulle fler typer av beslut kunna prövas.

Ändringar av konkurrenslagen behövs också, eftersom möjligheterna att få kommunala beslut prövade är överspelade om ett beslut vunnit laga kraft. Därför behövs ett lagtillägg som tar sikte på konkurrenssnedvridningar orsakade av offentligt stöd eller offentlig verksamhet som befinner sig i konkurrens med privat verksamhet. Det är då viktigt att klara ut vilken räckvidd ett sådant lagtillägg skulle få. Eftersom det oftast är svårt att utreda de ekonomiska effekterna av en konkurrenssnedvridning, är det viktigt att regeln riktar sig mot konkurrenssnedvridningen som sådan. Det är också viktigt att slå fast att överskridanden av den kommunala kompetensen i sig skall ses som skadligt från allmän synpunkt och redan på denna grund motivera ett ingripande.

En tänkbar lösning

Som framgår ovan har parterna i grunden olika uppfattningar om hur de aktuella konkurrensproblemen skall lösas. Det är därför inte möjligt att finna en lösning som i sin helhet tillgodoser alla krav och önskemål som förts fram av parterna. Samtidigt kan sägas att diskussionerna inom rådet förts i en konstruktiv anda och att parterna fått en ökad förståelse för varandras argument.

Företrädarna för Kommun- och Landstingsförbunden har som redovisats ovan framhållit att om lagändringar skall genomföras bör det ske inom ramen för konkurrenslagstiftningen. Företrädarna för näringslivet har å sin sida också uttryckt en viss förståelse för uppfattningen att staten och kommunerna bör behandlas på ett likartat sätt. Dessa uppfattningar talar därmed för lösningen att i första hand ändra konkurrenslagen.

En lösning skulle därför kunna bestå av att i konkurrenslagen införa en bestämmelse som tar sikte på att korrigera konkurrenssnedvridande beteenden från offentliga aktörer. Ett exempel på ett sådant beteende är när offentliga aktörer agerar utanför sin kompetensram. Det blir i så fall frågan om en missbruksbestämmelse och inte en förbudsbestämmelse. Man skulle då kunna komma till rätta med åtminstone mer uppenbara fall av konkurrens på olikartade villkor, samtidigt som de offentliga aktörerna i händelse av lagöverträdelse inte drabbas av ekonomiska sanktioner – i form av t.ex. konkurrensskadeavgift eller vite – för redan inträffat agerande utan enbart vitesbelopp i den händelse man inte rättar sig efter ett beslut. Näringslivets företrädare inom

rådet har anmärkt att det bör vara möjligt för en enskild, som anser sig ha blivit ekonomiskt drabbad, att föra en skadeståndstalan gentemot en offentlig aktör. Rådets uppfattning är att denna fråga bör utredas.

En bestämmelse av detta slag skulle få en "mjukare framtoning" än den övriga konkurrenslagen. För närvarande pågår ett arbete inom Näringsdepartementet med att ta fram ett sådant lagförslag. Den närmare bedömningen av hur en sådan lagbestämmelse i så fall skall se ut bör därför inte göras förrän departementets lagförslag presenteras offentligt.

En fråga infinner sig också vilken myndighet som skall ha hand om de aktuella uppgifterna och tillämpa en eventuell ny lagbestämmelse på området. Frågan är komplicerad, inte minst mot bakgrunden att Konkurrensrådet för närvarande är den instans som handhar denna uppgift. Samtidigt kan dock konstateras att det finns skäl att hitta någon form av permanent lösning på de aktuella problemen.

En statlig myndighet bör därför under alla omständigheter få en permanent uppgift att ta hand om ärenden som rör påstådd konkurrensnedvridning mellan offentliga och privata aktörer. Vid en lagreglering måste myndigheten i så fall också få den lagtillämpande funktionen. Eventuellt kan till ett sådant organ knytas ett partssammansatt råd i någon form som påminner om det nuvarande Konkurrensrådets konstruktion. Däremot behöver inte myndigheten rent organisatoriskt vara fristående på det sätt som det nuvarande Konkurrensrådet är. Det finns från allmän utgångspunkt skäl att undvika en situation där flera olika konkurrensvårdande myndigheter arbetar med likartade uppgifter. Rent administrativa skäl talar också för att undvika konstruktioner med alltför små myndigheter. Frågan om på vilket sätt dessa frågor närmare skall omhändertas i framtiden blir en uppgift för statsmakterna att ta ställning till.

