Konkurrensen inom den kommunala sektorn

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

SOU 1991:104

Delbetänkande av Konkurrenskommittén
Stockholm 1991

Konkurrensen inom den kommunala sektorn

SOU 1991:104

Delbetänkande av Konkurrenskommittén
Stockholm 1991

Ref KB 0C

Statens offentliga utredningar
1991:104
Civildepartementet

Konkurrensen inom den kommunala sektorn

Delbetänkande av konkurrenskommittén
Stockholm 1991

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Stockholm 1991

ISBN 91-38-10938-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för näringsdepartementet

Genom beslut den 2 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, statsrådet Bengt K. Å. Johansson, att tillkalla en kommitté för att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas.

Den 8 mars 1989 förordnades generaldirektören Claes-Eric Norrbom som ordförande samt professorn Ulf Bernitz, överdirektören Alf Carling och riksdagsledamöterna Marianne Carlström och Christer Eirefelt som ledamöter. På egen begäran entledigades Alf Carling som ledamot den 1 maj 1990 och ersattes av professorn Sören Wibe.

Till sakkunniga i kommittén förordnades

- Eva Agevik, departementssekr., Civildep., fr.o.m. den 30 maj 1989
- Olof Eliason, avdeln.chef, Landstingsförb., fr.o.m. den 15 augusti 1991
- Per-Ove Engelbrecht, dep.råd, Näringsdep., fr.o.m. den 1 sept. 1990
- Anita Harriman, bitr. enhetschef, LO, fr.o.m. den 30 augusti 1989
- Sören Häggroth, dep.råd, Civildep., fr.o.m. den 15 augusti 1991
- Per-Olof Jönsson, direktör, Kooperativa Inst., fr.o.m. den 30 maj 1989
- Urban Karlström, kansliråd, Finansdep., fr.o.m. den 26 oktober 1989
- Bo Lindörn, överdirektör, SPK, fr.o.m. den 30 maj 1989
- Jan-Erik Nyberg, utredningssekr., TCO, fr.o.m. den 30 maj 1989
- Curt Riberdahl, direktör, Sv. kommunförb., fr.o.m. den 15 augusti 1991
- Staffan Sandström, ställföreträdande NO, fr.o.m. den 30 maj 1989
- Anders Stenlund, direktör, Sv. Industriförb., fr.o.m. den 25 juni 1990.

I kommitténs huvudbetänkande (SOU 1991:59, del. 1) redovisas vilka sakkunniga och experter som tidigare ingått i kommittén.

Till kommitténs sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 maj 1989 numera rådmannen Conny Jörneklint, fr.o.m. den 7 augusti 1989 revisionsdirektören Lars Markstedt och fr.o.m. den 14 maj 1990 hovrättsassessorn Gunnar Gladh. På egen begäran entledigades Conny Jörneklint den 15 augusti 1991 och Gunnar Gladh den 1 september 1991. Conny Jörneklint förordnades den 15 augusti 1991 att som expert biträda kommittén.

Kommittén har antagit namnet konkurrenskommittén. Kommitten har avgivit följande betänkanden och rapporter:

- *Konkurrensen inom livsmedelssektorn*, delbetänkande (SOU 1990:25)
- *Konkurrens i inrikesflyget*, delbetänkande (SOU 1990:62)
- *Konkurrensen inom bygg/bosektorn*, delbetänkande (SOU 1990:106)
- *Prisinformation till konsumenter*, delbetänkande (SOU 1990:106)
- *Kommunala entreprenader - Vad är möjligt*, rapport SOU (1991:26)
- *Konkurrensen i Sverige - En kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher*, rapport (SOU 1991:28)
- *Konkurrens för ökad välfärd*, del 1 och 2 + Bilagor, huvudbetänkande (SOU 1991:59)

Kommittén överlämnar nu delbetänkandet *Konkurrensen inom den kommunala sektorn* (SOU 1991:104). Kommitténs uppdrag är därmed slutfört.

Reservation har lämnats av ledamoten Carlström. Särskilda yttranden har lämnats av ledamöterna Bernitz, Carlström, Eirefelt och Wibe samt av sakkunniga Eliason, Harriman, Jönsson, Lindörn, Riberdahl, Sandström och Stenlund.

Stockholm den 28 november 1991

Claes-Eric Norrbom Ulf Bernitz

Marianne Carlström Christer Eirefelt

Sören Wibe /Lars Markstedt

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Sid.

SAMMANFATTNING 11

1. INLEDNING 27
   1.1 Utredningsuppdraget 27
   1.2 Begreppet kommunala monopol 29
   1.3 Uppläggning och inriktning 32

2. BEHOV AV ATT ÖKA EFFEKTIVITETEN 37
   2.1 Den offentliga sektorns omfattning 37
   2.2 Kommunernas finansiella utveckling 39
   2.3 Landstingens finansiella utveckling 41
   2.4 Vägar ur krisen 42

3. MÄTNINGAR AV PRODUKTIVITET OCH EFFEKTIVITET 49
   3.1 Allmänt 49
   3.2 Hälso- och sjukvårdsområdet 52
   3.3 Skolområdet 57
   3.4 Kulturområdet 58
   3.5 Sociala området 58
   3.6 Svårt att dra generella slutsatser 62
   3.7 Skärpta krav på redovisning av kostnader och prestationer 64
      3.7.1 Utveckling av redovisningssystem 64
      3.7.2 Kraven i den nya kommunallagen 67
      3.7.3 Krav på en mera enhetlig redovisning 69

4. METODER FÖR ATT FÖRBÄTTRA PRODUKTIVITETEN OCH EFFEKTIVITETEN 73

4.1 Traditionella metoder 73
4.2 Marknadsorienterade metoder - en översikt 74
4.2.1 Avreglering 76
4.2.2 Minskade och ändrade subventioner 77
4.2.3 Utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder . . 78
4.2.4 Ökade valmöjligheter och brukarinflytande . . 79
4.2.5 Principmodell för avveckling av monopol . . . 80
4.3 Resultatenhet med ekonomiska incitament 82
4.4 Entreprenad och intraprenad 87
4.4.1 Begreppet entreprenad 87
4.4.2 Allmänna erfarenheter av entreprenaddrift . . 94
4.4.3 Intraprenad 99
4.5 Partiell privatisering/avkommunalisering 103
4.6 En stegvis marknadsanpassning 106

5. NUVARANDE ENTREPRENADVERKSAMHET 111
5.1 Omfattning 111
5.2 Den rättsliga regleringen 113
5.2.1 RRVs kartläggning av möjligheterna till entreprenaddrift 113
5.2.2 Kommitténs genomgång 115
5.2.3 Uppdragsverksamhet utanför den egna kommunens område 120
5.2.4 Kommunala företag 123
5.3 Exempel 126
5.3.1 Kollektivtrafik 127
5.3.2 Sophämtning 130
5.3.3 Parkförvaltning 133
5.3.4 Barnomsorg 136
5.3.5 Barn-, ungdoms- och missbruksvård 140
5.3.6 Social hemhjälp 143
5.3.7 Ambulanstjänst 147

5.3.8 Slutsatser 150

6. KOMMUNAL UPPHANDLING 153
6.1 Gällande regler 153
6.2 Upphandlingens omfattning och synpunkter på reglerna 155
6.3 EGs regler 157
6.4 Obligatorisk anbudskonkurrens 160

7. KOMMUNERNA OCH KONKURRENSLAGEN 165
7.1 Kommunen som näringsidkare 166
7.2 Kommunala subventioner till näringsidkare 170
7.3 Kommunen som upphandlare 171
7.4 Myndighetsutövning/reglering 173

8. KOMMUNERNA OCH MERVÄRDESKATTE-LAGEN 170
8.1 Gällande regler 179
8.2 Problem 181

9. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG 185
9.1 Allmänna utgångspunkter 185
9.2 Bättre uppföljning och jämförelser av kostnader och prestationer 191
9.2.1 Behov av en mera enhetlig redovisning 192
9.2.2 Det danska systemet 195
9.2.3 Frågan om bindande regler 196
9.2.4 Genomförande 198
9.3 Ökade möjligheter för att lägga ut verksamhet på entreprenad 201
9.3.1 Kommitténs bedömning av rättsläget 201
9.3.2 Skäl för att överge den restriktiva linjen 203

9.3.3 Behov av klarare regler 206
9.3.4 Förslag till författningsändringar 207
9.3.5 Frågan om att lägga ut myndighetsutövning på entreprenad och behov av regeländring . . 209
9.4 Möjligheter till intraprenad tas till vara 219
9.4.1 Intraprenad genom kommunala bolag 220
9.4.2 Intraprenad genom utvecklade resultatenheter 228
9.5 Extern uppdragsverksamhet 231
9.6 Prövning av underprissättning i konkurrensutsatt verksamhet 236
9.6.2 Traditionell kommunal verksamhet 238
9.6.3 Kommunal näringsverksamhet 239
9.6.4 Olika sätt att angripa problem med kommunal näringsverksamhet 240
9.6.5 Prioritering av ärenden 243
9.6.6 Handläggningen av ärenden 244
9.7 Prövning av vissa avgifter inom monopolverksamhet . 247
9.7.1 Avgiftsutredningens arbete 247
9.7.2 "Naturliga" konkurrensbarriärer och regleringar 249
9.7.3 Behov av avreglering 250
9.7.4 Ändrade förutsättningar för avgiftsprövningen 251
9.7.5 Behov av en ombudsmannafunktion 253
9.7.6 Ombudsmannafunktionens uppgifter 255
9.7.7 Val av myndighet för den nya ombudsmannafunktionen 257
9.7.8 Vårt förslag 263
9.8 Effektivare kommunal upphandling 264
9.8.1 Skärpta regler för upphandling 264
9.8.2 Jämförelse egen regi - entreprenad 266

9.8.3 Frågan om obligatorisk anbudsupphandling 268
9.8.4 Anbudsupphandling som villkor för statsbidrag 270
9.8.5 Försöksverksamhet med anbudsupphandling inom sotningsmonopolet 271
9.8.6 Nya styrformer 275
9.9 Ingen eller konkurrensneutral stödgivning 279
9.10 Uppföljning av mervärdeskattereglerna 282
9.11 Den nya konkurrenslagen och konkurrensverkets uppgifter 285

RESERVATIONER OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN 287

Bilagor

Bilaga 1 Tilläggsdirektiv till konkurrenskommittén

Bilaga 2 Förslag till författningsändringar

Bilaga 3 Sammanfattning av rapporten "Bolagisering i kommunalteknikén", Svenska kommunförbundet, september 1991

Bilaga 4 Utdrag från Finansministeriets betænkning nr. 1227 "Udlicitering af offentlige drifts - og anlægsopgaver mv.", Köpenhamn oktober 1991

SAMMANFATTNING

Konkurrenspolitiken är ett viktigt inslag i stabiliseringspolitiken samt en förutsättning för god resurshushållning, ekonomisk tillväxt och utveckling av internationell konkurrenskraft. Begränsning av konkurrensen innebär att marknadens effektivitet som styrmekanism försämras.

Konkurrenskommittén har i tidigare betänkanden redovisat förslag till avreglering inom olika sektorer av den svenska ekonomin. I vårt huvudbetänkande *Konkurrens för ökad välfärd* (SOU 1991:59) redovisade vi ett förslag till en modern, mer skärpt konkurrenslag samt förslag till fortsatt avreglering. Vidare föreslog vi att en ny effektivare konkurrensmyndighet borde bildas och att marknadsdomstolen borde få ändrad sammansättning. I vårt huvudbetänkande föreslog vi följande målparagraf:

Denna lag har till ändamål att inom privat och offentlig näringsverksamhet skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens som

1. främjar en rationell produktion och en god resurshushållning,
2. bidrar till att öppna marknader samt främjar etablering av nya företag och utveckling av nya produkter,
3. leder till lägre priser och avgifter, och
4. ger konsumenter och andra köpare valfrihet och möjligheter att påverka utbudet av varor, tjänster och andra nyttigheter.

Kommitténs arbete har varit inriktat på att främja konkurrens och effektivitet inom både privat och offentlig verksamhet. I vårt huvudbetänkandet redovisade vi åtgärder för att öka konkurrensen inom den statliga sektorn. Vad gäller den kommunala sektorn fick kommittén i maj 1991 tilläggsdirektiv där det angavs att vårt arbete på det kommunala och landstingskommunala området borde breddas och samordnas med avgiftsutredningens och den kommunalekonomiska kommitténs arbete.

Behov av att öka effektiviteten inom den kommunala sektorn (Kapitel 2)

De prognoser som gjorts över kommunernas och landstingens väntade inkomster och utgifter under 1990-talet visar att det finansiella problemet nu är synnerligen allvarligt. Det kommer att krävas en rad åtgärder för att kommuner och landsting skall klara sina åtaganden utan skattehöjningar, bl.a.:

- minskning och avveckling av verksamheter
- ökad produktivitet
- utförsäljning av fastigheter och andra tillgångar
- ökad avgiftsfinansiering.

Statsbidragen till kommuner och landsting bedöms inte komma att utveckla sig i samma takt som BNP. Detta skärper kraven på en noggrann utgiftsprövning och på förändringar som ökar produktiviteten och effektiviteten inom den kommunala sektorn.

Produktiviteten inom den kommunala sektorn (Kapitel 3)

Kommittén har haft löpande kontakter med produktivitetsdelegationen. Vi har särskilt tagit del av delegationens studier av produktivitetsutvecklingen och förslag till åtgärder för att förbättra produktiviteten inom den offentliga sektorn. Kommittén har också tagit del av olika studier som gjorts om produktionsförändringar samt kostnadsjämförelser mellan kommunal och

privat verksamhet inom bl.a. områdena tandvård, sjukvård, utbildning, bibliotek och barnomsorg.

Sammantaget indikerar dessa studier att styckostnaden för många kommunala verksamheter har ökat. En svaghet med de gjorda studierna är dock att förändringar i kvaliteten vanligen inte mäts.

Kommitténs slutsats är att produktivitetsmätningar kan vara värdefulla som ett hjälpmedel för att öka produktiviteten, särskilt inom icke konkurrensutsatt offentlig verksamhet. Den diskussion som uppstått kring gjorda undersökningar förefaller också i många fall ha lett till produktivitetsförbättringar, nya arbetssätt och förnyelse även i de fall kommunala monopol bibehållits.

Marknadsorienterade metoder för att förbättra effektiviteten (Kapitel 4)

För närvarande är konkurrensen inom den kommunala sektorn begränsad. Det förekommer både s.k. legala och finansiella monopol. För att bryta dessa monopol och åstadkomma en effektiv konkurrens krävs en kombination av följande typer av åtgärder:

- Avreglering
- Minskade och ändrade subventioner
- Utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder
- Ökade valmöjligheter och brukarinflytande.

I kapitel 4 redovisas en modell för en stegvis avveckling av monopol.

I det *första steget* införs *resultatenheter* inom den kommunala förvaltningen. Ansvar och befogenheter decentraliseras till enskilda daghem, skolor, vårdcentraler etc. Dessa ges ett självständigt budget- och resultatansvar.

Enheternas intäkter bestäms av de prestationer de utför och *ekonomiska incitament* utnyttjas för att höja produktiviteten.

I det *andra steget* införs konkurrens mellan egenregienheter och externa utförare. Om t.ex. ett privat bolag eller en kooperativ förening kan offerera tjänster till lägre kostnad och till samma eller högre kvalitet, än vad verksamheten kostar att driva i egen regi, bör den läggas ut på entreprenad.

Med *entreprenad* menar vi att kommunen alltjämt är huvudman för verksamheten, men att kommunen har slutit ett avtal med någon annan att utföra själva serviceuppgiften. Detta innebär:

- att kommunen har kvar det fulla *ansvaret för* verksamheten,
- att kommunen fastställer *kvantitativa och kvalitativa mål* för verksamheten,
- att kommunen *prioriterar* insatserna samt beslutar om vilka som skall få del av tjänsterna och i vilken omfattning,
- att kommunen fastställer *avgifter* för den kommunala servicen om verksamheten är avgiftsbelagd,
- att kommunen gör *upphandlingen* enligt gällande upphandlingsregler samt
- att kommunen *följer upp och kontrollerar* verksamheten.

Kommuner och landsting kan även låta egna utförarenheter - kommunala bolag eller utvecklade resultatenheter - konkurrera, s.k. *intraprenad.*

Vid både entreprenader och intraprenader är det alltjämt kommunen som är beställare av tjänsterna. Ofta organiseras också den kommunala förvaltningen i skilda beställar- och utförarfunktioner.

I *tredje steget* ges de offentliga subventionerna i form av en personlig *service-check.* Kunden/klienten får själv köpa de tjänster han eller hon

behöver. Kommunala bolag eller resultatenheter kan alltjämt vara utförare, men liksom vid entreprenad/intraprenad måste de konkurrera med privata företag om uppdragen. Det tredje steget innebär en partiell privatisering eller avkommunalisering.

Systemet med service-checkar ger valfrihet och möjlighet för konsumenterna att påverka produktionens inriktning. Systemet kan utformas på olika sätt.

En fullständig privatisering eller avkommunalisering innebär att alla offentliga regleringar och subventioner avvecklas och att produktionen styrs av marknaden. I fråga om flertalet kommunala tjänster är det på grund av "naturliga" konkurrensbarriärer inte möjligt eller av fördelningspolitiska skäl inte lämpligt att skapa en helt fri marknad. För att effektivisera den offentliga verksamheten måste därför olika vägar väljas inom olika områden.

Erfarenheter av entreprenaddrift (Kapitel 5)

Huvudinriktningen på vårt arbete har varit att studera möjligheterna att genom entreprenad- och intraprenadlösningar förbättra effektiviteten inom den kommunala sektorn.

För närvarande är omkring 10 % av den kommunala verksamheten utlagd på entreprenad. De undersökningar som gjorts visar att entreprenadandelen inte nämnvärt har ökat under senare delen av 1980-talet. Många kommuner och landsting kan från sina redovisningssystem inte få fram uppgifter om vilka verksamheter som utförts av företag, föreningar eller av andra kommuner och landsting. De uppgivna kostnaderna för kommunala entreprenader är därför osäkra.

Kommittén har låtit genomföra en undersökning om vilka statliga regler som förhindrar eller begränsar möjligheterna till entreprenaddrift. Slutsatsen av

denna undersökning är att det inom vissa områden råder oklarhet om i vilken utsträckning som en kommun eller ett landsting får anlita externa producenter för att fullgöra uppgifter som de har ansvar för.

Omfattning och effekter av entreprenader och alternativa driftformer har studerats för bl.a.

- Kollektivtrafik
- Sophämtning
- Parkförvaltning
- Barnomsorg
- Barn-, ungdoms- och missbruksvård
- Social hemtjänst
- Ambulanstjänst.

Dessa studier visar att det finns ekonomiska såväl som andra fördelar med att utsätta kommunal verksamhet för konkurrens. För de tekniska verksamheterna är det belagt att anbudsupphandling leder till lägre kostnader. För de "mjuka" verksamheterna har inte några större samhällsekonomiska besparingar kunnat påvisas, men valfriheten har ökat och de alternativa driftformerna har stimulerat till ett nytänkande och utveckling av moderna arbetsmetoder.

Kommitténs slutsatser från dessa studier och från en rad internationella studier som vi har tagit del av är att *det är förekomsten av konkurrens - snarare än vem som utför produktionen - som ger möjlighet till kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster.*

Kommunal upphandling (Kapitel 6)

Kommittén har gått igenom ett antal NO-ärenden om kommunal upphandling. Av dessa ärenden och av en nordisk undersökning om hur

kommuner och landsting gör inköp drar vi slutsatsen att betydande besparingar kan göras genom en mer affärsmässig upphandling och striktare upphandlingsregler.

Några krav på att vissa tjänster skall upphandlas finns varken i de svenska reglerna eller i EGs regler om offentlig upphandling. Reglerna som syftar till att främja konkurrens och affärsmässighet gäller bara när en myndighet väljer att köpa en tjänst i stället för att utföra den i egen regi.

EGs regler, som skall tillämpas för all upphandling över vissa tröskelvärden, innehåller mer långtgående krav på publicering och tidsfrister än vad nuvarande svenska regler för kommunal respektive statlig upphandling gör. Enligt EGs regler kan förhandlingsupphandling bara väljas under vissa bestämda förutsättningar.

I kapitel 6 beskrivs även systemet med obligatorisk anbudsupphandling i Storbritannien.

Kommunerna och konkurrenslagen (Kapitel 7)

Kommittén ser det kommunala självstyret som en viktig tillgång för att förverkliga målen för den nya konkurrenspolitiken. De vida ramar som kommunallagstiftningen ger medför emellertid att i vissa fall kommunerna och landstingens agerande kan försvåra andra näringsidkares verksamhet och på sikt hämma konkurrensen. Vi skiljer här mellan följande fyra fall:

1) Kommunen själv uppträder på marknaden som producent och säljare av varor och tjänster.

2) Kommunen ger ett ekonomiskt stöd till näringsidkare.

3) Kommunen upphandlar varor och tjänster.

4) Kommunen med stöd av olika speciallagar fattar beslut om tillstånd m.m.

Det är bara i det första och tredje fallet som en kommun eller ett landsting kan anses bedriva näringsverksamhet och därmed direkt berörs av reglerna i konkurrenslagen.

Med näringsverksamhet menas att kommuner och landsting mot vederlag - vanligen i form av en kostnadsrelaterad avgift - erbjuder allmänheten varor och tjänster. Någon mer exakt gräns för när kommunal verksamhet skall anses utgöra näringsverksamhet har ännu inte utkristalliserats i marknadsdomstolens praxis.

Enligt regler i regeringsformen och kommunallagen har en kommun frihet att helt eller delvis finansiera en verksamhet med avgifter respektive skattemedel. Det kan härvid uppkomma en konflikt mellan det kommunala självstyret och konkurrenslagens mål. Risken för sådana konflikter kommer i framtiden att öka genom att allt mer av kommunala verksamheter avgiftsfinansieras och genom att privata företag i ökad utsträckning engagerar sig inom traditionellt kommunala områden.

Kommuner och mervärdesskattelagen (Kapitel 8)

Enligt den nya reglerna för mervärdesskatt är huvuddelen av de varor och tjänster, som kommuner och landsting erbjuder allmänheten mot vederlag, belagda med moms. Vissa tjänster - främst sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning - är dock momsbefriade. Även för dessa tjänster får emellertid kommuner och landsting dra av ingående moms. För att uppnå kostnadsneutralitet, när kommuner eller landsting upphandlar eller ger bidrag till momsfria tjänster, får ett schablonavdrag på sex procent göras.

Det nya momssystemet har inneburit en ökad neutralitet mellan olika driftformer. En del smärre problem finns dock, nämligen

- För grov schablon

- Oklara definitioner av de momsbefriade verksamheterna

- Nackdelar om man överlåter t.ex. vissa fritids- och kulturverksamheter på föreningar

- Bristande konkurrensneutralitet, t.ex. mellan privat tandvård för vuxna och folktandvård.

Övervägande och förslag (Kapitel 9)

1. *Våra utgångspunkter och inriktningen på våra förslag*

Vårt arbete har varit inriktat på att göra det möjligt för kommuner och landsting att effektivisera sina verksamheter genom att utnyttja marknadsorienterade metoder. En utgångspunkt har varit att även om konkurrens införs bör den generella välfärdspolitiken bestå. Insatser för att ge alla medborgare en grundläggande trygghet vid t.ex. sjukdom och handikapp måste även i framtiden till den alldeles övervägande delen finansieras gemensamt. Däremot är det inte självklart att produktionen skall ske i offentlig regi.

Kommittén föreslår en rad åtgärder för att underlätta *entreprenader och intraprenader* samt att kommuner och landsting under vissa villkor skall få bedriva uppdragsverksamhet utanför sitt eget område. (se punkt 3-5 nedan). Vidare kommer avgiftsutredningen föreslå att den s.k. självkostnadsprincipen ändras och kommunalekonomiska kommittén att statsbidragssystemet förenklas.

Sammantaget innebär dessa förslag en *ökad handlingsfrihet* för kommuner och landsting och bättre möjligheter att välja rationella verksamhetsformer. Förutsättningar skapas för specialisering och differentiering av de tjänster som kommunala producenter i konkurrens med privata producenter erbjuder konsumenterna. Genom att arbeta över kommun- och landstingsgränserna kan effektivare produktionssystem utvecklas. Förnyelsen av den kommunala sektorn påskyndas och kommuner och landsting kan bidra till att förbättra konkurrensen i Sverige.

Enligt vår uppfattning är det samtidigt nödvändigt att se till att kommuner och landsting inte utnyttjar sina nuvarande och nya befogenheter på ett sådant sätt att målen med konkurrenslagen motverkas. Vi föreslår därför *skärpta krav på uppföljning* av kostnader och prestationer samt bättre möjligheter att pröva underprissättning i konkurrensutsatta verksamheter och att pröva avgifter i vissa monopolverksamheter. (se punkt 2, 6 och 7 nedan). Vi föreslår också skärpta upphandlingsregler, klarare principer för stödgivning och en uppföljning av momsreglerna (se punkt 8, 9 och 10 nedan). Målsättningen är att åstadkomma en konkurrens på så lika villkor som möjligt mellan olika kategorier av producenter.

2. *Bättre uppföljning av kostnader och prestationer*

Kommunernas och landstingens redovisningssystem bör utformas så att det för olika verksamheter inom den kommunala organisationen går att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi. Bindande regler om enhetlig redovisning av kostnader och prestationer föreslås införas inom vissa verksamhetsområden. Krav på verksamhetsredovisning bör i första hand avse sådana data och nyckeltal som kommuner och landsting själva har behov av för att styra sina verksamheter och förbättra produktiviteten.

Våra motiv för att skärpa kraven är följande:

- Behov av en nationell uppföljning och utvärdering inom vissa verksamhetsområden
- Statens ansvar för samhällsekonomin
- Konkurrenspolitiska skäl, se punkt 6 och 7 nedan.

Syftet med de skärpta kraven är att få fram "prislappar" på vad olika tjänster kostar. Detta förutsätts i sin tur stimulera kommuner och landsting att effektivisera sina verksamheter, bl.a. genom att i större utsträckning pröva anbudsupphandling.

3. *Ökade möjligheter att lägga ut verksamhet på entreprenad*

Kommuner och landsting ges frihet att lägga ut alla verksamheter som inte innebär myndighetsutövning på entreprenad. Begreppet entreprenad preciseras och skillnaden mellan begreppet entreprenad och privatisering klargörs. Hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, räddningstjänstlagen m.fl. speciallagar ändras så att det tydligt framgår att de föreskrivna uppgifterna kan utföras med egen personal eller genom att anlita en extern producent.

De centrala statliga myndigheterna får i uppdrag att tillsammans med kommunförbunden informera om vad som inom olika områden är att betrakta som myndighetsutövning och som inte får läggas ut på entreprenad. Vidare får de i uppdrag att se över vilka ytterligare författningar och myndighetsregler som behöver ändras för att underlätta entreprenader. Riksförsäkringsverket får i uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att slopa den s.k. etableringskontrollen för tandläkare.

4. *Klarare regler för intraprenad*

Genom att kommunal verksamhet organiseras i *skilda beställar- och utförarfunktioner* skapas förutsättningar för konkurrens på lika villkor mellan egna bolag, resultatenheter och externa producenter. Vi föreslår att hinder mot intraprenad undanröjs.

Om en kommun eller ett landsting väljer att bedriva intraprenad genom ett kommunalt bolag bör det finnas tydliga regler om ändamålet med bolagets verksamhet. Vidare bör det finnas ekonomiska mål för verksamheten och krav på en avgränsad redovisning för olika verksamhetsområden. Upphandlingsreglerna skall gälla även när kommuner eller landsting köper tjänster från ett eget bolag. Vidare bör man ha en långsiktig strategi för bolagets utveckling och motiv för fortsatt kommunalt engagemang i produktionen av tjänsterna.

Om en kommun eller ett landsting väljer att bedriva intraprenad genom en resultatenhet bör enheten ges sådana förutsättningar och utvecklingsmöjligheter att den i princip kan agera som ett privat företag. Klarar inte en utvecklad resultatenhet de avkastningskrav, som kommunen eller landstinget har ställt, bör den avvecklas.

5. *Vidgade befogenheter att bedriva externa uppdragsverksamheter*

Kommuner och landsting bör tillåtas att under vissa villkor bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting. Vi föreslår att kommunallagen ändras så att en kommun eller ett landsting får åta sig uppdrag utanför sitt eget område, förutsatt att motsvarande verksamhet är kompetensenlig och upphandlas i fri konkurrens i den egna kommunen eller landstinget. Kostnader och intäkter för den externa uppdragsverksamheten skall särredovisas och resultatet särskilt anges i årsredovisningen. Verksam-

heten skall bära sina egna kostnader och således inte varaktigt subventioneras.

6. *Bättre förutsättningar att pröva underprissättning inom konkurrensutsatt verksamhet*

När en kommun eller ett landsting bedriver näringsverksamhet i konkurrens med privata företag, föreningar eller andra kommuner och landsting skall verksamheten bedrivas affärsmässigt. Priset på de tjänster kommunen eller landstinget offererar bör täcka den fulla kostnaden för verksamheten (jfr punkt 5).

I ett ärende där en näringsidkare kan antas vara utsatt för underprissättning får konkurrensverket ställa krav på att en kommun eller ett landsting skall redovisa kostnaderna och intäkterna för den aktuella tjänsten som ett underlag för verkets bedömning av om förfarandet är skadligt från allmän synpunkt. Om så är fallet skall konkurrensverket genom förhandlingar med kommunen eller landstinget försöka att få till stånd en förändring så att skadan undanröjs.

7. *Bättre möjligheter att pröva avgifter inom vissa monopolverksamheter*

För att motverka välfärdsförluster på grund av "naturliga" konkurrensbarriärer ingriper samhället med lagstiftning och regleringar inom bl.a. områdena elförsörjning, vattenförsörjning, renhållning och sotning. Studier som gjorts i Sverige och utomlands visar emellertid att pris- och marknadsregleringar i många fall inte lett till avsett resultat och att de med tiden mer har kommit att skydda producenterna än konsumenterna.

Strategin bör därför vara att man i första hand prövar att *bryta upp* monopolen. I andra hand bör man *begränsa* dessa till sådan verksamhet som det från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk utgångspunkt är

nödvändigt att reglera. I tredje hand bör man överväga att förbättra möjligheterna att *pröva prissättningen* inom de områden som alltjämt kommer att vara reglerade.

Avgiftsutredningen kommer att föreslå nya principer för avgiftssättningen inom "naturliga" monopol och att en ny specialdomstol för prövning av avgifter inrättas.

Kommittén anser att det är angeläget att självkostnadsprincipen modifieras. Vi konstaterar emellertid att de tekniska försörjningssystemen har blivit alltmer komplicerande och att det finns ekonomiska motiv för att införa säsongs- dygns och områdesdifferentierade taxor. Enskilda abonnenter saknar ofta förutsättningar att bedöma om avgifterna är rätt satta. Som ett komplement till nuvarande individuella möjligheter till prövning av taxor och leveransvillkor, anser vi att det finns ett behov av en ombudsmannafunktion med liknande uppgifter som NO och KO i dag har inom sina respektive områden.

Kommittén har analyserat vilka samband som avgiftsärenden har med ärenden enligt konkurrenslagen, marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Vidare har vi undersökt hur avgiftsärenden passar in med avseende på målgrupper och policy vid det nya konkurrensverket respektive KO/-konsumentverket. Vår slutsats är att den nya ombudsmannafunktionen bör förläggas till KO.

8. *Effektivare kommunal upphandling*

Reglerna om offentlig upphandling bör skärpas och en gemensam lag utarbetas för både statlig och kommunal upphandling. Den nya lagen bör vara anpassad till EGs regler och således också gälla för de kommunala företagens upphandling. Lagen bör även gälla för upphandlingar som ligger under EGs tröskelvärden. För upphandlingar under tröskelvärdena bör

procedurreglerna förenklas. Oavsett upphandlingens storlek bör en möjlighet finnas att stoppa en upphandling och att utdöma skadestånd om reglerna inte har följts. Den nya upphandlingslagen bör samordnas med konkurrenslagen samt förenas med en effektiv domstolsprövning och en aktiv myndighetstillsyn.

Generella krav på obligatorisk anbudsupphandling är för närvarande inte aktuella att införa, men andra åtgärder bör vidtas för att främja konkurrens och effektivare upphandling. Anbudsupphandling bör i vissa fall ställas som villkor för statsbidrag. En försöksverksamhet med anbudsupphandling av sotningstjänster bör inledas som ett första steg i avregleringen av sotningsväsendet.

I ett andra steg i avregleringen av sotningsväsendet, bör ett auktorisationssystem införas. Fastighetsägarna får då anlita olika konkurrerande företag för att utföra föreskriven sotning.

Vi föreslår vidare att fastighetsägare inom ett område själva bör få upphandla en entreprenör för hämtning av sopor. Området bör dock i så fall vara tillräckligt stort för att ge underlag för en rationell avfallshantering. Sådana dispenser från renhållningsmonopolet föreslås prövas av länsstyrelsen.

9. *Ingen eller konkurrensneutral stödgivning*

När en kommun säljer mark, hyr ut lokaler eller dylikt till ett privat företag bör konkurrensaspekten uppmärksammas. Gällande marknadspris bör tillkämpas eller, om ett sådant inte går att fastställa, anbud från flera företag inhämtas.

Inom de områden där det är önskvärt med konkurrens mellan kommunala och privata producenter, bör det framtiden statsbidragssystemet utformas så

att konkurrensen främjas. Det är inte lämpligt att kommunala organ får besluta om statsbidrag. De bör inte heller ha ett avgörande inflytande över om och hur stora statsbidrag som ges till företag eller föreningar, som är eller kan komma att bli konkurrenter till kommunala bolag eller resultatenheter.

10. *Uppföljning av momsreglerna*

Riksskatteverket - i samarbete med riksförsäkringsverket och konkurrensverket - bör få i uppdrag att överväga olika alternativ för att uppnå en ökad konkurrensneutralitet inom bl.a. tandvårdsområdet.

Vidare bör riksskatteverket - i samarbete med konkurrensverket - få i uppdrag att kartlägga omfattningen och effekterna av att kommuner skattesubventionerar el, vatten och sophämtningstjänsterna. I uppdraget bör även ingå att överväga om reglerna för s.k. uttagsbeskattning behöver ändras.

11. *Konkurrensverkets insatser*

En viktig uppgift för det nya konkurrensverket blir att informera om den nya konkurrenslagstiftningen och att följa hur reglerna tillämpas inom den kommunala sektorn. I verkets uppgifter bör också ingå att ta fram förslag till ytterligare avreglering samt andra åtgärder för att främja konkurrensen inom både den offentliga och privata sektorn.

1. INLEDNING

1.1 Utredningsuppdraget

I direktiven för konkurrenskommittén (dir. 1989:12) pekar föredraganden på att produktiviteten har ökat långsamt i Sverige under de senaste 15 åren. För att stärka konkurrensen har olika åtgärder vidtagits. Bl.a. har inom flera sektorer betydande avreglering genomförts och vissa offentliga monopol lösts upp.

I direktiven sägs att kommittén bl.a. skall

- kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,

- med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,

- särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen samt pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer.

Kommittén har genom ett särskilt regeringsbeslut (1989-07-21) fått i uppdrag att överväga frågan om effektiviteten i kommunal monopolverksamhet. Bakgrunden till detta uppdrag var en skrivelse till regeringen från SPK (1989-05-01) om avgifter för avfallshanteringen i Stockholm där SPK föreslog att vissa frågor om kommunal monopolverksamhet borde utredas av konkurrenskommittén. I skrivelsen framhöll SPK att sophämtning liksom sotning samt vatten och avlopp (VA) är exempel på områden där kommunen har monopol och där abonnenterna inte har någon möjlighet att välja mellan olika leverantörer. SPK pekade även på de olikheter som finns mellan dessa områden vad gäller möjligheterna att överklaga beslut om avgifter och leveransvillkor. Rätten att anföra besvär kan påverkas av att en verksamhet bedrivs i bolagsform. Vissa beslut som fattats av kommunala bolag kan överhuvudtaget inte överklagas.

I budgetpropositionen (1990/91:100, bil. 2 s. 33 och 34) uttalade regeringen att kommittén i sitt fortsatta arbete bör uppmärksamma även områden inom den offentliga sektorn, där ökad konkurrens och mekanismer som stimulerar en effektiv resurshushållning kan förenas med och ofta främja de samhälleliga målen på området. Regeringen pekade på möjligheten att skapa marknadsorienterade lösningar genom att skilja på rollerna som beställare och producent. Riksdagen hade inte något att erinra mot regeringens bedömningar i denna del (FiU25, rskr. 278).

Konkurrensutredningen har tidigare i tre betänkanden behandlat konkurrensen inom privata näringsgrenar med omfattande regleringar. Det gäller livsmedelssektorn (SOU 1990:25), inrikesflyget (SOU 1990:58) och bygg/bosektorn (SOU 1990:62). Under hösten 1990 påbörjades även en studie av konkurrensen inom den kommunala sektorn.

Sedan konkurrenskommittén påbörjat sitt arbete i denna del har utredningar inom flera angränsande områden inletts. Bl.a. har en kommitté tillsatts med uppgift att utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och

landsting samt att se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor (dir. 1990:20). Vidare har en utredning fått i uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet (dir. 1990:18). Båda dessa utredningar - *kommunalekonomiska kommittén* (Fi 1990:04) och *avgiftsutredningen* (C 1990:09) - har beröringspunkter med konkurrenskommitténs arbete. Riksdagen har också beslutat om en ny kommunallag (1990:900), som delvis ändrar förutsättningarna för hur kommunerna kan organisera sitt arbete.

Mot denna bakgrund erhöll konkurrenskommittén i maj 1991 *tilläggsdirektiv* (dir. 1991:41). I tilläggsdirektiven, som redovisas i *bilaga 1*, framhölls att kommitténs arbete på det kommunala området bör breddas och fördjupas samt att det bör samordnas med ovan nämnda utredningar.

1.2 Begreppet kommunala monopol

Det finns många olika typer av kommunala monopol. Begreppet kommunalt monopol är inte entydigt utan används också ifråga om verksamheter där viss konkurrens förekommer, men där konkurrensen av olika skäl är begränsad.

I det följande skiljer vi mellan *legala* och *finansiella monopol*.

Med legala monopol avses dels vissa lagreglerade s.k. naturliga monopol, dels verksamheter som kommunerna är skyldiga att enligt speciallagstiftning svara för och där det inte står den enskilde fritt att låta någon annan utföra uppgiften eller själv utföra den. Med finansiella monopol avses verksamheter som en kommun inom ramen för den kommunala kompetensen bedriver och som helt eller delvis finansieras med kommunalskatt eller statsbidrag. I dessa fall står det visserligen den enskilde i formell mening

fritt att anlita någon annan för verksamheten. Av finansiella skäl är detta i praktiken inte möjligt.

Legala monopol

De legala monopolen avser framför allt myndighetsutövning, dvs. uppgifter som staten genom speciallagstiftning anförtrott eller uppdragit åt kommunen eller en viss nämnd inom kommunen att fullgöra. Exempel på sådan myndighetsutövning är fastställelse av detaljplan, bygglov, miljö- och livsmedelskontroll, brandsynsförrättning, beviljande av bostadsbidrag och prövning av rätten till bistånd.

De legala monopolen kan även avse kommunal serviceverksamhet, t.ex. elförsörjning samt vattenförsörjning och avloppsanläggningar (VA), som i de flesta områden är ett naturligt monopol. I lagstiftningen för dessa verksamheter regleras leverantörens och abonnenternas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter. Vanligen är kommunen huvudman för dessa verksamheter. Lagstiftningen är utformad så att också enskilda företag kan söka och få koncession. Även fjärrvärmeförsörjning kan vara ett naturligt monopol. Fastighetsägaren har här alternativa uppvärmningsmöjligheter. En särskild lag - lagen (1981:1354) om värmeanläggningar - gör det möjligt att inom ett område tvångsansluta fastigheter till fjärrvärmenätet, men hittills har ingen kommun begärt att lagen skall göras tillämplig.

Exempel på legala monopol inom serviceområdet är sophämtning och sotning. Även räddningstjänsten är till största delen är ett kommunalt monopol. Enligt regler i allmänna ordningsstadgan är kommunen också skyldig att inom detaljplanelagt område svara för renhållning, snöröjning m.m. på gator och allmän plats. I övrigt är det dock ovanligt med legala monopol.

Kommunerna är enligt lag skyldig att svara för t.ex. grundskoleverksamhet och barnomsorg m.m. Landstingen har ansvaret för sjukvård, tandvård m.m. Verksamheten är således obligatorisk för kommunen respektive landstinget. Däremot är verksamheten normalt frivillig för den enskilde. Enda undantagen är grundskolan och tvångsvård av ungdomar och missbrukare enligt särskild lagstiftning.

För att starta en fristående skola, ett sjukhem eller ett hem för vård och boende krävs, om verksamheten skall bedrivas av annan huvudman än kommunen, tillstånd enligt regler i skollagen, stadgan om enskilda vårdhem resp. socialtjänstlagen. Tillstånden prövas av statliga myndigheter, men kommunerna har stort inflytande över prövningen. Sådan tillståndsprövning kan begränsa konkurrensen, även om detta inte är avsikten med lagstiftningen.

Finansiella monopol

De finansiella monopolen finns inom såväl reglerad som oreglerad kommunal verksamhet. Om en verksamhet är fullständigt avgiftsfinansierad föreligger inte något finansiellt monopol. Detsamma gäller om ett enhetligt statligt eller kommunalt bidrag ges till en privat verksamhet. Som ett exempel kan nämnas statsbidraget för kalkning av sjöar, där det statliga stödet utgår med samma belopp oavsett om det är kommunen eller någon annan som är huvudman för verksamheten.

Finansiella monopol finns för närvarande inom bl.a. skolan, somatiska sjukvård, barnomsorg, social hemhjälp och färdtjänst. För att privata lösningar inom dessa områden skall vara ett reellt alternativ för den enskilde krävs köpstarka konsumenter. Finansiella monopol finns även inom gatu- och parkförvaltning samt regional kollektivtrafik. Vissa kultur- och fritidsverksamheter har varit kommunala monopol. Bl.a. privata teatrar som ges ekonomiskt stöd kan emellertid konkurrera med motsvarande kommunala

verksamheter. Inom den öppna sjukvården och vuxentandvården föreligger inte något kommunalt monopol eftersom de statliga ersättningsreglerna gör privata alternativ möjliga. Dagmarreformen innebär en viss begränsning vad gäller möjligheterna till privat sjukvård som finansieras av det allmänna.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är ovanligt med fullständiga kommunala monopol. För de flesta tjänster finns privata alternativ. För vissa tjänster finns det även substitut. Ett exempel på detta är att fastighetsägarna i ett område med fjärrvärmenät som inte allmännförklarats har vissa möjlighet att välja andra uppvärmningsformer och således inte ansluta sig till kommunens nät.

För flertalet kommunala tjänster finns inget alternativ samtidigt som alla medborgare behöver eller kan komma att behöva dem. Så är vanligen fallet i fråga om t.ex. räddningstjänst, kvalificerad sjukvård, grundutbildning, elförsörjning och vattenförsörjning. Dessa tjänster som är nödvändiga för i princip alla medborgare och där man följaktligen har en relativt oelastisk efterfrågan, har sedan länge varit föremål för en statlig reglering. Inom fakultativa, dvs. frivilliga områden, är efterfrågan på kommunala tjänster mera differentierad. Alla har t.ex. inte behov av kommunens kultur- och fritidsutbud. Om verksamhetens kvalitet och utbud inte motsvarar konsumenternas önskemål eller avgifterna är för höga, kan de välja att minska sin konsumtion eller att helt avstå från att utnyttja tjänsten.

1.3 Uppläggning och inriktning

Den kommunala sektorn har kommit att spela en allt viktigare roll i den svenska ekonomin. Kommittén har därför ansett det vara nödvändigt att relativt utförligt behandla konkurrensförhållandena och förekomsten av monopol inom den kommunala sektorn. Vi har valt att använda begreppet kommunal monopolverksamhet i en bred betydelse och att inkludera alla

verksamheter där konkurrensen på grund av regleringar eller kommunala subventioner är svag och konsumenternas valfrihet begränsad. Således behandlas både de legala och finansiella monopolen och såväl "hårda" som "mjuka" verksamheter.

Enligt den ekonomiska teorin leder fri konkurrens till effektivitet och god resurshållning i sammhället. Det är dock ytterst få marknader, om någon, som kan uppfylla de krav som gäller för s.k. perfekta konkurrensmarknader. I synnerhet gäller detta inom den kommunala sektorn, där kommunerna sedan länge svarat för vissa "naturliga" monopolverksamheter. De har inte gjort detta i syfte att försöka utnyttja monopolistens möjligheter att dra in stora företagsvinster genom att hålla uppe priset och begränsa utbudet. De har tvärtom gått in på sådana marknader för att förhindra monopolvinster och för att driva verksamheten under samhällets gemensamma kontroll och villkor.

Regleringar och subventioner, som ger en producent ett monopol eller en starkt dominerande ställning på en marknad, innebär risker för ineffektivitet, bristande dynamik och ett serviceutbud som är dåligt anpassat till marknadens krav. Detta gäller såväl privata som kommunala monopol. Riskerna är särskilt påtagliga vad gäller kommunala tjänster som har en oelastisk efterfrågan eller är skattesubventionerade. De verksamhetsansvariga behöver då inte ha kunskaper om sina kunders önskemål och preferenser för att överleva på marknaden. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att regleringar och subventioner har som syfte att tillgodose dels en rättvis fördelning av välfärden, dels grundläggande krav på skydd av liv, hälsa och miljö. De kan därför i allmänhet inte helt avskaffas utan att detta får negativa konsekvenser för kommunmedlemmarna i stort eller för vissa utsatta grupper.

En grundläggande tanke med det kommunala självstyret är att viss allmän service skall vara i huvudsak skattefinansierad. Detta hindrar dock inte att

subventionerna utformas på ett marknadskonformt sätt (jfr diskussion om service-checkar i kap. 4).

Det föreligger också en grundläggande skillnad mellan privata och kommunala monopol. En konsument är nämligen i de flesta fall också medlem i den kommun eller landsting som tillhandahåller tjänsten och har härigenom möjlighet att kontakta och påverka de förtroendevalda som har ansvar för en kommunal monopolverksamhet. I praktiken är antagligen denna möjlighet större i en liten kommun - med den ökade närhet mellan medborgare och förtroendevalda detta innebär - än i en stor kommun. Möjligheterna att påverka är sannolikt också större då det gäller tekniskt enkla verksamheter än stora, komplexa system.

För kommunal verksamhet finns ett offentligrättsligt regelsystem, som kommunmedlemmarna - vi sidan av det privaträttsliga regelsystemet - kan utnyttja. Det offentligrättsliga systemet är inte primärt inriktat på affärsliknande tjänster (jfr prop. 1986/87:91 om aktivt folkstyre).

Kommitténs arbete har varit inriktat på att finna lösningar där man kan förena den dynamik som en fri marknad kan ge med offentliga regleringar och finansieringssätt som tillgodoser syftet med regleringarna. Dessa lösningar innebär att man inför inslag av konkurrens mellan olika producenter samt att man utformar kontrakt mellan beställaren och producenten, som ger incitament för den enskilde att välja lösningar och handlingsalternativ som är i linje med samhällets intresse.

Konkurrens kan innebära att de som drabbas av dålig service eller höga kostnader får frihet att söka tjänster på annat håll. Samtidigt drabbas de som utför ett dåligt arbete av de konsekvenser som ett vikande kundunderlag för med sig. Konkurrens är emellertid ingen enkel mirakelmedicin. För att fungera rätt kräver den en noggrann utformning av de villkor under vilka konkurrensen äger rum. Om de villkor som det offentliga bestämmer genom

lagar och finansieringsätt är dåligt anpassade till marknadens krav, undergrävs konkurrensen med höga kostnader eller dålig service som följd. Förutom ökad konkurrens kan därför en rad andra åtgärder behövas för att uppnå förbättringar och kostnadssänkningar inom den offentliga sektorn.

Den nuvarande konkurrenslagen (KL) har som ändamål att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom näringslivet genom åtgärder mot skadliga konkurrensbegränsningar. Kommittén har i sitt huvudbetänkande "Konkurrens för ökad välfärd" (SOU 1991:59) föreslagit vidgade mål för konkurrenspolitiken där konkurrensfrämjande åtgärder även utnyttjas som ett medel för att öka effektiviteten inom offentlig näringsverksamhet. I sammanhanget kan nämnas att instruktionerna för SPK och NO har ändrats (SFS 1988:980 resp. SFS 1988:1582) och att det i de båda myndigheternas uppgifter nu ingår att främja en från allmän synpunkt önskvärd konkurrens inom såväl näringsliv som offentlig förvaltning. I NOs instruktion anges också att NO särskilt skall uppmärksamma samhällsåtgärder som får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så behövs, verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks. I SPKs instruktion anges att SPK skall bevaka och analysera hur offentliga regleringar påverkar pris- och konkurrensförhållanden.

Ingripanden med stöd av nuvarande generalklausul (2 § KL) kan göras bara i de fall kommunen uppträder som näringsidkare på en marknad. Ingripanden kan dock inte ske i de fall det kommunala monopolet eller konkurrensbegränsningen är en följd av statsmakternas beslut. När specialregleringen slopas kommer därför en motsvarande utvidgning av konkurrenslagens tillämpningsområde att ske. I vårt huvudbetänkande (SOU 1991:59) har vi föreslagit en ny konkurrenslag. Den nya lagen innebär bl.a.

- att förbud införs mot prissamverkan och marknadsdelning,
- att generalklausulen ändras,
- att regler inför mot missbruk av dominerande ställning,
- att reglerna om kontroll av företagsförvärv skärps,

- att regler införs om sanktionsavgifter och skadestånd.

Inte heller den nya lagen kommer att göra det möjligt att ingripa mot konkurrensbegränsning som är en följd av statliga regleringar. Vi har i huvudbetänkandet framhållit att en skärpning av konkurrenslagen måste åtföljas av avregleringsåtgärder inom såväl den privata som offentliga sektorn.

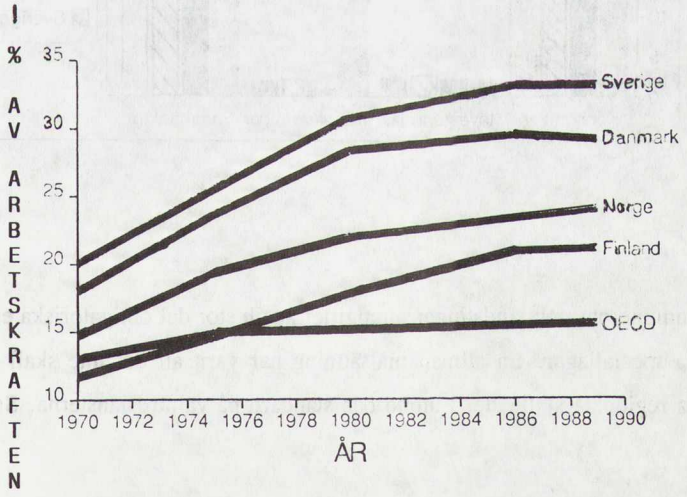
Kommittén har gått igenom och analyserat de olika författningar som reglerar de kommunala verksamheterna. Detta arbete har främst inriktats på att undersöka vilka statliga regler som kan hindra eller försvåra för kommuner och landsting att effektivisera sin verksamhet genom att välja organisationsformer där olika externa eller interna utförare får konkurrera om uppdragen. I betänkandet diskuteras däremot inte frågan om vilka verksamheter som kommuner och landsting skall ha rätt att ägna sig åt. Några förslag till ändringar av de övergripande målen med regleringarna ges inte och inte heller förslag till ändringar av huvudmannaskap, avkommunalisering och utförsäljning av kommunala enheter. Däremot redogörs för nuvarande möjligheter till och förekomsten av privata alternativ.

2. BEHOV AV ATT ÖKA EFFEKTIVITETEN

2.1 Den offentliga sektorns omfattning

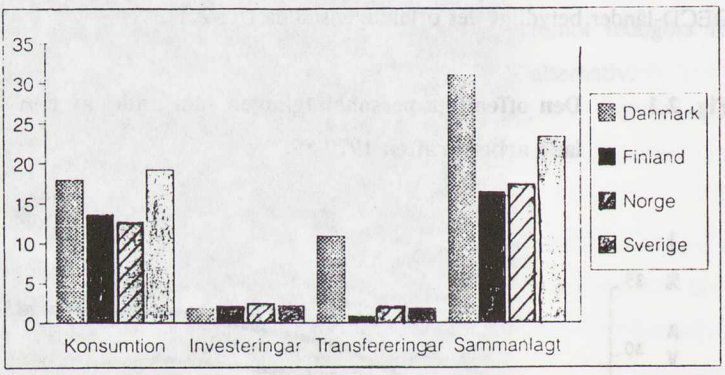
Antalet offentliganställda i Sverige har ökat kraftigt under 1970- och 1980-talet och uppgår i dag till ca 1/3 av den totala arbetskraften. Sverige har jämfört med sina nordiska grannländer och jämfört med övriga OECD-länder betydligt fler offentliganställda (fig 2.1).

Fig. 2.1 **Den offentliga personalåtgången som andel av den samlade arbetskraften 1970-89.**



I samtliga nordiska länder är den kommunala sektorn - mätt med utgifter eller antal sysselsatta - större än staten. Kommunerna och landstingen svarar för offentliga välfärdstjänster, upprätthåller lokal infrastruktur och har hand om en del av de sociala transfereringarna till hushållen. I figur 2.2 presenteras kommunernas och landstingens konsumtionsutgifter, bruttoinvesteringar samt till hushållen betalda transfereringar ställda i relation till bruttonationalprodukten. Sverige har de högsta konsumtionsutgifterna av de nordiska länderna. Danmark, där delar av socialförsäkringssystemet handhas av kommunerna, har störst transfereringar.

Fig. 2.2 **Kommunernas och landstingens konsumtionsutgifter, investeringar och transfereringar till hushållen i % av BNP**



Kommunernas och landstingens uppgifter är till stor del obligatoriska enligt olika speciallagar. En allmän målsättning har varit att det inte skall råda stora regionala skillnader i utbud och standard på välfärdsjänsterna. Staten

styr därför produktionen av kommunala tjänster och deltar i finansieringen av dem.

2.2 Kommunernas finansiella utveckling

Den kommunala konsumtionen i Sverige ökade under hela 1970-talet snabbare än BNP. Primärkommunernas investeringar minskade däremot, medan transfereringarna hade ungefär samma ökningstakt som BNP. Under 1980-talet inträffade dock ett trendbrott och ökningstakten för den kommunala konsumtionen halverades. (se tab 2.1)

Tabell 2.1

	Årlig procentuell förändring				
	Miljarder kr. 1988	**1971-1975**	**1975-1980**	**1980-1985**	**1985-1988**
BNP	**1 111.8**	**3.0**	**1.3**	**1.8**	**2.4**
Konsumtionsutgifter	128.1	4.9	4.0	2.1	1.8
Investeringar	17.2	-5.2	0.8	-4.7	-0.1
Transfereringar	33.5	5.0	-0.2	1.7	3.7
Summa kommunala utgifter	**178.8**	**3.1**	**2.8**	**1.2**	**2.0**

Källa: Bearbetning av SCB-material

I långtidsutredningen 1990 (Bilaga 20 till LU 90) redovisas en bedömning av den framtida konsumtionsutvecklingen med hänsyn tagen till befolkningsförändringar och effekter av politiskt fattade beslut. I utredningens baskalkyl har hänsyn tagits till följande förändringar

- riksdagsbeslutet om full behovstäckning inom barnomsorgen för barn i förskoleåldern
- den kommande ökningen av antalet grundskoleelever och den fortsatta minskningen av antalet gymnasieelever

- den pågående omstruktureringen inom äldreomsorgen mot alltmer vård i hemmet
- svängningarna i storleken mellan olika åldersgrupper bland pensionärer
- ökade miljökrav
- eftersatt underhåll

Med dessa förutsättningar beräknas den årliga konsumtionstillväxten komma att uppgå till strax under två procent per år fram till 1995 (se tabell 2.2). Den fulla behovstäckningen inom barnomsorg för förskolebarn och lågstadiebarn beräknas då vara uppnådd. Under den därefter kommande femårsperioden, fram till sekelskiftet, beräknas konsumtionsutvecklingen komma att halveras och ligga strax under en procent per år.

Tabell 2.2 Konsumtionsutveckling för olika verksamheter perioden 1990-2010

Verksamhet	Miljarder kr. 1988	Volymförändring %			Bidrag till volymförändring %		
		1990-1995	1995-2000	2000-2010	1990-1995	1995-2000	2000-2010
Barnomsorg	22.3	4.8	0.6	-0.4	1.1	0.1	-0.1
Äldreomsorg	18.6	2.1	1.4	1.0	0.3	0.2	0.2
Utbildning	42.6	0.2	0.6	0.2	0.1	0.2	0.0
Övrigt	44.6	1.4	1.0	0.4	0.5	0.3	0.1
Summa	**128.1**	**1.9**	**0.8**	**0.3**	**1.9**	**0.8**	**0.3**

Källa: Kommunförbundets beräkningar

Barnomsorgen svarar enligt tabell 2.2 för mer än halva årliga genomsnittliga volymutvecklingen under perioden 1990-1995. I denna tabell har dock inte effekterna av den s.k. ÄDEL-reformen tagits med. Ändringen av huvudmannaskapet inom äldreomsorgen medför att den kommunala konsumtionen ökar med omkring 15 procent och att kommunernas kostnader för äldreomsorg fördubblas.

I LUs huvudalternativ för den kommunala finansiella utvecklingen uppkommer ett gap mellan utgifter och inkomster år 2000 som motsvarar drygt 4 kronor i utdebitering. I förhållande till 1990 motsvarar det drygt 30 miljarder kronor rensat från inflationen.

2.3 Landstingens finansiella utveckling

I bilaga 14 till LU 90 redovisas följande baskalkyl över landstingens beräknade resursbehov (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Baskalkyl för landstingen

	Milj. kr. 1988	Årlig procentuell förändring				
		1988-1989	1990-1995	1995-2000	2000-2010	2010-2025
Hälso- och sjukvård	70 800	2,1	1,8	1,3	1,0	1,4
Folktandvård	3 000	0,4	0,3	0,3	0,1	0,1
Omsorger om psykiskt utvecklingsstörda	8 200	3,0	3,0	3,0	1,0	1,0
Utbildning och kultur	4 500	1,6	0,9	1,2	1,4	2,0
Social verksamhet	800	0,4	0,4	0,3	0,1	0,1
Diverse verksamheter	2 300	2,1	1,9	1,6	1,2	1,8
Central förvaltning	2 600	2,1	1,9	1,6	1,2	1,8
Samtliga verksamheter	92 800	2,1	1,9	1,6	1,2	1,8

1) Effekterna av äldreomsorgsreformen ej beaktade.
2) Transfereringar till länstrafikbolagen (ca 4 miljarder kr.) ingår ej.

Källa: Landstingsförbundets beräkningar.

Tabellen visar en ökning av resursbehovet på mellan 1,5 och 2 % under 1990-talet. Utvecklingen därefter är givetvis osäker. Med de befolkningsförändringar som nu kan förutses bedömer landstingsförbundet att resursbehovet kommer att fortsätta att öka men att ökningstakten blir lägre under åren 2000-2010 för att därefter åter stiga.

Med en volymökning kring 2 % per år under 1990-talet bör landstingen i stort sett kunna bibehålla verksamhetens nuvarande standard samtidigt som

ny medicinsk kunskap och teknik kan tas i bruk i ungefär samma takt som under 1980-talet. Dessutom kan omstruktureringen av omsorgerna om psykiskt utvecklingsstörda fullföljas fram till sekelskiftet. I baskalkylen förutsätts att effektiviteten fortsätter att förbättras i samma takt som under 1980-talet.

Om utbyggnaden begränsas till 2 procent per år måste dock flera önskvärda förbättringar skjutas på framtiden. Det gäller exempelvis standardökningar inom långtidssjukvården, ökade satsningar inom psykiatrin, förkortning av väntetiderna inom korttidssjukvården och fler insatser inom den förebyggande vården.

Landstingens inkomster har under senare år inte täckt utgifterna. Varje år efter 1984 har landstingen använt en del av rörelsekapitalet för att åstadkomma en finansiell balans och reserverna är nu i stort sett förbrukade. LUs beräkningar visar att en fortsatt utbyggnad av landstingens verksamhet i den takt som skett under 1980-talet, dvs. med ca 2 procent per år, förutsätter ett ökat skatteuttag vid nominellt oförändrade statsbidrag. Om detta skatteuttag sker helt och hållet via landstingsskatten måste denna höjas med drygt 2 kr fram till år 2000. Inte ens om landstingens utbyggnad halveras under 1990-talet jämfört med utbyggnaden under 1980-talet och således stannar vid 1 procent per år, kan skattehöjningar undvikas. Ökningen kan då beräknas bli totalt ca en skattekrona. Beräkningarna visar således att även landstingen behöver betydande finansiella tillskott i framtiden för att klara sina åtaganden.

2.4 Vägar ur krisen

I en bilaga till LU 90, som har utarbetats av kommunförbundet anges följande orsaker till det ökade finansieringsbehovet i kommunerna.

- *Volymtillväxten.* Mellan år 1990 och 2000 växer de kommunala utgifterna med knappt en halv procent av BNP. Det motsvarar en krona i höjd kommunalskatt.
- *Urholkade statsbidrag.* Statsbidragen räknas inte längre upp i takt med inflationen. Mellan 1990-2000 minskar statsbidragen med cirka en procent av BNP vilket motsvarar två kronor i skattehöjning.
- *Minskade övriga intäkter.* Genom att nettoutförsäljningen av fastigheter förutsätts upphöra efter 1990, minskar inkomsterna fram till år 2000 motsvarande 0,25 procent av BNP eller 0,50 kronor i skattehöjning.
- *Minskad lånefinansiering.* Om det egna kapitalet skall kunna hållas realt oförändrat, dvs. att reinvesteringar täcks med skattemedel medan nyinvesteringar lånefinansieras, behövs ett skatteuttag som minskar nettoupplåningen med motsvarande 0,7 procent av BNP eller 1,30 kronor i skattehöjning.

Det kommunala skatteunderlaget beräknas öka under åren 1990-2000 med 2 procent per år medan BNP ökar med 1,8 procent. Därmed minskar skattehöjningsbehovet med 0,50 kronor i skattehöjning. Totalt skulle därför kommunalskatten komma att behöva höjas med 4,3 kronor. Landstingsskatten skulle behöva höjas med drygt 2 kronor.

Kommuner och landsting står inför mycket svåra ekonomiska problem. Det är nödvändigt med en tillväxt i ekonomin för att det överhuvudtaget skall vara möjligt att klara nuvarande åtaganden. Om tillväxten blir lägre än vad LU räknat med kommer ännu större höjningar av kommunal- och landstingsskatten att krävas. Ökade skatter skulle dock sannolikt medföra en sämre tillväxt och framstår därför inte som någon bra lösning på 1990-talets problem.

De finansiella problem som kommunerna och landstingen står inför under 1990-talet är i sig inget nytt. Under hela 1980-talet har behovet av att

dämpa den kommunala utgiftsökningen betonats. Behovet av besparingar har understrukits av att staten beslutat att minska statsbidragen och kommunernas skatteunderlag. Trots minskade inkomster har kommunerna och landstingen klarat hela 1980-talet utan nämnvärda nedskärningar av verksamheter. Tvärtom har en volymökning pågått kontinuerligt.

Ett sätt att under 1980-talet försöker angripa de finansiella problemen var att "osthyvla" i verksamheterna. I nästan samtliga kommuner och landsting har exempelvis budgetramarna legat någon eller några procentenheter under pris- och löneökningarna. Detta har fått inverkan på kvaliteten i vissa kommunala verksamheter. Ett fortsatt "osthyvlande" kommer att ytterligare försämra kvaliteten med risk att medborgarna inte upplever verksamheten värd sitt pris (avgift och/eller skatt).

Man kan inte heller räkna med att löneökningarna i kommuner och landsting liksom under 1980-talet skall fortsätta att vara lägre än på arbetsmarknaden i övrigt. Möjligheterna är också till stor del uttömda att dra ner på kommunernas och landstingens fonder och ekonomiska reserver samt att sälja ut anläggningstillgångar. Dessutom kommer man sannolikt inte att kunna angripa problemen under 1990-talet med enhetliga, storskaliga lösningar, eftersom medborgarnas individuella önskemål och behov varierar. Om medborgarna skall acceptera att bidra till finansieringen av den offentliga sektorn kommer sannolikt krav på kundanpassning och flexibla lösningar att ställas.

För att klara det finansiella dilemmat utan att kommunalskatten höjs krävs kraftåtgärder. LU pekar på bl.a. följande teoretiskt möjliga lösningar vad gäller kommunerna:

1. *Minskad verksamhet*

   För att få utgifter och inkomster att gå ihop behöver kommunerna gradvis skära bort verksamheter motsvarande 30 miljarder i

nettokostnader fram till år 2000. En besparing på 30 miljarder kronor motsvarar:

- 16 procent av den totala kommunala konsumtionen år 2000 eller
- två tredjedelar av bruttokostnaden för äldreomsorgen eller
- bruttokostnaden för alla daghemsplatser och alla platser på familjedaghem för barn under sex år eller bruttokostnaden för hela kultur- och fritidsverksamheten samt nästan hela kostnaden för den gemensamma kommunaladministrationen.

2. *Ökad produktivitet*

För att täcka underskottet i kommunernas finanser måste produktiviteten öka med 1.8 procent per år fram till år 2000. Det ger en 20-procentig produktivitetsökning, vilket ungefär motsvarar den ökning som LU angivit sammantaget för privat varu- och tjänsteproduktion.

En 20-procentig produktivitetsökning mellan år 1990 och 2000 motsvarar:

- att barngrupperna på daghemmen ökar med 3 barn, utan att mer personal anställs, mer mat köps in eller större lokalyta per grupp används
- att skolklasserna ökar med 5 barn per klass, utan någon ökning av skolböcker, mat, hemspråkslärare eller lokaler
- samt en motsvarande produktivitetsökning i ALLA andra kommunala verksamheter.

3. *Utförsäljning av fastigheter*

Nettoförsäljning av byggnader, mark eller andra reala tillgångar är inget långsiktigt finansieringsalternativ. Försäljning av tillgångar som inte behövs inom överskådlig framtid kan dock i vissa fall ge högre avkastning.

Används försäljningsintäkten för att finansiera nyinvesteringar kan det betraktas som en omstrukturering av det egna kapitalet. Används den däremot för den fortlöpande verksamheten återkommer samma finansieringsbehov något senare samtidigt som kommunen förlorar manöverutrymme.

4. *Ökad avgiftsfinansiering*

En höjd avgiftsfinansiering som motsvarar 30 miljarder kronor fördelad med 10 miljarder kronor på vardera barnomsorg, äldreomsorg samt kultur- och fritidsverksamhet innebär:

- att daghemsavgifterna ökar tre gånger i fasta priser
- att avgifterna inom äldreomsorgen fyrfaldigas i fasta priser

- att all kultur- och fritidsverksamhet avgiftsfinansieras. Mer realistiska avgiftshöjningar ger ett mycket litet tillskott till finansieringen. En höjning med 10 procent i fasta priser av avgifterna inom barn- och äldreomsorgen ökar intäkterna med 800 miljoner kronor. Det motsvarar 10 öre i skattesänkning.

Den största effekten av kraftigt höjda avgifter blir minskad efterfrågan och därmed minskade kostnader.

Vad gäller landstingen pekar LU även på möjligheten att överföra resurser från sjukförsäkringen till sjukvården.

En lösning av 1990-talet kommunalekonomiska dilemma kommer sannolikt att behöva innehålla en kombination av flera av ovanstående åtgärder. Nya verksamhetsformer måste prövas, vardagsrationaliseringarna fortsätta och arbetsorganisationen förändras. Samtidigt kommer med all sannolikhet direkta nedskärningar att krävas. Kommunerna och landstingen måste välja bort vissa verksamheter för att upprätthålla en bra kvalitet i andra. Ökad avgiftsfinansiering är då snarare ett medel att genomföra dessa omprioriteringar än ett sätt att öka kommunernas och landstingens inkomster.

Det råder för närvarande större osäkerhet än normalt om hur kommunernas och landstingens skatteintäkter kommer att utvecklas. Ett stort antal reformer med betydande ekonomiska konsekvenser för kommuner och landsting har också nyligen genomförts eller kommer att genomföras inom en nära framtid. Finansdepartementet och kommunförbunden har gjort olika bedömningar av de finansiella effekterna för kommuner och landsting av flera av dessa reformer bl.a. skattereformen och äldrereformen.

Både finansdepartementets och förbundens prognoser visar emellertid att stora underskott på sikt uppkommer om inga åtgärder vidtas.

Kommunalekonomiska kommittén kommer att i betänkandet *Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans - statsbidrag för ökat handlingsutrym-*

me och nya samarbetsformer (SOU 1991:98) framhålla att kommuner och landsting bör utgå från att skattekvoten skall minskas och att statsbidragen till kommuner och landsting inte kommer att utveckla sig i takt med BNP. Man kommer också framhålla att mycket talar för att banker och andra kreditgivare kommer att noggrannare pröva kommunernas och landstingens kreditvärdighet. Detta skärper kraven på en effektiv utgiftsprövning och på förändringar som stimulerar ökad effektivitet och produktivitet i kommuner och landsting.

3. MÄTNINGAR AV PRODUKTIVITET OCH EFFEKTIVITET

3.1 Allmänt

Begreppen produktivitet och effektivitet används i olika betydelser i olika sammanhang. Båda begreppen avser förhållandet mellan produktionens resultat eller de utförda prestationerna och den eller de insatta resurserna. I produktivitetsbegreppet tas inte alltid hänsyn till kvalitativa aspekter på prestationer. Förändringar i produktiviteten har ofta uttryckts som en förändring av styckkostnaden.

Med begreppet effektivitet kan avses både effektivitet i produktionen och effektivitet i resursallokeringen. Det senare är ett betydligt vidare begrepp än produktivitet och måste alltid innefatta en kvalitativ värdering av utförda prestationer.

En närmare redogörelse för begreppen produktivitet och effektivitet ges i produktivitetsdelegationens betänkande *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82). Där framhålls att det vid analyser av produktivitetens utveckling är viktigt att måtten beaktar kvalitetsförändringar i produktionen. Uppgiften är inte bara att göra saker rätt utan också att göra rätt saker. De åtgärdsförslag som delegationen lagt fram kommer därför inte bara att beröra produktivitet utan väl så mycket kvaliteten i produktionen

samt effektiviteten i hela ekonomin. I praktiken kommer det inte alltid att vara möjligt att skilja mellan åtgärder för ökad produktivitet och åtgärder för ökad effektivitet och höjd kvalitet.

Med hänsyn till att kommuner och landsting numera har en omfattande verksamhet (se avsn. 2.1) får en dålig produktivitets- och effektivitetsutveckling inom den kommunala sektorn stor betydelse för inflationen, tillväxten och samhällsekonomin. Kommunala verksamheter innehåller också ofta tjänster som medborgarna inte kan undvara.

Eftersom kommuner och landsting i stort sett bedriver likartade typer av verksamheter bör det finnas goda förutsättningar att jämföra produktiviteten och effektiviteten mellan olika kommuner. Det finns emellertid få sådana studier. En orsak till detta är att kommuner och landsting delvis har olika budgeterings- och redovisningssystem. För många verksamheter kan det vara svårt att finna relevanta mättal för prestationer och effekter.

Svenska kommunförbundet har tagit fram nyckeltal för vissa kommunala verksamheter. I skriften *Vad kostar verksamheten i den kommun jämfört med andra kommuner* har förbundet sedan 1988 årligen redovisat ett antal viktiga nyckeltal. En mer detaljerad redovisning har också tagits fram för bl.a. barnomsorg, äldreomsorg, skolan och kommunernas väghållning.

I kommunförbundets hittillsvarande undersökningar har endast i begränsad utsträckning kunnat beaktas skillnader mellan kommuner som är en följd av olika redovisningssystem och verksamhetsindelning eller som beror på olikheter i verksamheternas kvalitet. Nuvarande nyckeltal kan således inte läggas till grund för en bedömning av effektiviteten i kommunal monopolverksamhet. Några studier där kostnaden per invånare för en vissa verksamhet satts i relation till olika förklaringsfaktorer, t.ex. fördelning egenregi/entreprenad har kommunförbundet inte gjort.

Kommunförbundet har tillsammans med olika kommuner och andra organisationer bedrivit en mängd förnyelse- och effektivitetsprojekt. Våren 1991 presenterades ett flertal projekt om uppföljning och utvärdering av olika verksamheter i skriftserien *Effektivare kommuner*.

Inom sjukvården intresserar sig **Spri** (Sjukvårdens och socialvårdens planerings- och rationaliseringsinstitut), i allt större utsträckning för prestationsmätningar.

Landstingsförbundet arbetar med att stödja utvecklingen av resultatenheter inom landstingens verksamhet. Förbundet genomförde 1988 ett projekt om internhyror. Sådana har eller kommer att införas i de flesta landsting för att få ett bättre lokalutnyttjande. Fastighetsförvaltningen fungerar då i form av en egen resultatenhet och i ett par fall som bolag. Förbundet har vidare genom flera projekt främjat motsvarande utveckling mot resultatenheter för bl.a. medicinsk service och ADB. Ett större projekt har också redovisats i rapporten *Effektivare kapitalanvändning i Landstingen*. I denna diskuteras effektivisering av fastighetsförvaltning, förädling av fastigheter och en utvecklad finansförvaltning i form av en internbank.

Landstingsförbundet har även tagit fram nyckeltal för jämförelser av kostnader och prestationer inom sjukvårdsområdet.

Under 1980-talet har intresset från statens sida ökat kring prestationer och resultat inom både den statliga och kommunala sektorns verksamheter. **Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi** (ESO) har beställt och producerat en rad rapporter som behandlar just dessa aspekter.

Statskontoret har under 1980-talet initierat två större projekt som har syftat till att mäta prestationer i den offentliga verksamheten. I det s.k. PRISA--projektet har statliga myndigheters produktivitet under 25 år studerats. I det

s.k. KRON-projektet har man mätt och jämfört kostnader för offentliga tjänster i de nordiska länderna.

I det följande refereras några av de viktigaste studierna av produktivitetsutvecklingen. De områden som tas upp är hälso- och sjukvård, skola, kultur och den sociala sektorn (barn- och äldreomsorg). I dessa studier behandlas huvudsakligen förändringarna av styckkostnaderna. Förändringar av kvaliteten i verksamheten har ej mätts. Kritik har riktats med flera av studierna och framför allt mot de generaliseringar av resultaten som gjorts.

3.2 Hälso- och sjukvårdsområdet

Tandvård

Studien *Produktiviteten i privat och offentlig tandvård* (Ds Fi 1983:23) var en av de första som beställdes av ESO. Tandvården är ett område där både offentlig och privat vård förekommer. År 1979, dvs. vid tiden för denna undersökning, svarade folktandvården för ca 1/4 av patienterna inom vuxentandvården. Resten sköttes av privatpraktiserande tandläkare.

Undersökningen gäller tandvården i hela landet 1981; barn-, ungdoms- och specialisttandvården undantagen. Resultaten visade avsevärt högre produktivitet i den privata än den offentliga tandvården. Totalkostnaden per färdigbehandlad patient var 30 procent högre i folktandvården än i den privata tandvården trots att antalet färdigbehandlade patienter var fler per timme inom folktandvården. Det beror bl.a. på att den privata tandvården inriktar sig mer på åtgärder med högre ersättning per tidsenhet, t.ex. behandlingar med proteser. Undersökningen kom fram till att skillnaderna ligger i omkostnaderna. Dessa var nästan dubbelt så höga i folktandvården när det gällde övrig personal och tre gånger så höga när det gällde lokaler.

Utredaren drog också slutsatsen att patienter som folktandvården respektive privattandvården betjänar inte skiljer sig nämnvärt åt.

En avgörande förklaring till de skillnaderna måste, enligt undersökningen, vara sättet att fatta beslut. I den offentliga tandvården sker detta genom administrativa och politiska beslut, medan de privatpraktiserande tandläkarna har incitament att vid varje tillfälle utnyttja resurserna på det mest optimala sättet och därmed minska kostnaderna.

Tandvården studerades även 1987 av en forskare[1] vid Linköpings universitet. I studien mättes produktiviteten under åren 1975-85. Med ett produktivitetsmått som baserade sig på tandläkararvoden per timme uppvisade privattandvården 20 - 30 procent högre produktivitet än folktandvården.

Senare undersökningar tyder på att skillnaderna har utjämnats. I en undersökning som gjorts av samrådsgruppen för tandvårdsfrågor beräknades kostnaderna för behandling av barn vid egen klinik respektive behandling av privatläkare. Kostnaderna 1985-89, som beräknats enligt en modell som använts tidigare år, redovisas i nedanstående tabell:

År	**1985**	**1987**	**1988**	**1989**
Folktandvården*	748	769	786	830
Privattandvården	552	681	794	800

*Inklusive kostnad för kollektiva åtgärder och utbildning med mera

Studien ger inte en helt rättvisande bild. Folktandvården har ett särskilt ansvar för att erbjuda alla barn och ungdomar tandvård, inte enbart dem som på eget eller föräldrars initiativ söker vård. Betydande resurser läggs ned på uppsökande verksamhet. Folktandvården har också kostnader för

[1]Ingvar Westerberg: Produktion, produktivitet och kostnader i svensk tandvård. Linköping 1987.

exempelvis tandhälsovårdsarbete, vårdplanering, utvecklingsarbete, politisk ledning och myndighetsutövning. Dessutom har folktandvården kostnader för AT-utbildning och tandregleringsvård utförd av allmäntandläkare, vilket saknas inom privattandvården. Kostnaden enbart för dessa två senare verksamheter kan beräknas till cirka 50 kronor per patient.

Arbete pågår med att utveckla modellen så att de rena vårdkostnaderna bättre kan jämföras. Samtidigt bör noteras att för närvarande nästan all barntandvård utförs av folktandvården och att landstingen har ett finansiellt monopol på verksamheten. Även detta har påverkat resultatet.

En nyligen presenterad undersökning som gjorts i Bohus landstinget visade i motsats till tidigare undersökningar att privattandläkare är dyrare än folktandvården (Landstingsvärden nr 2/91). Totalt har 3 900 slumpmässigt utvalda patienter fått sina tandvårdsräkningar, 5 400 stycken, undersökta. All vård under ett år har täckts in, dvs. även akutbehandlingar, extra undersökningar och behandlingar hos tandhygienister.

Resultaten visar att arvodet - patientavgift plus försäkringsersättning - i alla åldersgrupper är högre i privattandvården än i folktandvården. Privatvården var i genomsnitt 35 procent dyrare per patient och år. Det anges att undersökningen inte säger någonting om åtgärderna varit motiverade, om det varit från om överbehandling, underbehandling etc.

Vårdcentraler

I en undersökning av produktiviteten i primärvården i Hallands län 1987 jämfördes de offentliga vårdcentralerna med en privat[2]. För läkarna på den privata läkarstationen redovisades mer än dubbelt så hög produktivitet som för kollegorna inom primärvården som drivs i offentlig regi. Den höga

[2]Bengt Ågren och Göran Stenberg: Primärvårdens effektivitet. Hallands läns landsting. Sprikonsult 1987.

produktiviteten på den privata vårdcentralen berodde huvudsakligen på att man behandlar fler patienter per timme. Någon nämnvärd skillnad i besökens svårighetsgrad fanns inte. En förklaring till de stora skillnaderna, ansåg utredarna vara att den privata vårdcentralen hade ett tydligt kontrakt om vilka prestationer som förväntades.

SPK har påbörjat en undersökning om omfattningen och utformningen av entreprenaddrift inom primärvårdsområdet. Syftet med undersökningen är att utveckla en metod för att kunna jämföra olika regiformer och att härigenom stimulera landstingen och pröva konkurrensupphandling av primärvårdsuppgifter.

Hälso- och sjukvården 1960 - 1980

ESO-rapporten *Produktions-, kostnads - och produktivitetsutvecklingen inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården 1960 - 1980* (Ds Fi 1985:3) visar att produktiviteten under denna period totalt sett halverats. Den genomsnittliga produktivitetsförsämringen var 3 procent per år. Utvecklingen var dock mindre negativ under 1970-talet, försämringen var 2 procent per år, än under 1960-talet då siffran låg på 4 procent per år.

I rapporten diskuteras om de kvalitetsförbättringar som vården uppvisar under den studerade perioden kan uppväga den ökande resursåtgången. Författarna visar att för att få en årlig produktivitetsutveckling på noll procent, dvs. oförändrad produktivitet, måste kvaliteten i en genomsnittligt producerad tjänst för 1980 uppfattas som dubbelt så mycket värd jämfört med samma tjänst 1960. Redan detta är ett ganska högt krav menar författarna och poängterar att om produktivitetsutvecklingen ska bli positiv måste kvalitetsförbättringen vara ännu högre.

I rapporten görs även jämförelser med internationella studier. Den svenska offentliga sjukvården har haft en något bättre produktivitetsutveckling än i

Danmark och Norge, men sämre än i bl.a. England, USA och Australien. Denna ESO-rapport har kritiserats av bl.a. Landstingsförbundet. Vi återkommer till frågan om brister i gjorda produktivitetsmätningar i avsn. 3.6.

Sjukvård i Stockholms läns landsting under 1980-talet

Stockholms läns landstings revisionskontor redovisar uppgifter över produktiviteten i såväl hela vården som uppdelat mellan sjukvårdsområden och olika typer av vård. Prestationsmåtten utgörs av antal intagna och besök i sjukvården. Mellan 1983 och 1988 har både sjunkande och ökande produktivitet kunnat iakttagas. Fram till 1986 sjönk produktiviteten något, för att sedan öka år 1987. År 1988 sjönk produktiviteten åter något. Orsaken var ett medvetet beslut att öka bemanningen för att minska helgtjänstgöring och jourer, samtidigt som volymen hölls oförändrad.

Dagmar 50

Inom projektet Dagmar 50 görs för närvarande klinikvisa jämförelser mellan olika sjukhus i riket. Arbetet sker under medverkan av arbetsgrupper med specialistläkare. Undersökningarna bedöms därför komma att bli mera tillförlitliga än de tidigare gjorda produktivitetsmätningarna.

Preliminära resultat visar på stora skillnader mellan olika kliniker. Vissa kliniker kan tillskrivas en mycket god produktivitetsutveckling under den studerade perioden, medan andra har en sämre utveckling.

3.3 Skolområdet

Produktivitet i utbildningen 1960 - 1980

Produktiviteten i utbildningen mättes i en ESO-studie som inlärningstillfällen (antal inlärningstillfällen som en elev utsätts för) i förhållande till insatta resurser. I rapporten *Produktions-, kostnads- och produktivitetsutvecklingen inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980* (Ds Fi 1986:17) konstaterades att produktiviteten inom grundskolan under denna period sjönk med ungefär 2,5 procent per år och att samma siffra för gymnasieskolan var 3,3 procent. I genomsnitt uppvisades en produktivitetsminskning på 3 procent per år vilket innebär nästan en halvering av produktiviteten under perioden.

I själva verket har dock produktiviteten varierat mellan olika år. (Det visar även bilaga 1 till Långtidsutredningen 1987). I början av 1970-talet ökade produktiviteten t.ex. inom grundskolan, medan minskningen var mycket markant under 1960-talet. De stora utbildningsreformerna genomfördes just vid denna tid och krävde ökade resurser. 1970-talets mer positiva siffror beror på att produktiviteten i allmänhet ökar när elevunderlaget växer såsom skedde då. Skolan har uppenbarligen en viss överkapacitet vilken kan utnyttjas när elevantalet tillfälligt ökar. Det finns också en tröghet som gör att resurserna inte anpassas nedåt när elevunderlaget viker.

Andra förklaringar till minskningen av produktiviteten är att klasserna i genomsnitt har blivit mindre, att man ger en mer individualiserad specialundervisning och att stora satsningar gjorts på hemspråksundervisning för invandrarbarn. Undervisningen i hemspråk fördubblades under åren 1975-1980.

3.4 Kulturområdet

Sjunkande produktivitet i folkbibliotekens utlåningsverksamhet

I ESO-rapporten *Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet* (Ds 1989:42) beskrivs folkbibliotekens produktivitetsutveckling under åren 1960 -1980. Det visar sig att produktiviteten sjunkit med i genomsnitt 1,1 procent per år eller räknat över hela perioden med 24,5 procent.

Undersökningen har valt antalet utlån som måttstock och inte tagit hänsyn till eventuella förändringar i kvaliteten på bibliotekens service. Rapporten har också kritiserats för att inte ha vägt in den under tidsperioden ökade satsningen på att nå människor som inte själva söker sig till biblioteken. Sådan verksamhet leder, åtminstone till att börja med, till ett litet antal lån jämfört med vad den kostar.

3.5 Sociala området

Jämförelse mellan de nordiska länderna - det kostar mest i Sverige

Syftet med det s.k. KRON-projektet har varit att med hjälp av jämförelser av likartade verksamheter mellan de nordiska länderna få fram indikatorer på skillnader i produktivitet och effektivitet. Sju olika områden har undersökts, bl.a. barnomsorg och åldringsvård. Det visade sig att trots de många likheterna mellan de undersökta länderna, är kostnaderna i Sverige i allmänhet högst. Inom de flesta områden har Finland lägst kostnad. Norge och Danmark har ofta nästan lika låg kostnadsnivå som Finland.

Den första undersökningen (Statskontoret rapport 1983:48) avsåg förhållandena år 1980. Sverige hade då dubbelt så höga kostnader per barn och

omsorgstimme i daghem och fritidshem som de övriga nordiska länderna. I endast tre fall hade annat land högre kostnader än Sverige varav ett var de danska ålderdomshemmen - "plejehjem".

KRON-projektet följde upp undersökningarna med siffror för år 1983. Sverige låg då fortfarande högst, men skillnaden mot de övriga nordiska länderna hade minskat (Statskontoret rapport 1985:15).

I Statskontorets rapporter poängteras svårigheterna med att göra rättvisande jämförelser mellan olika länder. Utredarna har lagt ned mycket arbete på att korrigera uppgifter och öka jämförbarheten. De identifierar också några orsaker till de stora kostnadsvariationerna. En anledning är att lönerna för samma yrkesgrupper varierar och att Sverige då oftast ligger högst. En annan är att verksamheterna i Sverige ofta använder mer kvalificerad personal än i de andra länderna. Men KRON-projektet poängterar att det inte är givet att en större mängd resurser också alltid ger högre kvalitet.

Ökad produktivitet i kommunala daghem 1981 - 1985

Daghemsverksamheten i Sveriges kommuner uppvisade under de första åren av 1980-talet en ökande produktivitet. I ESO-rapporten *Produktivitetsutveckling inom kommunal barnomsorg 1981-85* (Ds 1988:5) redovisas stora skillnader i produktivitetsutvecklingen mellan ett antal studerade kommuner, men flertalet uppvisade en ökande produktivitet. Totalt blev det en ökning på 10 procent under de år undersökningen gällde.

Stora skillnader i kostnader för barnomsorg

I flera undersökningar har kostnaderna för barnomsorgen i olika kommuner jämförts. Bl.a har Svenska kommunförbundet tagit fram jämförelsetal som visar att kostnaden 1988 för en barnomsorgsplats (familjedaghem inte inräknade) kan variera mellan 72000 kronor och 60000 kronor.

Storleken på en kommuns kostnad per daghemsplats beror i hög grad på vilka redovisningsprinciper som tillämpas. Detta framgår av en undersökning som gjort i Umeå kommun och vars resultat redovisas i tabell 6.1.

Tabell 3.1 Kostnad per barn i barnomsorg, kr. per barn (avrundat)

Kommun	Kostnad enligt SCBs nyckeltal, 1985	Kostnad med identiska redovisningsprinciper, 1986
Brommölla	46 000	29 000
Oskarshamn	51 000	29 000
Kungsbacka	34 000	30 000
Skellefteå	61 000	31 000
Tjörn	104 000	34 000
Växjö	53 000	37 000
Umeå	63 000	39 000
Östhammar	57 000	40 000
Gävle	1 000	44 000
Stockholm*	66 000	50 000

* socialdistrikt 10

Källa: Eriksson, J & Löfgren, C, "Barnomsorgens ekonomi i tio kommuner. Varför så olika?", Umeå kommun, 1988.

Som framgår av tabellen finns det mycket stora skillnader när det gäller nivåer och rangordning mellan SCBs nyckeltal (som bygger på uppgifter från kommunerna) och en konsekvent redovisning. Uppenbart är t.ex. att de kostnadsuppgifter för barnomsorg i Gävle som lämnats till SCB är helt missvisande.

I ESO-rapporten *Marginaleffekter och tröskeleffekter - barnfamiljerna och barnomsorgen* (Ds 1991:66) konstateras att även Eriksson-Lövgrens undersökning innehåller stora felkällor. Hänsyn har inte tagits till skillnader i vistelsetid och till att det på daghemmen i vissa fall även finns skolbarn i s.k. utvidgade syskongrupper.

Samhällsekonomiska aspekter på barnomsorg

I ett tvärvetenskapligt projekt vid Göteborgs universitet har produktiviteten, effektiviteten och kvaliteten i den kommunala barnomsorgen analyserats. Hittills har data från ca 200 daghem i Göteborg för åren 1988 och 1989 insamlats och bearbetats. Datainsamlingen gäller bl.a. antal timmar som man kommit överens om att barnen skall vara på daghemmen, antal personal av olika kategorier, antal vikarier av olika kategorier, medelinkomsten i området, föreståndarnas erfarenhet, lokalyta på daghemmen och kostnader.

Resultaten visar att produktionen skulle kunna öka med 10-15 procent om all daghem var lika effektiva som de som ligger i fronten. Mellan 1988 och 1989 har produktiviteten i genomsnitt minskat med 3 procent. Minskningen var dock inte lika stor vid alla daghem, utan 29 procent hade en ökad produktivitet, 8 procent oförändrad och 63 procent en minskad produktivitet.

En multipel variansanalys visar bl.a.

- att en hög andel vikarier på daghem innebär en ökad produktivitet (styckkostnad)

- att mer erfarna föreståndare och mer omfattande föräldrarkontakter innebär lägre produktivitet (styckkostnad)

- att produktiviteten (styckkostnaden) är högre i områden med en högre inkomstnivå.

En möjlig förklaring till resultaten är att om man har hög andel vikarier, oerfarna föreståndare och låg föräldrarinkomst, har man också svårt att få

och behålla personal. Detta tar sig då uttryck i lägre kostnad, men sannolikt också sämre kvalitet.

För att kunna göra en samhällsekonomisk bedömning av barnomsorgen kommer även kvaliteten att mätas med en speciell metod. Data om kostnader kommer även att analyseras år. Projektet beräknas vara klart våren 1992.

3.6 Svårt att dra generella slutsatser

Sammanfattningsvis indikerar de redovisade studierna att det finns ett betydande produktivitetsproblem inom den kommunala sektorn. Vi saknar underlag för att avgöra om produktivitetsförsämringen är större inom rena kommunala monopolverksamheter såsom t.ex. kvalificerad sjukvård, vattenförsörjning, räddningstjänst och sophämtning än inom verksamheter där det finns en faktisk konkurrens från andra producenter eller där det finns substitut för den aktuella varan eller tjänsten. Som exempel på härpå kan nämnas tandvård, där konkurrens finns från privata tandläkare.

Kommunala verksamheter avser till stora delar tjänsteproduktion. Möjligheterna att rationalisera tjänsteproduktionen är även inom den privata sektorn ofta mindre än inom tillverkningsindustrin. Det finns anledning att vara försiktig med att dra generella slutsatser om produktivitetsutvecklingen inom den kommunala sektorn.

Produktivitetsförändringar i kommunal tjänsteproduktion är mycket nära kopplade till kvalitetsförändringar. Kvalitetsaspekten har till stor del skjutits åt sidan i de svenska produktivitetsstudierna.

Som exempel kan vi peka på studier som visat att produktiviteten mätt som antal besök per läkare vid vårdcentraler och akutsjukhus minskat sett under

en längre period. Dessa resultat blir dock missvisande om man inte samtidigt beaktar att primärvården under samma period byggts ut och att vårdcentralerna nu skall klara av svårare och mera kostnadskrävande fall samtidigt som sjukhusen får kvar allt svårare fall.

För att få grepp om den faktiska effektivitetsutvecklingen måste andra metoder än de hittills prövade utvecklas. Det krävs metoder som tar hänsyn till att kvalitet är en avgörande faktor i utvärdering av tjänsteproduktion och att prestationerna måste relateras till målen för verksamheten. Dessutom måste hänsyn tas till yttre faktorer som ofta påverkar resultaten kraftigt.

För att visa på problemen i de traditionella ansatserna kan man jämföra den ovan refererade ESO-studien av den svenska skolan med en engelsk studie av den engelska motsvarigheten till grundskolan. I den svenska studien användes antalet "elevveckotimmar" som mått på produktionsresultatet. Skolans reala kostnader (till stor del ökad lärartäthet) visar sig ha ökat snabbare än antalet elevveckotimmar vilket tolkas som en sjunkande produktivitet. I den engelska studien användes i stället ett kvalitativt mått på produktionsresultaten, genom landsomfattande tester av elevernas prestationer. Man försökte också rensa resultatet från sådana bakgrundsfaktorer som skolan inte kan påverka, t.ex. föräldrabakgrund. Den engelska studien visar att lärarinsatserna per elev har ett entydigt och starkt positivt samband med elevernas prestationer. Medan den svenska visar sjunkande produktivitet främst på grund av ökad lärartäthet, visar den engelska studien att den enda produktionsfaktor som påverkar utbildningens resultat är just lärarinsatsen per elev.

Produktivitetsdelegationen konstaterar i sitt betänkande (SOU 1991:82) att nuvarande statistik har svårt att fånga förändringar av produktiviteten bl.a. därför att produktionen blir allt mer differentierad och tjänsteinriktad. Kvalitetsförbättringar blir ett allt viktigare konkurrensmedel, men det är svårt att avgöra hur stor del av en prishöjning som är att betrakta som

inflation och hur stor del som är ersättning för ökad kvalitet. Problemet är särskilt stort vid tjänsteproduktion eftersom konsumtion av tjänster i hög grad handlar just om upplevd kvalitet. I takt med att tjänstesektorn ökat sin andel av ekonomin, har därför produktivitetsmåtten blivit allt mer osäkra.

Särskilt stora är problemen vad gäller mätning av produktiviteten i den offentliga sektorn. I de svenska nationalräkenskaperna sätts produktivitetsökningen i offentlig verksamhet till noll. Också för några branscher i den privata tjänstesektorn utnyttjas likartade tumregler.

Svårigheterna att mäta kvalitetsförändringar har medfört att produktivitetsökningen i delar av tjänstesektorn sannolikt underskattats i statistiken. Några detaljstudier som delegationen låtit utföra av den privata tjänstesektorn tyder på att den verkliga produktivitetsökningen, då hänsyn tas till förbättrad produktkvalitet, varit högre än den som noterats i nationalräkenskaperna.

Osäkerheten om den offentliga sektorn är större. Delegationens uppfattning är att stora delar av den offentliga sektorn uppvisade en mycket svag (sannolikt t.o.m. negativ) produktivitetsutvecklingen under den snabba utbyggnaden på 1960- och 70-talen. Sannolikt har emellertid produktivitetsutvecklingen i den offentliga verksamheten förbättrats under 1980-talet.

3.7 Skärpta krav på redovisning av kostnader och prestationer

3.7.1 Utveckling av redovisningssystem

En grundläggande skillnad mellan ett privat företag och en kommun är att företaget får alla sina intäkter genom försäljning av varor och tjänster, inte genom beskattning. De måste därför se till att för de olika produkter som säljs fördela ut samtliga i rörelsen uppkomna kostnader, inklusive olika

typer av omkostnadspålägg, t.ex. för administrativa och gemensamma företagsresurser. Hur fördelningen av kostnader via kostnadsställen och kostnadsbärare skall göras är inte alltid självklart. Inom näringslivet har konkurrensen tvingat fram en utveckling av moderna budget- och redovisningsystem med vars hjälp företagsledningarna kan få information om samband mellan kostnader och intäkter och ett instrument för att bättre styra verksamheten.

Även inom den kommunala sektorn har ekonomisystemen förbättrats, men en del kommuner och landsting använder alltjämt budget- och resovisningssystem som utgår från K-planen resp. L-planen. Dessa utvecklades på 1960-talet och påverkades av det informationsbehov och den teknik som då fanns. I första hand var det kommuncentral och mer övergripande krav som var styrande. K-planen var ursprungligen en kontoplan/kodplan som med en relativt hög detaljeringsgrad gav en beskrivning av den kommunala verksamheten. Med endast få anpassningar och kompletteringar var "den gamla" K-planen färdig för praktisk användning i en enskild kommun.

Internredovisningen i K-planen är till stor del uppbyggd kring ambitionen om en rättvisande kostnadsredovisning. Den arbetar med sammansatta begrepp vilket ger en dålig flexibilitet. Program 44 (fritidsverksamhet) är t.ex. ofta ett sammansatt begrepp. Denna kod talar både om vilken verksamhet som bedrivs och att det är fritidsnämnden som är ansvarig. Detta skapar svårigheter om man skulle vilja lägga ansvaret för viss fritidsverksamhet på t.ex. skolstyrelsen. En rättvisande redovisning av kommunens kostnader för hela fritidsverksamheten går inte att direkt ta fram ur systemet och jämförelsen med andra kommuner kan därför bli missvisande.

Under senare år har vissa förbättringar av K-planen gjorts och möjligheterna ökat att hantera internredovisningen i önskade begrepp och nivåer. Kommunernas egna krav och behov av redovisningsinformation har då

resulterat i en mer ansvarsorienterad redovisning. Detta har lett till att den praktiska tillämpningen av K-planen och L-planen utvecklats olika i skilda kommuner. De grövre indelningarna i K-planen är dock ännu till stora delar enhetliga inom kommunsektorn.

På grund av de ovan nämnda bristerna i K-planen har flera kommuner övergått till den s.k. BAS-kontoplanen. Denna tar tillvara datorernas möjligheter att lagra och bearbeta redovisningsinformation på ett sätt som inte var möjligt tidigare. Även bland landstingen övervägs en övergång till BAS-planen från och med 1992. Ett utvecklingsarbet har bedrivits av de båda kommunförbunden och detta arbete har resulterat i skriften *Kommunal BAS-plan*.

Den nya BAS-planen medför dock mindre möjligheter att nå samma enhetlighet som i K-planen. Kommunerna är olika stora och är organiserade på olika sätt och har därför skilda krav och behov av detaljinformation. På marknaden finns det i dag flera olika datoriserade ekonomisystem och kommuner kan nu välja skilda lösningar för hanteringen av redovisningsinformation.

Det finns emellertid många fördelar med att kommunerna lämnar K-planen och övergår till den grundstruktur och ram som BAS-planen innebär. BAS-planen används inom stora delar av näringslivet, främst tjänsteproducerande företag. Statliga myndigheter väntas också alltmer övergå till en BAS-planetillämpning i sin redovisning. BAS-planen ingår även i redovisningsutbildningen vid högskolorna.

När man inför en ny kodplan i en kommun och kanske även ett nytt ekonomisystem ökar möjligheterna att verksamhetsanpassa redovisningen och därmed göra den mer användbar för målstyrning och delegering av ansvar och befogenheter.

De skärpta kraven på effektivitet och begränsningar i de offentliga utgifterna har således lett till att kommunerna gått över till metoder för kostnadskalkylering och redovisning som liknar dem som används i det övriga näringslivet. Det har också blivit vanligt att kommunala verksamheter bedrivs i aktiebolagsform.

Reglerna om räkenskapsföring och redovisning i 4 kap. 9 § kommunallagen (1977:179) är jämfört med motsvarande regler i aktiebolagslagen betydligt mindre preciserade. För kommunal förvaltning finns det inte heller några bindande regler för bokföring och redovisning motsvarande de regler som finns för privat verksamhet i bokföringslagen (1976:125) och för statlig verksamhet i bokföringsförordningen (1979:1212).

De båda kommunförbunden tog 1988 initiativ till en utveckling av sina redovisningssystem för att närma dem till de som tillämpas inom näringslivet. Utvecklingsarbetet har resulterat i en rapport *Redovisning för kommuner och landsting* (januari 1988) i vilken förslag ges till resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning samt ett enhetligt redovisningsreglerande. Redovisningsmodellen och reglementet tillämpas nu av alla landsting och av de flesta kommuner.

3.7.2 Kraven i den nya kommunallagen

Den nya kommunallagen (1991:900) innehåller flera nya bestämmelser i fråga om räkenskapsföring och redovisning. De nya reglerna innebär bl.a. att årsredovisningen skall

- innehålla upplysning om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut samt om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser.
- omfatta sådan verksamhet som kommuner eller landsting bedriver i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag

- upprättas med iakttagande av god redovisningssed
- överlämnas till fullmäktige och revisorerna
- godkännas av fullmäktige
- hållas tillgänglig för allmänheten.

Fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om redovisningen. Fullmäktige kan också bestämma att allmänheten får ställa frågor om redovisningen vid ett fullmäktigesammanträde.

Som motiv för de nya bestämmelserna anges att den pågående utvecklingen mot ökad målstyrning i den kommunala verksamheten gör att redovisningens roll som uppföljningsinstrument ökar. Av redovisningen måste fullmäktige kunna få besked om nämnderna följt fullmäktiges riktlinjer för verksamheten och om de politiska målen uppnåtts. På så sätt kan fullmäktige, om det skulle visa sig att nämnderna inte förvaltat tilldelade medel enligt fullmäktiges mål för verksamheten, vidta korrigeringar genom att i den kommande budgeten förtydliga eller precisera sina riktlinjer för verksamheten.

Den nya kommunallagen innehåller inte några mera preciserade föreskrifter om den kommunala redovisningen, utan hur redovisningssystemen skall utformas får liksom hittills bestämmas av kommunerna och landstingen själva. Följande anges emellertid i förslaget till kommunallag (prop. 1990/91:117):

Rent allmänt kan emellertid sägas att den kommunala redovisningen bör utformas så enkelt och enhetligt som möjligt och på sådant sätt att den ger goda förutsättningar för ekonomiska analyser av olika slag. Detta är viktigt av kommunaldemokratiska skäl men också för staten som har ett berättigat krav på att kunna kontrollera och göra jämförelser mellan olika kommuner och olika landsting av hur statsbidragsmedel används.

Enligt vår mening utgör det förslag till kommunalt redovisningsreglemente som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har utarbetat en god förebild för de närmare föreskrifter som skall meddelas.

KOMREV genomförde våren 1990 en undersökning med syfte att spegla hur kommuner och landsting tillämpar den nya redovisningsmodeller som kommunförbunden 1986 rekommenderade sina medlemmar att anta. I rapporten *Redovisningsprinciper - kommuner och landsting - Resultat av en enkätundersökning* (KOMREV 1990) konstateras att den nya redovisningsmodellen tillämpas av flertalet kommuner och att den fått stort genomslag bland landstingen. En enhetlig tillämpningspraxis saknas emellertid för vissa väsentliga frågor och basreglementets krav på rättvisande räkenskaper har i flera kommuner och landsting inte uppfyllts. Årsredovisningens informationsvärde kan i flera avseenden förbättras. Det gäller bl.a. användandet av nyckeltal och verksamhetsmått.

3.7.3 Krav på en mera enhetlig redovisning

Utformningen av det kommunala redovisningssystemet hänger nära samman med frågan om hur kommunen vill styra och organisera verksamheten. Hur kostnader och intäkter skall fördelas mellan olika grupper av produkter eller tjänster och mellan olika enheter i kommunen har hittills överlämnats till kommunerna själva att bestämma om. Motsvarande gäller för övrigt även inom det privata näringslivet.

Budgetpropositionen 1991 innehåller signaler om skärpta krav på en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer. Följande anges i avsnittet om ökat handlingsutrymme för kommuner och landsting (prop. 1990/91:100 bil. 2, sid. 38):

> En förändrad styrning och ansvarsfördelning av den kommunala sektorns olika delar bygger på förutsättningen att kommuner och landsting är beredda att ta ett stort ansvar för de olika verksamheterna. Den kommunalekonomiska kommittén har bl.a. till uppgift att pröva frågan om eventuella sanktioner mot kommuner och landsting i ett målstyrt system med generaliserade statsbidrag.

Utredningen ska bl.a. pröva om också utbetalningen av generella behovsrelaterade statsbidrag skall förenas med någon form av motprestation från

den enskilda kommunens sida. Som ett minimikrav anges att kommunerna bör redovisa vissa angivna kostnader och prestationer på ett enhetligt sätt så att jämförbara uppgifter kan redovisas.

Liknande krav har framförts i propositionen om ansvaret för skolan m.m. Där föreslås att viten skall kunna utkrävas av den skolhuvudman som inte efterkommer bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Vidare föreslås att staten skall ha möjligheter att innehålla statsbidrag för skolverksamheten om en kommun i något avseende åsidosätter sina skyldigheter på ett sådant sätt att det inte bör passera opåtalat.

Genom ändring i skollagen och skolförordningen har skolverket bemyndigats att meddela föreskrifter om skyldigheter för skolkommunerna att lämna sådan redovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten. I betänkandet *Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolsektorn* (Ds 1991:43) ges följande grundläggande idéer om det framtida uppföljningssystemet inom skolområdet.

En resultatorienterad budgetdialog utvecklas mellan regeringen och myndigheterna för att möjliggöra en fördjupad analys och tydligare styrning av verksamhetens inriktning. Detta ställer skärpta krav på redovisning och analys av vilka resultat som uppnåtts, vilket innebär en intresseförskjutning från budgetering till uppföljning och utvärdering.

Samhället i form av staten och kommunerna har, för att kunna styra skolverksamheten, behov av uppföljningsinformation om bl.a. kostnadsutveckling, ekonomisk och pedagogisk effektivitet. Det nationella uppföljningssystem som här föreslås avgränsas till att omfatta information om resursinsatser, organisation samt administrativa och kvantitativa prestationer.

I ett decentraliserat system behövs information på olika nivåer för styrning av verksamheten. Enligt projektgruppens uppfattning är kärnan i verksamheten den enskilda enheten (rektorsområde/resultatenhet) och dess verksamhetsansvarige chef. Chefen för denna enhet har ett stort behov av detaljerad information från verksamheten för att kunna styra den. Skolansvariga i kommunen behöver uppföljningsinformation för att kunna bedöma om de villkor för verksamheten som lagts fast i kommunens skolplan är tillfyllest och om lokala mål för verksamheten uppnåtts. Riksdag och regering behöver på motsvarande sätt få information för att bedöma verksamheten i relation till centralt uppsatta ramar och mål.

Den information som externa intressenter, t.ex. skolverket, efterfråga bör bygga på sådant som tas fram för den interna styrningen i kommunen. Den mest detaljerade informationen behövs på den lägsta nivån (resultatenheten). Staten däremot efterfrågar information som på ett övergripande, men adekvat sätt, beskriver skolverksamheten i kommunerna. Denna syn på uppföljningssystem kallar projektgruppen ett "inifrån och ut-perspektiv".

För att möjliggöra jämförelser mellan kommuner är det viktigt att man på alla nivåer använder sig av samma begrepp och definitioner. Det är betydelsefullt att statsmakterna och kommunerna använder samma måttstock för att mäta skolverksamhet. Detta synsätt innebär att ett nationellt uppföljningssystem är ett medel som har två syften dels att utveckla verksamheten lokalt, dels att fungera som styrinstrument i relationen stat-kommun.

I betänkandet redovisas ett förslag till mått och nyckeltal som skall ingå i ett nationellt uppföljningssystem för skolsektorn. Även inom andra sektorer pågår arbete med att utveckla nationella uppföljningssystem.

Man kan således förutse att det kommer att utvecklas bättre system för att beskriva kostnader och effekter för olika kommunala verksamheter. Man kan också förvänta ett ökat intresse av att kunna jämföra resultaten mellan olika enheter - skolor, barnstugor, vårdcentraler m.m. - både inom en kommun och mellan kommuner. Att man följer upp verksamheter leder dock i sig inte till att produktiviteten förbättras, men en uppföljning ger förutsättningar för en mera effektiv styrning och kan initiera ett lokalt förändringsarbete.

4. METODER FÖR ATT FÖRBÄTTRA PRODUKTIVITETEN OCH EFFEKTIVITETEN

4.1 Traditionella metoder

Under 1960- och 1970-talet har programbudgetering och ramanslagskonstruktioner används för att effektivisera kommunala verksamheter. I anslagssystemen har också krav på produktivitetsförbättringar byggts in enligt liknande metoder som tillämpas inom den statliga sektorn, de s.k. 2-procentarna.

Under främst 1980-talet har möjligheten att förbättra den offentliga sektorns effektivitet präglats av decentralisering och alternativa organisationsformer. Bl.a. har inom de s.k. frikommunerna nya nämndindelning och kommundelsnämnder prövats för att uppnå en bättre samverkan mellan olika sektorer. Delegerat budgetansvar, självförvaltning och resultatenheter är begrepp som många kommuner börjat att använda. Samtidigt har man satsat på personalutveckling, vanligen med inriktning att förbättra servicen och att sätta kunden i centrum. Utgångspunkten har varit att om personalen ges ökat ansvar för att givna mål och ramar uppfylls, kommer detta i sig leda till en höjd effektivitet.

Det finns många exempel på ett lyckat sådant förändringsarbete, men ofta har man inte nått önskat resultat. Orsakerna till detta har bl.a. varit att de politiska målen för verksamheterna har varit otydliga och motsägelsefulla samt att det saknats bra metoder för att följa upp och utvärdera verksamheterna. Resurstilldelningen har inte varit direkt relaterade till vad man faktiskt presterar och bra system för att belöna en hög produktivitet och effektivitet har inte funnits. Ett ökat ansvar har heller inte alltid åtföljts av motsvarande reella ökning av befogenheter och det är inte ovanligt att i vissa frågor en detaljstyrning skett och delegerade befogenheter tagits tillbaka.

För närvarande pågår både i kommuner och landsting försök med decentralisering och förnyelse av kommunala verksamheter som syftar till att uppnå en ökad produktivitet och effektivitet. För att lösa den kommunala sektorns finansiella problem kommer både traditionella metoder och s.k. marknadsorienterade metoder att behövas, dvs. metoder där ekonomiska incitament utnyttjas för att höja produktiviteten och där konkurrens mellan olika producenter utnyttjas för att pressa kostnaderna eller för att ge en bättre kvalitet. Det kommer även att behövas en modern arbetsorganisation. Produktivitetsdelegationen har i betänkandet *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82, s. 31-32) behandlat arbetsorganisationens betydelse för produktiviteten.

4.2 Marknadsorienterade metoder - en översikt

När det gäller kommunal verksamhet som bedrivs i privat regi kan man skilja mellan å ena sidan serviceverksamhet som drivs av ett privat företag, men som bekostas av allmänna medel, och å andra sidan sådan verksamhet som är privat även i den meningen att "kunden" själv får betala för sin service. Nedanstående figur illustrerar skillnaden:

Figur 4.1 Offentlig respektive privat drift och finansiering

	Offentlig drift	*Privat drift*
Offentlig finansiering	1. Egen regi/ skattefinansierad	2. Entreprenad/ skattefinansierad
Privat finansiering	3. Egen regi/av-giftsfinansierad	4. Privatisering/av-kommunalisering

1. innebär att kommunen står för såväl finansiering som drift

2. innebär att kommunen står för finansieringen, men uppdrar åt ett privat företag att svara för driften

3. innebär att medborgarna själva finansierar sin service genom att betala till ett offentligt organ som tillhandahåller tjänsten

4. kommunen deltar varken i finansieringen eller produktionen av tjänsten.