9.3 Lokala konkurrensråd

Enligt Konkurrensrådet kan många av de problem som belyses i denna rapport lösas på lokal nivå. Olika former av lokala lösningar, t.ex. upprättandet av frivilliga lokala konkurrensråd, kan då vara ett medel. Ett lämpligt stöd skulle då kunna vara ett konkurrensprogram antaget av fullmäktige i aktuell kommun.

Konkurrensrådet vill framhålla att sådana lösningar inte behöver stå i någon motsättning till idén om en central instans. Tvärtom kan en sådan "yttersta instans" gynna uppkomsten av lokala lösningar, eftersom de sistnämnda oftast får karaktären av förhandling mellan företrädare för t.ex. en kommun och det lokala näringslivet. I alla förhandlingar kan sägas att möjligheten till överenskommelser gynnas av vetskapen att det finns en central instans om man inte kommer överens lokalt.

Det bör också påpekas att lokala konkurrensråd inte heller kan ersätta en central instans. För det första är det i praktiken omöjligt att lagstifta eller på annat sätt ålägga kommuner att inrätta konkurrensråd. Dessa kan bara inrättas på frivillig väg och det är närliggande att anta att det inte kommer att ske i landets alla kommuner. För det andra finns det konkurrensproblem som snarare har regional eller nationell karaktär, t.ex. ärenden rörande landsting eller statliga myndigheter. Sådana ärenden kan inte omhändertas av lokala konkurrensråd.

10 Förslag

I detta kapitel sammanfattas Konkurrensrådets förslag för att åstadkomma mer konkurrensneutrala villkor. Några av förslagen syftar till att minska konfliktytorna mellan offentliga och privata aktörer, medan övriga syftar till att åstadkomma konkurrens på så lika villkor som möjligt. I kapitlet diskuteras också behovet av lagändringar.

10.1 Åtgärder för att minska konfliktytorna

Konkurrensrådet kan konstatera att antalet verksamheter där offentliga och privata aktörer konkurrerar med varandra har ökat påtagligt under senare tid. Till viss del är detta oundvikligt, men rådet menar ändå att konfliktytorna blivit onödigt stora och till viss del kan begränsas. Här sammanfattas rådets rekommendationer i detta avseende.

Kommuner, landsting och statliga aktörer bör upphöra med att bedriva artfrämmande verksamhet

Konkurrensrådet har kunnat konstatera att den offentliga sektorn ibland producerar konkurrensutsatta tjänster av artfrämmande karaktär utan att några relevanta skäl föreligger. Kännetecknande för dessa verksamheter är att produktionen inte har någon allmännyttig eller kollektiv karaktär och att det handlar om varor eller tjänster som normalt är förbehållna det privata näringslivet. Exempel från rådets ärenden som kan nämnas är extern försäljning av städtjänster, fordonstvätt, fordonsuthyrning, arkitekttjänster, tryckeritjänster eller fastighetsskötsel. Det bästa sättet att komma till rätta med sådana konkurrensstörningar är att offentliga aktörer

upphör med att utföra tjänster av sådant slag. Om så skedde skulle en betydande del av de nuvarande konkurrensstörningarna mellan offentlig och privat sektor upphöra. När kommuner ägnar sig åt denna typ av tjänster torde det dessutom oftast vara frågan om överträdelser av kommunallagen.

Vidare har konstaterats att offentliga aktörer ibland kombinerar myndighetsutövning och affärsverksamhet på ett sådant sätt att myndighetsutövningen kan utnyttjas för att tillskansa sig fördelar på den konkurrensutsatta marknaden. Exempel är när kommunala räddningstjänster kombinerar brandskyddstillsyn med försäljning av brandskyddsutrustning eller att verksamheten vid ett stadsarkitektkontor kombinerar behandling av bygglovsansökningar med försäljning av arkitekttjänster. Enligt rådet bör offentliga aktörer inte kunna kombinera verksamheter på ett sådant sätt.