I alternativ 2 använder kommunen sig av ett alternativ till egen produktion - genom privata företag, ekonomiska föreningar, personal- eller brukarkooperativ - samtidigt som det kommunala ansvaret finns kvar. Det är här frågan om en alternativ driftsform, inte en privatisering.

I verkligheten är bilden mera komplicerad. För de flesta verksamheter handlar det i dag inte om antingen en offentlig eller privat finansiering, utan om en kombination av skatte- och avgiftsfinansiering. Avgiftssystemen kan också utformas på en rad olika mer eller mindre marknadskonforma sätt. Finansieringen bör därför ses som en variabel som kan anta olika värden.

Det finns även andra faktorer som man bör ta med i en analys av graden av monopol i en kommunal verksamhet och som inte heller dessa går att inordna i en enkel fyrfältsfigur.

Om vi i utgångsläget har en kommunal verksamhet som utgör ett legalt och finansiellt monopol så kan en övergång mot en fri marknad tänkas ske genom följande typer av åtgärder:

- Avreglering.
- Minskade och ändrade subventioner.
- Utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder.
- Ökade valmöjligheter och brukarinflytande.

En helt fri marknad med perfekt konkurrens bör teoretiskt leda till priser lika med marginalkostnaden och till en optimal samhällsekonomisk effektivitet. I fråga om flertalet kommunala tjänster är det dock på grund av naturliga konkurrensbarriärer inte tekniskt möjligt eller av fördelningspolitiska skäl inte lämpligt att skapa en helt fri marknad. För att effektivisera den offentliga verksamheten måste därför olika vägar väljas inom olika områden.

Vi skall i det följande kortfattat redogöra för vad de olika typerna av åtgärder innebär och hur de kan kombineras.

4.2.1 Avreglering

En avreglering innebär att statliga regler helt tas bort eller att de åtminstone ändras så att de inte onödigtvis begränsar konkurrensen. Ett första steg i en avreglering kan vara att man med bibehållande av ett legalt monopol tar bort regler som hindrar att kommunen lägger ut verksamheten på entreprenad. Ett andra steg kan vara att man börjar att lösa upp monopolet genom att efter en behovs- eller kompetensprövning ge andra huvudmän än kommunen möjlighet att svara för verksamheten. Ett tredje steg kan vara att man helt avskaffar tillståndsprövningen och etableringskontrollen.

En avreglering kan även innebära att man tar bort olika statliga detaljbestämmelser som styr verksamhetens innehåll och ersätter dem med en målstyrning och funktionskrav. Effektiviteten kan då komma att öka genom att kommunerna eller enskilda producenter kan utveckla nya lösningar som på ett bättre och billigare sätt uppfyller funktionskraven samt genom att de mera fritt kan anpassa verksamheten till kundernas lokala önskemål.

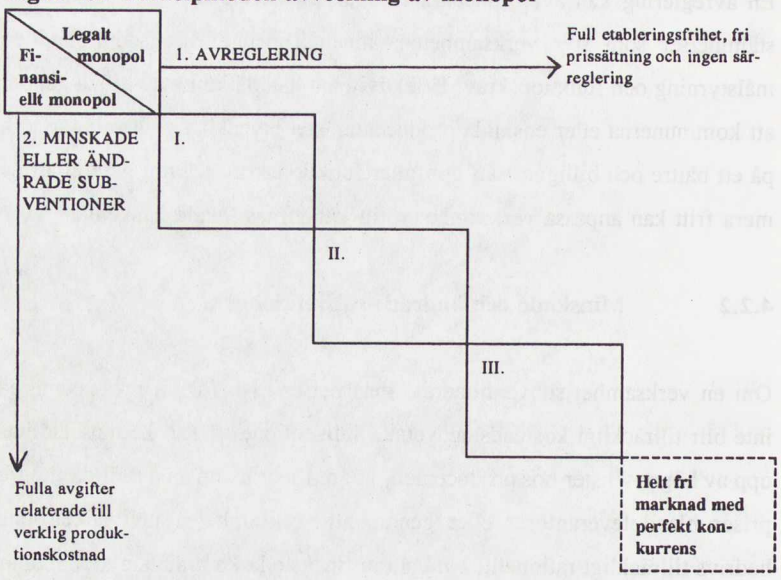
4.2.2 Minskade och ändrade subventioner

Om en verksamhet subventioneras finns det en risk för att producenterna inte blir tillräckligt kostnadsmedvetna. Subventionerna kan komma att ätas upp av högre vinster hos producenten, högre löner bland de anställda, högre priser bland leverantörer eller genom att verksamheten helt enkelt inte bedrivs tillräckligt rationellt. I fråga om finansiella kommunala monopol är det framförallt den sistnämnda risken som brukar betonas. En kommunal subventionering av en verksamhet, som innebär att de avgifter som kommunen tar ut inte är relaterade till kostnaden för den tjänst som kunden får eller bara svagt relaterad till den verkliga kostnaden, innebär att kunden saknar incitament att efterfråga billiga alternativ.

Det finansiella monopolet kan brytas genom att subventioner ges till kunderna i stället för till producenten eller genom att subventionerna helt avvecklas eller ändras så att avgifterna mera påtagligt kommer att påverkas av den servicenivå kunden väljer. Detta tvingar producenterna att bli mera lyhörda för kundernas behov, preferenser och betalningsförmåga samtidigt som kunderna måste bli mera kostnadsmedvetna.

I figur 4.2 har vi kombinerat de ovan diskuterade variablerna. Den visar hur man kan gå från ett legalt och finansiellt kommunalt monopol mot en helt fri marknad genom att förflytta sig nedåt till höger i figuren.

Figur 4.2 Principmodell avveckling av monopol



Figur 4.2 är något mer komplex än fig. 4.1. Vi måste dock ytterligare komplicera bilden och för den fortsatta analysen införa ytterligare två variabler.

4.2.3 Utbuds- och konkurrensfrämjande åtgärder

När ett monopol bryts och flera konkurrerande producenter uppträder på marknaden ökar vanligen effektiviteten. Man får ofta lägre totalkostnad samt större flexibilitet och anpassning till tekniska förändringar och ändrade efterfrågemönster än om kommunen ensam svarar för hela utbudet av en viss tjänst. I en liten organisation behöver man inte heller ha lika många regler och lika mycket detaljstyrning som i en stor. Detta ger många gånger möjligheter till kundanpassning, speciallösningar och andra sätt att producera som inte är möjliga i en stor organisation. Innovationer och kreativitet främjas och man får ett mera differentierat utbud med produkter av olika kvalitets- och prisnivå. Även inom en kommunal organisation finns vissa möjligheter att differentiera utbudet, men kommunallagstiftningens

likställighetsprincip innebär här en begränsning i möjligheterna till kundanpassning och ökad valfrihet. Kommunallagens kompetensregler medger inte heller att en kommunal servicetjänst kombineras med en ren affärsverksamhet, t.ex. bibliotek och bokhandel.

Kommunala tjänster kan förutom av den kommunala förvaltningen utföras av kommunala bolag, privata bolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar (kooperativ), ideella föreningar och stiftelser. Vilken företagsform som är mest lämplig för en viss uppgift kan inte anges generellt, utan det är en fördel om olika typer av organisationer på så lika villkor får möjlighet att tävla om att tillgodose marknadens behov. Att enbart byta huvudmannaskap för en kommunal verksamhet genom utförsäljning av produktionsenheter till privata intressenter eller omvandling av enheterna till t.ex. kooperativ ger sällan tillräcklig effekt. För att stimulera till ökad konkurrens är det angeläget att ta bort etableringshinder och att genom generella näringspolitiska åtgärder underlätta nyföretagandet. Utbudet kan också ökas genom att ekonomiska incitament som syftar till att höja produktiviteten.

För att åstadkomma en reell konkurrens och ett större utbud av produkter med olika pris och kvalitet kan det förutom avreglering även behövas ingripanden med stöd av *konkurrenslagen* mot företagsförvärv som leder till monopol samt mot marknadsdelning, prissamarbete och andra typer av konkurrensbegränsande åtgärder.

4.2.4 Ökade valmöjligheter och brukarinflytande

Om kunderna ges frihet att välja mellan olika producenters utbud av tjänster kan effektiviteten komma att öka genom att de som marknadsför tjänster med lågt pris och hög kvalitet drar till sig fler köpare, medan andra slås ut på marknaden. Individuella behov kan då bättre tillgodoses än i en ekonomi med bara en eller ett fåtal av varandra oberoende producenter som erbjuder en standardiserad produkt och enhetliga priser. Förutsatt att kunderna har

kunskaper om vilket utbud av tjänster som finns och förutsatt att de kan bedöma pris och kvalitet hos olika producenter, kan ett införande av en valfrihet leda till en totalt sett ökad välfärd. För att konsumenterna skall ha reella valmöjligheter krävs en god information om tjänsteutbudet och att företagen följer gällande regler i *marknadsföringslagen*. I vissa fall kan det även behövas opartiska marknadsundersökningar och prisjämförelser för att marknadsekonomin skall fungera.

För att kundernas valfrihet skall leda till en ökad effektivitet är det även viktigt att kunderna, antingen dessa är privata personer, företag eller kommunala förvaltningar, upphandlar tjänsterna affärsmässigt och verkligen utnyttjar den konkurrens som finns för att pressa priserna och ställa krav på kvaliteten. Ett sätt för enskilda personer att öka sina kunskaper om utbudet och sin förhandlingsstyrka är att gå samman i en förening. Att bilda ett konsumentkooperativ kan vara ett effektivt sätt att få ett brukarinflytande.

En ökad valfrihet för kunderna och brukarinflytande kan visserligen påverka producenternas möjligheter att fritt planera sin verksamhet samt till ökade transaktionskostnader och kostnader för att anpassa produktionen till marknadens växlande behov. Fördelarna för konsumenterna av ett mer flexibelt produktionssystem uppväger dock i regel de ökade kostnaderna. För en producent kan det också vara en fördel att ha *pris- och kvalitetsmedvetna kunder* med professionell upphandlingskompetens, eftersom detta långsiktigt *ger en stärkt konkurrenskraft*.

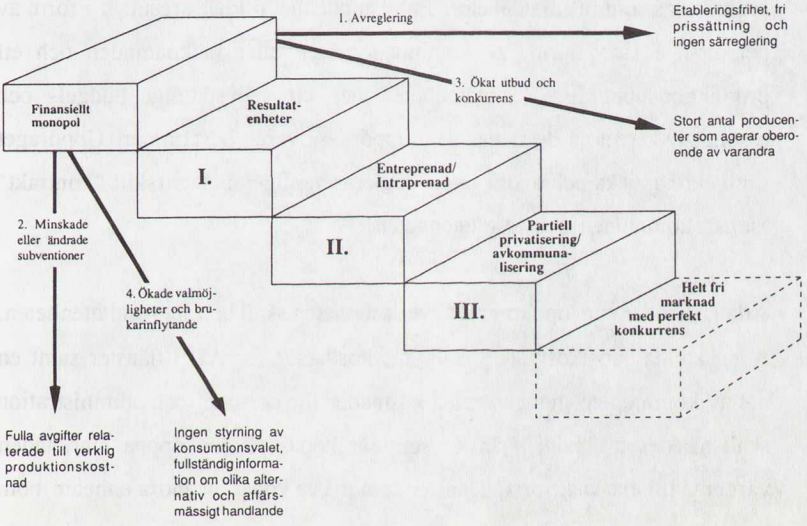
4.2.5 Principmodell för avveckling av monopol

Graden av monopol resp. helt fri marknad kan beskrivas med ovanstående variabler i en fyrdimensionell bild. I fig. 4.3 har vi emellertid förenklat denna till två dimensioner genom att anta att variabel 1 och 3 samvarierar, dvs. att en minskad reglering leder till ökat utbud och konkurrens. Ofta är så fallet, men även om full etableringsfrihet och fri prissättning råder kan

priskarteller utvecklas eller på grund av t.ex. stordriftsfördelar en monopolsituation uppkomma. Vidare har antagits att variabel 2 och 4 samvarierar. Inte heller detta gäller alltid i verkligheten, utan även om inga subventioner finns och konsumenten får betala fullt pris för en tjänst kan valfriheten vara begränsad, därför att köparen saknar kunskap om olika producenters utbud och om de utbjudna tjänsternas pris och kvalitet. Man kan också ha otillräcklig kompetens att genomföra en effektiv upphandling.

För att uppnå en marknad med en fungerande konkurrens kan det således även efter det att alla särregleringar och subventioner har avvecklats vara nödvändigt med åtgärder med stöd av konkurrenslagen (punkt 3) resp. marknadsföringslagen och upphandlingsreglerna (punkt 4).

Figur 4.3 Principmodell för avveckling av monopol - tre steg



De olika typerna av åtgärder kan var för sig leda till ökad effektivitet och välfärdsvinster, men för att ge bäst effekt bör de kombineras. I fig. 4.3 har vi illustrerat tre sådana kombinationsmöjligheter som vi kallar för:

- Resultatenheter med incitamentskapande "kontrakt".
- Entreprenad/intraprenad.
- Partiell privatisering/avkommunalisering.

4.3 Resultatenhet med ekonomiska incitament

En resultatenhet kan vara t.ex. ett daghem, en skola eller en vårdcentral, dvs enheter som vänder sig direkt till medborgarna. Även olika stödfunktioner, t.ex. lokalvård, fastighetsunderhåll och byggnadsverksamhet kan organiseras som resultatenheter. En resultatenhet tilldelas resurser i form av personal, lokaler m.m. av kommunstyrelsen eller facknämnden och ett produktionsuppdrag. Resultatenheten har ett självständigt budget- och resultatansvar inom de ramar som uppdragsgivaren bestämmer. Uppdraget samt ekonomiska och andra ramar regleras vanligen i ett särskilt "kontrakt" mellan kommunen och resultatenheten.

Alla kostnader som uppkommer i verksamheten skall belasta resultatenheten. Även kapitaltjänstkostnad, lokalhyra, kostnader för ADB-tjänster samt en del av kommunens gemensamma kostnader för personal och administration skall således tas med. Tjänster som får köpas på den öppna marknaden värderas till marknadspris. Tjänster som måste köpas av andra enheter inom kommunen interndebiteras.

Resultatenhetens intäkter består främst av prestationer avseende enhetens huvudverksamhet. Dessa kan t.ex. vara antal inskrivna barn på ett daghem eller antalet besök på en vårdcentral. I kontraktet anges hur dessa prestatio-

ner skall värderas. Enheten kan även bedriva viss sidoverksamhet, t.ex. uthyrning av lokaler och utrustning.

Storleken på kommunbidraget, dvs. bidraget per prestation inom huvudverksamheten bestäms i princip ensidigt av kommunstyrelsen eller facknämnden, även om det liksom i den traditionella budgetprocessen sker vissa förhandlingar med de utförande enheterna. Detta kommunbidrag inkluderar de kommunala avgifter och statsbidrag som finns för verksamheten.

Normalt får alla resultatenheter av samma typ ett lika stort kommunbidrag per utförd prestation. Kommunerna brukar även ha enhetliga regler för hur resultatenheternas eventuella överskott skall fördelas, dvs. hur mycket resultatenheterna själva skall få behålla och använda för t.ex. utbildning, förbättringar av arbetsmiljön eller extra lönepåslag, resp. hur mycket som skall tillfalla kommunens gemensamma kassa. Om kommunen väljer att ge extra lönepåslag för ett bra resultat, t.ex. genom ett bonuslönesystem, är detta dock en sådan fråga som kommunen inte ensidigt kan besluta om utan som man är skyldig att förhandla om med personalorganisationerna.

Incitament

Att personalen får del av resultatenhetens "vinst", bör vara ägnat att stimulera till en ökad produktivitet. Detta gäller särskilt om incitamentet ges i form av en bonuslön. Även i de fall premiering sker i form av utbildning och arbetsmiljöförbättringar har personalen ett incitament att hushålla med sina resurser och att öka prestationerna.

Bonuslönesystem har i en del kommuner tillämpats inom tekniska förvaltningar och har i många fall lett till förbättrade resultat. Att införa bonuslönesystem är dock förenat med bl.a. följande problem:

- Svårigheter att skapa rättvisa förutsättningar mellan olika resultatenheter.

- Svårigheter att upprätthålla kvaliteten. Bonuslönesystem kan leda till att enheter koncentrerar sig på att öka prestationerna bara av de faktorer som mäts, men att effektiviteten i verksamheten totalt sett försämras.

- Svårigheter att fördela vinsten mellan olika personalkategorier på ett rättvist och produktivitetsfrämjande sätt.

- Svårigheter att kontrollera att systemet inte missbrukas.

Även om svårigheterna är många och det kan ta tid att utveckla "kontrakt" som ger bra incitament till effektivitetsförbättringar bör problemen inte överbetonas. Många av dessa svårigheter har man för övrigt även då man försöker att styra en stor kommunal verksamhet med traditionella metoder.

Produktivitetsdelegationen har analyserat hur olika former av ekonomiska incitament påverkar produktiviteten. I betänkandet *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82 s. 33-35) anges följande:

1) Lönesystemet skall ge drivkrafter till utbildning och utveckling i arbetet. Grunden är att kompetensutveckling bör belönas mer än i dag. Ökade kunskaper och större ansvar bör avgifta den individuella löneutvecklingen, inte den formella kompetensen eller organisationstillhörigheten. Ju svårare arbetsuppgifter man utför och ju fler arbetsuppgifter i kombination man kan utföra, desto högre bör lönen bli.
2) Det finns belägg för att individuella och gruppbaserade prestationslöner ger ökad produktivitet. Traditionella ackord kan dock ge arbetsskador och sjukskrivningar. Det är viktigt att i det produktionsmått som är basen för prestationslönen inkludera kvalitetsindikatorer.
3) Ovanpå dessa med säkerhet dominerande inslag kan läggas en tredje, resultatberoende komponent. Det är då viktigt att lösa frågan hur man dels skall belöna dem som arbetar i verksamheter där resultat inte mäts, dels skall kunna undvika att lönestegringarna sprids på ett

inflationsdrivande sätt till andra områden. Vidare är det väsentligt att resultatkomponenten inte baseras på monopolvinster.

Delegationen framhåller att lönesystemen även inom den offentliga sektorn bör kunna bli mer produktivitetsbefrämjande, om de utvecklas i riktning mot större inslag av såväl individuell löneutveckling som resultatlöner. Gamla strukturer, föråldrade fackliga gränser och obsoleta befattningsbeskrivningar kan blockera önskvärda förändringar av arbetsorganisationen och relativlönerna och kan därmed verka produktivitetshindrande.

Modellens begränsningar

Förutom de hinder för produktivitetsförbättringar, som delegationen pekat på, kan det inom den kommunala sektorn finnas finansiella hinder för att införa resultatenheter och ekonomiska incitament. Till skillnad från vad som vanligen gäller för den privata sektorn leder nämligen inte en ökad produktivitet inom en skattefinansierad verksamhet till ökade kommunala intäkter. Om en resultatenhet anställer mer personal eller investerar i ny utrustning kan detta generera ökade intäkter i form av ett prestationsrelaterat kommunalt bidrag och innebära en vinst för enheten, men kommunens kostnader ökar. Även om en resultatenhet med oförändrade resurser lyckas att öka antalet prestationer kommer, som en konsekvens av bonussystemet, kommunens kostnader att öka. Visserligen får då medborgarna en större mängd utförda prestationer och kortare köer, men kanske till priset av en höjd kommunalskatt. För att förhindra detta kan kommunen därför tvingas att införa ett tak på hur många prestationer en enhet får utföra eller att centralisera beslut om nyanställningar och nyinvesteringar.

För att resultatenheter med ekonomiska incitament skall leda till lägre kostnader för kommunen som helhet krävs att det kommunala bidraget per prestation, som ges till resultatenheterna, sänks i takt med att produktiviteten förbättras. Enheter med låg produktivitet kommer då inte längre att

kunna skapa något överskott och personalen således inte få någon bonus. De kan t.o.m. gå med "förlust". Enligt konkurrensmodellen skall de i så fal läggas ned. Att lägga ned en enhet - daghem, skola, sjukhus e.d. - leder dock vanligen till starka protester från den berörda allmänheten och personalen. En nedläggning är också förenad med vissa avvecklingskostnader och är bl.a. därför i praktiken svåra att politiskt genomföra.

Resultatenheter med incitamentskapade "kontrakt" är en form av beställar-utföraremodell, men innebär till skillnad från entreprenader inte någon anbudsupphandling och direkt konkurrens mellan olika resultatenheter. Modellen går emellertid att kombinera med en frihet för kunden att välja vilken enhet i kommunen han eller hon vill anlita. Om det inte föreligger några köer och resultatenheterna har möjligheter att öka sin kapacitet, uppkommer en viss form av konkurrens. Vi närmar oss då s.k. intraprenad (se avsnitt 4.4.2) och s.k. partiell privatisering (se avsnitt 4.5). De enheter som har en hög kvalitet i verksamheten och som lyckas att marknadsföra sig kommer att få fler kunder på bekostnad av mindre attraktiva enheter. Denna valfrihet för kunden kommer då att ge en viss garanti för att åtgärder för att höja produktiviteten inte kommer att gå ut över kvaliteten. Valfrihet innebär att kunderna, utöver den kontroll som samhället måste ha, själva kan svara för bevakningen av sådana kvalitetsfaktorer som är svåra att mäta och värdera.

Ökad valfrihet kommer normalt att leda till en ökad efterfrågan och därmed till, som vi diskuterat ovan, högre kommunala kostnader. Även om såsom i fråga om t.ex. antalet platser i grundskolan, efterfrågan är oförändrad kommer kommunens kostnader att öka. Om en attraktiv skola tar elever från en mindre attraktiv skola och genomför utbildningen med oförändrade resurser, kommer i samma grad som bonus utbetalas kommunens kostnader att öka. I praktiken måste man också räkna med att omflyttningen av elever kommer att leda till ett ökat behov av lokalinvesteringar samt ökade kostnader för skolskjutsning och personalomflyttning. Det finns även en risk

för att lärartätheten vid den skola som har sämst produktivitet kommer att bli normerande för personaldimensioneringen i kommunen.

4.4 Entreprenad och intraprenad

4.4.1 Begreppet entreprenad

Med entreprenad förstås ett skriftligt åtagande att mot ersättning utföra ett större arbete, ofta i konkurrens. Entreprenörens åtagande kan även omfatta att inköpa material och varor samt utrustning och anordningar som behövs för arbetets utförande.

Hyra av lokaler, fordon eller maskiner brukar inte kallas entreprenad. Om det emellertid ingår ett omfattande serviceåtagande i hyresavtalet kan sådan uthyrningsverksamhet betraktas som en form av entreprenad.

Uttrycket entreprenad har tidigare främst använts i samband med upphandling av bygg- och anläggningsarbeten. I modernt språkbruk har uttrycket entreprenad också kommit att användas för en rad stödfunktioner som kommunerna upphandlar, t.ex. städning, förvaltning av egna fastigheter och måltidsverksamhet. Uttrycket har även börjat att användas i fråga om kärnverksamheterna inom "mjuka" sektorer, men då i en oklar betydelse. Uttrycket entreprenad förekommer inte i någon lag och med ett par undantag inte heller i förarbetena till de författningar som reglerar kommunal verksamhet. Mot bakgrund av det ökade intresset för s.k. alternativa driftformer anser vi att det finnas anledning att tydligare klargöra vad som menas med en kommunal entreprenad, dvs. att en kommun eller landsting anlitar en extern producent för en viss uppgift som annars skulle ha utförts i egen regi.

I det följande diskuteras vad som kan kännetecknа en sådan kommunal entreprenad, nämligen kommunen eller landstinget:

- Har kvar det fulla *ansvaret* för verksamheten,
- Fastställer kvantitativa och kvalitativa *mål* för verksamheten,
- *Prioriterar* insatserna samt beslutar om vilka som skall få del av tjänsterna och vilken omfattning,
- Fastställer *avgifter* för den kommunala servicen om verksamheten är avgiftsbelagd,
- *Upphandlar* enligt sitt upphandlingsreglemente och
- Följer upp och *kontrollerar* verksamheten.

1) Kommunens ansvar

Kommunens ansvar för en viss verksamhet kan vara direkt angivet i en speciallagstiftning eller vara en konsekvens av att kommunen själv beslutat sig för att bedriva en viss verksamhet. Det ansvar kommunen har enligt lagstiftningen kan man då inte frånhända sig genom att lägga ut verksamheten på entreprenad, utan kommunen är alltjämt *huvudman* för verksamheten. Kommunen är ansvarig för att uppgifterna utförs i enlighet med lagens krav. Allmänheten skall kunna vända sig till kommunen med klagomål och få dessa prövade av de kommunala organen, även om dessa i sin tur tar upp frågan med sin entreprenör. Kommunen har att se till att den anlitade entreprenören uppfyller bestämmelserna i den aktuella speciallagen och föreskrifter som har utfärdats med stöd av denna. Man måste även avtalsvägen skapa garantier för att entreprenören beaktar de allmänna reglerna som gäller för offentlig förvaltning och som finns i bl.a. följande författningar:

- Regeringsformen, särskilt de i RF 1:6 fastställda principerna om allas likhet inför lagen och saklighet och opartiskhet vid fullgörande av uppgifter inom offentlig förvaltning.

- Förvaltningslagen (1986:223), särskilt bestämmelserna i 7 § om att ärenden där någon enskild är part skall handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersätts samt 12 § om att den som är jävig inte får handlägga ärendet och 15 § om anteckning av uppgifter.

- Sekretesslagen (1980:100).

- Kommunallagen (1991:900), särskilt likställighetsprincipen.

I kommunens avtal med entreprenören kan därför särskilda villkor behövas för att se till att samma regler i dessa avseenden gäller som om kommunen själv skulle utföra verksamheten.

Kommunen skall däremot inte ha ansvaret för entreprenörens skatter, sociala avgifter och för personalen. Beroende på utformningen av entreprenadkontraktet och på hur kommunen i praktiken styr verksamheten kan dock, om problem uppstår, kommunen tvingas att betala entreprenörens skatter och sociala avgifter samt ådömas arbetsgivaransvar enligt den arbetsrättsliga lagstiftningen.

2) Kommunens mål

Utöver de krav på verksamheten som gäller enligt speciallagstiftning och regler utfärdade av statliga myndigheter kan kommunerna själva besluta om kvantitativa och kvalitativa mål och riktlinjer för verksamhetens bedrivande. Sådana mål och riktlinjer, som beslutas av kommunfullmäktige, kommunstyrelsen eller facknämnd, måste då tillämpas även om en kommun skulle lägga ut verksamheten på entreprenad. De skall därför tas in i förfrågningsunderlaget vid upphandlingen.

I fråga om fakultativ verksamheten bestämmer kommunen själv om mål och riktlinjer. I fråga om specialreglerad verksamhet gäller de statliga be-

stämmelserna och kvaliteten måste minst ligga på den nivå som följer av dessa. De statliga bestämmelserna har emellertid karaktären av minimikrav som alla kommuner i landet måste uppfylla. Många kommuner kan i sina mål och riktlinjer välja en högre ambitionsnivå eller mera specificerade krav än i de, numera ofta mera generellt utformade, statliga bestämmelserna. De kommunala organen kan också besluta att vissa statliga rekommendationer, dvs. allmänna råd, skall gälla som bindande regler för den kommunala förvaltningen och därmed också för den av kommunen anlitade entreprenören.

Att samma krav måste ställas på upphandlad verksamhet som på egenregiverksamheten följer av likställighetsprincipen i kommunallagen. Kommunmedlemmar som bor i ett område där t.ex. vägunderhållet har lagts ut på entreprenad skall naturligtvis inte behöva vänta väsentligt längre på att få snön borttagen eller få sämre sandning vid halka, än de som bor i områden där kommunen själv sköter dessa uppgifter. Samma sak bör även gälla i fråga om daghemslokalers standard, öppethållandetider och personalens kompetens. Inom sjukvården måste systemen för att trygga patientsäkerhet och förhindra sjukhussjuka vara lika välutvecklade hos en eventuell entreprenör som vid landstingets vårdanläggningar. Om måltidsverksamheten på en skola läggs ut på entreprenad så bör maten ha ungefär samma näringsinnehåll och kvalitet som vid övriga skolor.

Det förekommer självfallet vissa variationer mellan olika enheter i en kommun och alla kvalitetsaspekter går inte att normera. Det är emellertid viktigt att man i anbudshandlingar och entreprenadkontrakt preciserar viktiga kommunala mål för verksamheten i syfte att bl.a. uppnå en standard likvärdig med den man har inom den egna verksamheten. Om man inte preciserar kraven kommer inte en egenregienhet att få samma förutsättningar som en extern entreprenör.

3) Kommunens prioriteringar

Kommunen kan besluta att antingen alla kommunmedborgare skall få del av en viss service eller alternativt de som uppfyller vissa behovskriterier. Om kommunens resurser inte räcker till för att samtidigt tillgodose önskemålen om insatser från alla som enligt gällande lagstiftning eller kommunens beslut har rätt till servicen, måste en prioritering av insatserna göras. En prioritering kan ske genom att man varierar omfattningen av insatserna efter en behovsbedömning eller genom att man lägger upp köer för tilldelningen av servicen. Köer förekommer t.ex. för att få plats inom barnomsorgen och på servicehus, för att få vissa typer av medicinska behandlingar och för att få köpa en kommunal tomt för egnahemsbyggande. De prioriteringskriterier och regler för inplacering eller förtur i en kö som gäller för den kommunala verksamheten måste även gälla för sådan som är utlagd på entreprenad. Detta kan kräva att en kommunal myndighet svarar för behovsbedömningen och köadministrationen.

4) Kommunens avgifter

Likställighetsprincipen i kommunallagen förutsätter att samma avgifter tas ut för en verksamhet som är utlagd på entreprenad som för sådan som bedrivs i egen regi. Vanligen är det kommunfullmäktige som beslutar om avgiftskonstruktionen i samband med att budgeten fastställs, men vissa icke offentligrättsliga avgifter kan beslutas av kommunstyrelsen eller facknämnden. En av kommunen anlitad entreprenör måste tillämpa dessa avgifter. Däremot får han själv besluta om avgifter för tjänster som inte ingår i entreprenadåtagandet och som således inte heller kommunen subventionerar. I entreprenadavtalet kan det dock i vissa fall finnas anledning att ange om entreprenören får erbjuda kunderna tilläggstjänster. Även i de fall kommunen skall besluta om avgifterna är det inget som hindrar att uppbörden och avgiftsadministrationen läggs på en entreprenör.

5) Kommunens upphandlingsreglemente

Vid all kommunal entreprenadupphandling skall kommunens upphandlingsreglemente följas. Detta innebär bl.a. att myndigheten skall utnyttja förefintliga konkurrensmöjligheter och även i övrigt iaktta affärsmässighet samt behandla anbud och anbudsgivare objektivt (se avsn. 6.1). Eftersom en entreprenadupphandling per definition måste ha en viss omfattning eller varaktighet måste upphandlingen normalt ske genom sluten upphandling eller förhandlingsupphandling med infordrande av anbud som grund. Direktupphandling kan enligt reglementet bara förekomma för att tillgodose brådskande, oförutsedda behov, t.ex. tjänster som behövs på grund av eldsvåda e.d.

Vid förhandlingsupphandling skall förhandling ske med det antal anbudsgivare som behövs med hänsyn till kraven på konkurrens, affärsmässighet i övrigt och objektiv behandling. Att bara förhandla med ett företag är sällan tillräckligt. Även när förhandlingsupphandling tillämpas skall myndigheten tillse att tydligt upphandlingsunderlag i form av beskrivningar, programhandlingar, specifikationer e.d. upprättas.

6) Kommunens kontroll

Den kommunala förvaltning som är ansvarig för verksamheten är självfallet skyldig att kontrollera att de mål och riktlinjer samt villkor i övrigt som har avtalats med entreprenören följs. Hur kontrollen utformas kan variera mellan olika områden och typ av entreprenör. Inom tekniska områden där man har standardiserade anbudsunderlag och kontrakt och där man tidigare har haft entreprenader kan det räcka med en stickprovskontroll. Inom nya områden kan det däremot bli frågan om en mera omfattande uppföljning och utvärdering, där man även i olika avseenden jämför entreprenörens verksamhet med kommunens egen. Inom "mjuka" sektorer där man har svårt att värdera kvalitativa faktorer kan det även bli aktuellt att man

kontaktar kunderna/klienterna och genom intervjuer eller enkäter försöker att fånga upp deras åsikter om verksamheten. Eftersom det är kommunen som är huvudman för verksamheten är också kommunen ytterst ansvarig för prövning av klagomål och formella besvär.

Kommunens kontroll förutsätts vara inriktad på att följa upp och värdera resultatet av entreprenörens verksamhet, men inte att kontrollera effektiviteten i resursanvändningen och entreprenörens räkenskaper. Ansvaret för att entreprenörens verksamhet bedrivs rationellt och att personalens arbetsmiljö tas till vara är en uppgift för entreprenören och dennes egna revisorer och således ytterst ett ansvar som åvilar styrelsen för företaget eller föreningen, inte kommunen.

Kommunen har däremot ett allmänt uppföljningsansvar och kan för planeringen av sin egen verksamhet och framtida entreprenadupphandlingar ansvara för att ta in uppgifter om såväl entreprenörens som de egna enheternas prestationer och totala kostnader. Kommunen kan också studera entreprenörens arbetsmetoder och organisation samt bedöma om det här finns något som kan tas tillvara för att effektivisera den egna verksamheten.

Kommunens möjligheter att styra

De verksamheter som kommunerna i dag har lagt ut på entreprenad uppfyller inte alltid samtliga de ovan angivna kännetecknen. För att en företeelse skall kallas för entreprenad bör dock gälla att kommunen är huvudman för verksamheten, att den har upphandlats i konkurrens och att det finns ett skriftligt entreprenadkontrakt där det anges vad som gäller för uppdraget.

Vid entreprenaddrift har kommunpolitikerna inte längre möjlighet att styra verksamheten genom ordergivning och tjänstetillsättningar, men i övrigt har man samma styrmöjligheter som vid en traditionell bedriven verksamhet i

egen regi. Numera är dock denna skillnad av mindre betydelse, eftersom i en modern förvaltning politikerna inte detaljstyr i enskilda ärenden. Vad gäller styrmöjligheter är skillnaden ännu mindre mellan att driva verksamheten i form av entreprenad resp. resultatenheter (se avsnitt 4.3). I båda fallen rör det sig om en utpräglad målstyrning från kommunens sida. Kommunens kontrakt med en extern entreprenör är dock ett civilrättsligt avtal som kommunen inte kan bryta utan att riskera ett skadestånd. Kommunens motsvarande kontrakt med en resultatenhet inom den kommunala förvaltningen är inte bindande i juridisk mening.

4.4.2 Allmänna erfarenheter av entreprenaddrift

I rapporten *Gatukontorens affärsutveckling* (Svenska kommunförbundet 1989) konstateras att det både finns för- och nackdelar med entreprenad. Någon särskild verksamhetsform rekommenderas inte. Man anser att detta bör avgöras från fall till fall beroende på förutsättningarna i den enskilda kommunen och vilken verksamhet det rör sig om. Som fördelar med entreprenad anges bl.a.:

- Få en jämförelse vad gäller effektiviteten i den egna organisationen.
- Utjämna toppar i arbetsvolymen.
- Tillföra kompetens som inte finns i den egna organisationen.

Fördelar med egen regi är bl.a.:

- Viss volym egenregiarbeten kan vara nödvändig för att bevara beställarkompetensen. En god beställarkompetens är viktig sett även ur entreprenörernas synvinkel eftersom den är en förutsättning för att kunna göra en rättvisande bedömning av olika anbud.
- Viss verksamhet kan vara lämpligare att driva i egen regi.
- Egenregiverksamhet har en prisdämpande effekt vid högkonjunktur med åtföljande överhettning på t.ex. byggarbetsmarknaden.

Det finns enstaka svenska exempel där resultat av att lägga ut viss kommunal verksamhet på entreprenad studerats. Ofta, men inte alltid, har sådana försök lett till lägre kostnader eller högre servicenivå.

I rapporten *Kommunal verksamhet på nytt sätt* (BFR R46:1989) beskrivs t.ex. åtta förändringsprojekt i Stockholm stad vilka alla bedöms som lyckade. I rapporten konstateras bl.a.:

- att det ofta är ekonomiskt lönsamt för kommunen att pröva alternativ driftform,
- att verksamheten utvecklas, ofta med nya aktiviteter, och att det förefaller som om entreprenören har fler idéer och är beredd att satsa mer kapital i projekt samt
- att entreprenören använder flexiblare lösningar och t.ex. ger personalen större spelrum och större inflytande/ansvar än under kommunal drift.

Det är emellertid svårt att utifrån sådana enstaka exempel dra generella slutsatser.

I rapporten *Offentligt eller privat - några utgångspunkter och kommunala exempel* (Högskolan i Karlstad, 1989) har Juås och Thompson redovisat en omfattande genomgång av utländska och svenska jämförande studier. Genomgången omfattar bl.a. följande verksamheter: ADB, brandförsvar, busstrafik, byggnadsverksamhet, elenergi, försäkringsverksamhet, järnvägstrafik, måltidsverksamhet, parker, skogsbruk, skolskjutsar, sophämtning, lokalvård, vattenförsörjning och väderleksprognoser. Författarna finner indikationer på att den privata sektorn, med få undantag, är mer effektiv än den offentliga. Vad gäller sophämtning finner de detta vara empiriskt belagt. Slutsatserna omgärdas emellertid med reservationer. Bl.a. följande faktorer uppmärksammas:

- Det kan finnas en skevhet i urvalet, så att verksamheter som är relativt lätta att mäta är överrepresenterade. Detta gör slutsatserna svåra att generalisera.

- Av undersökningarna framgår sällan hur de har gjorts. T.ex. saknas uppgifter om vilka korrigeringar av data som har gjorts eller inte gjorts, t.ex. beträffande kapitalkostnader. Vidare har de offentliga myndigheternas ökade kontrollkostnader ej inkluderats vid extern produktion.

- Författarna finner flera belägg för att avsaknaden av konkurrens, snarare än ägarformen, leder till effektivitetsförluster.

I *Långtidsutredningen 90*, bilaga 26, sägs att det anses tämligen välbelagt att kostnader ofta kan sänkas när en verksamhet utsätts för konkurrens. Trots att studier ofta visar kostnadssänkningar i samband med entreprenad visar de också att möjligheterna ofta inte utnyttjas till fullo. Följande fel framhålls som de vanligaste och viktigaste;

- Möjligheterna till konkurrens otillräckligt utnyttjande
- Vagt formulerade uppdrag och kravspecifikationer
- Svag styrning och kontroll av uppdragstagaren
- Olämplig ersättningsform
- Olämpliga anbudsförfarande.

I rapporten *Kostnadsbesparingar av anbudskonkurrens i offentlig sektor* har statskontoret på uppdrag av produktivitetsdelegationen gått igenom fem gjorda entreprenadupphandlingar och funnit att betydande kostnadsbesparingar kan göras genom anbudskonkurrens. För att användningen av entreprenörer skall leda till sänkta kostnader anger verket följande förhållanden:

a *Samproduktionsfördelarna* mellan beställarfunktion och eventuell egen regi-producent bör vara små. Produktionen bör t.ex. inte vara så komplicerad att beställa att en omfattande beställarfunktion krävs.

b *Riskerna* i själva produktionen bör vara små.

c Det för den offentliga sektorn specifika behovet av att *utveckla produktionen* bör vara litet.

d Det bör finnas en väl utvecklad *konkurrensmarknad* för den efterfrågade produktionen, utan något av nedanstående konkurrenshinder.

- Lagar som hindrar entreprenörer, t.ex. förbud att använda offentliga medel för privata skolor.
- Infrekvent omprövning av offentliga uppdrag.
- Stora "sjunkna" kostnader.
- Stordriftsfördelar.

I rapporten framhålls också att för att verkligen få vinster av att separera beställar- och utförarrollerna räcker det inte med att utsätta offentlig tjänsteproduktion för konkurrens. Det kan leda till misstag som kostar mer än den ineffektivitet som ibland är utgångsläget. För att uppnå effektivitetsvinster krävs att förvaltningens beställarkompetens förbättras. Särskilda beställningsfunktioner behöver inrättas och att långsiktiga beslut tas om att vissa av de resurser som idag är bundna i egenregiverksamheter skall frigöras för att användas för upphandling av entreprenörer.

I rapporten *Entreprenad inom statsförvaltningen* (1990:19) konstaterar statskontoret att omprövningen av verksamheter går långsamt. De skäl som myndigheterna själva uppger är att lämpliga verksamheter för entreprenader saknas och att de vill behålla egen kompetens. Statskontorets bedömning är att lagliga hinder och bristande incitament för omprövning är viktiga skäl till att lönsam omprövning inte blir av. Därför behövs troligen politiska initiativ inte bara för de stora besluten utan även för de tålmodiga omprövningarna i vardagen. Detta är en av de viktigaste komponenterna i den politiska beställarrollen.

Beträffande entreprenadkontraktens längd konstaterar statskontoret att det behövs upprepad upphandling för att man skall kunna pressa kostnaderna och hålla uppe kvaliteten. Det är emellertid också viktigt att kunderna inte drabbas av många byten av personal. Det bör klargöras i vilken utsträckning en ny entreprenör kan ta över befintlig personal. Kommunen bör också gardera sig mot förluster som kan uppkomma om inte entreprenören kan klara sina åtaganden och leverera tjänsterna med avtalad kvalitet. Om det rör sig om företag med en svag finansiell ställning kan det t.ex. behövas att entreprenören skaffar sig bankgarantier för fullföljandet av åtagandet. Kommunen får inte utesluta någon entreprenör om det inte finns affärsmässiga skäl för detta.

Sammanfattningsvis konstaterar kommittén att en rad internationella och svenska kostnadsjämförande studier av offentlig tjänsteproduktion visar att *det är förekomsten av konkurrens - snarare än vem som utför produktionen - som ger möjlighet till kostnadsbesparing och effektivitetsvinster.* I avsnitt 5.3 kommer vi att redovisa ett antal svenska studier om kommunala entreprenader. Vår slutsats är att man inte generellt kan säga att entreprenaddrift är ekonomiskt mer fördelaktigt för kommunen än drift i egen regi. De lokala produktionsförhållandena och den lokala marknadssituationen bör avgöra vilken form som väljs.

Ofta sätter man likhetstecken mellan entreprenaddrift och konkurrens. Det bör dock observeras att det är möjligt att skapa konkurrens även inom kommuner och landsting (se avsn. 4.4.3). Dessutom bör observeras att många av de verksamheter som kommunerna lagt ut på privata företag och föreningar aldrig har handlats upp i konkurrens. Detta gäller särskilt entreprenader inom de "mjuka" sektorerna. Vanligen har man bara jämfört med vad kostnaden skulle bli att driva verksamheten i egen regi. I en del fall har övergången till entreprenaddrift skett utifrån principiella snarare än ekonomiska utgångspunkter. I vissa fall har kommunen inte haft något val, entreprenad har blivit nödvändigt i en akut kris därför att man t.ex. saknat

personal och samtidigt haft långa köer. Om det inte förekommer konkurrens mellan olika privata företag leder en övergång till entreprenaddrift sällan till några större omedelbara besparingar, eftersom de privata företagen anpassar sina anbud till kommunens kostnad för egen regi.

4.4.3 Intraprenad

Oavsett om en verksamhet läggs ut på entreprenad eller inte är det ofta lämpligt att skilja på styrning och produktion. Flera kommuner har utvecklat ett system med beställare och utförare. En sammanblandning av dessa roller kan ge otydliga gränsdragningar och dålig effektivitet. Bl.a. Göteborgs kommun har på ett tidigt stadium inom sin förvaltning skiljt mellan beställar- och utförandefunktionerna. Gatukontorets byggnadsavdelning lägger anbud på arbeten åt kommunala förvaltningar som va-verk, energiverk m.fl. Sådan inomkommunal entreprenad kan kallas intraprenad.

Även inom landstingen har man börjat att utveckla liknande system. Landstingsförbundet har i skriften *Prestationer, Kostnader och Beställare* (Stockholm 1991) beskrivit Dala-modellen, Bohusmodellen och Stockholmsmodellen samt redovisat utvecklingslinjer vad gäller ekonomistyrning inom den egentliga sjukvården.

I Landstingsförbundets skrift *Landsting i förändring - några exempel* (Stockholm 1991) diskuteras alternativa driftformer. Det konstateras att i landstingens förslag till organisationsförändringar ofta behovet av att skapa konkurrens inom organisationen betonas. Ett sätt att göra detta är att uppmuntra intraprenader och entreprenader. Intraprenad kan sägas vara ett slags inomkommunal entreprenad. Följande exempel redovisas.

I *Jönköping* drivs primärvården inom en del av kommunen i intraprenadform. Verksamheten omfattar distriktsläkarmottagning, distriktssköterskemottagningar, barnavårdscentral, sjukvård i hemmet, sjukvård vid servicehus och gruppboende m.m. Inom området bor 13 500 människor.

De anställda har slutit ett femårsavtal med landstinget. Verksamheten skall fortlöpande utvärderas med avseende på kvalitet, effektivitet, kontinuitet, samverkan med andra vårdgivare, ekonomi, organisation m.m. Intraprenadformen skall särskilt uppmärksammas och jämförelser göras med en vårdcentral som drivs på vanligt sätt inom landstinget.

Trandareds vårdcentral i *Borås* drivs i intraprenadform. Chefen för vårdcentralen har ett kontrakt med primärvårdsnämnden där det specificeras vilken vård som skall erbjudas de 8 500 invånarna och inom vilka ramar. Vårdcentralchefen bestämmer sedan självständigt hur arbetet skall bedrivas.

Vid vårdcentralen finns tre vårdlag bestående av distriktsläkare, distriktssköterska, undersköterskor och läkarsekreterare.

Tillgängligheten skall vara god och därför är den "öppna mottagningen" generöst tilltagen. Andra viktiga inslag i verksamheten är satsningen på förebyggande arbete och hälsoupplysning.

"Citypraktiken" i *Västerås* öppnades i november 1987 och har kontrakt med landstinget till 1994. Den ingår i Praktikertjänst AB och drivs på entreprenad av tre läkare som tidigare arbetade på en annan vårdcentral i Västerås.

Vårdcentralen är både lik och olik landstingets egna vårdcentraler. Primärvårdsfilosofin är gemensam, men både den yttre ramen och den inre organisationen skiljer sig från en vanlig vårdcentrals.

Vårdcentralen ligger mitt i Västerås trots att upptagningsområdet är en mil bort. Ute i bostadsområdet finns en filial som betjänar dem som inte arbetar i centrum eller kan ta sig dit.

Landstinget betalar en fast ersättning för de 6 700 invånarna i distriktet plus ytterligare 2 000 fria besök från andra distrikt.

Där finns inga undersköterskor eller vårdbiträden. Läkare tar själv emot patienten i väntrummet. Sjuksköterskornas uppgifter är mer varierande än på en vanlig vårdcentral. De utför flera sysslor som vanligen sköts av läkare, t.ex. telefonrådgivning, enklare akutbesök och smärtmottagning med akupunktur.

En uppföljning visar att produktiviteten är hög och enkäter att patienterna är nöjda.

Landstinget i *Älvsborg* beslöt 1988 att vårdcentralen Ängabo skulle drivas på entreprenad. Det avtal som slöts förutsätter att verksamheten drivs i aktiebolagsform. Entreprenaden omfattar hela verksamheten vid vårdcentralen (samlat områdesansvar). De mål landstinget ställt upp för primärvården gäller också för Ängabo. Verksamheten skall kontinuerligt följas och utvärderas av ett utomstående konsultföretag. Också den lokala

primärvårdsnämnden följer verksamheten. Upptagningsområdet är geografiskt stort och omfattar 10 000 invånare.

Ängabo har 35 befattningshavare på lönelistan. Vid vårdcentralen arbetar bara sjuksköterskor, läkare och sjukgymnaster, inte undersköterskor eller biträdespersonal.

Man kan i princip tänka sig en ren inomkommunal konkurrens genom att den kommunala förvaltningen organiseras i beställar- resp. utförarenheter. För att en sådan konkurrens skall fungera krävs att beställaren och utföraren organisatoriskt är klart åtskilda med ett självständigt budget- och resultatansvar. Beställaren måste också ha flera producerande enheter inom kommunen att välja mellan, vilket särskilt i mindre kommuner kan vara svårt att åstadkomma. Utföraren kan därför lätt få en monopolställning. Detta gäller särskilt om de geografiska avstånden mellan kund och producent är stora.

För att få en effektiv kostnadspress krävs vanligen att det även finns privata företag eller föreningar som konkurrerar om uppdragen eller att kunden kan välja t.ex. daghem, skola och vårdcentral i en annan kommun.

Med uttrycket intraprenad kan avses en rent inomkommunal konkurrens mellan olika resultatenheter. Uttrycket kan även avse de fall då egenregienheter och kommunala bolag tävlar med externa producenter om uppdrag. När man använder begreppet i en vidare betydelse är det tydligare om uttrycket entreprenad/intraprenad används.

Intresset för entreprenader och intraprenader har ökat i både kommuner och landsting. Hittills har dock entreprenad/intraprenadlösningar bara prövats för enstaka verksamheter. Ett stort antal kommuner och landsting planerar emellertid nu att införa en uppdelning på skilda beställare och utförare för i princip alla verksamheter.

I en diskussionspromemoria 1991-09-03 kallad *Beställar-utförarorganisationer i kommunal miljö* redovisar Torgny Sköldborg en problemorienterad

genomgång av de modeller som är under införande samt konsekvenserna av storskaliga beställar-utförarorganisationer. Promemorian som tagits fram på uppdrag av civildepartementet bygger på uppgifter från sju kommuner och ett landsting. De flesta av dessa har valt en beställarstruktur där indelningen i huvudsak är målgruppsorienterad, men det finns även exempel där kommundelsnämnderna skall svara för beställarfunktionen. Sammanfattningsvis anges följande:

Beställar-utförarorganisationen kommer med stor sannolikhet att etableras i 10-20 kommuner under den kommande mandatperioden.

Den nya organisationsformen är en institutionaliserad separering av produktion/utförandet och styrningen/beställandet. Organisationsformen bygger på två grundprinciper:

1. De förtroendevalda skall i första hand uppträda som företrädare för medborgarna i sitt förhållande till den professionella förvaltningen. De skall vara beställare.

2. De kommunala verksamheterna skall inte finansieras med anslag via budgeten. De skall täcka sina kostnader, inklusive formulerade avkastningskrav, genom att sälja sina tjänster till beställarna.

Med dessa principer som grund bryter modellen med två hittills gällande principer för kommunal verksamhet.

- Ett odelat politiskt ansvar för all kommunal verksamhet, enligt principen ett verksamhetsområde - en nämnd.

- Finansiering via anslag i budgeten för verksamheterna.

Oavsett att principbrotten under en inledningsfas i huvudsak begränsar sig till att bli principbrott innebär denna organisationsform att ett nytt system inför i den kommunala sfären.

Införandet av beställar-utförarorganisationer innebär en ytterst radikal omprövning av hur den kommunala självstyrelsen kan organiseras. Principiellt är denna förändring av en helt annan kaliber än vad som skett inom ramen för frikommunförsöket med fri nämndorganisation.

- - -

Huvudprinciperna bakom de nya organisationsformerna indikerar en färd mot det fulländade politiska företaget - Kommunen AB.

Det är mot denna bakgrund väsentligt att regeringen och civildepartementet har en konkret plan för hur man avser att följa utvecklingen i kommunerna.

En uppföljning av utvecklingen bör ske i samverkan med kommunförbunden. Uppföljningen måste också ske genom en dialog med berörda kommuner och landsting. Departementets uppgift måste vara att följa tillämpningen av lagen och konsekvenserna av tillämpningen.

En löpande uppföljning bör inriktas på att studera och analysera bl.a. följande:

- kommunalrättsliga aspekter
- demokratiaspekter
- roll- och attitydmönster.

Uppföljningen bör initieras snarast möjligt.

4.5 Partiell privatisering/avkommunalisering

Begreppet privatisering används på ett mycket mångtydigt sätt. I många fall menas med privatisering samma sak som vi ovan kallat entreprenad. I andra fall menar man överföring av ett kommunalt ägt bolag eller en produktionsenhet inom en myndighet till ett privat företag eller till en förening, men med bibehållet kommunalt ansvar för verksamheten och i vissa fall även bibehållet monopol. Man kan även mena att en verksamhet både vad gäller styrning, finansiering och utförande överförs till privata företag eller kooperativ. Det rör sig då om en fullständig privatisering eller avkommunalisering.

Vi använder begreppet privatisering i betydelsen att kommunen eller landstinget finansierar delar av en verksamhet. Beställarfunktionen har överförts till kunden/klienten. Det är kunden som kommer överens med producenten om pris och kvalitet för den aktuella tjänsten. Vid entreprenad föreligger det i stället ett ömsesidigt, skriftligt avtal mellan kommunen och producenten. Detta avtal kan kunden/klienten bara indirekt och i sista hand genom demokratiska val påverka utformningen av. Vi har valt uttrycket

partiell privatisering/avkommunalisering för att markera dels att kommunen alltjämt har kvar ett visst finansiellt ansvar för verksamheten, dels att privata företag, föreningar o.d. inte nödvändigtvis behöver svara för hela produktionen. Kommunen (i form av ett kommunalt bolag eller en egenregienhet) kan alltjämt svara för en del av produktionen, men i så fall alltid i konkurrens med privata företag eller föreningar. Genom att kunden oavsett vem som utför produktionen får lika stort kommunalt bidrag/transferering blir kundernas valfrihet och möjligheter att påverka produktionens inriktning större än vid entreprenad.

I likhet med vad vi ovan diskuterat beträffande entreprenad/intraprenad skiljer vi således inte på om det är kommunen eller privata intressenter som äger den organisation som producerar tjänsten. Det kan visserligen hävdas att ägarformen spelar en viss roll i konkurrenshänseende genom att man kan driva en förlustverksamhet i egenregi genom att höja kommunalskatten. Ett kommunalt bolag tillåts sällan gå i konkurs. Privata producenter liksom deras kreditgivare vill ha en rimlig avkastning på det kapital som satsas för att anskaffa de lokaler, utrustning m.m., som behövs för verksamheten, samt för att rekrytera och kompetensmässig utveckla personalen. De måste därför göra ett pålägg i sina anbud för att täcka risken för att verksamheten kan gå i konkurs. Här föreligger formellt en skillnad mellan privat och kommunalt ägd produktion. Med hänsyn till det besvärliga ekonomiska läge som idag råder i många kommuner och landsting är skillnaden i praktiken inte så stor. Kommuner och landsting har inte råd att subventionera konkurrensutsatta verksamheter och de måste räkna med förlustrisker och avvecklingskostnader för egenregienheter eller kommunala bolag om dessa inte klarar sig i konkurrensen med andra producenter. Ett påslag för detta bör ingå i kostnadskalkylen och vägas in vid anbudslämningen.

Service-checkar

Den privatisering som vi här talar om kan sägas innebära att kommunen eller landstinget subventionerar konsumtionen istället för produktionen av en viss typ av service. Kommunala bidrag kan utgå enligt generella regler eller efter en individuell behovsprövning, varvid de dock bara om särskilt lagstöd finns får innebära gynnande av enskild. Bidragen kan ha formen av en s.k. service-check vilket innebär att de bara ges för konsumtion av den aktuella tjänsten och inte som ett allmänt kontantbidrag. Kunden får fritt välja mellan olika konkurrerande producenter - kommunala eller privata - och de får även välja tjänster med olika innehåll och prisnivå.

För att systemet med service-checkar skall få en prispressande effekt är det en fördel om kunden själv får svara för en del av kostnaden. Kommunen bör inte heller ge ett kostnadsrelaterat bidrag, i varje fall inte med en hög procentsats.

Att de kommunala bidragen direkt eller indirekt knyts till kunderna ger producenten ett större oberoende och kunderna eller brukarna ett större inflytande över verksamheten, eftersom till skillnad från vid en entreprenad kommunen då inte är huvudman för verksamheten. Primärt är det företagets eller föreningens styrelse som har ansvaret för verksamheten och som bestämmer mål, riktlinjer och verksamhetsinriktning. Det är också vanligen styrelsen som prioriterar insatserna och fastställer vilka avgifter som skall tas för de tjänster som man väljer att marknadsföra. Kommunen kan dock behöva uppställa vissa villkor för att stödet skall vara kompetensenligt enligt reglerna i kommunallagen. Bl.a. kräver likställighetsprincipen att alla kommunmedlemmar skall kunna köpa tjänsterna, förutsatt att kriterierna för kommunalt bidrag är uppfyllt. Detta innebär samtidigt att det är lättare att införa entreprenaddrift än att privatisera. Entreprenaddrift kan nämligen prövas inom en enhet i kommunen, t.ex. på ett daghem. Om kommunen i stället väljer att ge generella bidrag till privat daghemsverksamhet måste

man i sådana fall i princip ge bidrag till alla enskilda daghem som uppfyller de kriterier som kommunen uppställer.

Vid partiell privatisering/avkommunalisering har man till skillnad från entreprenad inget långsiktigt avtal med kommunen. Bidraget kan dras in om kommunen anser att stödet inte längre behövs eller man anser att stödet får större effekt för kommunmedlemmarna om pengarna i stället satsas på att bedriva verksamheten i egen regi eller att lägga ut den på entreprenad. Kommunen måste fortlöpande följa upp hur de kommunala bidragen används och utvärdera nyttan av bidragsgivningen i relation till de mål för verksamheten som kommunen kan tänkas ha. Dessa är inte alltid identiska med de mål som företaget eller föreningen har.

Även partiell privatisering innebär således en form av målstyrning. Kommunens möjligheter att ingripa eller att återfå satsade pengar om resultatet av bidragsgivningen inte skulle bli det avsedda är emellertid mera begränsade än vid entreprenaddrift där kommunen är huvudman för verksamheten och då kan kräva skadestånd om inte entreprenören klarar av sina åligganden.

4.6 En stegvis marknadsanpassning

Att gå från ett monopolsystem till en helt fri marknad är ofta förenat med svårigheter. Det kan därför vara nödvändigt att genomföra övergången i etapper. Steg I innebär att man skapar resultatenheter inom den egna förvaltningen. För att kunna avgöra om det är lönsamt att lägga ut en viss kommunal verksamhet på entreprenad, dvs. steg II måste man nämligen veta hur stora kommunens kostnader inkl. vissa gemensamma kostnader faktiskt är för verksamheten och vilka resultat den egna förvaltningen presterar. Entreprenaddrift är inte något självändamål, utan ett medel för att uppnå lägre kostnader per prestation eller högre kvalitet i verksamheten.

Det kan även vara nödvändigt att man har genomfört steg II innan man prövar möjligheterna till olika former av privatisering, dvs. steg III. För att kunderna skall få någon reell valfrihet måste det nämligen finnas ett relativt stort utbud och andra producenter av den aktuella tjänsten än kommunen. Ett sådant utbud kan vanligen bara skapas genom att kommunen först lägger ut en del av sin egen verksamhet på entreprenad.

Särskilt i de fall som efterfrågan på en viss tjänst är större än kommunens utbud är det svårt att hoppa över steg II. Om man t.ex. i en kommun där man har en lång kö av familjer som efterfrågar plats inom barnomsorgen skulle ändra subventionssystemet och ge subventionerna direkt till familjerna, skulle detta sannolikt komma att leda till att avgifterna inom den privata barnomsorgen kraftigt skulle komma att höjas. På lång sikt kommer naturligtvis utbudet av kommunal och privat barnomsorg att öka och priset att stabilisera sig på en rimlig nivå, men om det i utgångsläget inte finns några entreprenörer inom området kan det ta lång tid innan marknadskrafterna hunnit att verka. Temporärt kan därför avgifterna komma att höjas, vilket kan få allvarliga fördelningspolitiska konsekvenser och leda till en större segregering inom barnomsorgen än man i dag har. Visserligen skulle man kunna parera detta med en reglering av vilka priser som privata producenter får ta ut, men detta kan i sin tur leda till att utbudet på privat barnomsorg inte ökar och att man inte via konkurrensen får press på kostnaden inom den kommunala barnomsorgen. I likhet med vad som i dag är fallet på bostadsmarknaden skulle man då riskera att få höga kostnader och ett utbud som inte styrs av kundernas efterfrågan på bostäder.

Genom att förflytta sig snett ned åt höger i figur 4.3 kan man uppnå en ökad effektivitet. Som tidigare nämnts är det dock i fråga om flertalet kommunala tjänster inte möjligt eller lämpligt att skapa en helt fri marknad. Hur långt man kan gå inom ett visst område får bedömas utifrån de mål för verksamheten som statsmakterna har ställt upp och hur konkurrensförhållandena för den aktuella tjänsten ser ut. I steg II, liksom även i steg I, har

kommunen kvar det fulla ansvaret för verksamheten och en övergång till entreprenaddrift torde därför sällan komma i konflikt med de mål som statsmakterna uppställt. I budgetpropositionen (1990/91:100, bil. 2) sägs följande.

> Den offentliga sektorns verksamheter utsätts i dag sällan för konkurrens. I verksamhet som inte är konkurrensutsatt finns inte samma effektiva spärrar mot kostnadsökningar m.m. Den offentliga sektorn måste därför utsättas för mer marknadsliknande förutsättningar. Det innebär att producent- och beställarrelationer bör utvecklas. Entreprenader och upphandling bör prövas systematiskt i den offentliga verksamheten. Det skapar utrymme för alternativa produktionsformer och olika lösningar. Entreprenadverksamhet låter sig väl inordnas inom ramen för den generella välfärdspolitiken.

Steg III däremot kräver ofta omfattande författningsändringar. Det kan också finnas principiella skäl för att inte möjliggöra eller stimulera en avkommunalisering.

Som vi inledningsvis nämnt är detta betänkande främst inriktat att förbättra konkurrensen inom kommuner genom entreprenad och intraprenad. För att bedöma förhållandena inom olika kommunala verksamhetsområden är det emellertid nödvändigt att känna till i vad mån motsvarande tjänster erbjuds, eller med nuvarande lagstiftning skulle kunna erbjudas, även av privata företag. Entreprenad/intraprenad kan nämligen ses som ett steg mot privatisering och som en konsekvens härav borde inom områden där privat verksamhet i dag är möjlig kommunen då alltid ha rätt att lägga ut sin verksamhet på entreprenad.

Som vi senare kommer att visa är detta idag inte alltid fallet. Gränsdragningen mellan entreprenaddrift och privatisering/avkommunalisering är inom många områden också oklar. I fråga om bl.a. privat barnomsorg och äldreomsorg kan det vara svårt att se om det är kommunen eller föräldrarna resp. pensionärerna som är uppdragsgivare. Det kan även vara så att kommunen, trots att man formellt inte är uppdragsgivare, bestämmer vilka

avgifter det privata företaget eller föreningen skall ta ut, fördelar kunder enligt ett kösystem och ställer detaljerade krav på verksamhetens utformning. Att en verksamhet har dubbla huvudmän med ofta oklara roller eller konflikterande mål, kan göra det svårt att effektivisera och utveckla verksamheten.

5. NUVARANDE ENTREPRENAD-VERKSAMHET

5.1 Omfattning

Kostnaden för den av kommunerna upphandlade entreprenadverksamheten uppgick under 1988 till totalt 21,2 miljarder kr, vilket motsvarar ca 10,3 % av de "totala externa utgifterna" samma år.[1] Av dessa var ca 9,8 miljarder kr. (54 %) kostnader för byggnads- och anläggningsentreprenad.

I en liknande undersökning som genomfördes av Kommunförbundet avseende år 1985 framkom att kostnaden för kommunernas entreprenadverksamhet uppgick till ca 18,4 miljarder (i 1988 års priser), vilket motsvarar ca 9,4 % av de totala externa utgifterna samma år. Ungefär 8,6 miljarder kr. var kostnader för byggnads- och anläggningsentreprenad (i 1988 års priser).

Enligt samma undersökning uppgick landstingens totala kostnader 1988 till närmare 100 miljarder kr., varav 13 miljarder avsåg köp av externa tjänster eller om man så vill, entreprenad. All bygg- och anläggningsverksamhet, totalt 3,9 miljarder, var utlagd på entreprenad. Resultatet av K-konsults undersökning tyder på en svag ökning av entreprenadverksamheten.

---

[1]Se "Alternativa regiformer i kommunal verksamhet", K-konsult, oktober, 1989.

Resultatet är dock osäkert på grund av ett stort bortfall - endast 46 % av kommunerna besvarade K-konsults enkät.

I de redovisade siffrorna på omfattningen av entreprenadverksamhet åt kommunerna och landstingen ingår verksamheter som har lagts ut på både privata företag och föreningar, men däremot inte verksamhet som bedrivs av kommunala bolag. Konkurrensupphandlad egenregiverksamhet ingår inte heller. Eftersom antalet kommunala bolag ökat under senare år och det också har börjat bli vanligare med intraprenader är det möjligt att konkurrensen inom den kommunala sektorn förbättrats något jämfört med vad K-konsults siffror visar.

SPK genomför för närvarande en mera heltäckande kartläggning av omfattningen av entreprenader inom olika verksamhetsområden i kommunerna. En enkät sändes våren 1991 ut till 110 kommuner. När drygt hälften av svaren inkommit och preliminärt bearbetats visar resultatet att entreprenadandelen inte i någon väsentligt grad har förändrats jämfört med resultaten i 1985 och 1988 års undersökningar. SPKs undersökning omfattar inte de kommunala bolagens entreprenadupphandling. Däremot finns bolag eller förvaltning i andra kommuner och landsting med under frågan om vilka typer av entreprenörer som kommunen anlitar.

Genomförandet av undersökningen försvåras av att kommunerna vanligtvis inte i sina kontoplaner har särskilda poster för entreprenader. På central nivå i kommunerna vet man vanligen inte hur stor andel av olika verksamheter som är utlagd på entreprenad och inte heller vilka typer av entreprenörer som man anlitar. Det har även visat sig vara svårt att få fram uppgifter om gällande entreprenadavtal och det underlag som man haft när man ursprungligen beslutat att lägga ut en verksamhet på entreprenad.

5.2 Den rättsliga regleringen

5.2.1 RRVs kartläggning av möjligheterna till entreprenaddrift

Det råder för närvarande vissa oklarheter om i vilken uträckning en kommun får anlita en extern producent för att fullgöra en uppgift och om man får utnyttja de möjligheter till konkurrens som ett anbudsförfarande innebär. Kommittén har därför låtit RRV analysera rättsläget och det statliga regelverkets roll. Resultaten av analysen har redovisats i rapporten *Kommunala entreprenader - Vad är möjligt?* (SOU 1991:26).

I RRVs rapport konstateras att möjligheterna till entreprenad är större för det *fakultativa området* än för det obligatoriska. Några egentliga hinder torde inte finnas för att lägga ut vissa delar av kärnverksamheten inom det oreglerade fakultativa området på entreprenad. Möjlighet finns också att lämna bidrag till privat verksamhet inom ramen för den kommunala kompetensen, men ansvaret för till exempel kommunens kulturpolitik respektive fritidspolitik kan dock inte överlåtas på en annan huvudman. Allmänna överväganden, synpunkter, yttranden i kultur- eller fritidsärenden måste omhändertas av ett kommunalt organ.

Inom det specialreglerade området konstaterade RRV att s.k. *driftservice* alltid kan läggas ut på entreprenad. Med driftservice avses sådana funktioner som städning, fönsterputsning, matlagning, uppvärmning och transporter etc. I den mån dessa verksamheter utgör stödfunktion till kommunernas kärnverksamheter torde inte finnas några formella hinder mot att lägga ut sådana uppgifter på entreprenad.

Driftservice är också ett område som är relativt enkelt att lägga ut på entreprenad. Det finns redan i dag många privata företag som har kapacitet och kunnande på detta område. Detta framgår av det rättsfall som återgivits i RRVs rapport.

För *kärnverksamheten* gäller att den specialreglerade lagstiftningen ofta innehåller en bestämmelse om att kommunens uppgifter inom verksamheten skall fullgöras av en nämnd. Med hänvisning till regeringsformens regler om att grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer skall bestämmas i lag brukar detta tolkas som att verksamheten i fråga inte kan överlämnas till annan huvudman. Huvudprincipen är alltså att kärnverksamheten inom specialreglerad förvaltning skall bedrivas av kommunen själv och inte läggas ut på entreprenad. Härifrån finns dock många undantag.

Möjligheter till entreprenad får bedömas efter bestämmelser i lagstiftningen i kombination med uttalanden i förarbeten och praxis. Den genomgång som RRV gjort av förarbetena visar att man åtminstone inte i äldre lagstiftning i nämnvärd omfattning behandlat frågan om entreprenad. Det har uppfattats som naturligt att kommunen själv driver sin verksamhet. I lagstiftning från senare tid har emellertid entreprenadfrågan behandlats i några fall. Detta gäller till exempel inom omsorgen där lagstiftningen klart utsäger att kommuner kan bedriva omsorgsverksamhet på entreprenad åt landsting eller åt varandra. Även inom renhållning och kollektivtrafik har lagstiftningen behandlat entreprenadfrågan. Inom dessa områden finns det inte något hinder mot att anlita externa producenter.

Kommunala uppgifter som regleras av offentligrättsliga bestämmelser kan normalt inte läggas ut på entreprenad om de innefattar myndighetsutövning, dvs. förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen krävs lagstöd för att kommunen skall få överlämna sådana uppgifter på annan. Vissa utredningar som behövs som underlag för myndighetens beslutsfattande kan enligt RRVs rapport läggas ut på entreprenad.

Sammanfattningsvis konstateras i RRVs rapport att rättsläget är oklart särskilt när det gäller möjligheterna att lägga ut kärnverksamhet inom det specialreglerade området.

5.2.2 Kommitténs genomgång

För att försöka att få ett klarläggande av vilka rättsliga möjligheter det finns att lägga ut en verksamhet på entreprenad har kommittén gjort en genomgång av hur kommunens eller den aktuella nämndens uppgifter är formulerade i speciallagstiftningen. Genomgången visar att ett uttryckssätt som används ofta är att kommunen eller nämnden "skall svara för" vissa i lagen närmare angivna uppgifterna. Detta kan antingen tolkas som att kommunen själv skall bedriva verksamheten (svara för=utföra) eller att kommunen skall se till att kommunens åliggande fullgörs med egen personal eller genom anlitande av en entreprenör (svara för= ansvara för). I lagen om huvudmannaskapet för viss kollektivtrafik används det mera klargörande uttrycket "ansvara för" och inom detta område finns det (i lagen om rätt att driva viss linjetrafik) en särskild bestämmelse om att trafikhuvudmannen får anlita någon annan för att utföra trafiken. Uttrycket ha "ansvaret för" används även i socialtjänstlagen i fråga om hem för vård och boende (se nedan).

I renhållningslagen (1979:596), räddningstjänstlagen (1986:1102) och omsorgslagen (1985:568) används däremot uttrycket "svara för", trots att det av särskilda författningsbestämmelser framgår att kommunen får anlita en privat entreprenör resp. annan kommun för att utföra uppgiften.

Enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) skall landstinget "svara för" ambulansverksamheten. Det finns i lagen inte några bestämmelser om att man får anlita annan för uppgiften, men i förarbetena är det förutsatt att uppgiften kan uppdras åt t.ex. den kommunala räddningskåren.

I socialtjänstlagen (1980:620) anges att det till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att "svara för" omsorg och service. Varken av författningstexten eller förarbetena framgår om dessa uppgifter generellt skulle kunna läggas ut på entreprenad. För följande verksamhetsgrenar inom socialtjänsten finns mera preciserade bestämmelser som ger en viss, men inte helt klargörande tolkning, av vad begreppet "svara för" innebär inom det sociala området.

1) För *barnomsorgen* anges att det i kommunen skall "bedrivas" förskole- och fritidsverksamhet. I den tidigare förskolelagen (1973:1205) stod det att "kommunen skall bedriva" (dvs. inte passivform) och denna bestämmelse har i rättspraxis tolkats som att uppgifter inte kan överföras på annan. (RÅ 1977 ref. 38). Att motsvarande bestämmelse i socialtjänstlagen har fått en annan redaktionell utformning torde i sig inte ha förändrat rättsläget, men någon egentlig prövning av frågan om kommunens möjligheter att lägga ut barnomsorg på entreprenad har inte skett efter socialtjänstlagens tillkomst, eftersom privata entreprenader motverkats genom att statsbidragsreglerna ändrades år 1974 (Lex Pysslingen). S.k. arbetsledarentreprenad har prövats rättsligt, dvs. att föreståndaren är anställd av ett privat företag men övrig personal av kommunen. I detta fall gällde emellertid besväret väsentligen bara om entreprenaden stred mot 11 kap. 6 § regeringsformen som säger att det krävs lagstöd för att överlämna myndighetsuppgift på enskilt rättssubjekt. Kammarrätten i Stockholm (mål nr 1208-1988) fann härvid att den aktuella entreprenaden inte innebar myndighetsutövning och avslog besväret. Denna entreprenad prövades även med avseende på frågan om statsbidrag. Socialstyrelsen angav i sitt beslut att kommunen bedömdes ha ett sådant avgörande inflytande över verksamheten att denna kan anses driven av kommunen och därmed statsbidragsberättigad.

2) För *omsorg om äldre och människor med handikapp* anges socialnämndens uppgifter med orden "verka för" och "medverka i". Frågan om verksamheten kan läggas ut på entreprenad behandlas inte förarbetena till socialtjänstlagen. Att färdtjänst, vissa städtjänster, fotvård m.m. kan läggas

ut på entreprenad är allmänt accepterat. Under senare tid har inom enstaka distrikt hela den sociala hemtjänsten börjat att läggas ut på entreprenad. Att detta inte strider mot socialtjänstlagen har prövats av kammarrätten i Stockholm (mål nr 6308-1988), men även i detta fall gällde frågan primärt om entreprenaden innebar överlämnande av myndighetsutövning (se avsnitt 5.3.6).

I avsnittet om omsorger om äldre i socialtjänstlagen anges att kommunen skall "inrätta" särskilda boendeformer för service och omvårdnad av äldre människor med behov av särskilt stöd. (Denna bestämmelse gäller för närvarande bara inrättande av servicehus, men kommer fr.o.m. 1 januari 1992 även att gälla lokala sjukhem). Huruvida kommunen får uppdra åt privata företag att inrätta, dvs. bygga och driva, servicehus har inte prövats rättsligt.

3) För *hem för vård och boende* anges att landstinget och kommunerna gemensamt har "ansvaret för deras inrättande och drift". I förarbetena till socialtjänstlagen anges att det är ett offentligt ansvar att socialtjänsten i tillräcklig omfattning har tillgång till nödvändiga institutioner och att det allmänna inte kan frånhärda sig detta ansvar genom att anlita institutionsvård som drivs i annans regi. Det är vanligt att kommunerna placerar klienter på privata hem för vård och boende och betalar kostnaderna. Detta brukar dock inte kallas entreprenad och frågan har inte prövats rättsligt. I RRVs rapport anges att entreprenad torde vara möjligt att använda vid hem för vård och boende.

Inom skolområdet används uttrycket "svara för" i högskolelagen. Det sägs att skolstyrelsen/utbildningsnämnden skall ha inseende över alla angelägenheter som avser utbildningen och "svara för" att utbildningsuppgifterna fullgörs. I skollagen finns även en bemyndigandeparagraf där det anges att regeringen eller myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka

inslag i verksamheten inom det offentliga skolväsendet. Omvänt kan detta tolkas så att återstående undervisningsverksamhet i övrigt skall utföras av kommunen själv och således inte läggas ut på entreprenad.

Den gjorda genomgången visar sammanfattningsvis att begreppet "svara för" i olika författningar inte har någon entydig innebörd. Den oklara och inkonsekventa terminologin kan belysas med ytterligare några exempel.

I räddningstjänstlagen (1986:1102) finns en särskild bestämmelse om förebyggande brandförsvar där det anges att kommunen skall "svara för" att åtgärder vidtas inom kommunen så att bränder och skador till följd av bränder förebyggs. Här avses emellertid inte att kommunen skall utföra de erforderliga åtgärderna, annat än självfallet på kommunens egna fastigheter, utan kommunen skall se till att åtgärder vidtas, dvs. en myndighetsfunktion som inte kan läggas ut på entreprenad utan särskilt lagstöd. I samma lag anges att kommunerna skall "se till att" det finns anordningar för alarmering av räddningsorgan. Denna bestämmelse avser emellertid inte kommunens tillsynsuppgift, utan avser kommunens uppgift att själv eller genom t.ex. SOS-AB ansvara för alarmering. På motsvarande sätt anges i renhållningslagen att kommunen skall tillse att behandlingsanläggning för hushållsavfall från kommunen finns att tillgå. Innebörden av denna bestämmelse är att kommunen skall ansvara för uppgiften genom att själv inrätta en behandlingsanläggning eller låta någon annan göra detta.

Förutom "svara för" och "ansvara för" används i lagstiftningen en rad andra uttryck för att definiera kommunens uppgifter. I hälso- och sjukvårdslagen och i tandvårdslagen sägs att landstinget skall "erbjuda" en god hälso- och sjukvård resp. tandvård, utan att det av förarbetena närmare framgår om landstinget kan uppdra åt en entreprenör att utföra sjukvårdsinsatserna och således svara för erbjudandet.

I skollagen angavs tidigare att skolstyrelsen och utbildningsnämnden skall "ha hand om förvaltning och verkställighet inom sina verksamhetsområden enligt denna lag". Denna formulering tolkas i RRVs rapport som att skolverksamhet normalt inte kan läggas ut på entreprenad.

I vuxenutbildningslagen (1984:1118) angavs vuxenutbildning skall "anordnas" av kommunen. Något uttryckligt förbud mot entreprenadverksamhet finns inte, men innebörden av uttrycket "anordna" torde här vara detsamma som ovan redovisats för grundskole- och gymnasieskoleutbildningen. Uttrycket "anordna" används även i en bestämmelse om skolskjutsar i skollagen. Under vissa förhållanden skall kommunen kostnadsfritt anordna skolskjutsar. I detta fall utesluter inte uttrycket "anordna" att kommunen anlitar en entreprenör, utan tvärtom är detta det vanliga.

Skollagstiftningen har nyligen ändrats och det sägs nu att den som är huvudman för det offentliga skolväsendet "ansvarar för" att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen (1985:1100; omtryckt 1991:1111) och de regler som finns i annan lag eller förordning. Av ansvarspropositionen (1990/91:18) framgår det inte i vad mån huvudmännen, dvs. kommunerna eller landstingen, kan lägga ut undervisning på entreprenad.

I VA-lagen (1970:244) slutligen sägs att kommunen skall "sörja för eller tillse" att den allmänna vatten- och avloppsanläggningen kommer till stånd om det behövs med hänsyn till hälsoskyddet. I lagen sägs inte uttryckligen att kommunen som huvudman för en kommunal VA-anläggning får lägga ut driften på entreprenad men detta torde enligt vad som sägs i RRVs rapport vara möjligt.

5.2.3 Uppdragsverksamhet utanför den egna kommunens område

I 1977-års kommunallag fanns det en allmän bestämmelse om att kommuner och landstingskommuner själva får vårda sina angelägenheter. Denna bestämmelse innebär enligt rättspraxis att det i princip är otillåtet för en kommun att utföra arbeten åt andra kommuner eller åt andra externa beställare. Kommunen får inte vara verksam som vilken entreprenör som helst och erbjuda andra kommuner, staten eller privata beställare att utföra t.ex. anläggningsarbeten på entreprenad.

Inom den egna kommunens område har enligt rättspraxis kommunen alltid rätt att bedriva s.k. *sedvanlig kommunal affärsverksamhet*, dvs. verksamheter genom vilka de mot betalning gör olika slags prestationer till allmänheten i kommunen. Exempel på sådana kommunala verksamheter är bostadsföretag, tvätterier, el-, gas- och värmeverk, renhållningsverk, fryserier, saluhallar, slakthus, parkeringsanläggningar, buss-, spårvägs- och sjötrafikföretag, hamnar, flygplatser samt rörelser för att tillhandahålla idrottsarenor och olika fritids- och nöjesanläggningar.

Det rättsliga utrymmet för dessa verksamheter varierar. Några verksamheter har uttryckligen stöd i lag som berättigar eller ålägger kommunerna att befatta sig med verksamheten. Hit hör bl.a. bostadsföretag, renhållningsverk, slakthusrörelser och hamnar. Andra verksamheter erkänns indirekt i de statsbidragsförfattningar som finns eller tidigare har funnits. Ett exempel på detta är tvätterirörelser. De flesta av de uppräknade verksamheterna har fått ett uttryckligt kommunalrättsligt erkännande i rättspraxis, t.ex. elverk, fryserier, parkeringsanläggningar och flygplatser.

Det rör sig här om mycket skilda verksamheter som är svåra att samla under någon verkligt klarläggande rubrik. Tyngdpunkten i nu avsedda kommunala aktiviteter ligger ofta i att tillhandahålla kollektivanläggningar

eller kollektivanordningar av olika slag. I den mån kommunen tillhandahåller annat än själva anläggningen eller anordningen är det ofta fråga om nyttigheter som kan betecknas som tjänster - inte varor - samtidigt som själva anläggningen framstår som det primära. Åtskilliga verksamheter kan hänföras till kommunikationsväsendet. Många av verksamheterna kännetecknas av att de är s.k. naturliga monopol och för sin utövning kräver fortlöpande tillgång till gator och annan kommunägd mark.

Av rättspraxis framgår vidare att det finns ett stort område av näringslivet som av tradition är förbehållet den enskilda företagsamheten. Denna del av näringslivet brukar benämnas *det egentliga näringslivet*. Inom denna sektor får kommunerna och landstingen varken inom sitt eget geografiska område eller utanför detta bedriva uppdragsverksamhet. Undantag från detta gäller dock om kommunerna genom lag har fått befogenhet att överskrida gränsen för det eljest otillåtna. Exempel på sådan lag finns när det gäller sysselsättning av handikappade, engagemang inom turistväsendet och tjänsteexport. I bl.a. räddningstjänstlagen, omsorgslagen och skollagen anges också att en kommun får bedriva verksamhet på uppdrag av en annan kommun.

En särskild grund för undantag kan även vara att verksamheten, trots att den normalt faller utanför den kommunala kompetensen, har en sådan anknytning till redan befintlig och erkänd kommunal verksamhet att det skulle vara opraktiskt att dra en exakt gräns mellan kommunen och enskilt näringsliv. Exempel på verksamheter där man i rättspraxis funnit att s.k. *anknytningskompetens* förelegat är stuveriverksamhet i kommunägda hamnar, förädling och försäljning från kommunägda grustag, försäljning av plantskoleväxter från stadsträdgårdar och ackvisition av annonser i kommunala informationsskrifter. Det måste emellertid föreligga en kvalificerad anknytning. En kommun får inte ge sig in på den allmänna entreprenadmarknaden enbart i syfte att kunna behålla en jämn sysselsättning för gatukontorets personal.

Som framgår av följande rättsfall (RÅ 1977 ref. 7) kan ett engagemang utanför den egna kommunen vara tillåtet om entreprenaden är av avgörande betydelse för den egna kommunen.

Göteborgs gatunämnd träffade avtal med grannkommunen Mölndal om att där på entreprenad bygga en tillfartsled från riksväg E 6 till Göteborg. Beslutet motiverades med att avtalet skulle medföra en rad samordningsvinster och att gatukontoret behövde arbetet i sysselsättningsutjämnande syfte. I besvär över beslutet invändes att Göteborgs kommun utanför sina gränser åtagit sig ett entreprenaduppdrag av betydande omfattning, och därmed tog en affärsrisk som var främmande för kommunens kompetens. Regeringsrättens majoritet ansåg emellertid att anknytningskompetens förelåg och avslog besväret.

Två regeringsråd ville upphäva kommunens beslut. De menade att det avgörande skälet för kommunens beslut var att hålla en jämn sysselsättning för den inom gatukontoret anställda personalen och att beslutet därför var kompetensöverskridande.

Reglerna i den nya kommunallagen

Den 1 januari 1992 träder en ny kommunallag (1991:900) i kraft. I denna har bl.a. den s.k. lokaliseringsprincipen skrivs in. I kapitlet om kommunernas och landstingens befogenheter (2 kap.) 1 § anges bl.a. följande:

1 § Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens och landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, en annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.

Kapitlet om kommunernas befogenheter innehåller även ett särskilt avsnitt om förhållandet till näringslivet. Följande anges:

7 § Kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget.

8 § Kommuner och landsting får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen eller landstinget. Individuellt inriktat stöd till enskilda näringsidkare får lämnas bara om det finns synnerliga skäl för detta.

Enligt förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) innebär dessa bestämmelser en kodifiering av hittillsvarande rättspraxis och således inte någon ändring av den kommunala kompetensen på näringslivets område.

Det är emellertid idag relativt vanligt att kommuner och landsting utför arbete åt varandra utan att särskilda bestämmelser om detta finns. Vanligen talar man då inte om entreprenad utan om överenskommelser att hjälpa varandra. Sådana överenskommelser kan prövas genom kommunalbesvär. Inom de traditionella kommunala verksamhetsområdena är det dock ovanligt med sådana besvär. Överklaganden sker vanligen bara i de fall det finns privata entreprenörer som går miste om uppdrag (jämför det ovan refererade Göteborgsmålet). Det finns inte några undersökningar gjorda om vilken omfattning som den externa uppdragsverksamheten har.

5.2.4 Kommunala företag

Det finns idag drygt 1 500 kommunägda företag. Totalt omsatte dessa företag under 1989 drygt 70 miljarder kronor och hade drygt 55 000 anställda. Bolagens totala tillgångar var ca 240 miljarder kronor medan kommunernas var ca 205 miljarder kronor.

De kommunala företagen har således idag en stor ekonomisk betydelse. Vid tillkomsten av 1977 års kommunallag förutsattes att kommunal verksamhet kan bedrivas i bolagsform och stiftelseform, men den innehöll inte några särskilda regler om kommunala företag. Kommunalföretagskommitténs

föreslog i betänkandet *Kommunalföretaget* (SOU 1992:13) att kommunal verksamhet i bolag eller stiftelse borde göras till en alternativ form för kommunal förvaltning och med en egen reglering. Förslaget ledde dock inte till någon ändrad lagstiftning.

I 3 kap. kommunallagen (1991:900) finns följande bestämmelser om kommunala företag.

16 § Kommuner och landsting får genom beslut av fullmäktige lämna över vården av en kommunal angelägenhet, för vars handhavande särskild ordning inte föreskrivits, till ett aktiebolag, ett handelsbolag, en ekonomisk förening, en ideell förening eller en stiftelse. Vården av en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning får dock enligt 11 kap. 6 § regeringsformen överlämnas endast om det finns stöd för det i lag.

17 § Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam, skall fullmäktige.

1. fastställa det kommunala ändamålet med verksamheten,

2. utse styrelseledamöter och minst en revisor,

3. se till att fullmäktige får yttra sig innan sådana beslut i verksamheten som är av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt fattas, samt

4. beslut om att allmänheten har rätt att ta del av handlingar hos företaget enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100).

Detsamma gäller, när kommunen eller landstinget ensam bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

18 § Innan vården av en kommunal angelägenhet lämnas över till ett bolag eller en förening där kommunen eller landstinget bestämmer tillsammans med någon annan, skall fullmäktige se till att den juridiska personen blir bunden av de villkor som avses i 17 § i en omfattning som är rimlig med hänsyn till andelsförhållandena, verksamhetens art och omständigheterna i övrigt.

Detsamma gäller, om kommunen eller landstinget tillsammans med någon annan bildar en stiftelse för en kommunal angelägenhet.

I paragrafen 16 anges förutsättningarna för att en kommun eller ett landsting skall få lämna över vården av en kommunal angelägenhet till ett aktiebolag eller till någon annan juridisk person. Paragrafen behandlar bara angelägenheter som enligt lag är att betrakta som kommunala. Angelägenheter av annat slag får inte kommuner eller landsting befatta sig med vare sig på det ena eller det andra sättet.

Det finns bara två begränsningar i kommuners och landstingskommuners rätt till s.k. bolagisering av sin verksamhet:

1. Bolagisering får inte ske om det finns föreskrift om att den berörda kommunala angelägenheten skall handhas i särskild ordning. Den begränsningen har aktualitet på åtskilliga specialreglerade verksamhetsområden, för vilka speciallagarna inte sällan föreskriver att verksamheten eller delar av den skall handhas av en nämnd. Specialreglering på ett verksamhetsområde brukar inte vara ett totalt hinder för bolagisering på området. Inget hindrar exempelvis att skolans fastigheter ägs och förvaltas av ett bolag.

2. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får bolagiseras bara om det finns särskilt lagstöd för det. Om detta finns en bestämmelse i 11 kap. 6 § tredje stycket RF, som gäller både statlig och kommunal förvaltning.

Paragrafen gör inte skillnad mellan hel- och delägda kommunala företag.

Paragraf 17 reglerar överlämnande av kommunal angelägenhet till aktiebolag där kommunen eller landstinget bestämmer ensam. Syftet med bestämmelserna är att så långt som möjligt dels förhindra att aktiebolaget eller stiftelsen blir en tillflykt för icke kompetensenlig kommunal verksamhet, dels trygga ett kommunalt inflytande över verksamheten och dels tillförsäkra allmänheten insyn i företaget och den kommunala förvaltningen.

Paragraf 18 reglerar de fall när en kommun eller ett landsting samverkar med en annan kommunal enhet, staten eller enskild genom ett privaträttsligt organ. Bestämmelsen ställer inte samma anspråk på kommunen eller landstinget som i det fall då de är helt ensambestämmande. Vilka åtgärder som skall vidtas beror på andelsförhållandena, verksamhetens art och övriga omständigheter. Ytterst blir det en samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till ny kommunallag föreslog konstitutionsutskottet en skärpning av reglerna om allmänhetens insyn och inflytande i kommunala företag (KU 1990/91:38). Utskottet fann däremot inte skäl att införa några regler som allmänt förbjuder eller begränsar förekomsten av hel- eller delägda företag, men utskottet underströk att kommunal verksamhet i största möjliga utsträckning bör ske i nämndform. Vidare framhöll utskottet vikten av att en kommun eller ett landsting innan den överlämnar vården av en kommunal angelägenhet till ett kommunalt företag förvissat sig om att de krav som gäller härför är uppfyllda.

I skriften *1991 års kommunallag - Handbok med lagkommentarer* påpekar Lindquist-Losman att den fullmakt till kommunal bolagisering som finns i lagtexten (16 §) inte ens antyder någon sådan begränsning som konstitutionsutskottet talar om.

5.3 Exempel

Vi har i kapitel 4 redogjort för allmänna erfarenheter av entreprenaddrift i kommunala verksamheter. I det följande skall vi något utförligare redogöra för omfattningen och effekterna av entreprenader och andra alternativa driftformer inom sju områden, nämligen

- kollektivtrafik

- sophämtning
- parkförvaltning
- barnomsorg
- barn-, ungdoms- och missbruksvård samt
- social hemtjänst
- ambulanstjänst.

5.3.1 Kollektivtrafik

Lokal och regional kollektivtrafik var en av de sju kommunala tjänster som ingick i SPKs kartläggning av konkurrensförhållandena inom 61 branscher (se SOU 1991:28). Vi har valt denna delbransch därför att SPK här gjort en beräkning av effekterna av upphandling i konkurrens.

Upphandlingens omfattning

Under år 1988 och första halvåret 1989 började länsbolag att genom anbudstävlan mellan olika entreprenörer upphandla den busslinjetrafik som skulle bedrivas från den 1 juli 1989. Detta blev möjligt genom en lagändring, som innebar att trafikeringsrätten för lokal och regional linjetrafik överfördes till trafikhuvudmännen/länsbolagen. Upphandling genom anbudstävlan har under den studerade perioden inte förekommit i vissa län eller haft en mycket varierande omfattning i de andra länen. Det kan bero på bl.a. lokala trafikförhållanden såsom att privata och statliga busstrafikföretag i vissa län redan tidigare bedrivit trafiken med stöd av egna tillstånd. I de län där det funnit sådana trafikföretag har länsbolagen i allmänhet inte ändrat på detta förhållande utan fortsatt att köpa berörd trafik från dessa företag utan anbudstävlan. Det finns även exempel på att länsbolag har övertagit enskilda bussföretag för att driva trafiken i egen regi.

Enligt SPKs enkät till länsbolagen hade i elva län möjligheten till upphandling i konkurrens hittills inte utnyttjats alls eller tillämpats i begränsad

omfattning (5 % eller mindre andel av den totala trafikvolymen i resp. län). I åtta län upphandlades en betydande del av trafiken - över 50 % - genom anbudstävlan inför trafikåret 1989/90. Övriga fem län representerar en upphandlad andel av trafiken på mellan 5 och 50 %. Ett trafikår i detta sammanhang omfattar en 12-måndersperiod från den 1 juli.

Länstrafiken omsatte ca 10,4 miljarder kronor år 1988. Huvuddelen av trafiken producerades med länsbolagens och kommuners egen fordonspark. Trafikproduktionen uppgick samma år till totalt 617 milj. vagnkilometer. Den totala upphandlingen av busstrafik i konkurrens mellan flera entreprenörer uppgick enligt SPKs enkät till ca 120 milj. vagnkilometer eller knappt 20 % av den totala trafikproduktionen.

En stor del av trafiken har således av länsbolagen undantagits från upphandling via anbudstävlan. Det gäller främst länsbolagens egen trafik samt tätortstrafik som bedrivs av de större kommunala trafikföretagen. Berörd kommun har ofta i dessa fall förbundit sig att täcka underskottet i den kommunala trafiken i utbyte mot att kommunen och inte trafikhuvudmannen därmed ansvarar för denna trafik.

Inför trafikåret 1990/91 angav en del länsbolag att ytterligare upphandlingar planerades eller redan hade genomförts. Andra länsbolag angav också att det fanns planer på att kommunal- och landstingsägd trafik skall omfattas av anbudstävlan inför trafikåret 1991/92 eller i vissa fall om ytterligare 2-3 år. Det finns således en klar tendens till ökad upphandling.

Effekter av upphandling i konkurrens

Enligt SPKs enkät till länsbolagen uppgick för trafikåret 1989/90 den samlade kostnadsbesparingen genom anbudstävlan om lokal och regional kollektivtrafik till ca 115 milj. kr. Detta belopp avser busslinjetrafik.

De åtta länsbolag som upphandlat mer än hälften av linjetrafiken med buss inom länet har reducerat kostnaden för trafiken med i genomsnitt ca 7 %. Medräknas även de fem länsbolag som upphandlat trafik i en mindre omfattning uppgår den sammanlagda kostnadsminskningen i de 13 länen till i genomsnitt ca 5 %. Appliceras sistnämnda procenttal på kostnaderna år 1988 för all länsbolagstrafik ger detta minskade kostnader i storleksordningen 500 milj. kr.

Kostnadreduktionen har av länsbolagen beräknats utifrån ett oförändrat trafikutbud mätt i antal vagnkilometer och en likartad trafikstandard i övrigt. Utöver direkta besparingar har länsbolagen uppgivit att upphandlingen även medför vinster för resenärerna i form av förbättrad service och åkkomfort. Det finns också enstaka länsbolag som uppger att någon kostnadsbesparing inte gjorts genom upphandlingen.

Företag som deltagit i anbudstävlan har också ibland samtidigt initierat eller föreslagit nya trafiklösningar. I några fall har ändringsförslagen genomförts främst på grund av att dessa inneburit en effektivisering av trafiken.

Vissa länsbolag har genom upphandlingen kunnat genomföra biljettprissänkningar eller minskat trafikens skattefinansieringsgrad. Kopparbergs län kan anföras som exempel på genomförda biljett prissänkningar. Länsbolaget (AB Dalatrafik) sänkte biljettpriserna med i genomsnitt 30 % den 1 oktober 1989 som ett uttalat resultat av den genomförda upphandlingen. Vidare skapades ekonomiskt utrymme för att öka trafikutbudet. En annan effekt blev att antalet resenärer i länsbolagstrafiken ökade kraftigt.

Att konsekvent genomförd anbudsupphandling leder till kostnadsminskning är också en slutsats som dragits i utländska undersökningar. I SPKs rapport hänvisas bl.a. till studier som gjorts av upphandling av busstrafik i Köpenhamn och London och som visat ännu större besparingsmöjligheter än som framkom i SPKs utredning.

5.3.2 Sophämtning

SPK har nyligen genomfört en utredning där man analyserat om det föreligger några kostnadsskillnader mellan sophämtning i kommunal och privat regi. Resultatet av utredningen har presenterats i rapporten "Sophämtning i kommunal och privat regi - Marknadsstruktur, konkurrens och kostnader". (SPK, maj 1991.) Av rapporten framgår bl.a. följande.

Regiformer och marknadsstruktur

År 1987 hämtades och transporterades hushålls- och grovsopor i egen regi i 19 procent av landets kommuner, medan 64 procent av kommunerna anlitade entreprenörer. Blandad regi förekom i 17 procent av kommunerna. Sammantaget innebär det att privata entreprenörer var verksamma med att hämta och transportera hushålls- och grovsopor i ca 80 procent av Sveriges kommuner 1987. Mellan 1982 och 1987 bytte elva kommuner regiform, vilket endast resulterade i obetydliga nettoförändringar av fördelningen mellan regiformerna.

Den hämtade och transporterade avfallsmängden - knappt 2,9 miljoner ton år 1987 - fördelades jämnt mellan privata och kommunala enheter. Inte heller med avseende på fördelningen av mängden avfall mellan regiformerna har det skett några betydande förändringar mellan 1982 och 1987.

Den privata delen av marknaden för hushålls- och grovsopor dominerades av två koncerner; Ragn-Sells-företagen och WMI-Sellbergs (tidigare PLM-Sellbergs). Utöver dessa koncerner innehade ca 250 företag entreprenadavtal, såväl 1982 som 1987.

Konkurrensförhållanden

Av den entreprenader som innehades av privata företag som var verksamma med hämtning och transport av hushålls- och grovsopor 1987 hade ca 30 procent upphandlats genom sluten upphandling eller en kombination av sluten upphandling och förhandlingsupphandling. Resterande 70 procent av entreprenaderna upphandlades genom direkt upphandling, förhandlingsupphandling eller en kombination av dessa.

Av de kommuner som bedrev hämtning och transport av hushålls- och grovsopor i egen regi hade endast 15 procent tillämpat ett slutet upphandlingsförfarande - mellan 1978 och 1987 - för den del av verksamheten som bedrevs i kommunal regi 1987.

Kontraktstidens längd och eventuell förlängning av kontraktet är faktorer som påverkar tidsperioden mellan upphandlingstillfällena. En lång garanterad verksamhetsperiod för entreprenören kan få konkurrenshämmande effekter, genom att entreprenören "känner sig säker". Om avtalsperioden däremot är för kort blir entreprenaden mindre attraktiv, vilket kan innebära att ett alltför litet antal företag lämnas anbud. Av de företag som var verksamma 1987 hade drygt 20 procent entreprenadkontrakt som var längre än 5 år och den genomsnittliga kontraktstiden var knappt 5 år.

Enligt SPKs bedömning har förlängningar av entreprenadkontrakten bidragit till en otillfredsställande konkurrenssituation.

Kostnadsskillnader mellan regiformer

Det finns i huvudsak tre grundläggande förutsättningar som innebär att den producerade tjänsten - hämtning och transport av hushålls- och grovsopor - har olika egenskaper, nämligen geografiska och strukturella förhållanden i hämtningsområdet samt servicenivå. Vid en kostnadsjämförelse mellan olika

enheter är det av betydelse att ta hänsyn till dessa egenskaper och förutsättningar eftersom de ju påverkar de totala kostnaderna, men inte avspeglar effektivitetsskillnader.

SPK har därför utvecklat en modell för beräkning av kostnaderna. I modellen ingick - förutom avfallsmängd, kapitalkostnad och lönenivå - variabler som tar hänsyn till ovanstående faktorer, nämligen antal hämtställen per ton avfall, antal körkilometer i hämtningsområdet för hämtfordonen och genomsnittlig hämtfrekvens. Dessutom ingick en s.k. dummyvariabel för regiformen.

Resultatet av SPKs beräkningar visar att privata enheter i genomsnitt hade 25 procent lägre kostnader jämfört med kommunala enheter, då kostnadspåverkande faktorer hålls konstanta.

Vid val av entreprenör är det inte enbart kostnaderna som är av betydelse för taxornas storlek, utan även den vinst som entreprenören kräver för sitt uppdrag. SPKs beräkningar visar att de privata enheter hade 18 procent lägre kostnad plus vinst än de kommunala enheterna, men att skillnader mellan regiformerna inte var statistiskt signifikant.

Beräkningar av skillnader i genomsnittlig vinstmarginal mellan privata konkurrensutsatta resp. icke konkurrensutsatta företag har också utförts. Dessa visar att marginalen i genomsnitt är något lägre för konkurrensutsatta enheter, jämfört med icke-konkurrensutsatta. Skillnaden är statistiskt signifikant endast för Ragn-Sells- och Sellbergs-enheter. Vinstmarginalen för de konkurrensutsatta företagen i denna företagskategori är i genomsnitt mer än dubbelt så stor som de icke-konkurrensutsatta företagens - resp. 19 procent.

SPKs slutsats av utredningen blev därför att en ökad konkurrensutsatthet för såväl privata som kommuanala enheter är således nödvändig för att reducera kostnader och resursåtgång för sophämtningen.

Resultatet av SPK överensstämmer stort med resultaten från tidigare studier som gjorts i USA och Canada. I dessa studier, som refereras i SPKs rapport kan man se att sophämtning i kommunal regi vanligen är upp till 30 % dyrare än i privat regi.

5.3.3 Parkförvaltning

Omfattning

I rapporten "Skötselentreprenader för grönytor" (Stad och Land, nr 67, 1988) har tre empiriska undersökningar redovisats. Undersökningarna var fokuserade på frågan om kommunal parkskötsel bör bedrivas i egen regi eller på entreprenad.

Då det gäller entreprenadverksamhetens omfattning framgår av rapporten att 141 av 253 tillfrågade kommuner köpte tjänster för skötsel/underhåll av grönytor under 1985. Drygt hälften av kommunerna utnyttade således entreprenaddrift, men i flertalet fall uppgick kostnaderna för entreprenaderna till små belopp. Sammantaget uppskattas inköpens storlek till 25-30 milj. kr., vilket motsvarar 1-2 % av den totala driftkostnaden för parkförvaltningen.

Av undersökningen framgår att flertalet parkenheter anser att entreprenad har fördelar. Endast en minoritet (25 %) ser uteslutande nackdelar. Mest positiva till entreprenaddrift var de kommuner som utnyttjar entreprenader som komplement till egenregiverksamhet.

De vanligaste för-, respektive nackdelar med att utnyttja entreprenör var följande (svarsfrekvensen anges inom parentes):

Fördelar	*Nackdelar*
(29) Kapa arbetstoppar	(27) Administration och kontroll/arbetssam
(22) Tillgång till specialmaskiner utan egen investering	(19) Tappar flexibiliteten (möjligheten till omplanering av skötselinsatser)
(8) Ekonomiskt fördelaktigt	(7) Parkenheten utarmas på kompetens
(8) Man vet kostnaden på förhand	(6) Sämre kvalitet

Erfarenheter

I ovan nämnda rapport redovisas även resultat från en studie av kommuner (totalt 23 st) med en mera omfattande entreprenadanvändning. Följande konstateras:

Man får den kvalitet man beställer

Den bild studien ger av entreprenadutnyttjandet är mycket positiv. I stort sett alla studerade kommuner är nöjda med anlitade entreprenörer och det arbete som utförts av dessa. Den standard man beställer blir också utförd. Inte i något fall har de intervjuade lyft fram att entreprenörerna slarvat eller fuskat. Några kommuner har t.o.m. framhållit att införandet av entreprenad medfört att kvaliteten på ytorna höjts. Oklart är emellertid om man då avser att själva "beställningen" föreskriver en högre kvalitet än tidigare handlingar, eller om det utförda arbetet håller en högre kvalitet i och med införandet av entreprenad.

Både kommuner och entreprenörer framhåller också att många entreprenadfirmor har bättre utbildad och även mer motiverad personal.

Kostnadsbesparingar

Det går inte att utifrån de insamlade materialet generellt uttala sig om huruvida entreprenad är en billigare driftsform än egen regi. Vi kan

emellertid konstatera att flertalet kommuner uppfattar att entreprenörerna man anlitat åtar sig att utföra önskade tjänster till en lägre kostnad än vad man klarar av i egen regi. I de kommuner ekonomiska beräkningar gjorts visar dessa också att entreprenad varit det kostnadsmässigt mest fördelaktiga alternativet. Detta gäller oavsett om entreprenaden omfattat enstaka moment eller skötseln av hela områden. Av detta kan man inte dra slutsatsen att en entreprenad alltid är lönsam. Studien visar snarare att det kan vara idé att räkna på vad ett skötselarbete kostar i egen regi och jämföra detta med de priser entreprenörer erbjuder.

Administrativa kostnader

Entreprenad leder vanligen till att administrativa merkostnader uppstår. Merkostnaderna sammanhänger med att upphandlingsunderlag måste arbetas fram, kontrakt upprättas, kontroll genomföras etc. Ingen av de studerade kommunerna har beräknat kostnaderna för denna administration. Uppskattningsvis har de emellertid i flertalet fall inte varit höga. Detta då flertalet kommuner valt att inte formalisera admistrationen i så hög grad. Även administrationskostnader måste beaktas vid en jämförelse mellan egenregi och entreprenad.

I rapporten redovsias även erfarenheter från ett område som specialstuderats (Hjärup). Följande avgavs:

- Medvetandet om kvalitetsaspekterna i parkskötsel har ökat väsentligt på alla nivåer.

- Etreprenaden har inneburit en sporre, utmaning, stimulans för alla parter.

Sammanfattningsvis visar de gjorda studierna att det finns fördelar att vinna med skötselentreprenader. Kommunerna rekommenderas därför se över regivalet och göra en balanserad analys av för- och nackdelar med olika driftformer. Enligt rapporten görs detta sällan i dag.

I rapporten konstateras också att entreprenadformen fokuserar uppmärksamheten mest på vilka resultat som skall uppnås. Egen-regiarbeten fokuserar mest på hur man bäst skall utnyttja givna resurser. I detta ligger olika

drivkrafter incitament. Frågor för framtiden som är intressanta att behandla är då följande:

1. Hur kan kommuninnevånarna (konsumenterna) via sina politiker uttrycka det *önskade resultatet* istället för att ange resursramar?

2. Hur kan en kommun uppnå en optimering av sina resurser i relation till det efterfrågade resultatet?

5.3.4 Barnomsorg

Omfattning och kostnad

Riksdagen beslutade år 1985 att ge alla barn rätt att delta i kommunal barnomsorgsverksamhet från ett och ett halvt års ålder till dess de börjar skolan. Utbyggnaden bör ske i en sådan takt att verksamheten är fullt utbyggd senast år 1991.

Enligt socialstyrelsens statistik hade år 1988 ca 48 % av alla barn i förskoleåldern kommunal barnomsorg i form av daghem eller familjedaghem. Andelen barn med plats i kommunal barnomsorg hade inte ökat mellan 1988 och 1989. Antalet barn hade däremot ökat med nära 12 000 från 318 000 till 330 000.

Den av regeringen tillsatta aktionsgruppen för barnomsorg genomförde sommaren 1990 en enkät om det aktuella läget i barnomsorgsutbyggnaden. Resultatet av enkäten har redovisats i betänkandet *Förskola för alla barn 1991 - Hur blir det?* (SOU 1190:80): 157 kommuner bedömer att de klarar 90 - 100 procent, 55 kommuner klarar 80 - 89 procent, 27 kommuner klarar 70 -79 procent och 23 kommuner klarar högst 69 procent av efterfrågan i slutet av 1991.

Resultatet visar således att beslutet om en förskola för alla barn inte kommer att vara förverkligat i varje kommun till slutet av 1991.

Mot bakgrund av bl.a. svårigheterna att få personal till den kommunala barnomsorgen har intresset ökat för enskild eller s.k. alternativ barnomsorg på många håll i landet.

I slutet av år 1989 var det 728 st. enskilda daghem och fritidshem som fick statsbidrag. Den vanligaste huvudmannen i enskild barnomsorg är ett föräldrakooperativ. Sammanslutningar med anknytning till en ideell organisation och sammanslutningar som erbjuder en speciell form av pedagogik utgör nästan en tredjedel av samtliga.

Antalet barn i enskilda daghem har, som framgår av följande uppställning, under de senaste åren kraftigt ökat. Det kan antas att denna utveckling fortsätter. En anledning är att kommuner med balans mellan tillgång och efterfrågan har intresse av att det finns en viss del enskild barnomsorg som kan fungera som ett flexibelt komplement till det kommunala utbudet.

År	Antal barn i	
	Enskilda daghem	Enskilda fritidshem
1986	3 914	717
1987	5 295	928
1988	7 202	1 259
1989 (prel.)	9 731	1 661

Enskild barnomsorg utgör fortfarande en liten del av den totala barnomsorgen i Sverige. 1989 drevs ca 3, 5 % av alla daghems- och fritidshemsplatser i enskild regi. Under senare år har det dock varit en stadig ökning.

Kommunernas barnomsorgsverksamhet kostade 22,3 miljarder kr. år 1988 och kostnaderna beräknas under första hälften av 1990-talet öka med nästan 5 % per år.

En heltidsplats på daghem beräknades detta år kosta i genomsnitt 60 000 kr.

Erfarenheter av alternativ barnomsorg

Mot bakgrund av att alternativa driftformer inom barnomsorgen blivit allt vanligare har Svenska kommunförbundet undersökt svårigheter och möjligheter med alternativ barnomsorg. Resultatet har redovisats i rapporten *Den nya barnomsorgen - kvalitet, anpassning, konkurrens och alternativ på dagis* (maj 1991).

Av rapporten framgår att i de flesta kommuner är det platsbristen och den politiska viljan att klara full behovstäckning som utgjort de främsta skälen till att man startat alternativa barnomsorgsformer. Bakom detta ligger ofta också föreställningen att den alternativa verksamheten innebär ett bättre resursutnyttjande och att den därför blir billigare för kommunen.

I många kommuner har de alternativa formerna tillkommit som ett resultat av uttalade ambitioner att uppmuntra alternativ för att ge en ökad valfrihet. I vissa fall har initiativen kommit de förtroendevalda, i andra fall från organisationer som HSB, församlingar m.fl. En stor del av initiativen har också kommit från föräldrar. I många fall - särskilt vad avser kooperativen - har föräldrainitiativen kanske i första hand grundats på önskemål om att snabbt få barnomsorg för de egna barnen. I flera fall - kanske främst vad avser verksamhet med speciell pedagogisk eller ideell inriktning - har föräldrainitiativen ofta byggt på medvetna önskemål om visst innehåll i verksamheten.

Det finns också kommuner som "öppnat" för alternativ helt enkelt därför att det "ligger i tiden", att man måste "våga pröva" eller att alternativ barnomsorg kanske skan vara ett sätt att pedagogiskt stimulera den kommunala barnomsorgen.

Som *fördelar* med alternativ barnomsorg sett ur *kommunens* synpunkt anges i rapporten följande:

Många anför att fördelarna från KOMMUNAL synpunkt mycket handlar om dels att skapa fler platser som snabbare ger full behovstäckning, dels att den alternativa verksamheten är ekonomiskt gynnsam, bl.a. därför att den kräver mindre administration och ledning m.m. men också därför att man kan ägna mer kraft åt den egna verksamheten. Från glesbygdskommuner ser man alternativen, och kanske främst kooperativen, som ett sätt att över huvud taget åstadkomma barnomsorg i närområdet. Andra fördelar från det kommunala perspektivet är att alternativ verksamhet genom en differentierad verksamhetsprofil kan bidra till att bättre tillgodose "kunders" *olika* behov. Några har menat att fördelarna ligger i att den konkurrens som alternativen ger upphov till kan bidra till att effektivisera den *kommunala* verksamheten. Andra anför att fördelarna med alternativ är att den kommunala barnomsorgens kvaliteter blir tydliga, att den kommunala verksamheten med andra ord står sig väl i konkurrensen.