Överskottsförsäljning bör begränsas till att gälla enbart begränsade, tillfälliga och oavsiktliga överskott

Det står kommuner, landsting och statliga myndigheter fritt att bygga upp verksamheter för interna behov. Det kan vara frågan om enheter för städning, tvätterverksamhet, resebyråverksamhet, konferensutrymmen, växtodling, tryckeritjänster och fordonsreparationer. Även om det oftast går att köpa sådana tjänster på den externa marknaden är det från konkurrensneutralitetssynpunkt oproblematiskt att organisera verksamheten på ett sådant sätt. Trots att det i normalfallet inte är en uppgift för offentliga aktörer att tillhandahålla sådana tjänster på den externa marknaden inträffar relativt ofta att sådan överskottsförsäljning sker. Att generellt tillåta offentliga aktörer att sälja överskott på den externa marknaden medför dock en uppenbar risk för samhällsekonomiskt suboptimala överinvesteringar inom den offentliga sektorn. Rättspraxisen inom det kommunala området är också i dessa fall mycket restriktiv, och i flera fall har rådet kunnat konstatera att överskottsförsäljningen torde stå i strid med kommunallagen. Överskottsförsäljning bör därför enbart förekomma i situationer när det uppkommer begränsade, tillfälliga och oavsiktliga överskott.

Sysselsättning av handikappade och arbetslösa bör organiseras på ett delvis annat sätt

Den offentliga sektorn bedriver i varierande grad verksamhet på konkurrensutsatta marknader i syfte att sysselsätta handikappade (förstånds- eller arbetshandikappade) och arbetslösa. I dessa fall går det inte att åstadkomma konkurrensneutrala villkor, eftersom sysselsättningen är överordnad försäljningen. Rådet har konstaterat flera ärenden där kommuner startat konkurrensutsatt verksamhet med detta motiv och där privata företag upplever konkurrensen som snedvriden. Rådet menar att det inte går att ifrågasätta samhällets åtagande inom detta område, men att det i varje fall inom kommuner går att organisera verksamhet av detta slag så att de negativa effekterna på marknaden blir så små som möjligt. I första hand bör kommunen regelbundet arbeta aktivt för att sysselsätta sådana personer i det privata näringslivet. Om det inte går att fylla behovet av meningsfull sysselsättning på detta sätt kan personerna sysselsättas med arbetsuppgifter inom kommunen. En tredje möjlighet är att sysselsätta sådana personer i en särskild organisation, där det öppet redovisas att enheten kan anlitas av t.ex. privata företag för att få vissa arbetsuppgifter av lämplig karaktär utförda.

Problem rörande sysselsättning av handikappade och arbetslösa återfinns även på den statliga nivån. Här har dock statsmakterna tydligt angivit hur denna verksamhet skall bedrivas, nämligen inom ramen för Samhalls verksamhet. Statsmakterna har valt denna modell efter en avvägning av olika motstridiga intressen. Konkurrensrådet finner därför inte skäl att invända mot ordningen som sådan. Av erfarenheten från ärenden rörande Samhall vill dock rådet framhålla att den oundvikliga störning som Samhall representerar på marknaden blir mindre om företaget innehar relativt låga marknadsandelar på olika delmarknader och därmed undviker marknadsdominans. Enligt rådets uppfattning bör statsmakterna i sin styrning av företaget tydligt formulera ett sådant mål, t.ex. i skriftliga ägardirektiv.

En konsekvensprövning bör ske innan konkurrensutsatt verksamhet startas

Om man inom den offentliga sektorn överväger att starta verksamhet som kan antas ha konkurrensutsatt karaktär bör en konsekvensprövning ske. Här bör klargöras vilka bärande motiv som föreligger för respektive mot att påbörja verksamheten. En lämplig ordning är då att analysen sker med utgångspunkt i de riktlinjer Konkurrensrådet redovisat i kapitel 6 i detta betänkande. Prövningen bör också innehålla en kartläggning av de privata företag som tillhandahåller samma typ av tjänster och vilka effekterna skulle bli för dessa företag om verksamheten i fråga påbörjas. Konsekvensprövningen bör också genomföras återkommande med några års mellanrum.