Som *nackdelar* med alternativ barnomsorg anges i rapporten följande:

Många menar att det för KOMMUNENS del ofta blir mycket merarbete, dels administrativt därför att vanliga rutiner ofta inte kan följas, men också därför att alternativen många gånger kräver mycket och tidskrävande stöd från kommunen och att kommunen ytterst får ta hand om de svårigheter som kan uppstå. Viss verksamhet kan stå och falla med ett fåtal entusiaster. Detta ger i sig upphov till bristande kontinuitet och planeringssvårigheter. En del ser nackdelar i att alternativen ofta ställer den kommunala verksamheten i "dålig dager". Några menar att den kommunala insynen är dålig och att man saknar kontroll över kostnadsutvecklingen, bl.a. när det gäller lokalkostnaderna.

I rapporten diskuteras även för- och nackdelar med alternativ barnomsorg sett ur BARNENS, PERSONALENS OCH FÖRÄLDRARNAS synpunkt.

På frågan om vilken verksamhetsform som är effektivast sägs följande:

Av den diskussion vi tagit del av finns det ingenting som tyder på att alternativ barnomsorg i allmänhet är mer effektiv eller bättre än kommunal. Vissa kommuner merar att alternativ barnomsorg inte blir mer effektiv och inte heller bättre men att den blir annorlunda. Många menar att olika alternativa verksamheter just genom sin speciall inriktning ger upphov till en bättre gemenskap, delaktighet och engagemang vilket i sig ofta blir

kvalitetshöjande. Att alternativa verksamheter med viss inriktning ofta har långa köer kan också vara ett uttryck för att de uppfattas som bra.

På vår förfrågan om kommunen bedömer att kostnaden för alternativ barnomsorg är lägre, högre eller densamma som för kommunal barnomsorg svarade 81 kommuner att alternativ barnomsorg blir billigare än motsvarande kommunal verksamhet. 1 kommun uppger att den blir dyrare. 34 kommuner bedömer att kostnaderna är desamma som för motsvarande kommunal verksamhet. I 14 kommuner varierar bedömningen beroende på vilken typ av alternativ det är.

En del påpekar att föräldrakooperativ verksamhet blir billigare för kommunen just genom den omständigheten att föräldrar genom sina egna arbetsinsatser kan bidra till att kostnaden hålls nere. I flera fall uppges att lokalkostnaderna också är lägre.

Själva huvudfrågan om vad som är bäst - barnomsorg i kommunal eller i icke kommunal regi - ger således kommunförbundet undersökning inte något svar på. Det måste avgöras från fall till fall i varje enskild kommun. Rapporten ger här en vägledning om vilka faktorer man bör beakta och den ger en översikt över det juridiska regelsystemet samt ett förslag till normalavtal.

5.3.5 Barn-, ungdoms- och missbruksvård

Omfattning

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag karlagt och analyserat utvecklingen vad avser barn-, ungdoms- och missbruksvård. Resultatet av undersökningen har redovisats i rapporten *Privat offentligt i vården - en analys av utvecklingen under 1980-talet inom barn-, ungdoms- och missbruksvård* (SoS, febr. 1991).

Av rapporten framgår att det skett kraftiga förändringar när det gäller platsantalet i s.k. hem för vård och boende (HVB) under 1980-talet. Den offentliga barn- och ungdomsvården har minskat något från 1 697 platser år 1982 till 1 615 platser år 1990. Det är en minskning med 4,8 %. Den

privata barn- och ungdomsvården ökade från 48 platser i HVB år 1982 till 626 platser år 1990. Det är en ökning med 1 204 %. Stiftelseägda HVB platser inom barn- och ungdomsvården ökade från 173 platser till som mest 294 platser år 1987. Sedan har verksamheten minskat något till 272 platser. Skillnaden mellan år 1982 och år 1990 innebär en ökning med 57 %.

Den offentliga missbrukarvården för vuxna minskade från 4 857 platser i HVB år 1982 till 3 622 platser år 1990. Som minst var det dock 3 494 platser år 1987, varefter det skett en ökning. Skillnaden mellan år 1982 och år 1990 innebär en minskning med 25,4 %. Den privata missbrukarvården har ökat mycket kraftigt under perioden, från 32 platser år 1982 till 1 225 platser år 1990. Det är en ökning med 3 728 %. Den stiftelsedrivna missbrukarvården ökade under samma period från 705 platser till 2 933 platser, vilket motsvarar en ökning på ökning 316 %.

I rapporten anges att det kan synas meningslöst att redovisa ökningar på flera tusen procent från en låg nivå, men man har på detta sätt velat illustrera den stora förändring inom svensk barn-, ungdoms- och missbrukarvård. I början och mitten av 80-talet var den officiella svenska synen fortfarande att enskild vård skulle utgöra ett komplement (se t.ex. prop. 1979/80:1, sid. 352-353). Den officiella synen motsvarades också av den verkliga situationen inom institutionsvården. På en mycket kort tidsperiod har förändringar inträffat som innebär att den enskilda vården numera är dominerande.

Ekonomi och avgifter

En viktig del i socialstyrelsens analys var att undersöka institutionsvårdens ekonomi och att bedöma om de enskilda institutionerna gör oskäliga vinster på vården. Intervjuer gjordes därför med olika ansvariga befattningshavare för HVB-verksamheten och uppgifter insamlades om vad kommunerna erlagt i vårdavgifter på olika kategorier av institutioner.

I nedanstående tabell redovisas personaltäthet och vårdavgifter för barn- och ungdomar resp. missbrukare.

Tabell 5.1 HVB, personaltäthet och vårdavgifter

Huvudman	Antal instit	Personaltäthet		Vårdavgift	
		Genoms	Variation	Genoms	Variation
Barn- och ungdomsplatser					
Landsting och kommuner (ej § 12)	8	1,28	1,72-1,08	1373:25	1961-1918
Stiftelser	7	0,82	1,31-0,62	1127:86	1860- 400
Privata	12	0,72	2,0 -0,29	1202:00	3600- 325
Platser för vuxna missbrukare					
Landsting och kommuner (ej LVM)	6	0,52	0,75-0,43	619 (939)	800- 326
Stiftelser	17	0,50	1,25-0,2	878:88	1275- 460
Privata	8	0,57	0,77-0,3	829:38	1080- 550

De olika huvudmännens vårdavgifter är ganska lika. De offentliga huvudmännens hem har en något högre personaltäthet och även en något högre genomsnittlig avgift än de övriga huvudmännens. Av dessa har stifelserna något högre personaltäthet men något lägre vårdavgift. Den genomsnittliga personaltätheten för de redovisade barn- och ungdomshemmen var 0,91 och den genomsnittliga vårdavgiften var 1233:52.

Personaltätheten vid hemmen med vuxna missbrukare är i stort sett lika får de olika huvudmännens institutioner. Avgifterna ligger högst på de stiftelsedrivna. I statsbidrag till den redovisade landstings- och kommungruppen har det utgått ett belopp som omräknat i vårddagsavgifter vid 80 % beläggning blir 320 kronor. Detta medför att den gruppen blir dyrast.

I rapporten framhålls att det är svårt att hävda att de enskilda institutionerna i allmänhet skulle profitera på vården. Jämförelsen visar tvärtom att de offentliga institutionerna sett över hela institutionsområdet har den dyraste vården. Detta blir särskilt uppenbart när hänsyn tas till det statsbidrag som har gått direkt till huvudmännen och utbetalas efter antalet platser av viss

sort som varit i drift. Skulle inte huvudmännen ha tagit hänsyn till normala kapitalkostnader för de av staten gratis erhållna institutionerna skulle kostnaden bli ännu högre för offentliga institutioner i förhållande till enskilt etablerade, som alltid måste betala marknadsränta och avskrivningskostnader alternativt hyreskostnader för sina institutioner.

En slutsats som dras av undersökningen är att eftersom de offentliga institutionerna i allmäneht har högre avgifter än de enskilda är det angeläget att söka reducera dessa för att på så sätt angripa kostnadsbilden på hela marknaden. En annan viktig slutsats är att det behövs en allmän insats för att höja kvalitén i kommunernas upphandling av vård. Med bättre ekonomiska kunskaper bör det gå att undvika verksamheter som budgeterar samma kostnader på flera ställen. Här handlar det uppenbart om bristande kompetens. Samtidigt finns det områden där det saknas kunskaper. I rapporten rekommenderas därför att det görs insatser för att stimulera till studier av kvalitet i institutionsvården i relation till kostnader och organisation.

5.3.6 Social hemhjälp

Omfattning

Den totala kostnaden för den sociala hemhjälpen för åren 1986-1989 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 5.2 Total kostnad för den sociala hemhjälpen år 1986-1989 (milj. kr)

År	Totala kostnader	Statsbidrag		Avgifter		Landstingsersättning		Kommunernas nettokostnad	
	Belopp	*Belopp*	*%*	*Belopp*	*%*	*Belopp*	*%*	*Belopp*	*%*
1986	8 270	2 061	25	395	5	870	10	4 943	60
1987	10 273	2 180	21	435	4	1 028	10	6 630	65
1988	11 202	2 682	24	484	4	1 052	10	6 986	62
1989	16 834	3 067	18	627	4	1 294	8	11 846	70

Mellan åren 1986 och 1989 har den totala kostnaden för sociala hemhjälpen ökat med 8,6 miljarder kr. eller med 104 %. Statens andel av kostnaderna har minskat med 7 % och kommunernas har ökat med 10 %.

År 1989 uppgick statsbidraget till drygt 3 miljarder kr. Huvuddelen härav avsåg social hemhjälp i kommunal regi. Endast omkring 5 miljoner kr. av statbidraget avsåg privata entreprenader.

Erfarenheter av entreprenaddrift

Entreprenadeverksamheten inom äldreomsorgen har tidigare bara avsett begränsade driftserviceuppgifter såsom grovstädning, matdistribution, snöröjning och forvård.

Under senare tid har intresset ökat för att lägga ut själva kärnverksamheten på entreprenad. Intresset kommer dels från företag verksamma inom serviceverksamhet såsom städning, hotell- och restaurangverksamhet, dels från bygg- och bostadsföretag. I Danderyds kommun t.ex. har fr.o.m. hösten 1989 hemtjänsten i ett distrikt (Stocksund) lagts ut på Svensk Hemservice AB. I anbudshandlingarna angavs att anbudet ska avse effektiv vårdmottargartid med 300 tim/vecka (20 tim.). Entreprenören ska arbeta efter de lagar och förordningar som gäller för social hemtjänst. Hemtjänstinspektören i kommunen beslutar om vilken insats den enskilda är i behov av och upprättar ärendeblad. Behovsbedömningen sker av hemtjänstinspektören i samråd med hjälptagaren och den av entreprenören utsedda arbetsledaren. Hjälptagaren erlägger avgifter enligt den kommunala hemtjänsttaxan. Kommunen svarar för avgiftsdebitering. Avtalstiden är tre år. Senast tolv månader före avtalstidens utgång ska besked ges om eventuell förlängning.

Danderyds beslut att lägga ut hemtjänsten på entreprenad har prövats av kammarrätten genom förvaltningsbesvär. Kammarrätten avstyrkte besväret med motiveringen att den klagande inte visat att kommunen genom sitt beslut överlåtit sin myndighetsfunktion enligt socialtjänstlagen på entreprenören eller på annat sätt överskridit sina befogenheter.

Entreprenaden i Danderyd har utvärderats genom en serie mätningar och enkäter till hjälpmottagarna. Härvid har en kvalitativ jämförelse gjorts mellan försöksdistriktet Stocksund och ett kontrolldistrikt i Danderyd. Dessa distrikt bedömdes ha ungefär samma förutsättningar vad gäller hjälpmottagarnas vårdtyngd, boendeförhållanden, stöd från närstående m.m. I utvärderingen jämfördes även produktiviteten och kostnaderna.

I rapporten "Utvärdering av hemtjänst på entreprenad" (Utredarhuset, augusti 1991) redovisas följande slutsatser:

En kvalitativ skillnad mellan distrikten är *personalens sammansättning och erfarenhet*. Något som var mer framträdande vid entreprenadens början än vid den senaste mätningen i april. Djursholm har i stort sett haft samma personal, med lång yrkeserfarenhet och långvarig kontakt med och god kännedom om de flesta av hjälpmottagarna.

Svensk Hemservice startade en ny verksamhet med förhållandevis ung och oerfaren personal och har dessutom haft en hel del personalomsättning under det första verksamhetsåret. Successivt har mer erfaren personal anställts, dock flertalet utan formell vårdutbildning. Det senare - beroende på tolkning - möjligen i strid mot de utbildningskrav som finns i entreprenadavtalet.

Vad beträffar *serviceinnehåll och kontinuitet* i hjälpinsatserna hävdar sig den privata hemtjänsten väl gentemot hemtjänsten i Djursholm och uppvisar i flera avseenden lika eller bättre värden vid de mätningar som utförts. Här bör dock inskjutas att kontinuiteten har samband med sjukfrånvaro, ledigheter och utbildningstid som varit betydligt högre i Djursholm och som försvårat möjligheterna att begränsa antalet olika vårdbiträden hos hjälpmottagarna.

När det gäller *punktlighet, tidsanpassning av hjälpinsatserna och personalens kunskaper* utfaller dessa kvalitetsjämförelser till Djursholms förmån. Särskilt tidsanpassningen av hjälpinsatserna har kommenterats av betydligt

fler hjälpmottagare i Stocksund än i Djursholm. En vanlig uppfattning är t.ex. att hjälptiderna har kortats ned eller att personalen inte har räckt till.

Ifråga om *bemötande* från personalens sida finns inga skillnader mellan de båda distrikten.

Hjälpmottagarna i Stocksund har i båda enkäterna en mer *kritisk inställning* till sin hemtjänst, vilket märks på t.ex. helhetssynen på hemtjänsten, svaren på attitydfrågorna och kommentarerna till olika frågor. Om detta helt eller endast delvis beror på de nuvarande hemtjänstinsatserna är svårt att avgöra. Många kan ha haft en kritisk inställning sedan tidigare och skillnader mot hjälpmottagarna i Djursholm kanske redan fanns innan Svensk Hemservice kom in i bilden. Tyvärr gavs dock ingen möjlighet att utvärdera verksamheten i Stocksund innan entreprenaden startade.

Även det större missnöjet i Stocksund med *hjälpens omfattning* är svårt att dra några säkra slutsatser om. Behovsbedömningen från kommunens sida kan vara något snävare i Stocksund, men det kan också vara på det viset att Svensk Hemservice i sin ambition att bedriva effektiv vård och service drar på sig ett viss missnöje om hjälpen kortas ner här och där även om beviljade insatser i och för sig utförs.

Många hjälpmottagare uppfattar sin beviljade hjälp som ett givet tidsmått och reagerar då på om vårdbiträdet skyndar på uppgifterna och ger sig iväg en kvart eller en halvtimme före "utsatt" tid. Samtidigt kan sägas att totalt sett har det varje månad funnits ett visst överskott på beviljad tid där åtminstone en del av denna tid kunde ha fördelats på hjälpmottagarna. Här föreligger förmodligen en skillnad mellan en kommunal verksamhet och entreprenör i hur man hanterar ett dylikt överskott.

Produktiviteten mätt i *andel effektiv vårdtid av den totala lönetiden* har varit något högre (5-6 %) i Stocksund vid de två senaste mätningarna men lägre (2 %) vid de två första mätningarna om även utbildningstid och lagstadgade ledigheter (som ju kan fördela sig slumpmässigt olika över årets månader) beaktas. Skillnaderna ger inte anledning att dra några slutsatser om den ena verksamheten bedrivits effektivare än den andra. Sannolikt skulle en mätning på årsbasis behövas för att kunna eliminera en del slumpmässiga variabler. Däremot kan sägas att båda distrikten uppvisar en god utnyttjandegrad av de lönetimmar som står till förfogande.

Kostnadsjämförelserna visar tveklöst att entreprenaden i Stocksund har varit dyrare för kommunen än motsvarande verksamhet i Djursholm om man tar fasta på *genomsnittskostnaden per utförd vårdtimme*. Skillnaden mellan distrikten har ökat för varje mätmånad och var vid aprilmätningen 25,50 kr. per utförd vårdtimme. Kostnadsdifferenserna mellan distrikten kan förklaras på följande sätt:

- Ca 7 kr. av differensen beror på kommunens egna overheadkostnader för hemtjänstinspektörstjänsten för Stocksund.

- Den av SHS debiterade tiden överstiger den erhållna hjälptiden varje månad. Om denna mellanskillnad i tid helt hade kunnat omfördelas till hjälpmottagarna hade i själva verket SHS verksamhet varit billigare än Djursholms utom vid den sista mätmånaden.

- Förekomsten av entreprenaden och utvärderingen kan medvetet eller omedvetet ha stimulerat hemtjänsten i Djursholm till en effektivare verksamhet och därmed har en lägre genomsnittskostnad per vårdtimme uppstått än om entreprenaden inte funnits.

- Overheadkostnaderna för Djursholm är förhållandevis låga i och med att en del av administrationen fördelas på flera enheter. Sannolikt är det svårare för Svensk Hemservice att hålla nere dessa kostnader för en enskild och ganska begränsad verksamhet i Stocksund. Rationaliseringsmöjligheterna torde också vara begränsade för en så pass liten arbetsenhet.

Om april skulle vara representativt för hela 1991 innebär det att merkostnaden blir drygt 300 000 kr. på årsbasis, varav ca 90 000 kr. avser kommunens egna overheadkostnader för den hemtjänstinspektör som svarar för bedömningar och viss administration i Stocksund.

I rapporten konstaterades också att den ekonomiska konstruktion i avtalet inte har varit lyckad och bör omprövas inför en ny avtalsperiod. Registreringen av timmar och kontrollen av beviljad tid gentemot erhållen respektive debiterad tid är tidsödande och komplicerad för båda parter. Avtalskonstruktionen gör det också svårt för en vårdentreprenör att bedriva verksamheten på ett annorlunda och mer effektivt sätt.

5.3.7 Ambulanstjänst

SPK har nyligen genomfört en studie (dnr 1991:121) av konkurrensförutsättningarna inom svensk ambulanstjänst. Studiens syfte har varit att ta fram ett underlag för att kunna ge förslag till hur ökad konkurrens kan förbättra resursutnyttjandet inom ambulanssjukvården.

Marknaden för ambulanstjänster

Ansvaret för de vägbundna sjuktransporterna åvilar enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) landstingen och de tre landstingsfria kommunerna. Det är således de 26 sjukvårdshuvudmännen som skall tillse att det inom deras geografiska och befolkningsmässiga ansvarsområden finns en ändamålsenlig organisation för sjuktransporter. Lagen innebär inga hinder för huvudmännen att lägga ut driften på entreprenad.

Under 1990 utfördes 733 000 ambulansuppdrag till ett sammanlagt värde av drygt 1 miljard kr. På marknaden finns tre olika typer av utförare eller producenter: landstingens egna ambulanser, de kommunala räddningstjänsterna som driver ambulansverksamhet på entreprenad samt ett mindre antal privata ambulansföretag.

Som mått på konkurrenstrycket har förekomsten av anbudstävlan valts och frågeställning har varit i vilken omfattning huvudmännen fördelar driftsansvaret på olika utförare efter anbudstävlan. Resultatet av studien visar att av totalt 99 redovisade avtal var endast 4 avtal tecknade efter upphandling i konkurrens. Landstingets enheter har inte deltagit i några anbudstävlingar. Slutsatsen är att konkurrenstrycket är obefintligt på denna marknad.

Kännetecknande för marknadsbilden är att de privata ambulanserna är betydligt mer perifert stationerade än de som drivs i de kommunala räddningstjänsternas och landstingens regi. Det innebär att de privata ambulanserna har förbehållits uppdragsglesa upptagningsområden i förorter och i glesbygdskommuner. Skillnader med avseende på vilka områden olika utförare betjänar avgör produktionsförutsättningarna och begränsar möjligheterna för generella kostnadsjämförelser. Producenternas genomsnittliga kostnad per uppdrag kan därför inte användas som mått på produktivitet.

Erfarenheter

Relevanta kostnadsjämförelser har kunnat göras i de fåtal fall när räddningstjänsterna och privata entreprenörer tävlat om en och samma lokala marknad (upptagningsområde). I dessa fall har de privata ambulansföretagen lämnat offerter som inneburit kostnadsreduktioner till given kvalitet på mellan 22 % och 27 % för berörda landsting. Konkurrens är uppenbarligen ett användbart medel att förbättra driftsekonomin.

Enligt SPKs bedömning är förutsättningarna för anbudstävlan goda. Det finns således inga avgörande hinder mot att systematiskt utnyttja anbudstävlan som medel att åstadkomma ett konkurrenstryck på marknaden för ambulanstjänster.

I den enkät som samtliga huvudmän besvarat ställdes frågor angående förekomst av kostnadsutvärderingar och utnyttjande av eventuella verksamhetsspecifika nyckeltal för att beskriva produktivitet och/eller effektivitet. Svaren visar bland annat att endast åtta huvudmän kunde redovisa uppgifter om insatstiden, dvs. tiden från larm tills dess att ambulansen är framme hos den skadade, för akuta uppdrag utförda 1990. Vidare hade över hälften av huvudmännen svårigheter med att redovisa uppgifter över egen regiverksamhetens lokalkostnader.

Mot bakgrund av gjorda iakttagelser och i syfte att förbättra resursutnyttjandet inom svensk ambulanssjukvård föreslår SPK att huvudmännen överväger.

- att landstingen undersöker möjligheterna till en uppdelning i beställar- och utförarfunktioner för att underlätta införandet av konkurrens med deltagande från såväl landstingens egna enheter som externa anbudsgivare

- att ersätta direktupphandlingar med anbudstävlingar med ett så brett deltagande som möjligt med definierade krav på sjukvårdskompetens, dvs. ett beteende i överensstämmelse med bestämmelserna i upphandlingsreglementet (UR)

- att resursutnyttjandet inom den uppdragstyp som har lägst prioriteringsgrad, s.k. sjuktransporter (prio 3), ses över och prövas mot andra färdmedel än ambulanser samt att ett kritiskt alternativkostnadsresonemang förs inför beslut om utstationering (alt. indragning) av ambulanser

- att de landsting som under 1990 inte kunnat särredovisa kostnaderna för ambulansverksamheten på ett tillfredsställande sätt förbättrar sin redovisning och att resurser avsätts för arbete med självkostnadspriser och andra beskrivande nyckeltal, t.ex. insatstider/väntetider, i syfte att stimulera till utvärderingar av resursanvändning och prestationer, bl.a. hur väl den medicinsk tekniska utrustningen nyttjas.

5.3.8 Slutsatser

De redovisade studierna visar att det finns ekonomiska såväl som andra fördelar med att utsätta kommunal verksamhet för konkurrens. För de studerade tekniska verksamheterna är det klart belagt att anbudsupphandling leder till lägre kostnader.

I de studerade "mjuka" verksamheterna har inga större samhällsekonomiska besparingar kunnat påvisas. Däremot har den alternativ barnomsorgen bedömts öka valfriheten och därmed bidragit till en högre välfärd. I socialstyrelsens rapport poängteras också att den enskilda vården har stimulerat nytänkandet och i många fall varit en motor i metodutvecklingen, främst inom missbruksvården.

Det bör emellertid observeras att varken i fråga om barnomsorg eller hem för vård och boende rör det sig om egentlig entreprenadverksamhet, i varje fall inte med de definitioner som vi givit begreppet i kap. 4. Man kan därför inte utesluta att man genom att tillämpa anbudsupphandling och använda ett professionellt upphandlingsförfarande även inom dessa områden skulle kunna göra betydande besparingar.

Inom båda dessa områden råder det på många håll i landet en bristsituation. För att pressa kostnaderna krävs att både konkurrens- och upphandlingsreglerna tillämpas striktare samt att olika åtgärder vidtas för att stimulera utbudet av platser inom barnomsorgen resp. hem för vård och boende. En skärpt etableringskontroll och prisreglering kan däremot inte enligt vår mening lösa kostnadsproblemet.

Exemplet social hemtjänst uppfyller våra kriterier på en entreprenad, men även här skedde upphandlingen i en bristsituation. I detta fall var ett motiv för att pröva entreprenad att kommunen hade svårigheter att få personal till sin verksamhet. Som alternativ till egenregi hade man egentligen bara ett företag som var aktuellt. Exemplet belyser svårigheterna att snabbt åstadkomma marknadsliknande lösningar och konkurrens inom en verksamhet som av tradition bedrivits av kommunen enligt en viss bestämd lösning.

6. KOMMUNAL UPPHANDLING

6.1 Gällande regler

Kommunallagen innehåller inga regler om den kommunala upphandlingen utan kommunerna får själva bestämma regler för sin upphandling. I anslutning till att de statliga upphandlingsbestämmelserna trädde i kraft 1974 beslutade kommunförbunden att rekommendera sina medlemmar att anta ett kommunalt upphandlingsreglemente (UR). Detta liksom tillhörande anvisningar ansluter sig i stort till den statliga upphandlingsförordningen (1986:366) -UF- och riksrevisionsverkets föreskrifter till denna.

Enligt förslag i prop. 1973:73 angående riktlinjer för den offentliga upphandlingen borde kommunerna anpassa sig till dessa riktlinjer på frivillig väg. Detta har numera även skett. Flertalet kommuner har antagit UR eller upphandlingsregler som i stort överensstämmer med UR. I enskilda fall förekommer dock att vissa kommuner gör avsteg från UR.

Den senaste utgåvan av UR och anvisningarna utkom i september 1983.

I nämnda proposition konstateras att principen om affärsmässighet skall vara vägledande för den statliga upphandlingen. Härigenom skapas förutsättningar för en från statsfinansiell synpunkt mest fördelaktig upphandling. Den bör även allmänt sett vara mest gynnsam från samhällsekonomisk

synpunkt. En väsentlig förutsättning är härvid att konkurrens föreligger mellan olika leverantörer.

I UF och UR redovisas *tre former* av upphandling, nämligen sluten upphandling, förhandlingsupphandling och direktupphandling. I tillämpningsbestämmelserna anges att *sluten upphandling* skall användas då förfrågningsunderlagen kan specificeras så klart att det kan ligga till grund för reell tävlan mellan anbudsgivare och att förhandlingar inte behövs. *Förhandlingsupphandling* skall användas då det klart framgår att affärsmässigt godtagbara villkor inte kan erhållas genom sluten upphandling. Denna upphandlingsform skall användas även då myndighetens kostnader för att utarbeta förfrågningsunderlag för sluten upphandling inte skulle bli rimliga med hänsyn till upphandlingens storlek och karaktär. *Direktupphandling* får användas endast om upphandlingen avser mindre belopp, om myndigheten vid brådskande och oförutsedda behov inte hinner tillämpa någon annan upphandlingsform eller om synnerliga skäl talar för direktupphandling skall användas.

Enligt UF och UR skall det anbud som är mest förmånligt antas. Detta bidrar till att skapa reella förutsättningar för konkurrensen i upphandlingen. Ett förhållande som skiljer sig från praxis i andra länder är att myndigheterna är skyldiga att pröva även sådant anbud som inkommer från en icke tillfrågad anbudsgivare.

Det kan vara svårt att entydigt ange vad som i olika upphandlingssituationer bör inbegripas i affärsmässigheten. En avvägning av relevanta omständigheter bör göras i varje särskilt fall. Det offererade priset är alltid en viktig faktor, men behöver i och för sig inte vara avgörande för om ett anbud skall antas eller inte. I många fall måste man väga pris mot kvalitet. Även andra faktorer kan behöva tas med i bedömningen t.ex. anbudsgivarens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheterna att få god service och framtida driftskostnader.

Myndigheterna får bedöma upphandlingen enbart som en affärstransaktion. Den upphandlande myndigheten skall uppträda så att den med full kraft kan hävda statens eller kommunens intressen och därmed göra fördelaktiga upphandlingar. Ett sådant uppträdande kan exempelvis uppnås genom ökad samverkan mellan myndigheterna och genom att valet av beställnings-tidpunkt anpassas med hänsyn till säsong- eller konjunkturfluktationer.

Grundläggande principer i nuvarande upphandlingsregler är även kraven på rättssäkerhet och offentlighet.

UF och UR har i huvudsak samma innehåll. En skillnad är att UF innehåller särskilda bestämmelser om moms. I UF föreskrivs också att det vid en statlig myndighet skall finnas en dokumenterad redogörelse för de skäl på vilket ett anbud har antagits och vad som i övrigt har förekommit vid anbudsprövningen, medan detta i UR bara ges som en bör-regel. Den viktigaste skillnaden är att ett beslut om statlig upphandling inte går att överklaga, medan kommunala upphandlingsbeslut kan överklagas genom kommunalbesvär till kammarrätten av alla invånare i kommunen. Företagare som inte är bosatta i kommunen kan formellt inte besvära sig. I praktiken kan man få en prövning till stånd genom en bulvan.

De kommunala revisorerna har även möjlighet att kontrollera att de kommunala förvaltningarna bedriver en effektiv anskaffningsverksamhet och följer det kommunala upphandlingsreglementet.

6.2 Upphandlingens omfattning och synpunkter på reglerna

Nordiska ministerrådet har nyligen genomfört en undersökning rörande lokala och regionala myndigheters inköp/upphandling. I rapporten "Hur görs inköp/upphandling i några amt, fylkeskommuner, landsting och städer i

Danmark, Finland, Norge och Sverige" (Nordiska ministerrådet 1990:63) anges följande statistiska uppgifter rörande den totala upphandlingen per år i Sverige.

Kommunerna

Totalt 66 miljarder kr., varav hälften avser upphandlingar av varor och hälften av tjänster.

Landstingen

- Varor : 9,2 miljarder kr.
- Tjänster, inklusive hyror och förbrukningsutgifter: 10,9 miljarder kr.
- Externa investeringsutgifter för byggnader, mark och inventarier: 13 miljarder kr.

I rapporten anges bl.a. följande om upphandlingen i Sverige:

- Samtliga de sex svenska kommuner och fyra landsting som ingått i ministerrådets undersökning har antagit UR.

- I UR finns inga bestämmelser om preferenser eller hemortsprinciper, men en kommun anger att man enligt praxis vid upphandling av maskiner, transportfordon, virke och grus skall köpa från företag inom kommunen i de fall det finns flera leverantörer. I en annan kommun har skolnämnden tagit ett uttalande att upphandlingen skall genomföras lokalt. Motivet bakom tillämpningen av hemortsprincipen är att man vill främja den egna ortens arbetskraftsutveckling.

- Vid upphandlingar används vanligen begränsad anbudsförfrågan. Man vänder sig till de företag som man normalt har kontakt med. Skriftligt förfrågningsunderlag utformas normalt vid större upphandlingar. Undersökningen visar att det verkar vara ytterst ovanligt att förfrågningsunderlag utformas på annat språk än svenska.

- Huvuddelen av kommunerna annonserar i lokalpressen om planerade upphandlingar av bygg- och anläggningsarbeten. Vid upphandling av varor och tjänster är det mycket ovanligt att annonsering används.

- Avtal om upphandling sluts vanligen med företag i den egna kommunen. Med något enstaka undantag förekommer det inte att avtal sluts med företag belägna utanför Sveriges gränser.

- Alla kommuner, med ett undantag, uttrycker önskemål om att öka konkurrensen. Detta skulle kunna uppnås t.ex. genom att vidga kretsen av företag som tillfrågas och genom att fråga branschföreningar.

Av bl.a. NOs ärenden och ministerrådets undersökning kan vi dra slutsatsen att betydande besparingar bör kunna göras genom en mera affärsmässig upphandling och en striktare tillämpning av gällande upphandlingsregler. Det finns även ett behov av att anpassa de svenska reglerna till EGs upphandlingsdirektiv.

6.3 EGs regler

Inom EG har man länge försökt att garantera att alla EG-företag har en rättvis chans att få offentliga uppdrag och beställningar. Statliga och andra offentliga organs upphandling inom EG har beräknats uppgå till ca 4 500 miljarder kronor, vilket motsvarar omkring 15 % av EGs bruttonationalprodukt (BNP). Av EGs totala BNP beräknas 7-10 % kunna bli föremål för en ökad internationell konkurrens genom nya direktiv och en skärpt tillämpning av gällande direktiv om offentlig upphandling. Den potentiella besparingen i offentliga utgifter genom ökad konkurrens beräknas uppgå till 0,5 % av EGs BNP.

EG har hittills utfärdat ett 20-tal direktiv och förslag till direktiv om offentlig upphandling. En sammanställning över EGs regelverk på upphandlingsområdet har redovisats i utrikesdepartementets skrift *Offentlig upphandling i ett nytt Europa - Fakta Europa*, 1990:4.

EGs upphandlingsdirektiv och direktiv för offentliga arbeten skärptes 1988. Förslag till direktiv har även lagts fram om upphandling inom energi-, transport-, vatten- och telekommunikationssektorn samt för övriga tjänster. EG-direktiven omfattar både statlig och kommunal upphandling inklusive

inköp som görs av statliga eller kommunala bolag. Direktiven gäller för all upphandling som ligger över visssa tröskelvärden, nämligen

- Varuupphandling: ca 1-1,5 milj. kr.

- Bygg- och anläggningsarbeten: ca 37,5 milj. kr.

- Energi-, transport-, vatten- och telesektorerna (exkl. bygg- och anläggningsarbeten): ca 3-4,5 milj. kr.

- Övriga tjänster (förslag till direktiv): ca 1-1,5 milj. kr.

Upphandlingar över dessa beloppsgränser skall redovisas i Official Journal. Direktiven innehåller regler om anbudsförfarande, tekniska specifikationer, publiceringskrav, minimitider för anbudslämnande och val av anbud. De tekniska specifikationerna skall följa global eller europeisk standard om en sådan finns.

För att förbättra efterlevnaden av EGs regler har ett förslag till rättsmedelsdirektiv för upphandling av varor samt bygg- och anläggningsarbeten lagts fram. Det skall träda i kraft 1 december 1992. Syftet med rättsmedelsdirektivet är att ge garantier för att föreskrivna procedurer följs. Olagliga beslut kan upphävas och skadestånd utdömas till drabbade företag. Var och en som är eller har varit intresserad av att erhålla ett kontrakt om offentlig upphandling och som har skadats eller riskerar att skadas av en påstådd kränkning skall ha rätt att föra talan hos en oberoende nationell instans vars ledamöter tillsätts och arbetar enligt samma villkor som domare.

Kontrollen av att upphandlingsreglerna följs skall normalt göras av nationella organ, men klagomål kan även lämnas till EG-kommissionen. Kommissionen kan också ta upp en fråga på eget initiativ. Innan ett kontrakt sluts kan kommissionen, om den finner att det föreligger en klar och tydlig

kränkning av EG-reglerna om offentlig upphandling, agera på följande sätt. Kommissionen underrättar medlemsstaten och den upphandlande myndigheten om att den anser att en kränkning av reglerna förekommit och kräver att missförhållandet rättas till. Den berörda medlemsstaten måste svara inom 21 dagar på ettdera av följande sätt:

a) med en bekräftelse av att kränkningen har rättats till
b) med en förklaring till varför rättelse inte har skett
c) med en underrättelse om att upphandlings-proceduren har inhiberats av den upphandlande myndigheten.

Tillämpningen av EGs upphandlingsregler har successivt förbättrats. Antalet anbudsnotiser i Official Journal har ökat från ca 10 000 år 1986 till över 40 000 år 1990. I en rapport från Sveriges EG-delegation (1991-09-20) anges bl.a. följande om offentlig upphandling: "Kommissionen konstaterar att de största problemen med bristande efterlevnad under 1990 bestått i eftersläpning i implementering av direktiven (Spanien, Portugal, Italien), felaktig hantering av publiceringsplikten, icke-iakttagande av urvalskriterierna samt gynnande av regionala företag. I det fall av överträdelsetalan som kommissionen behandlat under året, framhålls bristfällig avgränsning av direktivens tillämpningsområden och av de uteslutna sektorerna (Portugal); vidare utebliven publicering i Official Journal i brådskande fall men som inte berättigat till undantag enligt reglerna (Spanien). Slutligen hänvisas till felaktigt anbudsförfarande i ett fall i Italien där endast sedan länge "ackrediterade" regionala företag tillställdes anbudshandlingarna".

Förutom vad gäller information och rättsmedel överensstämmer de svenska upphandlingsreglerna (UF och UR) i stort med EGs. En väsentlig skillnad är dock att förhandlingsupphandling enligt EGs regler enbart får förekomma under vissa villkor.

I EGs regelverk finns inga förbud mot kommunala utförarenheter att lämna anbud bara dessa följer upphandlingsreglerna och statsstödsreglerna. Vid låga bud görs normalt en undersökning om dessa beror på subventioner.

6.4 Obligatorisk anbudskonkurrens

De svenska upphandlingsreglerna innehåller inga tvingande regler om att kommunerna skall handla upp varor och tjänster i konkurrens, utan bara förfaranderegler om man skulle välja att inte själv tillverka varorna eller utföra arbetena med egen personal. Med hänsyn till de regler om den kommunala kompetensen som finns i kommunallagen (se avsn. 5.3) måste dock de flesta industriprodukter upphandlas och även vissa tjänster.

I EGs gällande regelsystem finns inga krav på obligatorisk anbudsinfordran utan valet är fritt liksom i Sverige. I förslag till direktiv för upphandling av tjänster finns däremot bestämmelser som tar sikte på arbeten i egen regi (in house performance). Någon obligatorisk anbudsinfordran föreslås inte. Tanken är att en upphandlande myndighet årligen skall informera om omfattningen av vissa typer av egenregiverksamhet. Därigenom kan en intresserad entreprenör på eget initiativ komma med ett anbud som gör att myndigheten får ett bättre underlag för att producera tjänsten i fråga.

Obligatorisk anbudsupphandling i Storbritannien

I Storbritannien finns det numera särskilda regler om obligatorisk anbudkonkurrens (Compulsory Competitive Tendering - CCT). De brittiska kommunerna får numera bara utföra arbete i egen regi om de gått ut med anbudsinfordran och vunnit kontraktet i öppen konkurrens.

Obligatorisk anbudsupphandling föreskrevs redan i Local Government Planning and Land Act 1980, men gällde då bara nybyggnadsarbeten,

fastighetsunderhåll och motorvägsarbeten. Från och med 1988 gäller en ny lag - Local Government Act 1988 - som tvingar kommunerna att begära in anbud på avfallshantering, gaturenhållning, gatuunderhåll, måltidsverksamhet, parkförvaltning, fordonsunderhåll och städning. I slutet av förra året beslutades vidare att fr.o.m. 1992 obligatorisk anbudskonkurrens också skall gälla den kommunala sport- och fritidsverksamheten.

Den nya brittiska lagstiftningen innebär skärpta krav på den kommunala egenregiverksamheten. Den skall lämna in ett skriftligt anbud och kan aldrig få högre anslag än kostnaden i anbudet. Den är också skyldig att redovisa de olika verksamheterna separat, så att man lätt skall kunna kontrollera att kommunerna inte gynnar egenregiverksamheten. Egenregiverksamheten måste också lägga på ett avkastningskrav på sitt anbud som motsvarar en avkastning på fem procent av använt kapital. Det finns också en rad detaljerade regler om hur kontrakten skall se ut, hur många entreprenörer som minst måste bjudas in att lämna anbud osv.

CCT-lagen är omfattande och detaljerad. I själva lagen anges dock bara huvudprinciper. Närmare rekommendationer för lagen tillämpning - Code of Practice for Compulsory Competition - har utarbetats av en särskild kommitté - the Competition Joint Committee - vid Chartered Institute for Accounting and Finance.

Erfarenheter

Erfarenheterna från de första årens tillämpning av CCT-lagen visar att de kommunala myndigheterna har lyckats att hålla de tidsgränser för införandet av anbudskonkurrens inom olika områden som anges i lagen. Förutom vissa oklarheter i lagen såsom innebörden av begreppet "konkurrensmotverkande beteende" och "icke kommersiella aspekter" har kommunerna inte haft några problem att tolka lagens krav.

Myndigheterna har tillämpat detaljerade kontrakt och specifikationer. Servicenivån enligt kontrakten har vanligen legat på samma nivå som tidigare, men konkurrensen har lett till klarare specifikation av standarden. Konkurrensen har också lett till en ändring av metoder i syfte att förbättra produktiviteten, t.ex. anskaffning av arbetsbesparande maskiner.

En utvärdering av CCT-lagens tillämpning har gjorts av Institute of Local Government Studies, vid universitetet i Birmingham. I rapporten *Competitive Tendering for Local Authority Services - Initial experiences* (London:HMSO, 1991) redovisas följande resultat.

Näringslivets intresse för att delta i anbudskonkurrensen har varit högt, men antalet faktiskt angivna anbud litet. Vid utvärderingen av anbuden har förutom priset vanligen även erfarenheter och finansiell status samt anbudets tekniska art beaktats. Den privata sektorn har i genomsnitt vunnit 17 % av anbudstävlingarna. De privata har varit mest framgångsrika när det gäller sophämtning, gaturenhållning, fordonsvård och städning. Här har de tagit hem mellan 20 och 40 % av kontrakten. Då det gäller måltidsverksamhet har det däremot varit svårt att få anbud och de privata företagen har här fått knappt 2 % av kontrakten.

De kommunala myndigheterna har vidtagit en rad åtgärder för att förbättra sin konkurrenskraft. Ofta har man organiserat särskilda utförarenheter - Direct Service Organisation (DSO). Lagen innehåller inga krav på att skilja på beställare och utförare (clients/contractors). Konkurrensen har emellertid lett till en klar sådan åtskillnad.

Konkurrensen har lett till mer av entreprenöranda och kostnadsmedvetande, särskilt inom DSO. Kravet på avskild redovisning välkomnades av DSOs företagsledningar då den erbjöd större självständighet och kontroll liksom klarare redovisningsregler. Budget- och redovisningssystemen ansågs dock behöva förbättras för att möta de nya kraven.

De personalansvariga upplevde att konkurrensreglerna har varit mindre svåra att hantera än väntat. I 57 % av fallen där kontrakt slutits har detta medfört en reduktion av arbetsstyrkan. Reduktionen var särskilt stor inom sophämtning (16,9 %), vägrenhållning (25,7 %) och lokalvård (18,5 %). Produktiviteten har ökat genom ändrade arbetsmetoder och ökad mekanisering.

De ekonomiska effekterna av konkurrensen är svåra att bedöma på grund av att ändrad servicenivå och ändrade redovisningsmetoder medfört att man inte kan göra en enkel före-efteranalys. Utvärderingen visar på en *total kostnadsreduktion på 6-7 %*, men med stora variationer mellan olika verksamheter och från kontrakt till kontrakt. Störts besparing har man haft inom lokalvården.

Kostnaderna för att förbereda konkurrensupphandlingarna har varit relativt små. De har i genomsnitt uppgått till omkring 2,5 % av den totala kontraktssumman. En stor del av förberedelsearbetet har endast inneburit engångsutgifter.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att det första steget av den obligatoriska anbudskonkurrensens genomförande har varit framgångsrik. Även om systemet medfört vissa nackdelar, har det inneburit väsentliga vinster för samhället. Införandet av konkurrens har medfört ändrade attityder och en ökad förändringsbenägenhet. Hittills har konkurrensen inom många områden varit begränsad. De långsiktiga vinsterna av anbudskonkurrens kan därför eventuellt bli större.

Genomförandet av obligatorisk anbudskonkurrens har skett parallellt med genomförandet av privatiseringsprogrammet. Huvudsyftet med CCT-lagen har varit att öka effektiviteten i de kommunala verksamheterna, men indirekt kommer lagen även att leda till en successiv privatisering av produktionen av kommunala tjänster. En kommun i Storbritannien får

nämligen bara bedriva verksamhet inom sitt eget område. Och om man förlorar ett kontrakt till ett privat företag har man därför svårt att ta igen förlusten.

CCT-lagen har hittills främst inneburit en minskning av antalet kollektivanställda, men en ökning av antalet tjänstemän på grund av ökade uppgifter med att administrera upphandling.

För närvarande diskuteras att utvidga CCT-lagens tillämpningsområde till olika administrativa verksamheter i kommunen, t.ex. fysisk planering, datatjänster och revision.

7. KOMMUNERNA OCH KONKURRENSLAGEN

I 1 kap. regeringsformen (RF) fastläggs fem grundläggande principer för det svenska statskicket, nämligen

- demokratin,
- det representativa statsskicket,
- parlamentarismen,
- den kommunala självstyrelsen,
- maktutövningen under lagarna.

Den kommunala självstyrelsens betydelse är uppenbar, genom att principen om den skrivits in redan i RFs portalparagraf. Begreppet kommunal självstyrelse definieras emellertid inte närmare vare sig i regeringsformen eller i förarbetena, utan lagstiftarna har medvetet valt att inte låsa kommunernas rätt att genom egna initiativ utveckla egna lokala lösningar på uppkomna problem. I motiven till RF (prop 1973:90) sägs följande:

Av grundläggande betydelse för kommunernas kompetens är emellertid att de utöver sina särskilda åligganden har en fri sektor inom vilken de kan ombesörja egna angelägenheter. Inom detta område finns alltså utrymme för en kommunal initiativrätt. Denna initiativrätt kan sägas bilda en kärna i den kommunala självbestämmanderätten som bör komma till klart uttryck i RF. Jag föreslår därför att det redan i RFs inledande paragraf tas in en bestämmelse med innehåll att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom

genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. Det senare uttrycket är visserligen obestämt, men det kan likväl anses belysande när det gäller att ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna.

I kommunallagen (1990:900) anges de legala gränserna för den kommunala kompetensen. Bestämmelser om kommunernas och landstingens befogenheter i 2 kap. 1 § är utformad som en s.k. generalklausul (se avsn. 5.2.3).

De vida ramar för det kommunala självstyret som RF och kommunallagen ger gör att kommunernas agerande kan komma i konflikt med de mål som uppställts för konkurrenspolitiken. Konflikt kan härvid uppkomma i följande fyra fall; nämligen när kommuner och landsting

- själva uppträder på marknaden som producent och säljare av varor och tjänster (kommunen som näringsidkare)
- ger ett ekonomiskt stöd till näringsidkare
- upphandlar varor och tjänster
- med stöd av olika speciallagar fattar beslut om tillstånd m.m. (myndighetsutövning).

7.1 Kommunen som näringsidkare

I 2 § konkurrenslagen (KL) finns en central bestämmelse om konkurrensbegränsningar som har skadliga ekonomiska verkningar (missbruksbestämmelsen). Vid prövningen enligt denna paragraf görs en bedömning från fall till fall av konkurrensbegränsningens verkningar på prisbildningen, effektiviteten inom näringslivet och berörda företags näringsutövning. Om konkurrensbegränsningen i något eller några av dessa avseenden anses från allmän synpunkt otillbörlig och därför har skadlig verkan, skall NO - och i sista hand marknadsdomstolen (MD) - söka förhindra denna verkan.

Ett ingripande enligt KL kan bara riktas mot den som är näringsidkare. Med näringsidkare förstås var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. Här omfattas såväl fysiska som juridiska personer liksom statliga och kommunala organ som driver näring. Något krav på vinstsyfte finns inte. (prop 1981/82:165, sid 251)

Tillämpningen av konkurrenslagstiftningen inom det kommunala området har prövats av MD i ett ärende där en kommun drev trafikskola genom kommunens skolstyrelse. I sitt beslut (PKF 1974:1-2) angav domstolen att kommunen vid utövande av trafikskoleverksamhet med hänsyn till att allmänheten erbjöds tjänster mot avgifter var att anse som företagare i lagens mening.

Begreppet näringsidkare finns även i angränsande lagstiftning bl.a. avtalsvillkorslagen och marknadsföringslagen. Från MDs praxis märks MD 1976:15, *skorstensfejarmästare Ek*. I fallet fann domstolen att avtalsvillkorslagen för konsumentförhållanden ej var tillämplig, därför att sotning bl.a. på grund av tvångsmässigheten ses som ett utflöde av offentlig myndighetsutövning. Att en verksamhet bedrivs i offentlig form behöver i sig inte utesluta att producenten betraktas som näringsidkare. I ett fall enligt marknadsföringslagen MD 1990:4, *Storstockholms Lokaltrafik (SL) angående bonus vid samlande av månadsmärken* fann domstolen att SL var näringsidkare trots att SL enligt yrkestrafiklagen har monopol på verksamheten och den regionala kollektivtrafiken är kraftigt skattesubventionerad.

NO har i ärenden enligt KL vid sin bedömning av om kommunen varit att betrakta som näringsidkare utgått från ovan nämnda beslut av MD. Även inom reglerade verksamheter, t.ex. folktandvård (NO 1987:316), har kommunen ansetts vara näringsidkare, med hänsyn till att avgifter uttagits.

I samtliga dessa fall har huvudfrågon gällt om kommunen har tillämpat en underprisättning, dvs. om man har subventionerat verksamheten med

skattemedel. I regel har det inte gått att fastställa om verksamheten faktiskt har subventionerats, eftersom kommunen inte tillräckligt noggrant särredovisat kostnader och intäkter för den konkurrensutsatta verksamheten. Det har därför varit svårt för NO att bedöma graden av subvention och att göra en avvägning mellan å ena sidan eventuella allmänna intressen av att verksamheten subventioneras, och å andra sidan de negativa effekter som detta kan leda till för privata företagare. Under den tid som den nuvarande konkurrenslagen har funnits har NO inte drivit något sådant ärende till marknadsdomstolen. I sammanhanget kan nämnas att MD i det ovan refererade ärendet om kommunala trafikskolor inte ansåg att kommunens underprissättning medförde skadlig verkan i lagens mening. Ett skäl för domstolens ställningstagande var härvid att trafikskoleområdet tillhör utbildningsområdet, som till stor del genom samhällets engagemang är undantaget konkurrens.

NOs ärenden har vanligen avslutats med uttalanden om önskvärdheten av restriktivitet när det gäller omfattningen av extern kommunal affärsverksamhet och om behovet av att särredovisa konkurrensutsatt kommunal verksamhet (se t.ex. NO 1984:254 - *Kommunal affärsverksamhet i Piteå kommun*). NO har också uttalat den principiella uppfattningen att en konkurrensutsatt verksamhet skall bära sina egna kostnader (se t.ex. NO 1987:127 - *Underprissättning i kommunal verksamhet - camping*).

NOs uttalanden har i många fall lett till en intern debatt i de kommuner som varit föremål för NOs prövning. Inom kommunen har det funnits grupperingar som tyckt att NOs kritik varit berättigad resp. oberättigad.

Kommunförbundet är starkt kritiskt till NOs agerande i dessa ärenden. Detta trots att kommunen inte i något fall tvingats vidta några åtgärder. Förbundet har bl.a. påtalat att granskning av kommunal verksamhet är en perifer uppgift för NO och att hänsyn måste tas till de speciella villkor och syften som gäller för kommuner, t.ex. den grundlagsfästa kommunala själv-

styrelsen. Förbundet anser att NO inte får bli ett verktyg för en vidgad statskontroll.

I en artikel i Förvaltningsrättslig tidskrift har docent Alf Bohlin pekat på att det finns ett motsatsförhållande mellan kommunallagens krav på att avgifterna högst får täcka självkostnaden och NOs krav att kommunen på en konkurrensutsatt marknad inte bör sälja sina tjänster under marknadspriset. (Se *NO och kommunerna - En kollision mellan kommunal rätt och näringsrätt*, FT 1985, s.81.)

Enligt reglerna i kommunallagen har en kommun full frihet att helt eller delvis finansiera en viss verksamhet med avgifter respektive skattemedel. Det kan härvid uppkomma en konflikt mellan det kommunala självstyret och konkurrenslagens mål. Risken för sådana konflikter kommer i framtiden att öka genom att allt mer av den kommunala verksamheten avgiftsfinansieras och genom att privata företag i ökad utsträckning engagerar sig inom traditionella kommunala verksamhetsområden såsom t.ex. vårdområdet. I ett läge med stora budgetunderskott i kommunerna finns det också önskemål om att utnyttja befintliga kommunala resurser för att starta nya affärsområden i syfte att öka kommunens intäkter eller slippa att avskeda personal.

De regler enligt kommunallagen som gäller för kommunernas befogenheter att bedriva näringsverksamhet utanför sitt eget område har behandlats i avsnitt 5.2.3. Frågan om en viss kommunal uppdragsverksamhet är kompetensenlig prövas inte enligt reglerna i konkurrenslagen. I de fall NO och MD prövat om en kommun, som bedrivit entreprenadverksamhet utanför sitt eget område, varit näringsidkare och om en skadlig konkurrensbegränsning förelegat, har emellertid också ofta frågan om verksamhetens kompetensenlighet samtidigt varit föremål för prövning av kammarrätten/-regeringsrätten enligt reglerna i kommunallagen.

7.2 Kommunala subventioner till näringsidkare

Om en kommun ger subventioner till en viss företagare kan detta komma att försvåra eller hindra andra företagares näringsutövning. Eftersom kommunen i dessa fall inte agerar som näringsidkare är det inte möjligt att förhindra sådana subventioner med stöd av generalklausulen i konkurrenslagen.

NO skall enligt sin instruktion även uppmärksamma samhällsåtgärder som får olämpliga konkurrensbegränsande effekter och, där så behövs, verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks. I de fall kommunen inte är en näringsidkare kan emellertid NO göra påpekanden och erinringar till kommunen om att beakta konkurrensaspekten när man ger bidrag till en viss verksamhet, men rättsligt sett behöver inte kommunen beakta NOs synpunkter.

Sedan NO i sin instruktion 1982 fick utökade befogenheter att bevaka konkurrensförhållandena inom den offentliga sektorn har NO i flera ärenden behandlat kommunal bidragsgivning till näringsidkare. Det har bl.a. gällt bidrag till följande typer av verksamheter: cafélokal (307/84), bad (388/84), hotell (135/85 och 353/89), ridanläggning (118/86), danskursverksamhet (255/89) och restaurangrörelse (415/89). NOs påpekanden har i allmänhet inte lett till några åtaganden från kommunens sida, men de har påverkat opinionsbildningen i de aktuella kommunerna. Inte i något fall har NO vänt sig till regeringen med förslag till åtgärder.

Enligt kommunalrättslig praxis får en kommun vidta åtgärder för att allmänt främja det enskilda näringslivet i en kommun. Individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det är nödvändigt för att motverka större arbetslöshet eller om det finns andra särskilda skäl till detta. Sådana särskilda skäl kan t.ex. vara att man vill upprätthålla en viss service genom stöd till en livsmedelsaffär eller att man vill trygga tillgången på

hotell och restauranger i kommunen genom ett stöd till ett visst företag. Kommunens stöd kan härvid ske genom att man ger direkta bidrag, men även genom borgensåtaganden eller genom att man säljer eller ställer mark och lokaler till förfogande till ett subventionerat pris.

Kommunala stöd till näringsidkare kan allvarligt störa marknadens funktionssätt. Statsmakterna har intagit en restriktiv inställning till sådan stödgivning. I förarbetena till den nya kommunallagen (prop. 1990/91: 117) understryks att det inte längre är lämpligt med kommunalt stöd till enskilda företag - av uppehållande art - för att motverka arbetslöshet.

7.3 Kommunen som upphandlare

I KL finns särskilda regler som anbudslämnare måste iaktta. Det s.k. anbudskartellförbudet gäller även i de fall en kommun uppträder som entreprenör på marknaden. KL innehåller däremot inga särskilda regler om näringsidkares inköp eller upphandling av varor och tjänster.

Om köparen är en statlig eller kommunal myndighet finns som nämnts i kap. 6 särskilda regler i upphandlingsförordningen och kommunernas upphandlingsreglemente. Principerna i dessa stämmer väl överens med konkurrenslagstiftningens mål att få till stånd en konkurrens som främjar effektiviteten i näringslivet och pressar priserna.

I förarbetena till KL (prop. 1981/82:165, s. 232) anges följande

Även regler som gör att viss verksamhet i stort sett endast kan bedrivas i offentlig regi, t.ex. utbildning och sjukvård, utestänger konkurrensen. I syfte att främja konkurrensen och hushålla med medel bör bl.a. kommunerna utnyttja möjligheterna att anlita enskilda företag för uppköp, när dessa företag kan erbjuda bättre villkor än vad verksamhet i det allmännas egen regi skulle innebära. Man får här även uppmärksamma om verksamhet i

sådan regi kan skada konkurrensförutsättningarna på en marknad på ett sätt som är till nackdel för konsumenterna.