10.2 Åtgärder för att åstadkomma mer rättvis konkurrens

Även med begränsningar av nuvarande konfliktytor är det oundvikligt att konkurrens mellan offentliga och privata aktörer ändå kommer att uppstå inom olika områden. I kapitel 8 i detta betänkande har Konkurrensrådet ställt upp ett antal rekommendationer för att i sådana situationer åstadkomma så rättvis konkurrens som möjligt. Det är angeläget att dessa rekommendationer följs av både kommuner, landsting och statliga aktörer.

Sammanfattningsvis menar rådet att all konkurrensutsatt verksamhet bör avgränsas redovisningsmässigt och bedrivs med ett ekonomiskt mål om att uppnå minst full kostnadstäckning. Målet bör tydligt anges i riktlinjer eller andra lämpliga styrdokument för verksamheten i fråga. Det ekonomiska målet kompletteras med ett klargörande att den konkurrensutsatta verksamheten kommer att omprövas om målet inte uppfylls. Oavsett om verksamheten bedrivs i bolags- eller myndighetsform bör resultatet av verksamheten i normalfallet presenteras i ett bokslut med balans- och resultaträkning. Hänsyn skall tas till samtliga relevanta kostnader som uppkommer i den konkurrensutsatta verksamheten. En internränta för utnyttjat kapital bör belasta verksamheten. Den bör åtminstone uppgå till den externa genomsnittliga upplåningskostnaden för den offentlige huvudmannen.

Prissättningen bör utformas på ett sådant sätt att det ekonomiska målet uppfylls, vilket innebär att den bör baseras på en

självkostnads kalkyl. Ett visst utrymme för marknadsmässig prissättning med skiftande marginaler bör dock finnas, särskilt om produkterna inte är helt enhetliga till sin karaktär och dessutom bjuds ut vid ett större antal tillfällen under ett år.

Anmälningar om påstådd konkurrensnedvridning förutsätter att offentliga aktörers verksamhet kan granskas. Det skall därför vara möjligt för den granskande myndigheten att ta del av relevanta uppgifter för en given konkurrensutsatt verksamhet. Hit hör uppgifter om ekonomiska mål och andra grundläggande villkor för verksamheten samt uppgifter om balans- och resultatredovisning under de senaste åren. Vidare uppgifter om vilka kostnader som belastat verksamheten, motiveringar till val av fördelningsnyckel vid fördelning av indirekta kostnader samt vilka priser och pris-sättningskonstruktioner som tillämpas.

I vissa fall kan inte rekommendationerna tillämpas. Det gäller givetvis om lagstiftning på ett eller annat sätt lägger hinder i vägen för en tillämpning av rekommendationerna. Det kan också vara frågan om att offentliga aktörer bedriver verksamhet som saknar möjlighet att fullt ut prisfinansieras, dvs. ekonomiska förluster uppkommer i verksamheten oavsett val av prisnivå. Det får i så fall också antas att det inte förekommer någon konkurrens från privata aktörer och att något konkurrensproblem därmed inte heller finns.

10.3 Förslag rörande behov av lagändringar

Konkurrensrådet kan konstatera att det finns ett behov av att överväga olika lagändringar för att åstadkomma mer rättvis konkurrens mellan offentliga och privata aktörer.

Konkurrenslagen

I kapitel 9 redovisas parternas uppfattningar rörande behovet av lagändringar. Rådet påpekar möjligheten att i konkurrenslagen införa en bestämmelse med syftet att förhindra konkurrensnedvridande beteenden från offentliga aktörer som inte täcks av nuvarande konkurrenslag. Bestämmelsen bör då få en sådan utformning att en lagöverträdelse inte leder till ekonomiska sanktioner – konkurrensskadeavgift eller vite – för redan inträffat agerande. Lagöverträdelser bör däremot vara förenat med ett vitesbelopp som utlöses i händelse att den aktör som överträtt

lagen inte rättar sig efter beslutet. Möjligheten för en enskild att föra en skadeståndstalan bör utredas.

Bestämmelser om vinstförbud

Det finns skäl att ifrågasätta om kommunallagens självkostnadsprincip och avgiftsförordningens bestämmelser rörande pristak är nödvändiga på marknader med fungerande konkurrens. Bestämmelserna syftar primärt till att åstadkomma ett konsumentskydd mot monopolprissättning, men med fungerande konkurrens föreligger ingen risk för sådan prissättning. Frågan om att upphäva dessa principer måste övervägas noggrant, men är så pass principiellt viktig att den bör utredas ytterligare.

Lagen om offentlig upphandling

En omprövning av lagen om offentlig upphandling pågår för närvarande. Konkurrensrådet har framhållit behovet av att denna lag från konkurrensneutralitetssynpunkt ändras i två avseenden. För det första att införa en ordning där en offentlig aktör skall lämna ersättning till företag som drabbas i händelse att upphandlingen avbryts utan saklig grund. För det andra att hitta en lösning där det blir möjligt för t.ex. kommuner att kunna ”knoppa av” en verksamhet och samtidigt skydda sådan verksamhet från upphandlingsbestämmelserna under en begränsad övergångsperiod.

Domstolstrots

Vad gäller frågan om domstolstrots vill rådet framföra det principiella behovet av att sanktioner införs. Även om sådant trots förekommer relativt sällan är det rådets uppfattning att en sådan åtgärd kan bidra till att öka konkurrensneutraliteten mellan offentliga och privata aktörer.

Lagar på det sociala området

Rådet har noterat att det finns två lagar på det sociala området som båda ger kommuner vissa befogenheter att sysselsätta handikappade i näringsinriktad verksamhet. Det gäller lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade och lagen (1970:663) om vissa befogenheter i fråga om sysselsättning för handikappade. Det rådet oklarheter både om lagarnas inbördes relation – de synes till viss del överlappa varandra – och om dessa lagar i förhållande till kommunallagen ger en kommun vidgade befogenheter att producera tjänster på den öppna marknaden. Det kan t.ex. ifrågasättas om den äldre av de två lagarna behöver finnas kvar. Enligt rådet finns det därför skäl för regeringen att i lämpligt sammanhang närmare utreda denna fråga.

Turistväsendet

Lagen (1968:131) om vissa kommunala befogenheter inom turistväsendet är en annan lag som numera har funnits under relativt lång tid och där det råder oklarheter om befogenheternas räckvidd. En tolkning är att lagen ger en kommun rätt att säkerställa fortsatt drift av en verksamhet om det privata initiativet till fullo viker. En annan tolkning är att kommunen alltid skulle ha rätt att driva t.ex. hotell eller campingplatser, även om det redan finns flera sådana anläggningar inom kommunen. Enligt rådets uppfattning finns det skäl att göra en översyn också av denna lag.

Kommittédirektiv



Ett råd för konkurrens på lika villkor
mellan offentlig och privat sektor

Dir.
1997:145

Beslut vid regeringssammanträde den 4 december 1997.

Sammanfattning av uppdraget

Ett råd skall inrättas för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. I rådet skall ingå representanter för offentlig och privat verksamhet.

Rådets uppgift skall vara att, med beaktande av de olika grundförutsättningar som gäller för offentlig och privat sektor, söka undanröja konkurrenskonflikter mellan sektorerna. I rådets uppgift ligger att genom dialog och kontakter mellan parterna belysa konkreta fall och att söka nå en samsyn om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. Rådet skall beakta att förutsättningarna för konkurrens skiljer sig i olika delar av landet.

Rådet skall bedriva sin verksamhet under tre år och skall fortlöpande informera om resultatet av sitt arbete. Vidare skall rådet senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Om det finns behov av det får rådet lämna förslag till ytterligare åtgärder som rådet kan bedöma motiverade.

Bakgrund

En särskild utredare fick under år 1994 av regeringen i uppdrag att kartlägga och vid behov föreslå åtgärder för att motverka konkurrensproblem i samband med att offentliga och privata aktörer möts på marknaden (dir. 1994:72). Utredaren presenterade sina slutsatser i betänkandet Konkurrens i balans – åtgärder för

ökad konkurrensneutralitet vid offentlig prissättning m.m. (SOU 1995:105).