NO har i ett stort antal ärenden behandlat frågan om kommunal upphandling. Ärendena har bl.a. gällt upphandling av busstrafik (308/88), skolskjutsar (273/87), vägran att teckna avtal för färdtjänst/taxi (252/88), anbudsvillkor för entreprenörstädning (63/86), vägran att anta anbud för sjukvårdsinstrument (315/85) och transporter av miljöfarligt avfall (191/86). NO har i dessa ärenden gjort en konkurrensrättslig bedömning som då även varit relaterad till principerna i UR. Det har härvid i första hand inte varit frågan om att fastslå om det kommunala upphandlingsreglementet följts eller inte, utan snarare hur kommunen agerat på marknaden och vilka effekter detta uppträdande får från konkurrenssynpunkt. NO synes i dessa ärenden inte ha betraktat köparen, dvs. kommunen, som en näringsidkare och därför liksom vid bidragsärenden begränsat sig till att göra påpekanden. NO har härvid i flera fall kritiserat kommunerna för att de inte bedrivit sin upphandling på ett affärsmässigt och objektivt sätt vilket enligt NO kan leda till klart negativa ekonomiska konsekvenser från konkurrenssynpunkt och därmed för kommunmedlemmarna.

I några fall har även NO kritiserat kommuner för att deras upphandlingsreglementen avvikit från upphandlingsreglementet och för att när man överlåtit upphandling av en kommunal service på ett kommunalt bolag inte föreskrivit att bolaget skall tillämpa upphandlingsreglementet. NO har bedömt detta vara negativt från konkurrenssynpunkt, särskilt som beslut av kommunala bolag i ett upphandlingsärende inte går att överklaga enligt reglerna i kommunallagen.

7.4 Myndighetsutövning/reglering

Förutom de generella näringsrättsliga reglerna finns det en omfattande speciallagstiftning vars syfte är att ge skydd för personlig säkerhet och hälsa, miljö, eller andra viktiga samhällsintressen. Många sådana lagar innehåller olika former av förhandskontroll av verksamheter och innebär att företagaren eller företaget skall godkännas av en eller flera myndigheter innan man får påbörja verksamheten. Prövningen kan avse behovet av verksamheten, dvs. en direkt etableringsbegränsning, eller prövning av företagets och dess personals kompetens och förutsättningar att bedriva verksamheten så att regleringens syfte uppnås. Prövningen kan även avse företagarens personliga lämplighet och vandel. Inte sällan kan ett *verksamhetstillstånd* innebära en kombination av dessa prövningar.

En annan form av förhandskontroll är att de lokaler eller maskiner som används i produktionen skall godkännas. Exempel härpå finns i bl.a. byggnadslagstiftningen (bygglov), miljöskyddslagstiftningen och livsmedelslagen. Kännetecknande för dessa *produktionstillstånd* är att man bara prövar om lokalerna och maskinerna uppfyller ställda krav, men inte vem som skall driva verksamheten eller vem som byggt lokalerna eller konstruerat maskinerna.

Från konkurrenssynpunkt är frågor om verksamhetstillstånd, där lagstiftningen innehåller direkta regler om behovsprövning eller där den öppnar möjligheter för en etableringskontroll, de känsligaste. Med några få undantag har sådana beslut lagts på statliga myndigheter. Som t.ex. remissinstans har även i dessa fall kommunerna ofta stort inflytande över beslutsprocessen.

I följande fall beslutar kommunerna själva om etableringskontrollen:

- Utskänkningstillstånd.

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker krävs tillstånd från länsstyrelsen för att servera alkoholdrycker. Vid denna tillståndsprövning skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Vid behovsprövningen som syftar till att förhindra en överetablering av utskänkningsställen inom ett visst område skall kommunen höras och har vad gäller behovsprövningen i lagstiftningen givits en *vetorätt*.

- Utseende av skorstensfejarmästare.

Enligt regler i 15 § räddningstjänstlagen (1986:1102) och 24 § räddningstjänsförordningen (1986:1107) utser kommunen skorstensfejarmästare som - enligt nu gällande avtal - fram till sin pensionering får monopol på sotningsverksamheten inom sitt distrikt. Det finns inte något hinder i räddningstjänstlagen mot att kommunen utser skorstensfejarmästare genom anbudskonkurrens och att en kortare avtalsperiod väljs, men det görs inte i något distrikt.

- Godkännande av familjehem enligt 25 § socialtjänstlagen (1980:620).

- Upptagande av privata daghem i kommunens barnomsorgsplan och i vissa fall tillståndsprövning enligt 69 § socialtjänstlagen (1980:620).

Ett villkor för statsbidrag är att det privata daghemmet är upptaget i kommunens barnomsorgsplan. Denna fastställs av kommunfullmäktige. Ett beslut om att ta med ett privat daghem i planen kan således bara överklagas genom kommunalbesvär. Eftersom statsbidrag normalt är en förutsättning för privat barnomsorg har således kommunen *i praktiken ett veto* mot privat verksamhet. Att tillämpningen av nuvarande regler kan innebära problem ur konkurrenssynpunkt framgår av regeringens proposition (1991/92:65) om valfrihet i barnomsorgen där följande sägs:

Som villkor för att statsbidrag skall utgå föreslår jag att daghemmet eller fritidshemmet skall ha upptagits i kommunens barnomsorgsplan. Vidare skall krävas att tillstånd att inrätta hemmet har meddelats enligt 69 § socialtjänstlagen.

Tillståndsgivningen är enligt socialtjänstlagen en uppgift för länsstyrelserna. Inom ramen för det s.k. frikommunförsöket har frågor om tillstånd i stället kunnat avgöras av en kommun med stöd av en särskild lag, lagen (1987: 442) om försöksverksamhet med kommunal tillståndsprövning för vissa hem för vård eller boende enligt socialtjänstlagen (1980:620). I propositionen (1991/92:13) Frikommunförsöket har nyligen föreslagits att lagen 1987:442 dels skall förlängas till utgången av år 1993, dels skall omfatta alla kommuner som åtar sig att delta i verksamheten. Propositionen har ännu inte behandlats av riksdagen.

Utan tvekan ligger det en konflikt inbyggd i att ge kommunerna detta stora inflytande över verksamhet som i en vissa mening skall konkurrera med kommunens egen. Jag vill betona den möjlighet som även fortsättningsvis kommer att finnas att till länsstyrelsen överklaga kommunens eventuella beslut att inte ge tillstånd till inrättande av ett hem enligt socialtjänstlagstiftningen. Jag förutsätter dock att kommunerna kommer att agera i enlighet med intentionerna att alternativ barnomsorg skall uppmuntras och att de daghem och fritidshem som får tillstånd också kommer att tas upp i barnomsorgplanen och få del även av kommunalt stöd. Det finns skäl för en principiellt annan lösning. Den måste dock övervägas i ett vidare sammanhang. I avvaktan härpå avser jag att noggrant följa utvecklingen. I detta sammanhang kan nämnas att den pågående översynen av socialtjänstlagen (S 1991:07) förväntas pröva om det i framtiden behövs särskilda kommunala barnomsorgsplaner.

Vid övriga verksamhetstillstånd och vid alla produktionstillstånd skall myndigheterna inte göra någon behovsprövning och överhuvudtaget inte beakta vilka effekter myndighetens beslut får på konkurrensen. Detta innebär givetvis inte att t.ex. prövning av bygglov och godkännande av livsmedelslokaler inte indirekt kan påverka konkurrensen och missgynna vissa typer av företagare. Administrativt besvärliga ansökningsprocedurer kan göra det svårt för t.ex. mindre företag att göra en korrekt tillståndsansökan och deras ärenden kan då ta längre tid. De materiella kraven kan även vara utformade så att stora företag har lättare än mindre företag att klara av dem. Kraven kan också vara hårdare för nya företag och produkter än för befintlig verksamhet. Om myndigheten inte har tillräckliga resurser för

tillståndsprövningen kan man också ha svårt att klara ärendehandläggningen på en rimlig tid och prövningen kan då bli ett hinder för nya företag. Olika säkerhets- och miljöregleringar kan således även om de inte innehåller regler om behovsprövning komma att stå i konflikt med konkurrenslagstiftningens mål.

Det finns även en risk för att regleringar och tillståndsprövningar utnyttjas i annat syfte än som varit lagstiftarnas avsikt. Många regleringar ger ett stort utrymme för bedömningar och en diskretionär prövning. I många fall kan det vara svårt att genomskåda de verkliga motiven till att ett tillstånd ej beviljats. Utvecklingen mot ramlagstiftning och minskad detaljreglering ökar risken för att olika företagare inte behandlas lika.

Det är bl.a. av ovanstående skäl som NO i sin instruktion ålagts att granska olika typer av etableringshinder samt att uppmärksamma om olika samhällsåtgärder i sig får konkurrensbegränsande effekter och att verka för att inslag som onödigtvis begränsar konkurrensen undviks. Några tvångsmedel gentemot en kommun förfogar inte NO över och självfallet är aldrig en kommun näringsidkare, i KLs mening, när man prövar tillstånd o.d. Om en myndighet använder en reglering i annat syfte än avsett är detta att betrakta som myndighetsmissbruk. Kontrollen av att kommunen vid sin myndighetsutövning följer gällande lagstiftning och behandlar företagen objektivt och opartiskt ankommer i första hand på JO och överprövande myndigheter.

NO har behandlat ett antal ärenden som rört kommunala myndighetsbeslut. De flesta av dessa har avsett utnyttjandet av det kommunala planmonopolet för att förhindra etablering av lågprisbutiker. NO har i regel avslutat ärendena om detaljhandelsetableringar med ett uttalande om att ifrågavarande etablering ej bör hindras, då den leder till ökad valfrihet för konsumenterna och leder till att detaljhandeln på sikt bibehåller sin effektivitet. I de flesta fall som NO behandlat har NO bedömt att några negativa effekter på existerande butiksstruktur inte heller torde uppkomma.

Kommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59, avsnitt 16.2.4) behandlat regleringarna av livsmedelshandeln och lämnat förslag till åtgärder för att uppnå en friare etablering av butiker.

I regeringens proposition (1991/92:51) om en ny småföretagspolitik läggs förslag fram till ändring av plan- och bygglagen. Ändringen som innebär att kommunerna i sin planering skall främja näringsfrihet och effektiv konkurrens motiveras på följande sätt:

Regeringen delar uppfattningen att det finns starkt vägande skäl som talar för att konkurrens ses som ett intresse som skall beaktas vid planläggning och vid lokalisering av bebyggelse. Som vi tidigare har framhållit är en väl fungerande konkurrens ett starkt samhällsintresse. Mycket talar därför för att en bestämmelse med den innebörden nu förs in i PBL. Den omständigheten att konkurrens kan vara såväl ett allmänt intresse som ett beaktansvärt enskilt intresse talar för att en sådan bestämmelse förs in i 1 kap., där det bl.a. föreskrivs att både allmänna och enskilda intressen skall beaktas vid prövning av frågor enligt PBL. Regeringen förordar därför att 1 kap. 5 § kompletteras med en bestämmelse som uttryckligen föreskriver att näringsfrihet och en effektiv konkurrens skall främjas. Bestämmelsen innebär att olika önskemål om att begränsa utbudet på marknaden, att förhindra nya verksamhetsformer eller om särskilda hänsynstaganden till befintliga företag inte bör ges utrymme i planövervägande eller i samband med bygglov. Det ankommer på boverket att inom ramen för sin allmänna uppsikt över planväsendet följa utvecklingen och uppmärksamma regeringen på sådana inslag i den kommunala fysiska planeringen som kan hindra en effektiv konkurrens.

8. KOMMUNERNA OCH MERVÄRDE-SKATTELAGEN

8.1 Gällande regler

Från och med den 1 januari 1991 gäller nya regler för mervärdeskatt för kommuner och landsting. Enligt lagen om ändring (1990:576) i lagen (1968:430) om mervärdeskatt får kommuner och landsting göra avdrag för all ingående mervärdeskatt. Kommuner och landsting skall emellertid betala tillbaka till staten den del av den ingående mervärdeskatten som hänför sig till momsfri verksamhet. Denna återbetalning görs inom ramen för den totala ekonomiska relationen mellan staten och kommuner/landsting.

Som motiv till de nya reglerna föredraganden i följande proposition (1989/90:111):

Metoden med generell avdragsrätt bygger till väsentliga delar på en i Danmark tillämpad modell för att lösa hithörande frågor. Modellen innebär i sin grundprincip att kommunerna får full kompensation för all ingående mervärdeskatt, även till den del den avser mervärdeskattefria verksamheter där kommunerna har ställning av slutkonsument i mervärdeskattehänseende. Den ekonomiska fördel denna kompensation medför för kommunerna får dessa gemensamt utge ersättning för till staten. Den utgivna ersättningen skall till sin storlek motsvara värdet av den totala ingående mervärdeskatten i de mervärdeskattefria kommunala verksamheterna, men skall i övrigt inte kopplas till mervärdeskattesystemet.

Det första ledet i kompensationsordningen bör utformas som en generell rätt för primär- och landstingskommuner att i sina mervärdeskattedeklarationer göra avdrag för all ingående skatt, oavsett om verksamheten medför skattskyldighet eller inte. Därigenom uppnås konkurrensneutralitet på hela det mervärdeskattebelagda området. Upphandling av varor eller tjänster kan där ske på samma villkor som om varorna eller tjänsterna produceras i egen regi hos kommunerna.

Det andra ledet i kompensationsordningen, kommunernas återbetalning till staten på grund av den utökade avdragsrätten, måste emellertid utformas så att denna konkurrensneutralitet inte sätts ur spel. Kommunernas återbetalning bör därför i princip inte kopplas direkt respektive kommuns faktiska mervärdeskatteutgifter. I sådant fall skulle någon konkurrensutjämnande effekt inte finns.

Vissa verksamheter som bedrivs av kommuner och landsting är dock inte belagda med mervärdeskatt. Detta gäller främst sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Vid upphandling av tjänster inom dessa områden utgår ingen mervärdeskatt. Företagare som säljer tjänster har då inte heller möjlighet att göra avdrag för ingående moms. Eftersom kommunen enligt den nya lagen har möjlighet att göra avdrag för ingående mervärdeskatt i egen verksamhet, blir följaktligen en upphandling från entreprenörer inte konkurrensneutral. Därför innehåller ovannämnd proposition också följande förslag:

Ett särskilt statsbidrag till kommunerna skall utgå för mervärdeskatt som indirekt belastar kommunerna vid upphandling från näringsidkare som inte är skattskyldiga. Bidraget skall även avse fall då en kommun bidragit till viss verksamhet och där detta bidrag täckt även mervärdeskattekostnader. Statsbidraget begränsas till utgifter avseende sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. De grundläggande reglerna tas in i en särskild lag. Statens kostnader för bidraget ersätts av kommunerna på samma sätt som föreslås beträffande den generella avdragsrätten.

För att uppnå neutralitet har därför ett särskilt statsbidrag tillskapats. Enligt lagen (1990:578) om särskilt bidrag till kommuner utgår statsbidrag till en kommun för att kompensera denna för de ökade kostnader som till följd av bestämmelserna om mervärdeskatt uppkommer vid upphandling i jämförelse med egen verksamhet inom sjukvård, tandvård, social omsorg och

utbildning. Sådant statsbidrag utgår även då en kommun lämnar bidrag till näringsidkare för dennes verksamhet inom nämnda områden.

Bidragsbeloppet skall enligt ovan nämnda lag bestämmas enligt en schablon som regeringen får fastställa. Enligt förordningen 1990:1374 skall bidrag lämnas med *sex procent* av den i lagen avsedda kostnaden för upphandling, bidrag eller annan ersättning. Bidrag utgår härvid endast för sådan sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning som är undantagen från skatteplikt enligt 8 § 1 och 2 lagen om mervärdeskatt.

Riksskatteverket har i ett meddelande (RSV Im 1991:1) utfärdat rekommendationer om undantag från skatteplikt för sjukvård, tandvård och social omsorg samt i meddelandet RSV Im 1991:2 rekommendationer om undantag för utbildning.

8.2 Problem

Avsikten med de nya reglerna är att mervärdeskatten skall bli konkurrensneutral och inte utgöra något hinder för att lägga ut även värdeskattefria kommunala verksamheter på entreprenad. Huruvida detta kommer att lyckas är ännu för tidigt att säga. Bl.a. följande problem kan uppkomma.

1. För grov schablon

Schablonen sex procent har beräknats motsvara den ingående mervärdeskatten för sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Samtliga dessa verksamheter är arbetsintensiva och således den ingående momsen relativt låg. För vissa delaktiviteter inom dessa områden kan dyra lokaler, utrustning och material krävas. Detta kan t.ex. gälla sjuktransporter, analys av prover inom sjukvården, måltidsverksamhet. Momsreglerna kan härigenom motverka en utläggning på entreprenad. Samtidigt kan man dock

förutse en viss skatteplanering från kommunernas sida, t.ex. så att de svarar för lokaler och större investeringar, och således bara själva driften läggs ut på entreprenad.

2. *Oklara definitioner av det momsbefriade området*

Riksskatteverkets regler om undantag från skatteplikten för sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning är relativt omfattande och detaljerad, men inrymmer en rad tolkningsproblem. Innebörden av reglerna är att det ytterst blir skattemyndigheterna som får bestämma vad som t.ex. är att betrakta som social omsorg i mervärdeskattelagens mening, inte socialnämnden.

3. *Fritids- och kulturverksamhet*

Det är vanligt att vissa verksamheter inom fritids- och kultursektorn överlåts åt föreningar att driva. Kommunen ersätter föreningen med ett bidrag. Sådana verksamheter är i många fall undantagna från skattskyldighet. Föreningens kostnader för ingående mervärdeskatt kan då inte dras av. Därför blir kostnaden för verksamheten högre än om den bedrivs i kommunal regi och mervärdeskatten således inte konkurrensneutral.

Även här kan man räkna med att en viss anpassning till skattereglerna t.ex. så att kommunerna svarar för anläggningarna och upplåter dessa gratis till föreningar. Härigenom kan kommunerna dra av ingående moms för investeringarna.

4. *Vuxentandvård*

För utförda tandvårdstjänster inom vuxentandvården utgår ersättning från allmänna försäkringen. Ersättningen ges enligt fastställd tandvårdstaxa per behandling och är lika stor för folktandvården som för privattandvården.

Patienterna har frihet att välja tandläkare, dvs. ersättningen kan ses som en form av service-check.

Enligt gällande regler får folktandvården göra avdrag för ingående mervärdeskatt, vilket däremot privattandläkarna på grund av att tandvårdstjänster är momsbefriade inte kan göra. Eftersom en enhetlig taxa tillämpas innebär detta att privattandvården får en konkurrensnackdel i förhållande till folktandvården. Visserligen skall, som vi nämnt i avsnitt 8.1, landstingen betala tillbaka till staten ett belopp, som för landet som helhet skall motsvara avdraget för ingående moms, men detta belopp påverkas således inte av hur stor ingående moms det enskilda landstinget har.

9. ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

9.1 Allmänna utgångspunkter

Kommuner och landsting har kommit att spela en allt viktigare roll för den svenska ekonomin och för välståndsutvecklingen i landet. En god resurshållning, effektivitet och dynamik inom den kommunala sektorn är nödvändig för att klara de övergripande ekonomisk-politiska målen. Det gäller inte bara krav på ökad produktivitet för att nå de stabiliseringspolitiska målen, dvs. att hålla nere skatter och avgifter för kommunala servicetjänster. Minst lika viktigt är att förbättra kvaliteten på tjänsterna och utveckla verksamheters innehåll i syfte att bidra till ökad tillväxt och välfärd.

En väl fungerande barnomsorg, skola, sjukvård m.m. är i det moderna samhället inte bara angeläget för den enskilde medborgarens välfärd utan också en viktig faktor för näringslivets utveckling och den ekonomiska tillväxten. Genom en bättre skolutbildning kan exempelvis produktiviteten höjas och medarbetarna bli bättre förberedda för nya produktionsmetoder och för mera kvalificerade arbetsuppgifter. Hälso- och sjukvården har stor betydelse för att öka de anställdas arbetsförmåga samt för att förebygga och korta ner sjukfrånvaron. Detta kan i sin tur öka företagens produktivitet. Nya metoder för rehabilitering av långtidsjuka minskar inte bara samhällets kostnader utan innebär också ett ökat arbetskraftsutbud.

En väl fungerande offentlig sektor är således en förutsättning för ekonomisk tillväxt. En omodern arbetsorganisation, oprofessionell upphandling och dålig anpassning av "produkterna" till medborgarnas efterfrågan, kan å andra sidan leda till ökad inflation och minskad välfärd.

I kap. 2 har kommittén konstaterat att kommuner och landsting nu står inför stora finansiella problem. Dessa kan inte lösas genom enkla rationaliseringsåtgärder och sannolikt inte heller genom ökad statsbidragsgivning och upplåning. Det kommer att krävas att verksamheter omprövas och att en serie åtgärder vidtas för att förbättra produktiviteten och effektiviteten inom den kommunala sektorn.

I kap.3 har vi redovisat olika undersökningar som sammantaget indikerar att produktiviteten i kommunala verksamheter har minskat. En svaghet i dessa undersökningar är att förändringar i kvaliteten vanligen inte mäts. Produktivitetsdelegationen har i betänkandet *Drivkrafter för produktivitet och välstånd* (SOU 1991:82) föreslagit följande för att förbättra produktivitetsstatistiken.

- SCB bör få i uppdrag att utveckla och ansvara för en löpande produktivitetsstatistik, som bör omfatta såväl arbetsproduktivitet som totalfaktorproduktivitet.
- Ett mål bör vara att ersätta tumregler och antaganden för olika sektorer (inklusive den offentliga sektorn) med konkreta, löpande mätningar på så många områden som möjligt.
- Produktivitetsstatistiken bör vara förenlig med nationalräkenskaperna.

Kommitténs slutsatser från de undersökningar som gjorts i Sverige och utomlands är att produktivitetsmätningar är värdefulla som ett hjälpmedel för att öka produktiviteten, särskilt inom icke konkurrensutsatt offentlig verksamhet. Den diskussion som uppstått kring gjorda undersökningar, huruvida privat eller offentlig verksamhet är effektivast, förefaller också i många fall ha lett till produktivitetsförbättringar, nya arbetssätt och förnyelse även i de fall kommunala monopol bibehållits.

För att förbättra produktiviteten och effektiviteten i kommunal verksamhet anser vi att det behövs både traditionella metoder och s.k. marknadsorienterade metoder. I kap. 4 har vi redogjort för hur man genom att införa *resultatenheter* inom den kommunala förvaltningen och genom att använda *ekonomiska incitament* kan förbättra produktiviteten. Det verkliga testet på om en kommunal förvaltning är lika bra och kostnadseffektiv som ett privat företag erhålls emellertid först om dessa tillåts konkurrera med varandra under likvärdiga förhållanden.

I kap 5 har vi redovisat ett antal svenska studier om kommunala entreprenader. Slutsatsen från dessa studier liksom från en rad internationella studier (se avsnitt 4.2) är att *det är förekomsten av konkurrens - snarare än vem som utför produktionen - som ger möjlighet till kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster.*

En ökad konkurrens mellan olika producenter av kommunala servicetjänster är enligt kommitténs uppfattning nödvändig. Genom att utnyttja marknadsmekanismerna bör kostnaderna kunna sänkas och verksamheternas kvalitet utvecklas. Även för de anställda inom den kommunala förvaltningen kan det vara av värde att få mäta sig i tävlan med privata entreprenörer. En organisation med skilda beställar- och utförarfunktioner behöver, om spelreglerna är likvärdiga, inte leda till att de kommunala producenterna förlorar i konkurrensen. Inom många områden har de kommunala producenterna sådana stordriftsfördelar (*economics of scale*) och integrationsfördelar (*economics of scope*) samt en sådan utvecklingspotential att de väl kommer att kunna hävda sig gentemot privata producenter.

Hittills är det främst i fråga om olika stödfunktioner som köp/sälj-relationer prövats, men även för själva kärnverksamheter finns det nu långtgående planer på att skilja köparrollen från producentrollen. De vanligaste motiven för införandet av beställar-utförar modellen är:

- en effektivare förvaltning
- en rationellare produktion
- en ökad kund/marknadsorientering.

En uppdelning i beställare-utförare har också setts som ett sätt att utveckla politikerrollen.

I kommmunallagspropositionen (prop. 1990/91:117) anges att det finns anledning att närmare följa det förändringsarbete som pågår i fråga om att renodla nämndfunktionerna enligt en beställar-utförarmodell. Olika kommunalrättsliga frågeställningar kan uppkomma och detta måste givetvis bevakas. Det är inte uteslutet att omprövningen av verksamhetsformerna kan leda fram till behov av ytterligare lagändringar. Frågor av detta slag skall enligt vad som anges i propositionen övervägas av konkurrenskommittén.

Enligt vad kommittén erfarit planerar nu en rad kommuner och landsting att i stor skala införa beställar-utförarorganisationer. Vi bedömer att detta på ett genomgripande sätt kommer att förändra den kommunala verksamheten. Genom en ökad användning av *entreprenad- och intraprenadlösningar* bör det vara möjligt att göra väsentliga besparingar.

Ökade inslag av extern och intern utförarkonkurrens i kommunal verksamhet leder i sig inte till en större grad av valfrihet för konsumenterna. Som angivits i kapitel 4 kan ytterligare åtgärder behövas. Valfrihet och möjlighet för konsumenterna att påverka produktionens inriktning får man om de offentliga subventionerna i form av en s.k. *service-check* ges direkt till kunden/klienten, som själv får beställa av tjänsten.

System med service-checkar kan utformas på olika sätt. Det enklaste systemet är att ett lika stort belopp ges till alla bidragsberättigade personer. Inom vissa områden kan detta då få negativa fördelningsmässiga effekter. Storleken på service-checkarna kan därför behöva differentieras med

avseende på inkomst eller vårdbehov. Service-checkar bör vara *personliga* och inte kunna gå att sälja eller användas för annat ändamål än det avsedda.

Att utforma ett samhällsekonomiskt och fördelningspolitiskt väl fungerande system med service-checkar är tekniskt komplicerat och införandet av service-checkar kräver omfattande lagändring. Dessutom kan mervärdesskattereglerna behöva ändras. Kommittén har inte haft möjligheter att utreda de fördelningspolitiska och författningsmässiga konsekvenserna av system med service-checkar.

En utgångspunkt för våra överväganden är att staten har det yttersta ansvaret för att alla medborgarna ges en grundläggande trygghet vid arbetslöshet, sjukdom, ålderdom och handikapp. Dessa insatser måste även i framtiden till den alldeles övervägande delen finansieras gemensamt. Däremot är det inte självklart att själva produktionen skall ske i offentlig regi. Att skilja på offentlig kontroll och finansiering å den ena sidan och en fri produktion med enskilda, kooperativa och offentliga producenter å den andra blir därför en grundläggande princip för förnyelse av de olika välfärdssystemen.

Vi har i kapitel 4 framhållit att övergången från ett monopolsystem till ett marknadsstyrt system kan behöva genomföras stegvis. Inom de områden som vi har behandlat i våra tidigare delbetänkanden har statsmakterna valt att genomföra en avreglering i etapper. Detta torde även komma att gälla i fråga om barnomsorgen där följande anges i regeringsförklaringen:

Omläggningen av familjepolitiken sker i flera steg.

I ett första och omdelbart steg tas existerande hinder för fri etablering och fritt utnyttjande av olika former av barnomsorg bort. Barnomsorgsbidraget följer det val som föräldrarna träffar. Statsbidrag kommer också att utgå, till exempel då förskollärare startar eget och för dagbarnvårdares egna barn. Genom dessa åtgärder skapas förutsättningar att snabbare nå målet full behovstäckning i barnomsorgen.

I ett andra steg införs ett bättre ekonomiskt stöd som syftar till att öka småbarnsfamiljernas valfrihet och rättvisan mellan dem. Detta utformas som ett vårdnadsbidrag, lika för alla barn.

Kommittén har inriktat sitt arbete på de första stegen i arbetet med att förnya den offentliga sektorn.

Vi kommer i det följande att föreslå åtgärder för att underlätta entreprenader och intraprenader. Vi kommer också att föreslå att kommuner och landsting under vissa villkor skall få bedriva uppdragsverksamhet utanför sitt eget område. Vidare kommer avgiftsutredningen att föreslå att den s.k. självkostnadsprincipen ändras. Dessutom kommer kommunalekonomiska kommittén att föreslå en förenklad statsbidragsgivning.

Sammantaget innebär dessa förslag *ökad handlingsfrihet* för kommuner och landsting och bättre möjligheter att välja rationella verksamhetsformer. Förutsättningar skapas för en ökad specialisering och differentiering av de tjänster som kommunala producenter i konkurrens med privata producenter kan erbjuda medborgarna. Genom att man kan arbeta över kommun- och landstingsgränser kan effektivare produktionssystem utvecklas. Förnyelsen av den kommunala sektorn påskyndas och kommuner och landsting kan bidra till att förbättre konkurrensen i Sverige.

Enligt vår uppfattning är det samtidigt nödvändigt att se till att kommunerna och landstingen inte utnyttjar sina nuvarande och nya befogenheter på ett sådant sätt att målen med konkurrenslagen motverkas. Vi kommer därför att föreslå förbättrade möjligheter att pröva underprissättning i konkurrensutsatt kommunal verksamhet samt avgiftssättningen inom vissa monopolverksamheter. Vi kommer även att föreslå *skärpta regler* för den kommunala upphandlingen och stödgivning. Målsättningen är att åstadkomma en *konkurrens på så lika villkor som möjligt* mellan kommuner, landsting och det privata näringslivet.

Våra förslag innebär huvudsakligen ett förtydligande av nu gällande regler. Vi kommer inte att föreslå några särskilda konkurrensregler för den kommunala sektorn. De förslag till skärpning av konkurrenslagen som vi lagt fram i vårt huvudbetänkande kan dock få stor betydelse för att främja effektivitet och välfärdsutvecklingen i kommuner och landsting.

På två punkter leder kommitténs förslag till nya krav från statens sida.

Den första punkten gäller krav på den kommunala redovisningen i syftet att få fram "prislappar" för vad olika kommunala verksamheter kostar. Detta förutsätts i sin tur kunna stimulera kommunerna att pröva anbudskonkurrens.

Den andra punkten gäller reglerna om offentlig upphandling. Här rör det sig delvis om en EG-anpassning.

9.2 Bättre uppföljning och jämförelser av kostnader och prestationer

> Kommunernas redovisningssystem utformas så att det för olika enheter inom den kommunala organisationen går att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi. Bindande regler om en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer införs inom vissa verksamhetsområden. En expertgrupp tillsätts för att närmare analysera hur redovisningssystemet bör utformas.

I kapitel 3 har vi diskuterat behovet av produktivitets- och effektivitetsjämförelser. Vi konstaterade att kommunerna tillämpar olika system för redovisning av kostnader och intäkter. Det största problemet är att principerna för fördelning av vissa gemensamma kostnader och beräkningen av kapitaltjänstkostnader skiljer sig åt. Även sättet att redovisa prestationer

- om prestationsmått överhuvudtaget finns - varierar mellan olika kommuner.

Den redovisningsmodell som kommunförbunden rekommenderat i rapporten *Redovisning för kommuner och landsting* avser endast externredovisningen. Beträffande utformningen av internredovisningen har kommunförbunden inte utarbetat några rekommendationer. Däremot har sedan 1987 Kommunförbundet och SCB med utgångspunkt i den kommunala finansstatistiken beräknat vissa nyckeltal, framför allt för utbildning, barnomsorg och personal. Denna redovisning är emellertid inte rättvisande på grund av att kommunernas redovisningsmetoder skiljer sig åt. Värdet av dessa nyckeltal då det gäller att jämföra effektiviteten mellan olika kommuner och som underlag för beslut om en verksamhet skall läggas ut på entreprenad är därför för närvarande begränsat.

Vi har i kap. 3 även diskuterat utvecklingen av moderna budget- och redovisningssystem och konstaterat att det i dag finns mer flexibla system tillgängliga på marknaden som liknar dem som används inom näringslivet. Utvecklingen går mot att kommunerna får alltmer olikartade system.

9.2.1 Behov av en mera enhetlig redovisning

Från statens sida finns det åtminstone följande fyra motiv för varför man bör ställa krav på en enhetligare redovisning av kostnader och prestationer.

1. *Nationell uppföljning och utvärdering*

En enhetlig redovisning av kostnader och prestationer kan behövas för en nationell uppföljning och utvärdering av olika kommunala verksamheter. Behovet av uppföljning och utvärdering ökar när man går från specialdestinerade statsbidrag till generella statsbidrag samt ersätter statliga detaljregler med en målstyrning. I detta sammanhang kan nämnas att den kommunaleko-

nomiska kommittén skall pröva om utbetalningen av generella behovsrelaterade statsbidrag skall förenas med någon form av motprestation från den enskilda kommunens sida, främst vad gäller enhetlig redovisning av kostnader och prestationer.

Enligt konkurrenskommitténs uppfattning bör krav på redovisning av kostnader och prestationer kunna ställas oavsett huruvida statsbidrag utgår eller inte och oavsett typ av statsbidrag. Inom skolområdet har kravet på uppgiftslämnande knutits till skollagen, där följande tillägg gjorts (12 kap. 11 §):

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för skolkommunerna att lämna sådana sakuppgifter om skolverksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Regeringen får vidare meddela viten för den som inte följer bestämmelser om sådan uppgiftsskyldighet.

Resurser för insamling och bearbetning av data kommer enligt budgetpropositionen inte längre att ges till SCB, utan i stället till skolverket, som får upphandla de tjänster som man behöver för genomförandet av det nationella utvärderingsprogrammet.

2. *Statens ansvar för produktivitets- och effektivitetsutvecklingen inom den kommunala sektorn*

Staten har ett övergripande ansvar för den samhällsekonomiska balansen. Med hänsyn härtill är det nödvändigt att staten följer hur produktiviteten och effektiviteten utvecklas inom olika kommunala verksamheter samt vidtar olika åtgärder för att främja effektiviteten. Behovet av ökad effektivitet har diskuterats i kap. 2 och 3. I kap. 4 och 5 har vi också pekat på möjligheterna att använda entreprenader och intraprenader för att effektivisera vissa verksamheter.

I avsnitt 9.3 och 9.4 kommer vi att ge förslag till åtgärder för att underlätta för kommunerna att lägga ut verksamheter på entreprenad och att möjliggöra konkurrens mellan externa och interna utförare. En enhetlig redovisning av kostnader och prestationer, som gör det möjligt att jämföra effektiviteten i kommuner med olika regiformer, kan då stimulera kommunerna att frivilligt pröva entreprenad- och intraprenadlösningar där det är ekonomiskt motiverat (jfr avsnitt 9.8).

3. *Prövning av underprissättning enligt konkurrenslagstiftningen*

Kommuner och landsting bedriver i dag vissa verksamheter utanför sitt eget område. I avsnitt 9.5 kommer vi att föreslå vidgade möjligheter till extern uppdragsverksamhet i syfte att öka utbudet och konkurrensen. När kommuner och landsting uppträder som näringsidkare är det nödvändigt att kunna pröva verksamheten enligt generalklausulen i konkurrenslagen och att kunna kontrollera att de inte genom underprissättning otillbörligt begränsar konkurrensen. (se avsnitt 9.6) Behovet av och möjligheterna för en sådan prövning finns redan i dag men kommer att accentueras vid införande av beställar-utförarorganisationer.

4. *Prövning av avgifter i vissa monopolverksamheter*

Enligt nuvarande kommunalrättsliga praxis får en kommun eller ett landsting inte ta ut högre avgifter än vad som motsvarar självkostnaden. Avgiftsutredningen kommer att föreslå att för vissa områden självkostnadsprincipen ändras (se avsnitt 9.7). Även med nya principer för avgiftssättning finns det ett behov av att kontrollera avgifterna. Avgiftskontrollen underlättas om det finns enhetliga regler för redovisning.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att det finns flera skäl för att nu skärpa kraven på den kommunala redovisningen.

9.2.2 Det danska systemet

Kommittén har studerat det danska systemet för uppföljning av kommunal verksamhet. I Danmark har staten uppställt krav på en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer. Kraven infördes 1977 i samband med att statsbidragsreglerna ändrades och s.k. blockbidrag infördes. Det danska systemet innebär att kommunerna använder en gemensam kontoplan liknande den svenska K- och L-planen. Detta gör det möjligt att sammanställa information om kommunernas ekonomi i sin helhet. Inrikesministeriet använder denna information för att kunna bedöma kommunernas ekonomi och utvecklingstendenser.

De uppgifter om kommunerna som Inrikesministeriet sammanställer ligger till grund för de årliga avtal som träffas mellan stat och kommun. Statsbidragen till kommunerna beräknas på basis av de bokslutsuppgifter som inrikesministeriet får del av. Dessutom används de som grund för inrikesministeriets beräkning av nyckeltal.

Dessa nyckeltal tas i första hand fram för de behov som staten har. Inrikesministeriet sänder dessutom ett exemplar av publikationen till samtliga primär- respektive amtskommuner. Detta har medfört att publikationen fått viss uppmärksamhet ute i landet. Kommunerna får möjlighet till jämförelse med varandra och eventuella avvikelser kan leda till djupare studier av den egna kommunala verksamheten.

Vilka uppgifter som skall ingå i systemet bestäms av inrikesministeriet i samråd med det danska kommunförbundet och amtsförbundet. Enligt företrädare för både departement och kommunerna har det danska systemet fungerat bra. Uppgiftslämnandet har inte ansetts vara betungande.

9.2.3 Frågan om bindande regler

Att i Sverige centralt föreskriva vilket ekonomisystem eller kontoplan som kommunerna skall använda anser vi vara mindre lämpligt. Utformningen av systemen måste nämligen anpassas till kommunens organisation och hur man lokalt vill styra verksamheterna och fördela resultatansvaret mellan olika nämnder och befattningshavare.

I regeringsformen 8 kap. 5 § anges: "Grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestämmes i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden".

Riksdagen har genom olika speciallagar i stor utsträckning bestämt uppgifter som kommunerna skall ansvara för. Huvuddelen av kommunernas utgifter rör i dag s.k. reglerad verksamhet. I fråga om kommunernas organisation anges i lag att vissa nämnder skall finnas. I övrigt har statsmakterna inte bestämt hur kommunerna skall organisera sin verksamhet. I de s.k. frikommunerna har en friare nämndorganisation på försök tillåtits och enligt den nya kommunallagen skall inom de specialreglerade områdena kommunerna och landstingen få ökad frihet att bestämma vilka nämnder som skall finnas och hur ansvaret skall fördelas mellan dem för att fullgöra de föreskrivna uppgifterna.

Det nära samband som finns mellan organisationsutformning och uppläggning av redovisningssystem torde vara ett viktigt skäl till att statsmakterna hittills låtit kommunerna själva besluta om redovisningsprinciper och utformningen av ekonomisystemen. I budgetpropositionen 1991 antyds emellertid att statsmakterna kan komma att införa vissa krav på en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer inom olika kommunala verksamheter (se avsnitt 3.7).

Enligt konkurrenskommitténs bedömning bör det - genom att moderna ADB-baserade budget- och redovisningssystem utvecklats - vara möjligt att skärpa kraven på redovisning, utan att detta behöver leda till en långtgående detaljstyrning. De mera flexibla system som i dag finns på marknaden ger möjligheter att direkt ur systemen ta fram de data, som behövs för en uppföljning på nationell nivå, och ger möjligheter till en övergripande produktivitets- och effektivitetsbedömning. Om rapportuttag kan göras direkt från redovisningssystemen bör också uppgiftsframtagningen bli billigare och data mer tillförlitliga än vad vissa av de uppgifter som kommunerna i dag lämnar till SCB är.

Även om man arbetar med mindre sammansatta begrepp och definitioner finns det gränser för vad systemen kan klara av utan att uppgiftskraven får ekonomiska och organisatoriska konsekvenser. En avvägning måste därför göras mellan å ena sidan kraven på jämförbarhet mellan verksamheter i olika kommuner och å andra sidan kraven på att hålla nere kommunernas kostnader och att inte heller begränsa det kommunala självstyret. De generella kraven på uppgiftslämnande måste därför koncentreras till sådana data som flertalet kommuner själva har behov av för att kunna styra sin verksamhet och som är viktiga för att bedöma produktivitets- och effektivitetsutvecklingen.

Inom verksamheter där anbudskonkurrens är aktuell bör självfallet uppgiftslämnandet inte avse så detaljerad information att de kommunala producenterna kommer i ett sämre läge än de privata. Man bör ha samma sekretess som SCB i dag tillämpar vid sina undersökningar.

Redovisningen måste också avse väl definierade produkter och tjänster som förekommer i flertalet kommuner. Om produkten i en viss kommun ser annorlunda ut än vad som är vanligt förekommande i andra kommuner, t.ex. så att man helt integrerat fritidshems- och ungdomsgårdsverksamheten, kan uppgiftslämnandet bli mera besvärligt. Vi bedömer dock att den aktuella

kommunen även i sådan specialfall kan ha ett eget intresse av att fördela kostnaderna och att göra jämförelser av produktivitetsutvecklingen enligt den indelning som tillämpas i andra kommuner. I särskilda fall bör dock möjligheter till undantag från kravet på uppgiftslämnande finnas.

Från kommitténs utgångspunkter är det önskvärt att de kommunala redovisningssystemen även ger mera detaljerad information såsom t.ex. kostnader per inskrivet barn vid ett visst daghem eller kostnader för städning av vissa lokaler och att man även kan få fram uppgifter om kvaliteten. Sådan information behövs nämligen för bedömning av om man bör pröva konkurrensupphandling inom ett visst område. De statliga krav på enhetlig redovisning som diskuterats ovan kommer att ge en mera övergripande information, men kommer inte att kunna direkt fylla denna funktion. Kraven torde emellertid indirekt komma att tvinga fram en modernisering av redovisningssystemen där kostnader fördelas ut på olika resultat- och ansvarsenheter. Detta kommer i sin tur att underlätta egenregi--kalkylering i de fall man i en kommun överväger alternativa driftformer. För att kalkylera kostnaden per prestation i egenregiverksamheten krävs dock normalt särskilda rapportuttag. Den efterfrågade informationen får man sällan direkt från den löpande redovisningen.

Kommitténs slutsats är att bindande regler om en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer bör införas, men att kraven bör begränsas till sådana uppgifter som behövs för en nationell uppföljning och utvärdering inom olika områden samt för att främja konkurrensen.

9.2.4 Genomförande

Enligt vad vi erfarit kommer den kommunalekonomiska kommittén att föreslå att flertalet specialdestinerade statsbidrag slopas och att ett generellt statsbidragssystem införs. Detta bör förenas med ett system för statens uppföljning och utvärdering av den kommunala verksamheten. För detta

krävs enligt den kommunalekonomiska kommittén en precisering av de resultatkrav som staten ställer på verksamheten.

En sådan ändring av statsbidragssystemet kommer enligt vår bedömning att innebära ett väsentligt minskat uppgiftslämnande och en betydande administrativ besparing för både kommuner och statliga myndigheter. Även om vissa nya uppgifter kommer att behövas för en nationell uppföljning och utvärdering inom en del sektorer, bedömer vi att den administrativa beslastningen på kommunerna kommer att minska.

Enligt den plan som gäller för den kommunalekonomiska kommitténs arbete, skall det nya systemet för statsbidragsgivning till kommuner och landsting införas 1 januari 1993. De krav på redovisning och ökat uppgiftslämnande som vi föreslår bör lämpligen samordnas med införandet av det nya systemet för statsbidragsgivning. Redan nu bör därför övervägas vilken lagstiftning som bör användas för att införa kraven. Följande möjligheter är tänkbara:

1. *Statistiklagen.* SCB inhämtar redan idag vissa uppgifter från kommuner och landsting med stöd av den s.k. statistikkungörelsen (1966:37). Generellt kan man säga att SCBs krav på ekonomisk redovisning inom den kommunala sektorn är betydligt mindre än inom industrisektorn. Statistikkungörelsen håller för närvarande på att omarbetas i en lag. Syftet med detta arbete är inte att skärpa kraven på uppgiftslämnande, utan att anpassa reglerna till kraven i regeringsformen.

2. *Kommunallagen.* I 8 kap. 17 § kommunallagen (1991:900) anges att i årsredovisningen skall upplysningar lämnas om bl.a. utfallet av verksamheten. Denna bestämmelse skulle då behöva kompletteras med en bestämmelse om att kostnader och prestationer för vissa typer av verksamheter skall särredovisas. Hur denna redovisning närmare skall göras får sedan anges i verkställighetsföreskrifter utfärdade av

regeringen i en särskild förordning. Denna typ av detaljföreskrifter passar dock dåligt in i kommunallagens regelsystem och några förordningar till kommunallagen finns det idag inte heller.

3. *Speciallagarna.* Dessa skulle då behöva kompletteras med ett bemyndigande till regeringen att föreskriva skyldighet för kommuner och landsting att lämna uppgifter om kostnader och prestationer.

Kommittén föreslår att den sistnämnda lösningen väljs. Denna innebär att de generella kraven på uppgiftslämnande begränsas till sådana områden där det finns nationella mål för verksamheten. För skolområdet finns redan idag sådana regler (se ovan).

Kommittén har inte haft möjlighet att närmare analysera hur en enhetlig redovisning bör utformas och vilka uppgifter som bör ingå i de nationella uppföljningssystemen. Vi föreslår att det tillsätts en expertgrupp för att utarbeta ett sådant förslag. I denna bör ingå företrädare för kommuner, landsting och berörda departement. Vidare bör SCB och konkurrensverket medverka.

Vi anser att det är angeläget att expertgruppen bedriver arbetet skyndsamt. Många kommuner planerar nämligen att upphandla nya ekonomisystem och för att minska kostnaderna är det angeläget att dessa utformas så att de på ett enkelt sätt kan tillgodose de statliga kraven.

Kommittén utgår från att företrädarna för kommunerna och de statliga myndigheterna kommer att uppnå enighet vilka krav på redovisning som behövs. Om så inte skulle bli fallet skall myndigheternas förslag till regler underställas regeringens prövning enligt begränsningsförordningen (1987:1347).

9.3 Ökade möjligheter att lägga ut verksamhet på entreprenad

Kommunerna ges frihet att lägga ut alla verksamheter som inte innebär myndighetsutövning på *entreprenad*. Begreppet entreprenad preciseras och skillnaden mellan begreppet entreprenad och privatisering klargörs. I hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, räddningstjänstlagen m.fl. speciallagar anges att kommun eller landsting - med egen personal eller genom att anlita en extern producent - skall "ansvara för" de i lagen angivna serviceuppgifterna. De centrala statliga myndigheterna får i uppdrag att informera om vad som inom olika områden är att betrakta som myndighetsutövning och som inte får läggas ut på entreprenad.

9.3.1 Kommitténs bedöming av rättsläget

I avsn. 5.2 har resultaten sammanfattats av den undersökning som kommittén låtit RRV utföra om möjligheterna att lägga ut kommunala verksamheter på entreprenad. Vidare har redovisats hur kommunernas uppgifter i olika speciallagar har formulerats. Kommittén konstaterar att RRVs rapport inte ger en helt klar bild av rättsläget. På flera ställen används uttrycket "torde innebära" för att markera den osäkerhet som finns om möjligheterna att lägga ut reglerad, kommunal serviceverksamhet på entreprenad.

Enligt kommitténs uppfattning kan man betrakta frågan på två principiellt olika sätt.

A) Entreprenad är *tillåten* inom alla områden där det inte finns ett uttryckligt förbud

B) Entreprenad är *förbjuden* inom alla områden utom de där det finns ett särskilt medgivande.

RRVs genomgång visar att det nästan inte i någon författning finns ett uttryckligt förbud mot att anlita någon annan för att utföra en ren service-verksamhet, dvs. en uppgift som inte innebär myndighetsutövning. Samtidigt finns det i flera lagar författningsbestämmelser som uttryckligen medger att man får anlita annan, även om ordet entreprenad inte används i författnings-texten. Detta förhållande ger ett visst stöd för att anta att entreprenad normalt är förbjuden, dvs. princip B, eftersom om princip A gällde så skulle det vara onödigt med särskilda medgivanden. Att man i förarbetena till de flesta lagar överhuvudtaget inte behandlat frågan om kommunens obligatoriska uppgifter skall få läggas ut på entreprenad, kan också anses tala för att lagstiftarna har utgått från att princip B gäller generellt.

Kommittén anser att det inte går att dra några säkra slutsatser om rättsläget. Begreppet entreprenad har nämligen ofta blandats samman med vad vi kallat för partiell privatisering. Man har utgått från att kommunen frånhänder sig sitt ansvar och att huvudmannaskapet för verksamheten förändras genom att kommunen lägger ut den på entreprenad. Inom områden där lagstiftningen uttryckligen medger att en kommun kan uppdra åt ett privat företag eller annan kommun att utföra verksamheten, har man i förarbetena till lagstiftningen inte angivit att verksamheten skall upphandlas i anbudskonkur-rens och att upphandlingsreglerna skall följas. Det är egentligen bara i förarbetena till renhållningslagen och lagen om huvudmannaskapet för viss kollektivtrafik som ett konkurrenstänkande antyds.

I den s.k. ÄDEL-propositionen (prop. 1990/91:14) diskuteras möjligheterna att skilja åt beställar- och utförarrollen och att använda ekonomiska styrmedel för att effektivisera vården. Det anges att den ersättning som kommunerna skall betala till landstingen inom ramen för det s.k. betalnings-ansvaret bör utformas så att den stimulerar omställningen i vårdsektorn mot modernare boende- och vårdformer. Vidare uttalas att ersättningssystemet bör främja en god hushållning med samhällets resurser. I samband med frågan om ersättningssystemets utformning sägs följande:

Några remissinstanser förordar att kommunerna upphandlar de tjänster som man bedömer behövs från bl.a. landstinget, som i så fall skulle fungera som en entreprenör. Enligt min bedömning finns det för närvarande inte förutsättningar för att genomföra ett sådant system. Det skulle kräva att kommunerna ges ett samlat vårdansvar för all vård av ett visst slag. Vidare torde det förutsätta att kommunen förfogar över kvalificerad medicinsk personal i sådan omfattning att man kan göra bedömningar av vårdkvalitet i förhållande till pris. Det system jag föreslår förutsätter således att landstingen har ett oförändrat ansvar för att tillhandahålla den vård som behövs och ett driftansvar för denna vård.

Enligt ÄDEL-reformen skall tills vidare den ersättning som kommunerna skall erlägga till landstingen per vårdlag motsvara landstingens genomsnittliga självkostnad och ersättningens nivå fastställas av regeringen. Reformen innebär dock inte något hinder mot att kommunerna placerar vissa patienter vid enskilda sjukhem och i civilrättslig ordning träffar en överenskommelse med huvudmannen för hemmet om ersättningen.

9.3.2 Skäl för att överge den restriktiva linjen

Kommittén anser att det nu är angeläget att dels undanröja de oklarheter som finns om möjligheterna till entreprenaddrift, dels att överge den restriktiva linjen (dvs. att övergå till princip A). Skälen för detta är följande:

1) *Effektivitetsskäl*

Såväl svenska som utländska erfarenheter visar att en anbudskonkurrens inom kommunal verksamhet ofta leder till ökad produktivitet och effektivitet (se kap. 3 och 4). Entreprenörer kan även bidra till en utveckling av den kommunala verksamheten, tillämpning av nya produktionsmetoder och ett bredare tjänsteutbud än vad som är möjligt om verksamheten drivs i kommunal regi. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att främja en ökad entreprenadupphandling och att avskaffa de statliga hinder som kan finnas.Som tidigare framhållits betyder detta inte att entreprenader alltid är

fördelaktigast, utan det beror på typ av verksamhet och hur utbudet på den lokala marknaden ser ut.

2) *Ökat kommunalt handlingsutrymme och samma förhållanden som för privata företag*

Under senare år har strävandena varit att minska detaljregleringar av kommunala verksamheter och att öka kommunernas frihet att välja rationella produktionsmetoder. Ökade möjligheter att använda entreprenader ligger i linje med denna utveckling.

Inom de flesta kommunala verksamhetsområden är det även tillåtet med privat verksamhet, dvs. verksamhet med annan huvudman än kommunen. Vad gäller kommunal service är det bara inom räddningstjänst och renhållning som kommunen har ett legalt monopol. Som framhållits i kap. 4 är det inkonsekvent att inom ett visst område tillåta privat verksamhet men inte kommunala entreprenader. Kommunen har nämligen som huvudman för en verksamhet, som lagts ut på entreprenad, större möjlighet att styra och utöva en demokratisk kontroll över den än man har när huvudmannen är en privat organisation. Ett privat företag som t.ex. inom vården av äldre konkurrerar med kommun och landsting har full frihet att anlita en entreprenör för vissa uppgifter. Med hänsyn till konkurrensneutraliteten bör därför kommunen ha samma frihet.

3) *Undvika "smygentreprenader"*

Det förekommer idag att kommunala verksamheter läggs ut på andra kommuner eller privata företag utan att möjligheterna till konkurrens och prispress utnyttjas. Om det finns regler som hindrar en kommun att anlita externa producenter ökar risken för "smygentreprenader", dvs. att uppdrag ges utan ett öppet anbudsförfarande och utan att iaktta gällande upphandlingsregler.

Om en kommunal verksamhet skall läggas ut på entreprenad måste reglerna i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) iakttas. Enligt 39-40 §§ MBL har arbetstagarorganisationerna möjlighet att hindra arbetsgivaren att anlita entreprenör i vissa fall.

För att eventuellt kunna utnyttja sin vetorätt gör de fackliga organisationerna i dag en bedömning av om entreprenören kan förväntas bryta mot lag eller avtal. Denna prövning får, enligt rättspraxis, enbart avse sådana brott som i sin tur kan påverka entreprenörernas egna anställda, t.ex. brott mot MBL, kollektivavtal och reglerna om arbetsgivaravgifter.

I regeringens proposition 1991/92:51 om en ny småföretagspolitik sägs följande:

Nuvarande regler och den tillämpning som dessa ger möjlighet till är enligt regeringens uppfattning inte rimliga. Entreprenörens eventuella överträdelser mot den egna personalen skall bevakas av dess egna fackliga organisationer och eventuella brott mot skatteregler m.m. skall självfallet beivras genom normalt rättsligt förfarande.

Regeringen anser att lagstiftningens tillämpning fått orimliga konsekvenser för många mindre företag och även kommit att utgöra en begränsning av etableringsfriheten.

Regeringen kommer att ge den arbetsrättsliga kommittén i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett avskaffande av vetorättsreglerna i medbestämmandelagen.

Med utgångspunkt i de intressen kommittén har att företräda understryker kommittén det angelägna i att en ändring av reglerna sker.

4) *Ändrad syn på företagens mål*

Tidigare rådde uppfattningen att privata företag enbart har hög vinst som mål, medan offentliga organ enbart har medborgarnas välfärd som mål. Modernare forskning har givit en mera nyanserad bild. Införandet av

resultatenheter och ekonomiska incitament i kommunal verksamhet kommer sannolikt att ytterligare minska skillnaderna mellan privat och offentligt.

Risken för att vinstintresset hos en entreprenör kan gå ut över kvaliteten i verksamheten är störst inom områden där det finns svaga grupper, t.ex. inom missbruksområdet. Inom detta område har man i dag betydligt mer av entreprenaddrift än inom t.ex. barnomsorgen. Detta förhållande framstår som inkonsekvent.

9.3.3 Behov av klarare regler

Inställningen till frågan om huruvida en kommun skall få anlita entreprenörer har förändrats. Särskilt inom det sociala området kan man se att förvaltningsdomstolarnas i ökad grad medgivit entreprenaddrift.

Enligt kommitténs bedömning skulle det sannolikt gå att genom utveckling av rättspraxis uppnå en viss vidgning av möjligheterna till kommunala entreprenader. En sådan successiv vidgning av vad som anses vara tillåtet skulle dock ta lång tid och besvärsprövningen medföra stora administrativa kostnader för kommunerna och förvaltningsdomstolarna. Att det råder osäkerhet om huruvida en entreprenad är tillåten enligt en speciallagstiftning får därför negativa effekter på kommunens benägenhet att pröva konkurrensupphandling inom nya områden.

För att en rättslig prövning skall komma till stånd krävs också att någon överklagar. Den situationen kan då uppkomma att en verksamhet läggs ut på entreprenad i en kommun, utan att detta beslut - t.ex. på grund av att det råder arbetskraftsbrist - överklagas. Om det senare vid en rättslig prövning i en annan kommun visar sig att denna typ av entreprenad inte är laglig, kan den även komma att behöva avvecklas i den första kommunen, kanske där med betydande kostnader för att återgå till egen regi.

Osäkerheten om vad som är tillåtet minskar även benägenheten hos tänkbara entreprenörer att utveckla och offerera kommunerna sina tjänster. Ett dåligt utbud ger ofta höga kostnader och dålig kvalitet. För att kunna utveckla en fungerande konkurrens är det nödvändigt att skapa en större klarhet om vad som är tillåtet.

9.3.4 Förslag till författningsändringar

För att främja konkurrensen anser kommittén att den s.k. tillåtlighetsprincipen bör införas i alla författningar som reglerar kommunala serviceverksamheter. Detta kan ske antingen genom en generell lagstiftning som öppnar möjligheter för entreprenader inom de områden där det i dag inte uttryckligen är förbjudet eller genom att man ändrar i berörda speciallagar. Med hänsyn till att det är relativt få speciallagar som berörs och för att få en tydligare lagstiftning har kommitten valt den senare tekniken.

Kommittén har i kapitel 5 redovisat hur kommunens uppgifter är formulerade i olika speciallagar. Införandet av tillåtlighetsprincipen kan ske genom att man i lagtexten konsekvent använder uttrycket "ansvara för" i de fall det i dag råder oklarhet om kommunen får anlita en entreprenör för att utföra uppgiften. Som vi tidigare angivit anser kommittén att detta bör betyda att kommunen eller den aktuella nämnden har kvar sin beställarfunktion, och som huvudman för verksamheten skall bestämma om mål, riktlinjer, prioriteringar, taxor och avgifter samt även skall kontrollera verksamheten. Vid upphandling av en entreprenad, om denna bedöms bli fördelaktigare än egen regi, skall också reglerna för offentlig upphandling följas.

Kommittén föreslår också att det i specialförfattningarna skrivs in att en kommun eller ett landsting får *sluta avtal med annan att* - med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § regeringsformen - *utföra de uppgifter som kommunen eller landstinget har ansvar för*. Med annan avses härvid

bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ samt annan kommun eller landsting.

Det avtal som kommunen sluter med en entreprenör bör vara skriftligt och innehålla de närmare specifikationer och villkor för uppdragets utförande som vi behandlat i avsnitt 4.4.1. För många tekniska verksamheter finns det redan i dag standardavtal som kan användas vid upphandling av entreprenader. Inom "mjuka" verksamheter kan man förutse att det successivt kommer att tas fram standardavtal.

Den föreslagna bestämmelsen medger endast att serviceuppgifter läggs ut på entreprenad. I avsnitt 9.3.5 kommer vi att diskutera om uppgifter som innebär myndighetsutövning skall kunna uppdras åt annan. Enligt regeringsformen krävs att det i speciallagen finns en särskild bestämmelse om detta.

Införandet av tillåtlighetsprincipen förutsätter ändringar i följande lagar

- Hälso- och sjukvårdslagen
- Tandvårdslagen
- Omsorgslagen
- Lagen om grundläggande svenskundervisning för invandrare
- Socialtjänstlagen
- Räddningstjänstlagen
- Renhållningslagen

Kommitténs förslag till ändringar av dessa författningar redovisas i bilaga 2.

Kommittén har begränsat sig till att ange de lagar som behöver ändras för att öppna möjligheterna till entreprenad. Många myndighetsregler är utformade med utgångspunkten att verksamheten bara kan utföras av kommunala nämnder. Som en konsekvens av kommitténs förslag bör det

uppdras till de centrala myndigheterna att se över sina regler och ändra på sådana som inte överensstämmer med principen att konkurrens normalt skall vara tillåten vad gäller all kommunal serviceverksamhet.

Enligt 3 kap. 9 § kommunallagen (1991:900) måste fullmäktige besluta om budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor. En effektiv upphandling kräver snabba beslut om att pröva en konkurrensupphandling och att kunna utnyttja de affärsmöjligheter som dyker upp. Frågor om entreprenader bör så stor utsträckning som möjligt delegeras till nämnderna eller, för mindre ärenden, till de förvaltningar som finns under resp. nämnd. Om en övergång från egen regi till entreprenad eller vice versa innebär en besparing är detta inte en fråga av större ekonomisk vikt som fullmäktige måste besluta om. Någon ändring i kommunallagen torde inte behövas för att underlätta entreprenadupphandling.

9.3.5 Frågan om att lägga ut myndighetsutövning på entreprenad och behov av regeländring

Enligt regeringsformen krävs det lagstöd för att lägga ut kommunal verksamhet som innebär myndighetsutövning på entreprenad. Kommittén föreslår inte några lagändringar som vidgar möjligheterna att anlita entreprenörer för myndighetsutövning. Däremot kan det vara motiverat att i vissa fall utnyttja entreprenörer/konsulter för att ta fram utredningsunderlag som behövs för myndighetsverksamheten.

Begreppet myndighetsutövning finns allmänt definierat i regeringsformen. Inom vissa kommunala verksamheter kan det vara svårt att skilja mellan vad som skall betraktas som myndighetsutövning resp. serviceverksamhet. Kommittén föreslår att de centrala statliga myndigheterna får i uppdrag att efter samråd med kommunförbunden informera om vad man i förarbetena till olika författningar sagt om uppgifternas art och att följa utvecklingen av rättspraxis. Vid beslut om nya lagar anser vi också att det bör klargöras vad

som är att betrakta som myndighetsutövning och som inte kan läggas ut på entreprenad.

Inom den kommunala serviceverksamheten har kommittén områdesvis prövat de begränsningar som i dag finns i möjligheterna att lägga ut verksamhet på entreprenad och funnit att tillåtlighetsprincipen bör genomföras fullt ut. Allmänna motiv för detta ställningstagande har redovisats ovan. Vi skall här peka på ett par ytterligare motiv.

Vi har i avsnitt 5.1 konstaterat att s.k. stödfunktioner alltid kan läggas ut. Det finns för närvarande dock inte någon klar gräns mellan vad som skall räknas som stödverksamhet resp. kärnverksamhet. Som exempel kan nämnas social hemtjänst där städning, matinköp m.m. brukar räknas som stödverksamhet, medan de uppgifter där man har direktkontakt med klienten räknas som kärnverksamhet. Även fot- och hårvård brukar räknas som stödverksamhet men inte annan "intim" vård. I praktiken kan det vara svårt att klart skilja mellan de olika uppgifterna.

De gränser som en gång har funnits mellan stödverksamhet och kärnverksamhet kan också genom den tekniska utvecklingen ha blivit föråldrade. Som exempel kan nämnas ADB-verksamhet som av tradition räknats som stödverksamhet. Utvecklingen av avancerade dataprogram och artificiell intelligens kan emellertid leda till att ADB blir ett väsentligt inslag i kärnverksamheten och inte kan separeras från denna.

Måltidsverksamheten brukar betraktas som en stödverksamhet, men modern forskning har visat att denna verksamhet är en mycket viktig del i t.ex. vården av cancersjuka patienter. Likaså kan matlagning på daghem vara en viktig del i det pedagogiska arbetet.

Utbildning

Inom skolområdet anses betygssättning innefatta myndighetsutövning. För att en kommun skall kunna lägga ut undervisning inom grundskolan och gymnasieskolan på entreprenad krävs därför ett lagstöd. Enligt 15 kap. 2 § skollagen (1985:1100; omtryckt 1991:1111) får regeringen meddela föreskrifter om möjlighet att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten inom *det offentliga skolväsendet för barn och ungdom*. När det gäller utbildning i form av ett individuellt program får regeringen föreskriva att enskilda och andra utomstående får anordna mer av utbildningen är enstaka inslag i verksamheten. Denna bestämmelse ger kommunerna bättre möjligheter att anordna bl.a. gymnasial lärlingsutbildning, inbyggd utbildning och praktisk arbetslivsorientering.

Möjligheterna till konkurrens mellan kommunalt drivna skolor har ökat genom att föräldrar - enligt reglerna i 4 kap. 6 § tredje stycket skollagen - nu i princip har rätt att välja grundskola för sina barn inom hemkommunen. De nya reglerna i 5 kap. 8 § skollagen ger också gymnasieelever som bor i en kommun, som inte erbjuder en viss studieväg, rätt att välja önskad gymnasieutbildning varhelst i landet som den anordnas.

För hela *det offentliga utbildningsväsendet för vuxna* har skollagen ändrats (SFS 1991:1107). Fr.o.m. 1 juli 1992 blir det tillåtet att uppdra åt annan än kommuner och landsting att anordna denna utbildning. Regeringen får meddela föreskrifter om vem som får ges ett sådant uppdrag och om villkor för det. Bestämmelser om detta finns i 11 kap. 6 § (Komvux), 12 kap. 9 § (Särvux) och 13 kap. 9 § (Svensk undervisning för invandrare.)

Vid sidan av det offentliga skolväsendet finns s.k. *fristående skolor*. Bestämmelser om fristående skolor finns i 9 kap. skollagen.

Kommittén konstaterar att nuvarande lagstiftning ger relativt stora möjligheter till entreprenad och intraprenad. Hittills har dessa möjligheter utnyttjats i begränsad omfattning. Undervisning förutsätter en samverkan mellan olika befattningshavare på skolorna och den är av praktiska skäl svår att i sin helhet lägga ut på entreprenad. Ett byte av entreprenör kan också innebära problem för eleverna, särskilt inom grundskolan. Om man vill ha alternativ till den vanliga skolan framstår det inom detta område som mera naturligt att gå direkt på s.k. partiell privatisering. I sammanhanget kan nämnas att statsmakterna har beslutat att reglerna för statsbidrag till fristående skolor skall ändras. Tillgängliga resurser på skolområdet skall fördelas till fristående skolor inom en kommun *på samma sätt* som kommunen skulle ha gjort om samtliga skolor hade varit kommunala (se 1990/91:UbU 17, rskr. 357).

De nya statsbidragsreglerna skall träda i kraft fr.o.m. budgetåret 1992/93. Förändringen innebär att det offentliga skolväsendet kommer att få en ökad konkurrens från fristående skolor.

För närvarande gäller att en fristående skola skall godkännas av skolverket enligt 9 kap. 1 § skollagen. Beslut om statsbidrag fattas av regeringen. Ovan nämnda riksdagsbeslut innebär en förenkling genom att en fristående skola som har godkänts av skolverket automatiskt skall vara berättigad till statliga och kommunala bidrag.

Kommitténs principiella inställning är att inom områden där privat verksamhet är tillåten bör kommunen även ha rätt att lägga ut uppgifter på entreprenad. Med hänsyn till de speciella förhållanden som gäller inom skolområdet föreslår vi emellertid *inte någon generell lagändring*, som medger kommuner rätt sluta avtal med annan att svara för utbildningen inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Vi anser däremot att *entreprenaddrift i enskilda fall* bör kunna prövas inom ramen för en försöksverksamhet. Ett exempel när entreprenaddrift kan vara aktuell är den

situation då man vill omvandla en kommunal skola till en fristående skola, t.ex. driven som ett personal- eller föräldrakooperativ och kanske med en viss inriktning/profil. Om inte alla elever och deras föräldrar är intresserade av en sådan förändring, kan det under en övergångsperiod finnas skäl att ha kvar det kommunala huvudmannaskapet, men lägga ut hela eller delar av undervisningsverksamheten på entreprenad.

Enligt 15 kap. 4 § skollagen får försöksverksamhet anordnas inom det offentliga skolväsendet enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I sådana föreskrifter får göras undantag från organisatoriska bestämmelser i skollagen. Kommittén bedömer därför att det inte behövs någon författningsändring för att möjliggöra försök med entreprenaddrift inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom.

Inom undervisningsområdet vill kommittén även peka på möjligheterna till besparing genom att lägga ut stödverksamhet (lokaler, fastighetsservice, vaktmästeri m.m.). En försöksverksamhet pågår där man inom s.k. lokala utbildningscentra gemensamt upphandlar dessa funktioner och samordnar utnyttjandet av resurserna för flera utbildningsformer.

Barnomsorg

Barnomsorg utgör en ren serviceverksamhet och är till skillnad från skolan frivillig. I lagstiftningen finns det inte några hinder mot att lägga ut barnomsorg på entreprenad. Beslut om avgifter och tilldelning av platser (om det råder brist på platser) kan dock betraktas som myndighetsutövning. Sådana beslut kan inte överlåtas på annan. Tidigare fanns det hinder i statsbidragsreglerna mot att lägga ut verksamheten på en entreprenör. Dessa hinder har dock successivt avskaffats. Fr.o.m. 1 januari 1992 föreslås att även aktiebolag skall få anlitas (se prop. 1991/92:65).

Frågan om utformningen av det framtida statsbidraget för bl.a. barnomsorgen kommer att behandlas av den kommunalekonomiska kommittén som skall göra en bred översyn av statsbidragsgivningen till kommunerna och härvid överväga ett mera generellt system. Denna kommitté planerar att lägga fram sitt förslag till statsbidragssystem i december 1991.

Kommittén anser att det är angeläget att statsbidragssystemet utformas så att det statliga stödet på lika villkor utgår till barnomsorg med kommunalt huvudmannaskap (i egen regi eller utlagd på entreprenad) och till barnomsorg med annan huvudman (t.ex. föräldrakooperativ eller personalkooperativ). För att främja konkurrens inom barnomsorgen bör det "kommunala vetot" slopas, dvs. som villkor för statsbidrag skall inte längre ställas att ett daghem eller ett fritidshem måste vara upptaget i kommunens barnomsorgsplan. Nuvarande regler gör det svårt att snabbt komma igång med ny s.k. alternativ barnomsorg, eftersom barnomsorgsplanen måste ändras för att statsbidrag skall kunna ges även i de fall kommunen väljer att inte utnyttja sitt "veto".

Vi anser att kommunen vid sin fördelning av resurser till barnomsorgen bör främja konkurrens mellan olika verksamhetsformer och innan man beslutar om resursfördelningen genomföra reella förhandlingar med huvudmännen för de alternativa daghemmen och fritidshemmen.

Om kommunen inte är huvudman för ett daghem eller ett fritidshem anser vi att tillstånd enligt 69 § socialtjänstlagen (1980:620) även i framtiden bör krävas. Vi anser att i dessa fall tillståndsprövningen bör göras av länsstyrelsen och att prövningen bara skall innefatta en kvalitativ bedömning, inte en behovsbedömning.

Om ett daghem eller ett fritidshem bedrivs på entreprenad och kommunen är huvudman för verksamheten anser vi att tillstånd enligt 69 § inte behövs.

I detta fall är det kommunen som är ansvarig för verksamheten och kvalitetsaspekterna bör i stället regleras i entreprenadavtalet.

Som framgår av avsnitt 7.4 kommer socialtjänstutredningen att i ett vidare sammanhang ta upp frågan om behovet av kommunala barnomsorgsplaner och utformningen av tillståndsreglerna. Vi redovisar därför inte här några förslag till författningsändringar.

Barn-, ungdoms- och missbruksvården

Driften av ett hem för vård och boende - HVB - betraktas inte som myndighetsutövning om intagningen på hemmet har skett i samförstånd mellan socialnämnden och klienten. Tvångsvård enligt LVM eller LVU innebär däremot myndighetsutövning och kan därför bara utföras i offentlig regi. Socialnämndens beslut om frivillig vård och beviljande av kommunala bidrag till vården enligt reglerna i socialtjänstlagen är också en myndighetsuppgift.

Enligt socialtjänstlagen är det för närvarande kommunen som har huvudansvaret för barn-, ungdoms- och missbruksvården. Kommunen svarar också för huvuddelen av vårdkostnaderna. Frivillig vård kan ges vid egna, landstingsägda eller privata HVB och konkurrens är i dag möjlig. Som framgår av en undersökning som socialstyrelsen gjort behöver dock konkurrensen förbättras och kommunerna utveckla sin beställarkompetens (se avsnitt 5.3).

Enligt 23 § socialtjänstlagen skall kommuner och landsting upprätta en gemensam plan över behovet av HVB och fördela ansvaret för deras inrättande och drift. En utgångspunkt för nuvarande lagstiftning är att privata alternativ bara skall vara ett komplement till den offentliga vården. Utvecklingen har emellertid gått i en annan riktning och numera är den privata vården lika omfattande som den offentliga.

Kommittén anser att nuvarande regler i socialtjänstlagen om gemensam planering inte passar in i beställar-utförarmodellen. För att främja konkurrens mellan landstingens institutioner och privata HVB anser vi att 23 § bör ändras så att kommunerna får det fulla ansvaret för att planera institutionsvården. För den tunga vården, dvs. främst tvångsvården, anser vi dock att det offentliga bör ha kvar driftansvaret och en gemensam, central planläggning av denna vård göras.

Frågan om ansvaret för den tyngre ungdoms- och missbruksvården övervägs för närvarande av en särskild utredning. Socialtjänstkommittén (dir. 1991:55) har bl.a. i uppgift att överväga de förslag till åtgärder som socialstyrelsen redovisat i den ovan nämnda undersökningen. Vi föreslår därför inte nu några förslag till författningsändringar, utan vi förutsätter att nämnda utredningar i sina överväganden kommer att beakta behovet av en förstärkt konkurrens.

Social hemtjänst

Inom äldreomsorgen finns det inga hinder i socialtjänstlagen mot att lägga ut serviceuppgifter på entreprenad (se avsnitt 5.3). Beslut om hjälpbehovet är däremot myndighetsbeslut och kan bara delegeras till personal vid socialnämnden.

Enligt nuvarande regler kan kommunerna få statsbidrag för social hemhjälp om de lägger ut hela verksamheten på entreprenad, men ej om de lägger ut delar av den, t.ex. städning och matdistribution. Kommittén anser att detta är en onödig begränsning. Till följd av ÄDEL-reformen kommer emellertid detta statsbidrag att fr.o.m. den 1 januari 1992 förändras och storleken på bidraget kommer inte längre att påverkas av vilken driftform kommunen väljer.

Räddningstjänst

Enligt kommitténs uppfattning är genomförandet av en räddningsinsats att betrakta som en serviceverksamhet och bör därför kunna läggas ut på entreprenad. För närvarande gäller att endast sådana räddningsinsatser som kräver särskild kompetens får överlåtas på någon annan att göra samt att avtal får träffas om att sådana räddningsenheter som finns vid särskild riskfyllda industrier och andra anläggningar får ingå i kommunens räddningskår. Beslut om dimensioneringen av räddningskåren, dvs. insatsstyrkornas storlek och utbildningskompetens, samt kortaste insatstiderna inom olika områden och minsta antal övningstillfällen är en obligatorisk uppgift för kommunen som inte kan överlåtas till annan. Sådana uppgifter finns i dag intagna i kommunens räddningsplan och de bör ingå i kravspecifikationen vid en anbudsupphandling.

Hälso- och sjukvård

Frågan om vad som är att betrakta som myndighetsutövning inom vårdområdet har nyligen aktualiserats genom en skrivelse till regeringen från Landstingsförbundet (1991-11-14) om översyn av de legala förutsättningarna för alternativa driftformer. I skrivelsen anges bl.a. följande:

Den nya kommunallagen erinrar emellertid härutöver även om den bestämmelse i regeringsformen som stadgar att en angelägenhet som innefattar myndighetsutövning endast får lämnas över till ett enskilt rättssubjekt om det finns stöd för det i lag. Något sådant lagstöd finns inte när det gäller hälso- och sjukvård, som ofta innefattar myndighetsutövning. När detta är fallet är ibland uppenbart, som i fråga om ett antal åtgärder inom den psykiatriska tvångsvården, och ibland mera tveksamt, som när det gäller åtgärder inom vardagssjukvården som förutsätter läkarbeslut, t.ex. intagning av patienter till sluten vård eller förskrivning av läkemedel. I juridisk doktrin har hävdats att också de senare åtgärderna skulle utgöra myndighetsutövning, men detta kan knappast anses vara ett ovedersägligt faktum och andra uppfattningar har också framförts. Under alla omständigheter är emellertid en verksamhet som innefattar myndighetsutövning inte möjlig att lägga på bolag utan särskilt lagstöd. Det måste då bringas en helt annan klarhet i fråga om vad som inom hälso- och sjukvården skall anses

som myndighetsutövning och vad som inte är det, för att man skall kunna överblicka vad det är för slags lagstöd som behövs för att föreliggande hinder skall kunna undanröjas. Och finns det i denna del ett hinder mot bolagsbildning, föreligger samma hinder mot att anförtro hälso- och sjukvård åt ett personalkooperativ eller att lägga ut verksamhet av detta slag på entreprenad.

Vår bedömning är att utförandet av själva vårduppgifterna inte bör anses vara myndighetsutövning och inte heller de prioriteringar av resurser och eventuella beslut om tidsordning och köer för behandlingar som sker utifrån enbart medicinska indikatorer. (Sådana beslut går inte att överklaga, men ansvar kan utkrävas enligt lagen (1980:11) om tillsyn över hälso- och sjukvårdspersonalen). Huvuddelen av nuvarande sjukvård bör därför utan hinder kunna läggas ut på entreprenad. Mera övergripande beslut om vårdens organisation och dimensionering torde kunna vara att betrakta som en sådan form av myndighetsutövning som inte kan överlåtas på en entreprenör. I likhet med Landstingsförbundet anser vi att rättsläget är oklart och att det finns behov av tydligare regler.

Tandvård

I tandvårdslagen (1985:125) anges inte hur stor andel av vuxentandvården landstinget bör svara för, men i propositionen (1984/85:79) anges att målsättningen bör vara minst 35 procent. Vi anser att i samband med de lagändringar som vi föreslår, det skall klargöras att ingen sådan siffra bör anges. Utfallet av den fria konkurrensen bör bestämma folktandvårdens resp. privattandvårdens andel av marknaden.

I förarbetena till tandvårdslagen har förutsatts att folktandvården skall svara för all barntandvård. Vi anser att det vid en ändring av tandvårdslagen bör uttalas att landstingen skall ha rätt att lägga ut barntandvård på privata tandläkare. Denna utläggning bör då inte ske barn för barn, eftersom detta kan uppfattas som myndighetsutövning, utan bör i stället ske genom att landstinget upphandlar tandvården för alla barn inom t.ex. ett skolområde.

För att ett landsting skall ha verklig möjlighet att pressa priserna vid en anbudstävlan mellan folktandvården och privata tandläkarföretag krävs att utbudet av privata tandläkare är tillräckligt stort. För närvarande gäller en s.k. etableringskontroll. Bara ett visst antal tandläkare per kommun tillåts ansluta sig till allmänna försäkringen. Anslutningskontrollen infördes ursprungligen 1974 för att säkra tillgången på tandläkare inom folktandvården och sålunda bidra till en jämnare regional fördelning av tandläkarresurser. Senare har ett annat motiv framträtt, nämligen att påverka kostnaderna för tandvårdsförsäkringen.

För att främja konkurrensen inom tandvårdsområdet, minska kostnaderna och möjliggöra för landstingen att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad anser kommittén att den s.k. etableringskontrollen bör slopas. Det bör uppdras åt riksförsäkringsverket att undersöka vilka författningar som behöver ändras för att alla legitimerade tandläkare skall kunna ansluta sig till försäkringssystemet; förutsatt att de tillämpar fastställd taxa och i övrigt följer gällande regler. I uppdraget bör även ingå att undersöka om särskilda åtgärder behövs - t.ex. en differentierad tandvårdsersättning - för att tillgodose tillgången på tandläkare inom vissa regioner.

9.4 Möjligheterna till intraprenad tas till vara

Genom att kommunal verksamhet organiseras i skilda beställar- och utförarfunktioner skapas förutsättningar för att låta egna bolag, resultatenheter och externa producenter på lika villkor konkurrera om uppdrag. Hinder mot intraprenad undanröjas. Vid bolagisering uppställs bestämda krav.

Vi har i föregående diskuterat möjligheterna att lägga ut kommunal verksamhet på externa entreprenörer och de hinder mot detta som finns. I

detta avsnitt skall vi diskutera entreprenad/intraprenadlösningar, dvs. möjligheterna att förbättra effektiviteten genom att låta kommunala bolag, resultatenheter och externa producenter konkurrera.

För att skapa förutsättningar för en ändamålsenlig intraprenadverksamhet bör, oavsett om produktionen sker genom ett eget bolag eller en utvecklad resultatenhet, kommunen eller landstinget i sin organisation tydligt har skiljt på beställar- och utförarfunktionerna. Kommittén anser att kommuner och landsting för att främja konkurrens på lika villkor så långt möjligt bör göra en sådan åtskillnad.

9.4.1 Intraprenad genom kommunala bolag

I strävan att finna nya former för kommunal verksamhet har ett allt större intresse riktats mot de privata företagens associationsform, aktiebolaget. Särskilt starkt har intresset varit inom de tekniska områdena.

Enligt SCBs rapport *Kommunägda företag 1990* fanns det den 1 januari 1990 totalt 920 kommunala bolag. De omsatte tillsammans under 1989 ca 60 miljarder kronor och deras totala tillgångar var ca 240 miljarder kronor. Kommunernas tillgångar detta år var bara 205 miljarder kronor.

Studier av bolagisering

Svenska Kommunförbundet har nyligen låtit genomföra en studie av *Bolagisering i kommunaltekniken*. Denna studier, som finns sammanfattade i bilaga 3, visar att närmare var tredje kommun överväger att bolagisera en eller flera tekniska delverksamheter. Den visar också att en klar majoritet av de tillfrågade förvaltningscheferna främst ser fördelar med bolagisering.

Bland förklaringarna till varför man anser att bolagsformen skall ge effektivitetsvinster anges följande fem huvudargument:

- Skapar tydligt resultatansvar
- Ger finansiell handlingsfrihet
- Ger kortare beslutsvägar
- Skapar marknadskänsla
- Möjliggör friare personalpolitik

I studien diskuteras också aktiebolagets plats i den kommunala förvaltningen. Sammanfattningsvis konstateras att bolagsformen är olämplig för beställardelar av den kommunala organisationen, men att däremot de delar som har utföraruppgifter och tilldelas prestationsansvar kan vara aktuella att bolagisera.

Landstingsförbundet har nyligen gått igenom för- och nackdelar med att bedriva landstingens verksamhet i förvaltningsform jämfört med bolags- eller andra driftsformer. I rapporten *Förvaltning eller bolag - Effektivisering av landstingens verksamhet genom alternativa driftsformer* (nov 1991) analyserades kommunaldemokratiska och kommunalrättsliga aspekter samt skatteförhållanden och effektivitetsaspekter för bolag och resultatenheter. Genomgången utmynnar i följande sammanfattande bedömning:

- En jämförelse av effektivitet mellan traditionell förvaltning och bolagsform torde utfalla till aktiebolagets fördel. Om jämförelsen i stället avser utvecklade resultatenheter i ett beställarutförarsystem, som bedrivs i företagsliknande former, torde motsvarande grad av effektivitet kunna uppnås som vid drift i bolagsform under samma förutsättningar.

- Kommunaldemokratisk insyn och styrning av verksamheten kan lättare åstadkommas och vidmakthållas vid drift i förvaltningsform mot vid bolagsform, trots de skärpta bestämmelser om offentlig insyn och kontroll som införts i den nya kommunallagen. Detta gäller särskilt för icke helägda kommunala företag.

- Skattebestämmelser om stämpelskatter vid bildandet och inkomstskatt för vinster för bolag innebär en förvaltningsform som är skattefri.

I rapporten framhålls att samtliga dessa aspekter bör beaktas vid bedömningen om en verksamhet skall bedrivas i bolagsform eller utvecklad förvaltningsform i landstinget. De olika aspekterna bör dock tillmätas olika vikt i olika typer av verksamheter. Serviceverksamheten är mera lämpliga att bolagisera än den egentliga vården och behandlingsverksamheten. Inom hälso- och sjukvården har nämligen den kommunaldemokratiska insynen, styrningen och kontrollen större betydelse.

Bolagsbildning har även blivit allt vanligare inom den statliga sektorn. I 1991 års budgetproposition (prop. 1990/91:100, bilaga 2) framhålls att följande:

En konkurrensutsatt verksamhet bör enligt regeringen inte bedrivas i myndighetsform. För sådan verksamhet bör bolagsformen övervägas. Vid sådana överväganden bör alltid prövas om verksamheten bör bedrivas i statlig regi. Det är i normalfallet inte lämpligt med bolag under myndigheter. Detta synsätt gäller även för bolagsbildning för bedrivande av tjänsteexport.

Riksrevisionsverket fick genom en regeringsskrivelse april 1991 i uppdrag att göra en översyn av konkurrensutsatt affärsverksamhet hos förvaltningsmyndigheterna. I skrivelsen angavs att bolag knappast är ändamålsenligt för myndigheter där uppdragsverksamheten är av mindre omfattning och nära kopplad till övrig anslagsfinansierad verksamhet, utan att då normalt den s.k. uppdragsmodellen bör användas. Om verksamheten är konkurrensutsatt är det av flera skäl viktigt att den hålls åtskild från myndigheten anslagsfinansierade verksamhet, bl.a. för att motverka möjligheterna till s.k. korssubventionering.

I skrivelsen framhålls att förhållandena är annorlunda vad gäller konkurrensutsatt affärsverksamhet som är av större omfattning vid en myndighet. Här bör i linje med vad som sagts i budgetpropositionen bolagsformen vara att föredra. Verksamheten bedriven i bolagsform erbjuder goda möjligheter för staten att verka på ett mer effektivt sätt.

Mot bakgrund härav skall riksrevisionsverket föreslå vilka principer som bör gälla för bedömningen av när en affärsverksamhet kan anses ha sådan omfattning, vara så konkurrensutsatt och ha en sådan mindre koppling till en myndighets uppgifter i övrigt att den bör bedrivas i bolagsform.

Uppdraget skall redovisas till regeringen före utgången av april 1992.

Bör kommunala bolag tillåtas

Kommittén konstaterar att det i kommunallagen inte finns några formella hinder som förbjuder eller förhindrar förekomsten av kommunala bolag (jfr avsnitt 5.2.4). Inom ett specialreglerat område får enligt nuvarande rättspraxis och enligt reglerna i den nya kommunallagen (3 kap. 16 §) en kommunal angelägenhet inte överlåtas till ett särskilt rättssubjekt (bolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse) om det i lagstiftningen angivits att en viss kommunal nämnd skall handha den. I princip föreligger det således samma hinder mot att lägga ut en verksamhet på ett kommunalt företag som att lägga ut den på en privat entreprenör. Dessa hinder har vi i avsnitt 9.3.3 föreslagit bör undanröjas.

En annan fråga är om det är lämpligt att en kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform. Frågan bör ses mot bakgrund av att riksdagen i samband med behandlingen av förslaget till ny kommunallag allmänt uttalat att kommunal verksamhet normalt bör bedrivas i nämndform.

Kommittén anser att man här bör skilja mellan kommunala bolag som har monopol på en viss verksamhet och sådana som arbetar på en konkurrensutsatt marknad. Om varken legalt eller finansiellt monopol föreligger anser vi att samma principer för val av verksamhetsform bör tillämpas som ifråga om statlig verksamhet (se ovan). Både nämndform och bolagsform kan vara lämplig för serviceverksamheter i kommuner och landsting. Verksamhetens omfattning, graden av konkurrens och verksamhetens koppling till

anslagsfinansierade kommunala uppgifter bör avgöra om intraprenad genom bolag eller resultatenheter skall väljas.

Självkostnadsprincipen kan innebära en begränsning i de kommunala bolagens möjligheter att konkurrera med privata företag. Avgiftsutredningen kommer att föreslå nya principer för prissättningen inom "naturliga" monopol (se avsnitt 9.7).

I en promemoria som utarbetats på uppdrag av civildepartementet konstateras att den nya kommunallagen inte är utformad med tanke på storskaliga beställar-utförarorganisationer (se avsnitt 4.4.2). Om organisationsformen införs kommer förändringar av kommunallagen att krävas. Detta gäller bl.a. 6 kap. 34 § kommunallagen som anger att ärenden, som avser verksamhetens mål, inriktning och omfattning, inte får delegeras från den nämnd som har ansvaret för verksamheten (dvs. beställarnämnden). I promemorian anges att detta kan skapa problem i beställar-utförarmodeller, eftersom kontraktsförfarandet i flera av de studerade modellerna just tjänar till att i en dialog mellan beställare och utförare bestämma omfattning och kvalitet på de tjänster som skall upphandlas och produceras.

Om de krav är uppfyllda på entreprenader och intraprenader som kommittén uppställt (se avsnitt 4.4.1), utgör den nya kommunallagen enligt vår uppfattning inget hinder mot att utsätta kommunala bolag eller resultatenheter för konkurrens från externa (eller interna) producenter.

Vi anser inte heller att det finns några andra bestämmelser i den nya kommunallagen som förhindrar intraprenader.

I nämnda promemoria betonas behovet av att följa upp erfarenheterna av beställar-utförarmodellen. Detta anser vi vara angeläget, särskilt vad gäller konkurrensutsatta kommunala områden. Intraprenad genom bolag är nämligen i första hand aktuellt inom sådana områden. Kommittén anser att

i samband med denna uppföljning även problem med tillämpningen av sekretesslagen bör studeras.

För- och nackdelar med bolagsform

Som framgår av ovan refererade rapporter från Kommunförbundet och Landstingsförbundet finns det både för- och nackdelar med kommunal verksamhet i bolagsform. Som fördelar vill vi särskilt peka på att beslutsbefogenheterna kan koncentreras till en person, bolagets VD, och besluten tas snabbt. Aktiebolagens klara regler om redovisning innebär minskad risk för att kommunen skall kunna ge sina egna utförarenheter dolda subventioner. Aktiebolagskonstruktioner underlättar också köp och försäljning av enheter, vilket kan behövas för att få en välstrukturerad och konkurrenskraftig kommunal produktionsapparat.

Som nackdelar vill vi särskilt peka på risken för att ett kommunalt bolag - eller dotterbolag - ägnar sig åt uppgifter som inte är kompetensenliga enligt kommunallagen. Bolagsbildningen kan också få negativa skattemässiga konsekvenser för kommunen.

Frågan om intraprenad bör bedrivas genom ett kommunalt bolag eller en resultatenhet går således inte att besvara generellt. Verksamhetens art och förhållanden i enskilda kommunen eller landstinget bör avgöra detta. Olika för- och nackdelar måste vägas mot varandra. Innan man beslutar att bolagisera en egenregiverksamhet bör man först ha undersökt och eventuellt prövat möjligheterna att effektivisera denna inom ramen för en nämndförvaltning. Den nya kommunallagen ger här ökade möjligheter att delegera ansvar och befogenheter till en resultatenhet och därmed möjligheter att bedriva verksamheten i företagsliknande former. Bolagsformen bör enligt vår uppfattning väljas om den ger bättre förutsättningar att konkurrera på marknaden med privata företag och den affärsidé som man vill utveckla inte är möjlig att genomföra med en nämndförvaltning.

Krav som bör ställas vid en bolagisering

Om en kommun eller ett landsting väljer intraprenad genom ett kommunalt bolag skall bolagsordningen utformas så att kommunalt inflytande över verksamheten tryggas och allmänheten tillförsäkras insyn i verksamheten. Ändamålet med bolagets verksamhet bör vara väl preciserat, så att garantier skapas för att bolaget endast utför kompetensenlig näringsverksamhet. Bestämmelser om detta finns i 8 kap. 17 § kommunallagen (1991:900). Härutöver vill kommittén rekommendera följande:

- Gällande upphandlingsregler skall tillämpas när bolaget köper varor och tjänster.

- De kommunala förvaltningarnas upphandling av varor och tjänster från bolaget skall ske affärsmässigt och gällande upphandlingsregler följas.

- Om bolagets verksamhet omfattar både monopolverksamhet och konkurrensutsatt verksamhet bör kostnader och intäkter för de olika verksamhetsområdena särredovisas. Om möjligt bör den konkurrensutsatta verksamheten läggas i ett särskilt bolag.

- Ekonomiska mål för bolagets verksamhet bör finnas. Kommunen - ägaren - bör få en med hänsyn till risken rimlig avkastning på satsat kapital. Ägartillskott eller koncernbidrag bör endast ges efter affärsmässiga principer och således inte ges för att fortlöpande täcka förlust i en konkurrensutsatt verksamhet.

- Samma politiker och chefstjänstemän bör inte sitta i styrelsen för ett kommunalt bolag och samtidigt har ett beställaransvar inom en kommunal nämnd. Att man sitter på dubbla stolar är i dag inte ovanligt, men måste undvikas om man vill ha en beställar-utförarorganisation.

I samband med beslut om bolagisering bör man även överväga en långsiktig strategi för bolagets utveckling och motiven för ett fortsatt kommunalt engagemang i produktionen av tjänsterna. Det är angeläget att andra alternativ undersöks.

Frågan om kommunalt ägande av bolag

Ett motiv för kommunalt ägande av ett produktionsbolag är att utbudet på marknaden är litet och konkurrensen begränsad. Ett kommunalt ägande kan då behövas för att matcha de privata företagen och därmed hålla nere kostnaderna för kommunen. Kommittén anser att detta kan motivera att kommunen engagerar sig i produktionen, särskilt när man börjar öppna traditionellt kommunala verksamheter för konkurrens.

Ett annat motiv är att kommuner behöver upprätthålla beställarkompetens. Kommittén anser inte att detta är ett lika tungt vägande skäl. Beställarkompetens kan ofta utvecklas på annat sätt t.ex. genom att anställa eller hyra in experter. Om ett produktionsbolag skall tillföra beställarkompetens innebär detta risk för att man kommer att blanda ihop beställar- och utförarrollen. Intraprenadmodellen fungerar nämligen inte om det blir så att producenten i realiteten bestämmer vad som skall beställas.

Ett tredje motiv för kommunalt ägande av produktionsbolag är att det kan vara svårt att bestämma kvaliten på den aktuella tjänsten och att kontrollera att man får den produkt man vill ha. Om det inte går att definiera vilka prestationer man vill uppnå, utan man bara kan beskriva mål och önskade effekter i allmänna termer, anser vi emellertid att man inte bör välja en intraprenadmodell, dvs. man bör inte ta steg 2 i den modell för avmonopolisering som vi redovisat i kapitel 4. I sådana fall är det som vi tidigare sagt inte motiverat att skilja mellan beställare- och utförarrollerna, utan utformningen av verksamheten bör på traditionellt sätt ske i en dialog mellan politiker och förvaltning.

Det finns även en rad andra motiv för kommunalt ägande, t.ex. skattemässiga och personalpolitiska.

Ur samhällsekonomisk synpunkt bör det förstnämnda motivet - bristande konkurrens - tillmätas störst betydelse för frågan om ägandet av produktionsbolag. Om det uppstår flera företag som kan offerera kommunen en viss tjänst med hög kvalitet och lågt pris finns skäl att ompröva kommunens ägande av produktionsbolaget. En försäljning av detta kan övervägas även om bolaget visar goda resultat.

9.4.2 Intraprenad genom utvecklade resultatenheter

Kommuner och landsting som överväger att lägga ut en verksamhet på entreprenad undersöker ofta vad verksamheten kostar att driva i egen regi. Endast om en besparing uppnås är det ekonomiskt motiverat att lägga ut verksamheten. Ett problem i sammanhanget är emellertid att de privata entreprenörerna ofta vet vad verksamheten kostar att driva i kommunal regi och att de därför anpassar sina anbud till den kostnadsnivån.

Intraprenad genom en utvecklad resultatenhet innebär att en egenregienhet på lika villkor skall konkurrera med privata företag (eller med andra kommunala utförare) om alla eller huvuddelen av uppdragen inom ett kommunalt verksamhetsområde. Resultatenheten skall kunna agera i princip som ett företag och kunna anpassa sina anbud till den aktuella marknadssituationen. Till skillnad från de resultatenheter som vi behandlat i avsnitt 4.3 finns det således inte något av kommunen fastställt pris för de tjänster resultatenheten utför åt beställarnämnden, utan priset bestäms av marknaden. Resultatenheten kan således göra vinster och förluster på sina kontrakterade tjänster.

I likhet med vad vi i föregående avsnitt har sagt bör gälla för kommunala bolag anser vi att kommunen bör formulera ekonomiska mål för resultaten-

heterna. Klarar en resultatenhet inte de avkastningskrav som ägaren (kommunen eller landstinget) har ställt upp bör verksamheten avvecklas.

Det kan finnas flera skäl till att en kommun väljer att bedriva en konkurrensutsatt verksamhet i form av en utvecklad resultatenhet i stället för i form av ett bolag. Förutom önskemål om att ha obegränsad insyn och möjlighet till politisk styrning av verksamheten samt skattetekniska och personalpolitiska motiv kan bl.a. följande tänkas:

- Kommunen vill att resultatenheterna skall köpa vissa varor och tjänster från andra enheter inom den kommunala förvaltningen med tillämpning av ett interndebiteringsförfarande. Detta innebär då att man inte tillämpar upphandlingsreglementet.

- Den konkurrensutsatta verksamheten har så liten omfattning att det är opraktiskt och onödigt kostsamt att bilda ett bolag. Detta gäller särskilt om verksamheten även innefattar myndighetsutövning. Ett exempel på detta är att en räddningskår utför s.k. brandsyn på fastigheter (myndighetsuppgift) och i konkurrens även kontrollerar och byter ut brandsläckare (serviceuppgift) vid kommunala fastigheter.

- Delar av resultatenhetens verksamheter är av sådan natur att de måste utföras på löpande räkning. Det kan t.ex. gälla ombyggnation och reparation av vissa typer av fastigheter eller av VA-ledningar. Det kan då vara svårt att i förväg specificera entreprenadåtagandet. Dessa arbeten kan kommunen därför vilja bibehålla i egen regi och bara låta nybyggnationen upphandlas i konkurrens. För utförarenheten inom kommunen är det härvid viktigt att se till att kostnader och intäkter fördelas riktigt mellan nybyggnation och ombyggnation.

I kommunallagen finns det inte något hinder mot att kommunal verksamhet läggs ut på självständiga resultenheter. Tillämpningen av en beställar- utfö-

rarmodell kräver dock att både beställar- och utförarenheterna har ett självständigt budget- och resultatansvar. De kan då vara svårt att ha dem organisatoriskt inplacerade under samma nämnd. Om socialnämnden t.ex. skulle ha resultatansvar för egenregienheterna och samtidigt svara för upphandling av drift av daghem, där externa entreprenörer konkurrerar med en egenregienhet, blir upphandlingsförfarande inte trovärdigt gentemot vare sig entreprenörerna eller den egna personalen.

I socialtjänstlagen och andra speciallagar finns det inte något uttryckligt hinder mot att separera beställar- och utförarfunktionen och inplacera dessa under annan nämnd. Däremot strider det mot den strävan mot helhetssyn som framhölls som viktig i förarbetena till den nuvarande socialtjänstlagen.

Både införandet av en fri nämndorganisation och de förslag till författningsändringar som vi redovisat i avsnitt 9.3 kommer eliminera de legala hinder som eventuellt kan finnas mot intraprenad där kommunala egenregienheter tillåts konkurrera. I motiven till författningsändringarna bör det därför sägas att uttrycket att kommunen eller en nämnd har "ansvaret för" innebär att utförarfunktionen inte nödvändigtvis behöver ligga på en enhet inom den egna nämndens organisatoriska ansvarsområde, utan att tjänsterna även kan upphandlas från andra utförarenheter inom den kommunala förvaltningen, kommunala bolag eller externa producenter.

9.5 Extern uppdragsverksamhet

Kommuner och landsting tillåts att under vissa villkor bedriva *uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting*. I kapitlet om kommunernas befogenheter i kommunallagen anges att en kommun eller ett landsting får åta sig uppdrag utanför sitt eget område förutsatt att motsvarande verskamhet är kompetensenlig i den egna kommunen eller landstinget och upphandlas i fri konkurrens. I kapitlet om ekonomisk förvaltning införs en bestämmelse om att extern uppdragsverksamhet skall särredovisas och att resultatet av den särskilt skall anges i årsredovisningen.

Konkurrensmyndigheten skall inom ramen för konkurrenslagstiftningen ha möjlighet att kontrollera att en kommuns eller ett landstings externa uppdragsverksamhet bär sina egna kostnader och således inte varaktigt subventioneras.

Ett problem, som uppkommer vid tillämpningen av intraprenader av de typer som vi diskuterat i föregående avsnitt är att de kommunala utförarenheterna, om de skulle förlora en anbudstävlan i den egna kommunen, till skillnad från sina konkurrenter inte kan kompensera sig för detta genom att ta uppdrag utanför den egna kommunen. Enligt den s.k. lokaliseringsprincipen, som gällt enligt rättspraxis och som nu skrivits in i 2 kap. 1 och 7 §§ i den nya kommunallagen (1991:900), är nämligen normalt den kommunala förvaltningens verksamhet begränsad till kommunens eget område.

Till skillnad från privata företag får en kommun inte heller, om marknaden skulle tillåta det, ta ut priser för sina tjänster som ger en väsentlig vinst. Detta följer av den s.k. självkostnadsprincipen, som enligt praxis också gäller vid tillämpning av kommunallagen.

Lokaliseringsprincipen har emellertid fått en allt mindre betydelse. Som redovisats i kap. 5 har i rättspraxis godtagits att en kommun bedriver uppdragsverksamhet i andra kommuner om s.k. anknytningskompetens

föreligger. Vidare har i en rad speciallagar, bl.a. räddningstjänstlagen och omsorgslagen, medgivande lämnats att en kommun får bedriva verksamhet utanför sitt eget område.

Inom många områden förekommer härutöver ett omfattande samarbete mellan kommuner och landsting, ett samarbete som egentligen innebär att lokaliseringsprincipen frångås. Nyligen har 4 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) ändrats. Genom denna ändring vidgas landstingens möjligheter att ta emot personer bosatta i andra landsting för vård (se prop. 1989/90: 81).

Skollagen har också nyligen omarbetats (se avsnitt 9.3.5). En ändring är att en kommun som inte har gymnasieskola kan avtala med andra kommuner att få köpa platser, dvs. en form av entreprenad. Om inte samarbetsavtal träffas mellan kommunerna ges eleven en laglig rätt att själv välja gymnasieskola varvid kostnaden för utbildningen skall bekostas av hemkommunen.

Beträffande hem för vård och boende är det inte ovanligt att kommunerna köper platser från landstingskommunala institutioner utanför den egna kommunen eller från privata institutioner.

Inom äldreomsorgen innebär kommunernas betalningsansvar enligt ÄDEL-reformen att de har frihet att köpa platser på sjukhem från det egna landstinget. Något hinder torde inte finnas att också köpa platser från andra landsting, förutsatt att den vårdbehövande samtycker, men någon särskild bestämmelse om detta finns inte i socialtjänstlagen.

Inom barnomsorgen har kommunerna av tradition ordnat barnomsorg åt varandra inom vissa gränszoner där detta av transportskäl varit praktiskt. På grund av kösituationen har det hittills inte varit möjligt för föräldrarna att välja kommunala daghem utanför den egna kommunen. Eftersom en del

kommuner nu har full behovstäckning kan man räkna med att kommunerna kommer att försöka börja att sälja daghemsplatser åt varandra i syfte att bättre utnyttja sin personal och befintliga lokaler.

Konkurrenskommittén anser att det är angeläget att det av alla speciallagar klart framgår vilket ansvar kommunerna och landstingen har men att de under vissa förutsättningar bör ha frihet att åta sig uppdrag åt andra kommuner och landsting. Den s.k. lokaliseringsprincipen bör således modifieras. Denna tillkom under en tid då kommunala verksamheter huvudsakligen var skattefinansierade och då det förelåg en klar skillnad mellan kommunal verksamhet och näringsverksamhet. Bestämmelsen synes haft som syfte att förhindra dels att en kommuns skattebetalare tvingas vara med och finansiera tjänster som de varken har eller kan komma att få nytta av, dels att kommunerna börjar att bedriva ren affärsverksamhet.

Genom att kommunerna i ökad grad har börjat tillämpa beställar- utförarmodellen och genom att de av finansiella skäl tvingats till ökad avgiftsbeläggning inom både "hårda" och "mjuka" sektorer har förutsättningarna förändrats. Problem uppkommer om kommunerna inte upphandlar det som man beställer från andra kommuner i anbudskonkurrens. Detta innebär nämligen att medborgarna får dålig insyn i hur deras skattepengar används. Det föreligger då också risk för att en kommun inte tar ut full kostnad för ett offererat arbete och att kommunernas samarbete leder till ett resurssläseri.

Kommittén anser emellertid att kommunerna och landstingen bör få utföra uppdragsverksamhet åt varandra om följande villkor är uppfyllda:

1) Verksamheten skall vara kompetensenlig inom den egna kommunen, dvs. det skall röra sig om en gemensam angelägenhet för kommunmedlemmarna.

2) Verksamheten skall vara öppen för fri anbudskonkurrens i den egna kommunen, såvida det inte finns särskilda regler om kommunal samverkan.

3) Kostnader och intäkter för uppdrag åt andra kommuner skall särredovisas och särskilt anges i årsredovisningen.

4) Konkurrensmyndigheten skall kunna kontrollera att uppdragsverksamhet åt andra kommuner bär sina fulla kostnader och inte subventioneras.

Motiven för att uppställa dessa villkor är att förhindra att en kommunal förvaltning expanderar sin verksamhet över kommungränserna på ett sådant sätt att detta leder till högre samhällsekonomiska kostnader. Konkurrensen bör ske på ett neutralt sätt och utan subventioner.

Med villkor 1) avses att uppdraget skall gälla ett allmänt intresse och inte en ren affärsverksamhet eller sådan närings- och sysselsättningspolitiskt motiverad verksamhet som staten ensam har ansvaret för. Kommittén anser, i likhet med kommunallagskommittén, att omfattningen av den kommunala kompetensen inte bör preciseras i lagregler, utan att avgränsningen bör ske genom utveckling av rättspraxis.

Villkor 2) är avsett att dels främja konkurrens, dels förhindra att en kommuns skattebetalare får betala för att upprätthålla service i andra kommuner. Det brukar anges som ett skäl för lokaliseringsprincipen att kommunerna inte alltid tar med samtliga kostnader när de räknar på uppdrag utanför den egna kommunens område. Detta får man svårt att göra om man inte - som i dag vanligen är fallet - är garanterad att få uppdrag i den egena kommunen. Genom att villkoret förutsätter att motsvarande verksamhet redan bedrivs i den egna kommunen och att den kommunala enheten där måste ha prövat sin konkurrensförmåga, erhålles också ett effektivt skydd

mot att enheten engagerar sig i spekulativ verksamhet i andra kommuner. (Regler för den beställande kommunen behandlas i avsnitt 9.8.)

Villkor 2) behöver inte tillämpas om det i en speciallagstiftning särskilt angivits att kommuner och landsting får samverka om vissa uppgifter. Exempel på verksamheter där på grund av att det finns särskilda regler lokaliseringsprincipen inte gäller är räddningstjänst, gymnasieutbildning och sjukvård. Villkor 2) gäller inte heller om det rör sig om en begränsad uppdragsverksamhet och s.k. anknytningskompetens föreligger (jfr avsnitt 5.2.3).

Villkor 3) är avsett att ge kommunens egna politiker och medlemmar en information om resultatet av den externa verksamheten. Uppdragsverksamheten i andra kommuner bör inte gå med förlust, utan bör ge en skälig avkastning på satsade medel. Enda motivet för att bedriva entreprenader i andra kommuner bör vara att uppdragen bidrar till ett bättre resursutnyttjande, och om så inte blir fallet bör verksamheten avvecklas. Detta innebär att självkostnadsprincipen i dess nuvarande utformning inte bör gälla för extern uppdragsverksamhet. Avgiftsutredningen kommer att föreslå ändrade regler för avgiftssättningen i vad gäller "naturliga" monopol.

Villkor 4) är till för att ge privata producenter möjlighet att skydda sig mot en konkurrens från kommunala utförarenheter som inte sker på lika villkor. Risken torde visserligen vara liten för att skattemedel används för att finansiera en verksamhet i andra kommuner. Kommunens egna revisorer bör kontrollera att en utförarenhet i sina kalkyler inte regelmässigt betraktar vissa personal- och andra resurser som gratis. Konkurrensmyndigheten bör ha möjlighet att granska verksamheten och att kunna ingripa mot en underprissättning som skadar konkurrensen (se avsnitt 9.6).

En fördel med att på detta sätt vidga ramen för den kommunala kompetensen är att antalet anbudslämnare vid en kommunal upphandling ökar

samtidigt som de kommunala producenterna får bättre möjligheter än i dag att specialisera sig på vissa typer av projekt. En del verksamheter bedrivs också för närvarande bara eller huvudsakligen bara av kommunala organ. En förutsättning för att man snabbt skall kunna införa ett större inslag av konkurrens är därför att kommunerna mera fritt än i dag kan offerera tjänster åt varandra. Bestämmelsen om kommunernas befogenheter bör därför ändras så att det framgår att en kommun eller landsting får utföra entreprenaduppdrag i andra kommuner eller landsting om verksamheten redan bedrivs i den egna kommunen eller landstinget och där är utsatt för konkurrens. Vidare bör reglerna om redovisning förtydligas, så att det framgår att resultatet av extern uppdragsverksamhet särskilt skall anges i årsredovisningen. Kommitténs förslag till författningsändring framgår av bilaga 2.

Villkor 4 kräver ingen ändring i kommunallagen. Däremot krävs att vissa förtydliganden görs av konkurrensmyndighetens uppgifter. (se avsnitt 9.6)

9.6 Prövning av underprissättning i konkurrensutsatt verksamhet

I ett ärende där en näringsidkare kan antas vara utsatt för *underprissättning* får konkurrensmyndigheten ställa krav på att kommunen skall redovisa kostnader och intäkter för den aktuella tjänsten för att kunna bedömma om förfarandet är skadligt från allmän synpunkt.

Dominerande företags möjligheter att själva styra sin prisnivå kan ta sig uttryck i underprissättning, även benämnt underprisförsäljning. (predatory pricing). Företaget håller då på en viss marknad särskilt låga priser som inte ger kostnadstäckning för att motverka eller knäcka konkurrenter, i regel mindre företag, som inte har samma möjlighet att täcka inkomstbortfallet på

annat sätt. Det kan vara fråga om en särskild produkt eller en lokalt avgränsad underprissättning. Företagets avsikt torde normalt vara att kunna höja priset avsevärt i ett senare skede när konkurrenterna slagits ut eller köpts upp. Förfaringssättet måste ofta anses strida mot generalklausulen i 2 § KL.

I boken *Svensk marknadsrätt* (Stockholm 1991) konstaterar Ulf Bernitz att NO under de senaste åren i klart ökande omfattning har haft anledning att ingripa mot skadlig verkan av underprissättning. I en rad fall har det varit fråga om företag ägda eller subventionerade av stat eller kommun, som tillgripit underprissättning i förhållande till konkurrenter som arbetat under normala marknadsbetingelser.

Som exempel på marknadsdomstolens praxis i dessa ärenden nämner Bernitz bl.a. MD 1985:13, *CPO Telecom*, ang. Televerkets prissättning på telefonsvarare. Domstolen framhöll att starka skäl talar för att skadlig verkan föreligger om Televerket på konkurrensutsatta produkter tillämpar priser under kostnadstäckningsnivå. Det är inte bara särkostnaderna som bör täckas utan även en rimlig del av samkostnaderna.

I förslaget till ny konkurrenslag (SOU 1991:59) har 2 § KL ersatts av en ny allmän missbruksbestämmelse med följande lydelse:

> 13 § Om en konkurrensbegränsning motverkar ändamålet med denna lag genom att
> 1. hämma eller vara ägnad att hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens, och om
> 2. detta sker på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt, skall åtgärd vidtas enligt lagen mot den skadliga konkurrensbegränsningen.