Utredaren menade att den traditionella bilden av förhållandet mellan offentlig och privat sektor kännetecknats av att uppgiftsfördelningen mellan de båda sektorerna varit relativt väl avgränsad. Den ökade marknadsorienteringen inom den offentliga sektorn har emellertid inneburit att gränsen mellan den offentliga och den privata sektorn blivit mindre markerad. Offentlig verksamhet agerar mer marknadsorienterat och affärsmässigt i sin egenskap av tjänsteproducent samtidigt som den privata sektorn i ökande utsträckning kan konkurrera om offentlig produktion i samband med upphandling av varor och tjänster på marknaden. Detta innebär att offentlig och privat verksamhet allt oftare konkurrerar på marknaden. På grund av de grundläggande skillnaderna mellan offentlig och privat verksamhet har detta lett till vissa konkurrenskonflikter och uppmärksamheten har alltmer kommit att riktas mot förutsättningarna att nå en konkurrens på så lika villkor som möjligt mellan de båda sektorerna. Det största hindret mot en effektiv konkurrens ansåg utredaren vara om prissättningen inte sker från jämbördiga utgångspunkter och på affärsmässig grund.

Utredaren konstaterade att de regler som finns om konkurrens, upphandling och om offentlig näringsverksamhet är inriktade på att reglera förhållanden inom den offentliga eller den privata sektorn och de berör därför i princip inte förhållandet mellan sektorerna i en konkurrenssituation. Konkurrenslagen (1993:20) syftar till att undanröja konkurrensbegränsningar som vidtas av företag på kommersiella och företagsekonomiska grunder. Lagens förbud mot samarbete mellan företag och missbruk av en dominerande ställning tar därmed i huvudsak sikte på förfaranden som begränsar konkurrensen i den privata sektorn. Syftet med lagen (1992:1528) om offentlig upphandling är att göra offentlig verksamhet billigare genom att utnyttja konkurrensen på marknaden. Vissa regler om offentlig näringsverksamhet finns vidare t.ex. i kommunallagen (1991:900). Den innehåller bl.a. regler om kommunal kompetens, taxesättning och verksamhet i bolagsform.

Utredaren föreslog en särskild lagstiftning med krav på att offentlig näringsverksamhet under vissa förutsättningar skall redovisas skild från annan verksamhet, att priset skall baseras på en kostnadskalkyl som täcker alla typer av kostnader och att prissättningen inte får medföra en från allmän synpunkt otillbörlig

prissättning. Överträdelse av lagen föreslogs kunna leda till ett förbud vid vite att fortsätta det konkurrensnedvridande förfarandet. Frågor om sådant förbud föreslogs kunna prövas av Marknadsdomstolen. En tillsynsmyndighet skulle inrättas för tillämpning av lagen. Utredaren föreslog vidare att kommunalagens regler för kommunal näringsverksamhet preciseras och att möjligheterna stärks att rättsligt pröva om sådan verksamhet bedrivs enligt de kommunalrättsliga principerna. Utredaren behandlade även andra frågor.

Remissbehandlingen visade att åsikterna går starkt isär om vilka åtgärder som kan behövas för att skapa en konkurrens på lika villkor. Lite översiktligt kan sägas att företrädare för företagssektorn menade att man genom lagstiftning måste klargöra var gränsen går för offentlig näringsverksamhet och att utredningens lagförslag därvid inte gick tillräckligt långt. Företrädare för kommuner och landsting, menade å andra sidan att lagstiftning skulle komma i konflikt med den kommunala självstyrelsen och att frivilliga åtgärder bättre kan lösa många av de problem som utredningen tog upp.

Behovet av ett råd för konkurrens på lika villkor

Regeringens politik för tillväxt, sysselsättning och ökad välfärd tar sin utgångspunkt i att den privata sektorn skall kunna utvecklas genom goda betingelser för företagandet samtidigt som den offentliga sektorn skall kunna möta medborgarnas behov av offentlig service nu och i framtiden i moderna former. Konflikter mellan dessa sektorer, t.ex. om de möts på marknaden som konkurrenter på ojämlika villkor, kan motverka en gynnsam utveckling för båda sektorerna var för sig och därmed också för samhället som helhet. Konkurrensen bör därför ske på villkor som är så lika som är möjligt med beaktande av de båda sektorernas skilda grundförutsättningar och utgångspunkter. Det är vidare viktigt att det finns en uppslutning både från den offentliga och den privata sektorn om de spelregler och villkor som bör gälla. Den tidigare utredningens förslag till lagstiftning i dessa frågor har inte vunnit den nödvändiga uppslutningen och måste redan på den grunden avvisas.

Mot denna bakgrund har diskussioner förts mellan Närings- och handelsdepartementet, Inrikesdepartementet, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Sveriges Industriförbund om

hur parterna ser på behovet av åtgärder inom ramen för ett frivilligt system. I dessa diskussioner har framkommit att klagomål om konkurrenssnedvridande förfaranden mellan den offentliga och den privata sektorn fortsatt förekommer. Dessa problem faller i många fall mellan de lagstiftningsområden och den myndighetstillsyn som finns med anknytning till frågor om konkurrens. De mest framträdande problemen är sådana där det ifrågasätts om prissättningen skett på affärsmässig och konkurrensneutral grund.

De berörda förbunden menar mot den bakgrunden att det finns behov av att försöka undanröja konkurrenskonflikter för framtiden och att diskutera hur en konkurrens på lika villkor bäst nås långsiktigt. Ett lämpligt sätt att hantera sådana kontakter och diskussioner bedöms vara att det bildas ett partssammansatt forum för frågor om konkurrens på lika villkor på kort och lång sikt.

Uppdraget

Ett råd skall inrättas för frågor om konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor. I rådet skall ingå representanter för offentlig och privat verksamhet. Rådet skall ledas av en ordförande som är fristående från partsintressen. Till rådet skall vid behov kunna knytas experter för särskilda frågor.

Rådets uppgift skall vara att, med beaktande av de olika grundförutsättningar som gäller för offentlig och privat sektor, söka undanröja konkurrenskonflikter mellan privat och offentlig verksamhet. Verksamheten skall ta sikte på sådana konkurrenskonflikter som typiskt sett inte löses inom ramen för särskild lagstiftning eller prövningsförfaranden.

Rådet får på eget initiativ belysa sakförhållanden i konkreta fall och genom kontakter med berörda parter bedöma om och hur en konkurrenssnedvridning kan undvikas eller undanröjas. Rådet får även i den omfattning rådet finner lämpligt ta upp frågor på begäran av någon som är berörd. Utgångspunkten för bedömningen skall vara de förutsättningar och regler som gäller för respektive verksamhet. Rådets verksamhet skall inriktas på fall av allmänt intresse och särskild uppmärksamhet skall ägnas åt frågor som rör prissättning och konkurrens på så lika villkor som möjligt. Verksamheten skall syfta till att ge vägledning för framtiden om hur konkurrenssnedvridande förfaranden kan undvikas och om möjligt att vissa typer av konkurrenskonflikter kan mönstras ut.

Rådet skall på lämpligt sätt informera de berörda om sina bedömningar i dessa avseenden.

Med utgångspunkt i de erfarenheter rådet fortlöpande får av förhållandena på marknaden skall rådet skaffa sig en samlad bild om vad som kan vara osund konkurrens. Med detta som underlag skall rådet diskutera principiella konkurrensfrågor, sprida information om goda exempel på en väl fungerande konkurrens och söka nå en samsyn för framtiden om hur de långsiktiga spelreglerna på området bäst formuleras. I sina diskussioner skall rådet beakta att förutsättningarna för konkurrens skiljer sig i olika delar av landet.

Rådet bör ha stor frihet att själv välja inriktning av arbetet och hur det praktiskt bör läggas upp. Det skall därför vara en uppgift för rådet att utforma de närmare riktlinjerna för sitt arbete. Rådet skall fortlöpande samråda med Konkurrensverket och Nämnden för offentlig upphandling samt med andra berörda organ t.ex. inom redovisningsområdet.

Tidsplan och avrapportering

Rådet skall bedriva sitt arbete under tre år och skall fortlöpande informera om resultatet av sitt arbete. Rådet skall senast den 31 december 2000 redovisa sina samlade erfarenheter och de resultat som uppnåtts. Om det finns behov av det får rådet lämna förslag till ytterligare åtgärder som rådet kan bedöma motiverade.

Rådet skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (1996:49).

(Närings- och handelsdepartementet)