Eftersom en underprissättning kan motverka både det effektivitetsmål och det tillväxtmål som vi föreslagit i den nya konkurrenslagen, kan denna typ

av konkurrensbegränsning angripas med den nya missbruksbestämmelsen. Denna innebär en modernisering av nuvarande generalklausul (2 § KL). Som vi angivit i vårt huvudbetänkande skall tillämpningen ha sin utgångspunkt i nuvarande rättspraxis.

Några särskilda regler för prövning av anmälningar om fall av underprissättning inom kommunal verksamhet har vi inte föreslagit. Vid tillämpningen av 13 § konkurrenslagen är det emellertid av betydelse om det rör sig om traditionell kommunal verksamhet eller egentlig näringsverksamhet. Vidare är det av betydelse om verksamheten riktar sig till kommunens egna medlemmar eller om det rör sig om extern uppdragsverksamhet.

9.6.2 Traditionell kommunal verksamhet

Till *traditionellt kommunala verksamheter* räknas specialreglerade verksamheter såsom skola, barnomsorg och sjukvård. Även vissa frivilliga verksamheter såsom biblioteksverksamhet och fritidsverksamhet för ungdomar räknas dit. Dessa tjänster finansieras huvudsakligen av det allmänna och statsmakterna har förutsatt att inga eller mycket låga avgifter skall tas ut för dessa tjänster. Privat verksamhet är tillåten men någon egentlig konkurrens mellan de kommunala huvudmännens verksamhet och privat verksamhet finns för närvarande inte.

När en kommun inte tar ut full kostnadstäckning för en sådan verksamhet sker detta normalt inte med det primära syftet att slå ut privata företag, utan avsikten är att tillhandahålla kommuninvånarna tjänster till låga priser. Avsikten är således ej att höja priserna när man väl blivit av med konkurrenterna. Frånvaron av konkurrens kan leda till att den kommunala verksamheten bedrivs mindre effektivt än motsvarande privata verksamhet och att de rationaliseringsmöjligheter och eventuella stordriftsfördelar som

finns inte tas till vara. Den bristande effektiviteten leder då till onödigt höga avgifter eller skatter.

Att förbjuda kommunerna att subventionera vissa verksamheter skulle vara ett mycket långtgående ingrepp i de kommunala självstyret. Detsamma gäller om man skulle förbjuda kommunerna att bedriva vissa verksamheter i egen regi.

Utan att komma i konflikt med grundläggande principer för det kommunala självstyret bör man dock kunna ställa krav på att subventionerna skall göras synliga. Kommunen bör ha ett sådant budget- och redovisningssystem att man dels kan utläsa storleken på kostnader och intäkter för olika tjänster som kommunen producerar i egen regi, dels kan jämföra med vad de olika tjänsterna kostar i andra kommuner eller på den öppna marknaden (jfr. avsnitt 9.2).

9.6.3 Kommunal näringsverksamhet

I det förslag till ny konkurrenslag som kommittén presenterat i sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59) anges uttryckligen att den nya lagen har som syfte att skapa och upprätthålla en effektiv konkurrens inom såväl privat som offentlig näringsverksamhet. Med begreppet offentlig näringsverksamhet avses härvid sådana tjänster som erbjuds allmänheten mot verderlag - vanligen i form av en kostnadsrelaterad avgift - och som inte är att betrakta som myndighetsutövning.

Som vi redovisat i avsnitt 5.2 har statsmakterna haft en restriktiv inställning till att kommuner och landsting bedriver näringsverksamhet. Kommunernas och landstingens befogenheter att bedriva näringsverksamhet har emllertid successivt vidgats genom dels ny speciallagstiftning, dels ändrad tillämpning av kommunallagen där utvecklingen av rättspraxis lett till en allt vidare

bestämning om vad som skall vara att anses som kommunala angelägenheter.

I 3 kap. 7 § kommunallagen (1991:90) anges att kommuner och landsting får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och går ut på att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna i kommunen eller landstinget. Avsikten med denna bestämmelse är inte att vidga den kommunala kompetensen. Bestämmelsen är närmast att betrakta som en kodifiering av gällande praxis.

Vi har i avsnitt 9.6 föreslagit att kommuner och landsting även utan särskilt stöd i specialförfattningar skall få bedriva extern uppdragsverksamhet om man t.ex. har en beställare-utförarorganisation och en verksamhet är utsatt för konkurrens i den egna kommunen eller landstinget. I dessa fall föreligger en reell konkurrenssituation och det måste kunna prövas att dessa verksamheter inte underprissätts genom skattesubventioner eller korssubventionering genom intäkter från monopolverksamhet. Om så sker kan det anses skadligt från allmän synpunkt och åtgärder enligt 13 § förslaget till ny konkurrenslag skall kunna vidtas.

Vi vill dock betona att vårt förslag i avsnitt 9.6 inte innebär någon vidgning av den kommunala kompetensen vad gäller vilka typer av uppgifter som en kommun eller ett landsting skall få ägna sig åt.

9.6.4 Olika sätt att angripa problem med kommunal näringsverksamhet

I kapitel 7 har kommittén diskuterat de problem som kan uppstå när en kommun med skattemedel subventionerar en verksamhet. Kommittén har även pekat på att konflikterna mellan kommunallagens och konkurrenslagens mål kommer att öka genom att privata företag alltmer börjar att ägna sig åt traditionellt kommunala verksamheter samtidigt som kommuner börjar att

inom vissa områden ägna sig åt affärsutveckling. Kommuner och landsting har dessutom i allt högre grad börjat att ta ut avgifter för olika serviceverksamheter.

Beställare- utförarmodellen och uppdragsverksamhet i andra kommuner medför också att kommuner och landsting alltmer kommer att uppträda som näringsidkare och därmed omfattas av samtliga bestämmelser i konkurrenslagen. Utvecklingen går mot att kommunal verksamhet och näringsverksamhet allt mera griper in i varandra.

Från konkurrenssynpunkt kan det i och för sig vara en fördel att vidga kommunernas och landstingens befogenheter på näringslivets område, eftersom detta kan öka antalet aktörer på marknader där konkurrensen är svag. Samtidigt finns dock en risk för att kommuner och landsting genom att skattesubventionera sina verksamheter eller genom att missbruka en dominerande ställning kan slå ut privata företag och därmed på sikt begränsa konkurrensen.

Kommittén föreslår inte några inskränkningar eller närmare precisering av vilka typer av näringsverksamhet kommuner och landsting skall få ägna sig åt. Detta skulle nämligen leda till en stelbent reglering. Produktions- och marknadsförhållandena varierar mellan olika delar av landet. Dessutom varierar förhållandena över tiden. Uppgifter som det i dag anses motiverat att kommunerna ägnar sig åt kan i morgon anses vara naturligt att näringslivet tar över. Vår principiella utgångspunkt är konkurrens på lika villkor och att uppdragen skall gå till den som bäst och billigast kan lösa en uppgift.

Att genom ändringar av kommunallagen inskränka den kommunala kompetensen kan dessutom i praktiken få begränsad verkan. Om en kommun överskrider sina befogenheter medför detta rättsliga konsekvenser bara om någon kommunmedlem - inom tre veckor - överklagar kommuner-

nas beslut. Kammarrätten/regeringsrätten kan då upphäva beslutet, men någon annan påföljd får det inte. En kommun kan hinna att påbörja och avsluta en verksamhet innan det rättsliga maskineriet hinner att verka.

Konkurrenslagstiftningen innehåller starka sanktionsmedel och det skulle i och för sig kunna vara effektivare att utnyttja denna för att motverka att kommunerna vidgar sina verksamheter inom näringslivets område. Det är dock viktigt att observera att frågan om *vad* kommuner och landsting ägnar sig åt ankommer på deras egna demokratiskt valda organ att besluta om, och att sådana beslut bara skall prövas enligt reglerna i kommunallagen. Konkurrensmyndigheten bör inte bestämma vad en kommun får eller bör ägna sig åt.

Konkurrensmyndigheten bör däremot i vissa avseenden kunna kontrollera *hur* man bedriver verksamheten. En sådan kontroll kan då indirekt komma att hindra en kommun att bedriva sådan näringsverksamhet, som det privata näringslivet kan bedriva till en för samhället lägre resursförbrukning. Ingripanden kan härvid ske oavsett om verksamheten är "kompetensenlig" enligt kommunallagen eller inte.

En prövning enligt konkurrenslagen inriktar sig främst på frågan hur kommunen prissätter sina tjänster. En underprissättning till följd av kommunala skattesubventioner kan nämligen motverka konkurrenslagstiftningens mål att främja en rationell produktion och god resurshållning. Om en kommun tar ut ett pris som understiger kommunens självkostnad, kan en prövning ske enligt konkurrenslagens generalklausul. (Det omvända problemet, dvs. att en kommun tar ut ett för högt pris, kommer att behandlas av avgiftsutredningen, se avsnitt 9.7).

9.6.5 Prioritering av ärenden

NO skall enligt sin instruktion (1988:1582) särskilt pröva konkurrensbegränsningar, som är av betydelse för större konsumentintressen eller påverkar konkurrensförhållandena inom en hel näringsgren eller på ett påtagligt och avgörande sätt försvårar eller hindrar någons näringsutövning. Området där kommunen kan tänkas uppträda som näringsidkare och försvåra eller hindra enskilda företagares näringsutövning är mycket vidsträckt. Det framstår inte som rimligt att den nya konkurrensmyndigheten ingriper mot konkurrensbegränsningar inom alla de områden där kommunen tar avgifter för sina tjänster och enskilda näringsidkare anser sig vara utsatta för underprissättning.

Det kommunala självstyret utgör enligt vår mening en viktig resurs i den framtida konkurrenspolitiken. I vissa fall kan dock konkurrensintresset komma i konflikt med intresset att utveckla det kommunala självstyret.

Ett sätt att undvika eller att i varje fall minska denna konflikt är att konkurrensmyndigheten väljer att prioritera sina utredningsresurser så att man i första hand tar upp fall som ligger i utkanten av den kommunala kompetensen.

Inom de traditionellt kommunala områdena kan däremot konkurrensmyndigheten ha anledning att vara mera återhållsam med att ta upp ärenden till prövning i MD. Ett viktigt undantag är dock de fall då kommunen valt att tillämpa ett beställar- utförarförfarande och där kommunens egna enheter får konkurrera med externa enheter. I dessa fall är det nödvändigt att konkurrensmyndigheten ser till att reglerna i konkurrenslagen följs av alla parter.

Konkurrensmyndigheten bör således när man prioriterar sina insatser beakta den lagstiftning som reglerar kommunal verksamhet. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att göra ingripandena mera verkningsfulla. Det finns

härvid i princip två vägar att gå fram på. *Den ena* är att ge konkurrensmyndigheten rätt att ställa krav på att kommunen tar fram uppgifter om vad en viss verksamhet kostar och att kontrollera att avgifterna sätts så att samhällsekonomisk effektivitet uppnås. För en konkurrensutsatt verksamhet innebär detta att verksamheten bör bära sina egna kostnader, och att den inte varaktigt skall subventioneras med skattemedel eller med intäkter från en kommunal monopolverksamhet.

Den andra vägen är att ge konkurrensmyndigheten rätt att föreskriva att kommunen skall tillämpa det pris som gäller på marknaden. Priset för kommunens tjänster får således inte avsevärt understiga det pris som privata företag tar.

Den första metoden har fördelen att den ger kommunen möjlighet att kunna fungera som prispressare, förutsatt att man kan bedriva verksamheten effektivare än befintliga näringsidkare. En nackdel är dock att det kan vara svårt att bestämma hur olika gemensamma kostnader och intäkter skall fördelas på den aktuella verksamheten.

Den andra metoden har fördelen att kommunen genom underprissättning inte kan slå ut privata företag. En nackdel är dock att det kan vara svårt att fastställa ett rätt marknadspris, särskilt som kvaliteten på olika producenters tjänster kan variera. Om marknadspriset är väsentligt högre än kommunens självkostnad, kommer man också i konflikt med den nuvarande självkostnadsprincipen i kommunallagen.

Vi föreslår att man väljer den första metoden.

9.6.6 Handläggningen av ärenden

När en näringsidkare anmäler en kommun eller ett landsting för att snedvrida konkurrensen genom att underprissätta en viss tjänst är första

steget i konkurrensverkets handläggning av ärendet att avgöra om verksamheten faktiskt är subventionerad eller ej, dvs. att fastställa kostnaderna och intäkterna för den aktuella verksamheten. Om det inte från kommunens redovisningssystem går att få en tillfredställande resultatredovisning föreslår vi att konkurrensmyndigheten skall kunna förelägga kommunen att ta fram de uppgifter som myndigheten behöver för sin bedömning. Detta kräver en komplettering av reglerna om uppgiftsskyldighet i konkurrenslagen.

För närvarande är det ganska vanligt att kommunala förvaltningar inte tar med "over-head"-kostnader. Det förekommer också att förvaltningarna, därför att de anser sig ha en överkapacitet, inte tar med den fulla kostnaden för den personal m.m. som direkt används i produktionen.

Enligt vår uppfattning bör förvaltningarna ta med samtliga relevanta kostnader och till deras fulla värde. Endast när en resultatenhet temporärt har överkapacitet bör en s.k. marginalkostnadsprissättning godtas. Om enheten mera permanent har eller bedöms kunna komma att få en överkapacitet på viss personal, lokaler, maskiner eller anna produktionsresurs, bör man istället undersöka möjligheterna att använda dem för andra arbetsuppgifter inom kommunen eller att helt avveckla enheten och istället upphandla de tjänster som man behöver.

När en kommunal förvaltning säljer tjänster på den öppna marknaden bör dock förvaltningen ha i princip samma möjligheter som sina konkurrenter att anpassa priserna till den aktuella marknadssituationen. Man bör därför inte vara låst till en stelt tillämpad självkostnadsprincip, utan man bör kunna ha en flexibilitet då det gäller att lägga anbud. För enstaka projekt bör man således kunna lägga anbud som ligger något under eller över kommunernas självkostnad.

Om konkurrensverket funnit att en kommunal förvaltning underprissätter den aktuella tjänsten, är nästa steg i handläggningen av ärendet att förhandla

med kommunen eller landstingen och försöka uppnå en ändrad prissättning eller att andra åtgärder vidtas för att undanröja konkurrensbegränsningen.

De förtroendevalda i kommuner och landsting har vanligen inget intresse av att en konkurrensutsatt verksamhet i onödan subventioneras. En prövning i MD torde därför endast i undantagsfall behöva tillgripas. Normalt bör således konkurrensmyndigheten kunna stanna efter det andra steget i handläggningen.

Man kan dock förutse att den kommunala förvaltningen och konkurrensmyndigheterna kan ha olika uppfattningar om hur kostnaderna för egenregiverksamheten skall beräknas. Av detta skäl är det angeläget att enhetliga regler för redovisning av kostnader och intäkter utarbetas (jfr avsnitt 8.2).

Konkurrensmyndigheten bör om den skall kunna klara sin granskande funktion ha en hög kompetens inom det kommunala redovisningsområdet och ett utvecklat samarbete med den kommunala revisionen. Det är nämligen också revisionens uppgift att granska de kommunala förvaltningarnas kalkyler och att verka för att ineffektiv verksamhet avvecklas.

Det är väsentligt att konkurrensverket tillser att kommunala verksamheter som har tillgång till allmänna medel inte varaktigt underprissätter sina tjänster när man konkurrerar på en marknad. Detsamma gäller för andra företag i motsvarande situation. Annars kan ägarkapital hos konkurrenterna söka sig bort från denna marknad, eftersom konkurrentföretagen då inte kan få en rimlig avkastning på satsat kapital. Skadliga konkurrensbegränsningar torde enligt den praxis som redan är etablerad enligt nuvarande konkurrenslag i allmänhet föreligga i sådana fall.

Har konkurrensverket skälig anledning att anta att underprissättning föreligger, ankommer det primärt på den kommunala förvaltningen eller det kommunala bolaget att klargöra att så inte är fallet genom att lägga fram de

kalkyler som ligger till grund för prissättningen. Vi anser att konkurrensverket särskilt bör följa utvecklingen på området och vid behov aktualisera ytterligare åtgärder.

9.7 Prövning av avgifter inom vissa monopolverksamheter

9.7.1 Avgiftsutredningens arbete

> "Naturliga" monopol bryts upp eller begränsas. Möjligheterna att pröva avgifter inom tekniska försäljningssystem förbättras. KO ges utökade uppgifter inom avgiftsområdet och KO skall bl.a. bistå konsumenterna i avgiftsärenden samt främja utvecklingen av en samhällsekonomisk effektiv prissättning och skäliga avtalsvillkor.

I den inledningsvis nämnda skrivelsen från SPK (se avsnitt 1.1) om effektiviteten i kommunal monopolverksamhet berördes särskilt frågan om prövningen av renhållnings-, VA-, el- och fjärrvärmetaxorna. Denna fråga skall också behandlas av avgiftsutredningen som har i uppdrag (dir. 1990:18) att överväga frågan självkostnadsprincipens tillämpning och vissa andra frågor om avgifter i kommunal verksamhet.

I avgiftsutredningens delbetänkande "Den kommunala självkostnadsprincipens gränser" (SOU 1990:107) föreslogs att självkostnadsprincipen inte skall skrivas in i kommunallagen och att den bör överges i de fall kommunala monopol kan öppnas för konkurrens. Ökad konkurrens påverkar effektiviteten i verksamheten och därmed taxesättningen.

Utredningen konstaterade att även om konkurrensen ökat inom producentledet, kan abonnenterna lokalt fortfarande ha starkt begränsade möjligheter

att välja producent eller distributör. Effektiviteten och avgifternas skälighet inom sådana verksamheter bör därför kunna bedömas med stöd av olika jämförelsetal eller nyckeltal; Ökade krav bör ställas på öppenhet i prissättningen, liksom krav på en korrekt och tydlig avgränsning av verksamhetens ekonomiska förhållanden. Verksamhetsområden som är jämförbara med verksamheter där t.ex. koncession krävs, bör underkastas regler om skälig prissättning.

Utredningen konstaterade också att den lagstiftning som rör kommunala avgifter ger splittrad bild när det gäller överprövningen. Kommunalbesvär, förvaltningsbesvär, prövning vid specialdomstol och allmän domstol förekommer i dag som rättsmedel. Ibland kan dubbelprövning ske. I delbetänkandet föreslog avgiftsutredningen att man förutsättningslöst borde undersöka behovet av en särskild prövningsinstans för taxefrågor.

Enligt vad konkurrenskommittén erfarit kommer avgiftsutredningen att i sitt slutbetänkande, som planeras läggas fram i december 1991, föreslå att en lag stiftas för prövning av vissa avgifter och lagakraftvunna taxor. Enligt den föreslagna lagen är det verksamheten som skall regleras. Enhetliga regler skall därför gälla oavsett om det är kommuner, staten eller privata företag som är huvudman för en verksamhet.

Som princip för avgiftssättningen föreslås:

- **att** avgifter och taxor bör bestämmas så att de leder till ett samhällsekonomiskt effektivt resursutnyttjande

- **att** avgifterna är skäliga för abonnenterna.

I likhet med vad som i dag gäller skall abonnenterna själva föra talan vid den föreslagna avgiftsdomstolen. Domstolen kommer att ersätta prisregleringsnämnden för elektrisk ström och statens VA-nämnd.

9.7.2 "Naturliga" konkurrensbarriärer och regleringar

Vi har i vårt huvudbetänkande redogjort för begreppet "naturliga" konkurrensbarriärer och de faktorer som kan göra det möjligt att ta ut övernormala vinster. Hit hör stordriftsfördelar i produktion, distribution och marknadsföring, som innebär att marknaden bara har plats för enstaka företag. Andra exempel på natuliga konkurrenshinder är absoluta kostnadsfördelar som ett etablerat företag uppnått genom produktionserfarenhet, patent eller exklusiv kontroll över vissa nödvändiga varor.

"Naturliga" konkurrensbarriärer liksom andra konkurrensbegränsningar kan leda till följande effekter:

1) En inkomstöverföring från konsumenterna till företagen till följd av marknadsdominans.

2) En samhällsekonomisk välfärdsförlust på grund av att en del konsumenter inte har råd att köpa produkter vid en monopolistisk prissättning.

3) Kostnader för "lobbing" och andra icke-produktiva aktiviteter för att försvara en dominerande ställning på marknaden.

4) Ineffektivitetsförluster på grund av sämre incitament att hålla nere kostnaderna.

5) Dynamiska effektivitetsförluster till följd av svagare drivkrafter för produktivitetsförbättringar genom teknisk och organisatorisk förnyelse.

För att motverka välfärdsförluster på grund av "naturliga" konkurrensbarriärer kan samhället ingripa med lagstiftning. Samhällets regleringar är av flera olika slag, bl.a.:

- legala monopol
- koncessioner
- tillståndskrav utan behovsprövning
- auktorisation
- ställande av säkerhet och obligatorisk ansvarsförsäkring.

De legala monopolen och koncessionerna är ofta förenande med möjlighet att pröva priset. Ofta föreskrivs också en kontraheringsplikt, dvs. skyldighet att tillhandhålla en vara eller tjänst på sedvanliga villkor. En prövning enligt den föreslagna avgiftslagen är främst aktuell för följande s.k. tekniska försörjningssystem:

1. vatten- och avloppstjänster enligt lagen (1970:244) om allmänna vatten- och avloppsanläggningar,

2. elektrisk ström enligt lag (1902:71) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar,

3. centralt producerad eller distribuerad energi för uppvärmning enligt lagen (1981:1354) om allmänna värmesystem samt annan sådan försörjning som tillhandahålls ett större antal abonnenter från fjärrvärmeanläggning eller naturgasledning.

Även renhållnings- och sotningsverksamheten är i dag ett legalt monopol.

9.7.3 Behov av avreglering

Studier som gjorts i Sverige och utomlands visar att pris- och marknadsregleringar ofta inte har lett till avsett resultat. Vi har i vårt huvudbetänkande redovisat motiv för att regleringslinjer bör ersättas av konkurrenslinjen samt principer för avreglering.

För de legala monopol som vi i dag har inom de ovan nämnda tekniska försörjningssystem anser vi att strategin bör vara att man *i första hand* prövar att bryta upp monopolen. *I andra hand* bör man begränsa dessa till sådan verksamhet som från samhällshällsekonomisk utgångspunkt är nödvändigt att reglera.

I avsnitt 9.8 kommer vi att ge förslag till en uppbrytning av sotningsmonopolet och renhållningsmonopolet. I rapporten *Elmarknad i förändring - Från monopol till konkurrens* (NUTEK B 1991:6) föreslås att den svenska elmarknaden öppnas för konkurrens. Kraftproducenter och elanvändare föreslås få frihet att sluta kontrakt och prissättningen överlåts åt marknaden. Endast för infrastrukturen, dvs. nätet föreligger "naturliga" konkurrensbarriärer och behov av reglering.

"Common-carrier"-modellen har även diskuterats vad gäller vatten, gas och fjärrvärmesystem. Det är tekniskt svårare att implementera modellen inom dessa områden, men även här bör man pröva att lägga ut vissa delfunktioner på entreprenad (se 9.8).

I *tredje hand* bör man överväga att förbättra möjligheterna att pröva prissättningen inom de områden som alltjämt kommer att vara reglerade. Kommittén delar här avgiftsutredningens uppfattning att det nuvarande prövningssystemet är ineffektivt och att det behövs ett nytt, enhetligt system för prövning av priserna i de tekniska försörjningssystemen.

9.7.4 Ändrade förutsättningar för avgiftsprövningen

Avgiftsutredningen kommer närmare att redovisa bristerna i dagens system för prissättning och priskontroll. Vi vill dock peka på att vi anser att det nuvarande regleringssystemet är i alltför hög grad producentstyrt.

Regleringarna inom de tekniska försörjningssystement har tillkommit i första hand för att underlätta en snabb uppbyggnad av infrastrukturen som till stor del varit skattefinansierad.

När ellagstiftningen och VA-lagstiftningen tillkom i sina huvuddrag fanns det inte någon egentlig konsumentpolitik och marknadsrätten var svagt utvecklad. Nämnda lagar ger ett väsentligt sämre skydd för konsumenten än de moderna marknadsrättsliga lagarna såsom konkurrenslagen, marknadsföringslagen och avtalsvillkorslagen. Skillnaden tar sig bl.a. uttryck i att den enskilde konsumenten får föra sin talan i de prövningsinstanser som finns inom de tekniska områdena, dvs. prisregleringsnämnden, VA-nämnden och kammarrätten. Om konsumenten skulle vinna mot producentintresset får beslutet bara rättslig verkan för honom/henne, eller i vissa fall den kategori abonnenter som han/hon tillhör.

Inom marknadsrätten finns det ombudsmän (NO och KO) som tillvaratar konsumenternas intresse och för talan vid marknadsdomstolen (MD). Beslut i MD kan också ges generella verkningar och åtgärderna är framåtsyftande. Dessa olikheter är inte oväsentliga ur konsumentskyddssynpunkt. Vi återkommer till detta.

En ytterligare förklaring till varför konsumenterna givits en så svag ställning i ellagen, VA-lagen etc. är att stat och kommuner till stor del är huvudmän för verksamheterna. Modern forskning inom den s.k. "public-choise" skola visar emellertid att detta inte är någon garanti mot ett monopolistiskt beteende och att det därför kan uppkomma välfärdsförluster av de slag som vi tidigare räknat upp. Omvandlingen av tekniska verk till aktiebolag och de krav på en hög avkastning på satsat kapital, som många kommuner med ansträngd ekonomi eftersträvar, ökar också risken för en monopolistisk prissättning.

9.7.5 Behov av en ombudsmannafunktion

Kommittén anser att avgiftsutredningens förslag till nya materiella regler för prövning av avgifter i teknisk försörjningssystem i huvudsak är väl utformat. Vi anser det således vara positivt att självkostnadsprincipen överges och ersätts av regler vilka i likhet med förslaget till ny konkurrenslag baseras på en samhällsekonomisk och konsumentpolitisk grundsyn. Av skäl som vi tidigare antytt avser vi emellertid att det även inom dessa områden finns behov av en ombudsmannafunktion, som komplement till den föreslagna individuella prövningen.

Med nu gällande regler är det svårt och tidsödande att kontrollera att den taxa som en enskild abonnent debiteras efter inte överstiger leverantörens självkostnad. Det förutsätts att abonnenten går igenom och analyserar leverantörens redovisning. Särskilt vid blandade verksamheter är det svårt att kontrollera att en korrekt fördelning av kostnader och intäkter gjorts mellan olika verksamhetsområden.

Kontrollen av huvudmännens avgiftssystem kräver kvalificerade tekniska och företagsekonomiska kunskaper. Visserligen har i några mål i VA-nämnden abonnenten vunnit och fått en nedsättning av avgiften med några hundra kronor. Processen har dock varit långdragen och krävt stora personliga insatser från de klagande. Vinster för deras del har inte stått i rimlig proportion till det arbete som man lagt ner.

Frågan är dessutom om de verkligen vunnit något. Om en återbetalning görs för hela abonnentkollektivet ökar självkostnaden och man kan i framtiden riskera att få betala högre avgifter. Som avgiftsutredningen visar har många producenter genom ägarbyte kunna öka den "nödvändiga" kostnaden för verksamheten och därmed kunnat höja avgifterna.

Med dagens system kommer man inte åt kärnproblemet, nämligen krav på en effektiv drift och en kapacitetsutbyggnad anpassad till efterfrågan.

En utredning (dir. 1991:591) har nyligen tillsatts för att undersöka möjligheterna till s.k. grupptalan vid svenska domstolar. Utredningen är inte inriktad på de mål som vi här diskuterat och en eventuell möjlighet till grupptalan löser enligt vår mening inte det ovan angivna kärnproblemet.

Avgiftsutredningens förslag till nya regler innebär att prissättningen skall baseras på dels en samhällsekonomisk bedömning, dels en skälighetsbedömning. Förslaget innebär en klar förbättring, men det förutsätter att den som vill pröva taxan besitter ekonomisk, teknisk och juridisk kunskap. Den enskilde konsumenten får än svårare att kontrollera taxan och väcka en process mot leverantören om taxan är för hög.

En enskild konsument kan inte heller få ut uppgifter som leverantören anser vara en affärshemlighet. Det kan NO och KO inom sina lagområden i dag få.

Tanken är att den nya avgiftsdomstolen inte bara skall pröva parternas yrkanden, utan att den även själv skall kunna ta initiativ till kompletteringar. Vi anser emellertid att detta aldrig kan bli detsamma som när man har en kvalificerad ombudsman i åklagarrollen. Försvaret - producenterna - har stora ekonomiska resurser för att göra egna utredningar och anlita experter i Sverige eller utomlands för att ta fram material som styrker deras sak.

Regeln om effektiv och skälig prissättning som föreslås i avgiftslagen, är en typisk "generalklausul". Avgiftslagen liknar således de marknadsrättsliga lagarna. Dessa är helt eller huvudsakligen uppbyggda kring allmänt hållna lagregler med vid räckvidd vars konkreta innebörd till stor del bestäms genom praxis. I själva verket torde marknadsrätten mer än någon annan del av svensk rätt vara uppbyggd kring generalklausuler. Förklaringen är delvis

utländska förebilder och den osäkerhet lagstiftaren känt på nya ämnesområden, men också att lagstiftaren medvetet föredragit "flexibla" lagregler som kan utvecklas vidare genom praxis.

För att kunna hantera avgiftslagen med dess helt nya generalklausul, anser vi att *det behövs en ombudsmannafunktion*. Även ur en mer allmän konsumentpolitisk synpunkt finns det skäl att inrätta en sådan funktion. En näringsidkare som utsätts för konkurrensbegränsande förfaranden från en annan näringsidkare kan i dag få hjälp av NO för att få förfarandet undanröjt. Konsumenter som drabbar av t.ex. vilseledande reklam eller oskäliga avtalsvillkor kan också få hjälp av KO för att få rättelse. Sådana ärenden kan vara av relativt ringa ekonomisk betydelse för konsumenten och denna har normalt möjlighet att välja en annan leverantör. Avgifterna och villkoren i övrigt för t.ex. el, vatten- och avlopp, fjärrvärme, sophämtning har betydligt större ekonomisk betydelse och någon valmöjlighet finns inte. Det framstår då inkonsekvent att konsumenten i dessa fall är tvungen att föra sin egen talan.

Liksom i ärenden inom marknadsrätten bör domstolen i ärenden enligt avgiftslagen kunna göra en official prövning, framför allt genom att införskaffa ytterligare utredning eller bevisning. Av rättssäkerhetsskäl anser vi dock att det bör röra sig om *kompletterande* material. I vårt huvudbetänkande har vi närmare motiverat varför den dömande rollen bör åtskiljas från den processförande och utredande rollen.

9.7.6 Ombudsmannafunktionens uppgifter

En uppgift för ombudsmannafunktionen är att på eget initiativ eller efter anmälan från abonnenter fungera som utredare och processförare i ärende enligt avgiftslagen. En viktig uppgift är även att informera om gällande regler för avgiftssättningen och prejudicerande beslut. Funktionen skall främja utvecklingen av en samhällsekonomisk effektiv prissättning och

skäliga avtalsvillkor inom lagens tillämpningsområde. Insatserna skall vara framåtsyftande och avse avgiftssättningen för alla abonnenter inom verksamhetsområde, inte bara för de abonnenter eller grupper av abonnenter som har klagat. Ärenden som gäller tidigare felaktiga avgifter och skadeståndsfrågor skall, analogt med vad som gäller inom marknadsrätten, inte tas upp.

Vår avsikt är inte att ombudsmannafunktionen skall ersätta den talerätt som abonnenterna har enligt de lagar som i dag gäller för de olika avgiftsområdena utan vara ett komplement.

I vårt huvudbetänkande har vi föreslagit en vidgad subsidiär talerätt för enskilda näringsidkare i ärenden enligt konkurrenslagen. Tanken är att systemet skall bli mera "självgående".

Inom avgiftslagens tillämpningsområde vill kommittén nu stärka det allmännas möjligheter att påverka prisutvecklingen. Detta är en konsekvens av att vi anlagt *en helhetssyn på konsument- och konkurrenspolitiken.*

Ombudsmannafunktionen måste självfallet hårt prioritera de ärenden som tas upp och en koncentration göras till ärenden där verkliga samhällsekonomiska besparingar och förbättringar för konsumenterna kan uppnås. Det kan här finnas skäl att ta särskild hänsyn till de svagaste abonnentgrupperna. För storkonsumenter av el, vatten m.m. kan för höga avgifter visserligen få stora ekonomiska konsekvenser, men de har bättre förutsättningar att själva föra sin talan och i vissa fall också möjlighet att välja annan leverantör eller ett substitut.

Liksom inom marknadsrätten skall ombudsmannafunktionen i hög grad arbeta med förhandlingar och överenskommelser med berörda företag och organisationer och i de flesta fall den vägen få till stånd en ändring av den framtida taxan och leveransvillkoren i övrigt.

Insatserna för att uppnå de mål som gäller för konsumentpolitiken och den framtida konkurrenspolitiken bör ske flexibelt. Eventuella öka insatser för att granska prisernas skälighet bör koncentreras på det eller de företag som intar en prisledande ställning på marknaden och som på så sätt anger skälighetsnivån. Enligt avgiftsutredningen är det inte helt uteslutet att en del av kostnaderna inom sådana företag faller utanför ramen "nödvändiga kostnader".

9.7.7 Val av myndighet för den nya ombudsmannafunktionen

Den nya ombudsmannafunktionen ställer höga krav på teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens. Vi har övervägt att knyta funktionen till någon av de myndigheten som i dag har ansvaret för de aktuella regleringarna, dvs. NUTEK (el och fjärrvärme), boverket (VA) och naturvårdsverket (sophämtning). Detta är dock enligt vår mening lämpligare att låta NO eller KO få ta hand om den nya ombudsmannauppgiften enligt avgiftslagen.

För att ta ställning till om NO eller KO skall väljas bör man analysera

- dels avgiftsärendenas samband med ärenden enligt konkurrenslagen (NO) respektive marknadsföringslagen, avtalsvillkorslagen m.m. (KO)

- dels lagens målgrupper och policy för konkurrensverket respektive KO/KOV.

Samband med konkurrenslagstiftningen

Samband mellan avgiftslagen - och konkurrenslagen uppkommer i bl.a. följande fall:

1. Oskäligt högt pris

Dominerande företag kan, särskilt om de har eller närmar sig ett faktiskt monopol, ta ut oskäligt höga priser, s.k. monopolvinster. För att motverka detta ger konkurrenslagen möjlighet att ingripa med stöd av generalklausulen i 2 § i sådana fall, där priset är "uppenbart för högt" med hänsyn till kostnaderna och övriga omständigheter. MD kan i sådana fall föreskriva ett maximipris för viss tid, vilket näringsidkaren inte får överskrida (prisåläggande, 3 § sista st KL).

Bestämmelsen riktar sig mot enskilda fall av oskälig prissättning och rekvisiten för dess tillämpning är restriktivt utformade. Bestämmelsen är helt fristående från de möjligheter att ingripa med prisreglerande åtgärder i inflationsbekämpande syfte som gällt i tider då prisregleringslagen varit i kraft.

Tillämpning av stadgandet om ingripande mot uppenbart för högt pris har aldrig varit aktuell i MD. Däremot har NO hänvisat till bestämmelsen i sina förhandlingar med företag, se t.ex. NO 1975:6, *Mölnlyckes mensskydd.*

Bestämmelsen i 3 § KL, som föreslås överföras i sak oförändrad till den nya konkurrenslagen, kommer t.ex. att kunna användas vid uppbrytning av offentliga monopol om det företag som tidigare hade koncessionen missbrukar sin dominerande ställning på marknaden och - i varje fall under en övergångsperiod - tar ut oskäligt högt pris. Detta samband mellan konkurrenslagen och avgiftslagen talar för att ombudsmannafunktionen bör läggas på NO (i framtiden konkurrensverket).

2. Underprissättning

Vi har i föregående avsnitt (9.6) diskuterat problemet med underprissättning där ett kommunalt verk eller bolag korssubventionerar konkurrensutsatt verksamhet genom att ta oskäligt höga avgifter i monopolverksamhet. Risken för sådan korssubventionering anser vi vara betydande. Det är därför

som vi och avgiftsutredningen föreslår att olika verksamhetsområden skall särredovisas.

Även om viljan finns kan det i praktiken vara svårt att fördela olika gemensamma kostnader och intäkter på rättvisande sätt särskilt om verksamhetsområdena teknologiskt går in i varandra. Exempel på detta är när ett värmeverk också producerar elenergi (i mottrycksverk). Prövningen av fjärrvärmeavgifterna och eltaxan måste då prövas i ett sammanhang. Fjärrvärmen är idag en oreglerad verksamhet och prissättningen kan bara prövas enligt konkurrenslagen. Eltaxan prövas idag av prisregleringsnämnden för elektrisk ström. Om man tar in fjärrvärme i avgiftslagen får man visserligen gemensam prövning, men konsekvensen blir att man inför en form av prisreglering för en ny verksamhet, vilket inte är önskvärt. Väljer man å andra sidan att inte ta med fjärrvärmen riskerar man å andra sidan en "dubbelprövning". En gemensam ombudsmannafunktion skulle här minska de administrativa konsekvenserna av "dubbelprövningen".

Ett annat exempel är avloppsreningsverk som erbjuder lantbrukarna rötslam som jordförbättringsmedel och som direkt konkurrerar med leverantörer av handelsgödsel. Kvalitet och därmed priset på rötslammet bestäms av standarden på avloppsnätet vad gäller anslutning av industrier m.m. och av vilken reningsteknik man väljer. En högre standard och miljövänligare teknik (t.ex. utfällning med kalk istället för aluminiumsulfat) ger högre kostnader. Att fördela kostnader och intäkter rätt mellan VA-delen, som är ett naturligt monopol och jordförbättringsverksamheten är komplicerat.

Många liknande exempel kan nämnas. Härtill kommer givetvis de vanliga fallen, t.ex. ett VA-verkets byggnadsenhet som också utför externa arbeten. Utredningar och prövning enligt avgiftslagen resp. konkurrenslagen underlättas givetvis om prövningen hålls ihop.

Samband med Konsumentlagstiftningen

Vi begränsar oss här till samband mellan ärenden enligt avgiftslagen och 1) generalklausulerna mot 1) otillbörlig marknadsföring, 2) säljfrämjande åtgärder och 3) informationsskyldighet samt till 4) avtalsvillkorslagen

1) Otillbörlig marknadsföring

Även om en producent har ett "naturligt" monopol, t.ex. elström, så kan kunden ha substitut att välja mellan. Monopollister kan därför vilja utnyttja reklam i sin marknadsföring. Man får då inte ge vilseledande uppgifter om vilket pris man tar eller föra vilseledande jämförelser. Här finns således en koppling mellan avgiftslagen och marknadsföringslagen.

2) Säljfrämjande åtgärder

Enligt marknadsföringslagen är det inte tillåtet med kombinationserbjudanden och vissa former av rabattmärken. Om en monopolist skulle erbjuda sin huvudprodukt kopplad till konkurrensutsatta produkter kan en "dubbelprövning" uppkomma. Likaså om man erbjuder rabattmärke (jfr. MD 1990:4, *Storstockholms Lokaltrafik angående bonus vid samlande av månadsmärken*; friat av majoriteten).

3) Informationsskyldighet

Informationsskyldigheten i marknadsföringslagen innebär att näringsidkare i sin marknadsföring skall lämna sådan produktinformation och sådana uppgifter om pris och andra avtalsvillkor, som är av särskild betydelse från konsumentsynpunkt. Den föreslagna avgiftslagen innehåller också särskilda bestämmelser om informationsskyldighet. Även här finns det således risk för "dubbelprövning" och gränsdragningsproblem mellan lagarna.

4) Avtalsvillkorslagen

Enligt avtalsvillkorslagen får en monopolist inte utnyttja marknadsmakt för att påtvinga konsumenterna oskäliga avtalsvillkor. En liknande bestämmelse föreslås finnas i avgiftslagen. Det kan således bli frågan om en "dubbelprövning". En skillnad är dock att priset normalt inte kan prövas enligt avtalsvillkorslagen. Den lagen är helt inriktad på att skydda konsumenterna som kollektiv genom en preventivkontroll, alltså en förebyggande sanering av standardvillkor. Däremot berör lagen inte den enskilde konsumentens situation i fall som redan har inträffat.

Inom monopolverksamheten har prissättningen ett nära samband med leveransvillkoren. Detta talar för en mera samordnad prövning.

Målgrupper och policy

Bakom de olika marknadsrättsliga reglerna kan man vanligen urskilja två huvudsyften som ofta hänger samman, nämligen att främja konkurrensen och att skydda konsumenterna. Det finns ett nära samband mellan den egentliga konsumentpolitiken. En effektiv pris- och prestationskonkurrens är av fundamental betydelse för en väl fungerande samhällsekonomi och därigenom för konsumenterna. I linje härmed har konkurrenslagen lika väl som marknadsföringslagen ett konsumentskyddande huvudsyfte. Inriktningen på konsumentskydd framträder mera direkt och oförmedlat i marknadsföringslagen. Båda lagarna normerar konkurrensförhållandena på marknaden och fyller de varandra närliggande funktionerna att verka för att konkurrensen hålls obunden och tillbörlig ("free and fair").

NO har som framgår av namnet främst näringsidkare som målgrupp och KO främst konsumenter som målgrupp. Skillnaden blir ännu tydligare om man ser på NO/SPKs och KO/KOVs kontakter med näringslivets olika organisationer resp. de olika organisationer som företräder konsumenterna.

Avgiftslagen kan sägas ha i princip näringsidare och konsumenter i lika hög grad som målgrupp. Med hänsyn till att vi föreslagit att ombudsmannafunktionen skall prioritera de svagare abonnentgrupperna, hör funktionen naturligt samman med KO/KOVs verksamhet.

När det sedan gäller policyfrågor kan vi konstatera att SPK tidigare administrera den allmänna prisregleringen och att således det historiskt finns en viss koppling till avgiftslagen. Sedan några år tillbaka är det klart uttalat att allmänna prisregleringar skall undvikas. SPK är nu inriktad på konkurrensfrågor. Vårt förslag till ny organisation innebär en markering av detta. Bl.a. föreslår vi att konkurrensverket inte längre skall ha ansvaret för lokala prisundersökningar och att verkets rätt att inhämta uppgifter om priser m.m. enligt uppgiftsskyldighetslagen upphävs.

KO/KOV har inte någon uttalad policy vad gäller prövning av priser och de har inom bl.a. produktsäkerhetsområdet direkt reglerande uppgifter. KO har i en skrivelse (1990-03-06) till regeringen ang. medverkan i tvistemål med kollektivt intresse framhållit att det är angeläget att KO ges möjlighet att företräda konsumenter som lidit förluster genom att näringsidkare inte ger rättelse åt konsumenter, trots att de är skyldiga att göra det. Starka skäl talar för att hjälpa enskilda konsumenter eller grupper av konsumenter att hävda sin rätt, eftersom de ofta inte är benägna att själva gå till domstol med sina krav.

Även om skrivelsen inte i första hand behandlar avgifter inom kommunal monopolverksamhet, synes den nya ombudsmannafunktion ligga i linje med KO/KOVs policy. En annan sak är medverkan av avgiftsprövning vad gäller tekniska försörjningssystem kanske inte är de frågor som verket i ett vidare konsumentpolitiskt sammanhang vill prioritera.

9.7.8 Vårt förslag

Vi har vägt samman de olika aspekterna och funnit att ombudsmannafunktionen bör föras till KO/KOV. Vi har då lagt särskild vikt vid policyfrågan. I ett stort antal länder är det accepterat att det måste finnas möjligheter till en prövning av priser för "naturliga" monopol. I praktiken är det dock svårt att för olika målgrupper förklara att det är skillnad mellan en sådan prövning och en allmän priskontroll. Dessutom innebär vårt organisationsförslag för det nya konkurrensverket så stora förändringar att det för tillfället skulle vara svårt att tillföra ytterligare uppgifter.

Även om KO således enligt vårt förslag tillförs den nya ombudsmannafunktionen, anser vi att det är angeläget att den ekonomiska kompetens som i dag finns inom SPK tas till vara. Vi vill även understryka nödvändigheten av att KO/KOV vad gäller avgiftsärenden bör ha ett utvecklat samarbete med det nya konkurrensverket. KO/KOV bör kunna lägga ut utredningsuppdrag på konkurrensverket enligt den uppdragsmodell vi föreslagit.

Handläggningen av ärende enligt avgiftslagen kräver teknisk, ekonomisk och juridisk kompetens samt branschkunskaper från det aktuella avgiftsområdet. Kommittén har inte utrett resursbehovet och finansieringen av de nya uppgifterna vid KO.

9.8 Effektivare kommunal upphandling

Reglerna *om offentlig upphandling* skärps och en gemensam lag utarbetas för både statlig och kommunal upphandling.

Generella krav på *obligatorisk anbudsupphandling* införs inte nu, utan olika frivilliga åtgärder vidtas för att främja konkurrens och effektivare upphandling. Anbudsupphandling ställs i vissa fall ställas som villkor för statsbidrag.

I ett första steg i avregleringen av sotningsverksamheten görs försök med anbudsupphandling. I ett andra steg tillåts fri konkurrens mellan auktoriserande företag.

Fastighetsägare inom ett område ges möjlighet att få dispens från renhållningsmonopoler.

9.8.1 Skärpta regler för upphandling

Av bl.a. NOs ärenden och ministerrådets undersökning (se kap. 6) drar kommittén slutsaten att betydande besparingar bör kunna göras genom en mera affärsmässig upphandling och striktare upphandlingsregler.

Kommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59) angivit att en gemensam lag för statlig och kommunal upphandling bör utarbetas. Denna lag om offentlig upphandling bör vara anpassad till EGs regler och således även gälla för de kommunala företagens upphandling. Lagen bör ge möjlighet att stoppa en upphandling och att utdömma skadestånd om inte reglerna följs. Vidare uttalades att den nya upphandlingslagen i princip bör gälla all upphandling, dvs. även sådan som ligger under tröskelvärdena i EGs regler. Slutligen pekade vi på upphandlingsfrågornas nära samband med konkurrensfrågorna. Detta motiverar att MD blir prövningsinstans för upphandlingsärenden och att konkurrensverket blir central förvaltnings-myndighet för offentlig upphandling.

I kap. 6 har vi redogjort för nuvarande svenska upphandlingsregler på det statliga och kommunala området samt för EGs regler. Som en konsekvens av EES-avtalet måste de svenska reglerna för offentlig upphandling anpassas till EGs. Inom regeringskansliet pågår ett arbete med att harmonisera våra regler med EGs. Ett förslag till en lag om offentlig upphandling kommer att presenteras vid årsskiftet 1991/92.

Kommittén anser att även för upphandlingar som ligger under EGs tröskelvärden bör förhandlingsupphandling endast tillåtas om vissa villkor är uppfyllda. Möjlighet till en effektiv domstolsprövning och möjlighet till skadestånd bör också finnas. Avsteg från EGs procedurregler bör göras för mindre upphandlingar i de fall detta innebär förenklingar och lägre administrativa kostnader.

Med en skärpt upphandlingslag och med en effektiv domstolsprövning anser vi att det inte finns något behov av att ha kvar möjligheten att anföra kommunalbesvär över att kommunala myndigheter inte tillämpat gällande upphandlingsregler. Kommunalbesvär bör bara avse att beslutet inte fattats i laga ordning.

Möjligheterna till domstolsprövning är emellertid inte tillräckligt för att garantera en effektiv upphandling. Det är nödvändigt att kommunerna och landstingen själva vidtar olika åtgärder för att främja affärsmässighet och effektivitet. Bl.a. bör man se till

- att upphandlingsverksamheten är rationellt organiserad med en väl avvägd och klart formulerad ansvarsfördelning,

- att samtliga som deltar i upphandlingsprocesser har erforderlig kompetens för sina uppgifter,

att inköpen i lämplig utsträckning samordnas mellan olika verksamhetsområden och mellan kommuner/landsting.

Det är även viktigt att den interna kontrollen fungerar väl och att det finns ändamålsenliga rutiner, blanketter och datorstöd för upphandlingen. Liksom i fråga om den statliga upphandlingen anser kommittén att den kommunala revisionen särskilt bör granska att kommunala myndigheters följer upphandlingsreglerna och att de aktivt utnyttjar möjligheterna till konkurrens.

9.8.2 Jämförelse egen regi - entreprenad

Kommittén anser att kommuner och landsting för all verksamhet som inte innebär myndighetsutövning systematiskt bör undersöka om entreprenaddrift för hela eller delar av verksamheten kan ge lägre kostnader eller bättre kvalitet. Som vi tidigare nämnt bör den lokala marknadssituationen och de lokala produktionsförhållandena få bestämma i vilken utsträckning som verksamheten läggs ut på entreprenad eller är kvar i egen regi. Att uppställa kommunala mål för hur stor del av verksamheten som bör läggas på entreprenad anser vi därför inta vara ändamålsenligt, utan denna andel bör utfallet av anbudstävlingarna avgöra.

Till grund för beslut om en anbudsupphandling kan t.ex. ligga en kalkyl av kostnaderna för nuvarande egenregi och jämförelser vad motsvarande verksamhet kostar i andra kommuner eller, om det t.ex. rör sig om städning eller fastighetsunderhåll, vad den kostar inom den privata sektorn.

När kommunen bestämt sig för att pröva konkurrensupphandling måste gällande upphandlingsregler följas. Upphandlingen skall således normalt kungöras och ett skriftligt underlag för anbudsinfordran tas fram där uppdragets art, syfte och omfattning specificeras. Det kan gälla olika tekniska, ekonomiska och juridiska mellanhavanden. Det är därför viktigt

med en tydlig kravspecifikation. I kravspecifikationen bör betoningen ligga på förväntade resultat som man vill uppnå under kontraktstiden. Anbudslämnarna bör ges en viss frihet till olika metoder och tekniska lösningar.

Enligt gällande upphandlingsregler skall normalt det anbud antas som med beaktande av samtliga affärsmässigt betingade omständigheter är att anse som förmånligast. Om det inte rör sig om standardiserade produkter, måste både kostnaderna och kvalitetsaspekterna värderas. Man bör räkna fram totalkostnaden för egenregialternativet och jämföra den med de lämnade anbuden. Det kan bli fråga om ganska svåra avvägningar hur t.ex. indirekta kostnader skall behandlas i kalkylerna. De indirekta kostnader, som skall ingå i egenregianbudet bör vara de kostnader, som bortfaller eller går att reducera om verksamheten läggs ut på fristående entreprenör. Det vill säga det ska vara sådana indirekta kostnader, som berörd verksamhet direkt eller indirekt ger upphov till. Vidare ska egenregienheten inte belastas med kostnader från den egna förvaltningen och som har med dess funktion som beställare att göra.

När kostnadsjämförelser görs mellan egen regi och entreprenadanbud bör man räkna med eventuella avvecklingskostnader. Ett regibyte kan temporärt leda till vissa merkostnader m.m. Innan man godtar att avvecklingskostnaderna skall belasta entreprenadanbudet bör man pröva alla tänkbara alternativ till användning av frigjorda resurser.

Vid intraprenad, dvs. en anbudstävling där en egenregienhet får tävla med externa anbudslämnare, bör däremot avvecklingskostnader normalt inte tas med.

9.8.3 Frågan om obligatorisk anbudsupphandling

För närvarande har såväl de statliga som kommunala myndigheterna frihet att välja mellan att upphandla tjänster eller att utföra dem i egen regi. Upphandlingsreglerna gäller bara när man väljer att köpa tjänsterna externt. De gäller även när en kommun köper tjänster från ett eget bolag.

Kommittén har tagit del av de erfarenheter som finns från systemet med obligatorisk anbudsupphandling i Storbritannien. Erfarenheterna är i huvudsak positiva (se kap. 6). För att systemet skall fungera krävs dock en omfattande statlig kontroll av att kommunerna inte "fuskar" med utformningen av anbudstävlingarna och att de väljer de affärsmässigt bästa alternativen, även i de fall detta får konsekvenser för de anställda i kommunen.

Kommittén anser emellertid att det finns skäl som talar mot att nu införa ett system med obligatorisk anbudsupphandling efter brittisk förebild, bl.a. följande:

- Det ligger inte i linje med strävandena att minska den statliga detaljkontrollen av kommunerna.

- Det finns inga studier gjorda som klart utvisar att upphandlingen fungerar sämre inom den kommunala sektorn än inom den statliga sektorn och det privata näringslivet.

- Det brittiska systemet omfattar huvudsakligen bara områden där vi redan i dag har en relativt hög entreprenadandel, men inte t.ex. vård och omsorg.

- Användningen av entreprenader inom kommunal verksamhet har ökat något i omfattning, trots att vi inte har några tvingande bestämmelser.

Flera kommuner och landsting planerar nu att införa en beställar-utförarorganisation.

Vi har i vårt huvudbetänkande (SOU 1991:59) föreslagit en försöksverksamhet med obligatorisk anbudsupphandling inom den statliga sektorn, men vi har valt att inte nu föreslå någon tvingande sådan bestämmelse för den kommunala sektorn. Vi bedömer att det bör vara möjligt att uppnå en effektivisering inom kommunerna genom olika frivilliga åtgärder, bl.a.

- sammanställning och spridning av erfarenheter av genomförda anbudsupphandlingar
- redovisning av nyckeltal för olika verksamheter och kostnadsjämförelser mellan kommuner som har olika regiformer
- utarbetande av standardavtal och andra hjälpmedel som underlättar upphandlingsförfarandet
- framtagning av en vägledning i kostnadskalkylering (se avsnitt 9.8.2)
- ökad granskning inom ramen för den kommunala revisionen av upphandlingsprocesser och jämförelser mellan egen regi och entreprenaddrift.

Kommittén anser att konkurrensverket bör få i uppdrag att under en tvåårsperiod följa upp effekterna av de ovan diskuterade åtgärderna. Som ett resultat av denna uppföljning kan ytterligare åtgärder för att främja konkurrensen bli aktuella.

I Danmark har en offentlig utredning som studerat frågan om att lägga ut offentlig verksamhet på entreprenad avslutat sitt arbete. I betänkandet *Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaven* (Betænkning nr 1227,

finansministeriumet 1991) föreslås en obligatorisk anbudsupphandling inom den statliga sektorn. Inom den kommunala sektorn begränsar man sig däremot till att uppmana kommunerna att genom anbudsupphandling välja de bästa och billigaste utförarna. I betänkandet föreslås i stället en rad andra åtgärder för att främja anbudsupphandling. En sammanfattning av det danska betänkandet redovisas i bilaga 4.

Konkurrenskommitténs slutsatser vad gäller frågan om obligatorisk anbudsupphandling överensstämmer således med vad man kommit fram till i Danmark. I ett par avseenden vill vi dock gå längre. För att främja anbudsupphandling har vi föreslagit att en verksamhet skall vara konkurrensutsatt i den egna kommunen eller landstinget, för att man skall få åta sig externa uppdrag (se avsnitt 9.5). Dessutom anser vi att krav på anbudsupphandling i vissa fall bör införas som villkor för statsbidrag.

9.8.4 Anbudsupphandling som villkor för statsbidrag

För ett stort antal kommunala verksamheter utgår idag specialdestinerade statsbidrag. Om dessa ges som en procentandel av redovisade kostnader är det nödvändigt att staten kontrollerar kostnaderna, även om detta i många fall kan upplevas som en detaljkontroll.

Ett exempel på ett kostnadsrelaterat statsbidrag är de statliga lånen och räntebidragen för bostadsbyggande. Enligt bostadsfinansieringsförordningen är huvudregeln att ett bostadsprojekt skall vara upphandlat i anbudskonkurrens för att statligt stöd skall få ges. Detta s.k. konkurrensvillkor gäller för alla kategorier av lånesökande, dvs. även om ett av kommunen ägt bostadsföretag är byggherre. Undantag från konkurrensvillkoret kan medges vid byggandet i egen regi och förhandlingsupphandlade projekt om detta inte medför att kostnaden blir högre än vid konkurrensupphandling.

Anbudsupphandling var även tidigare ett villkor för att få ett förhöjt statsbidrag till vägbyggande.

Den kommunalekonomiska kommittén har i uppdrag att se över alla specialdestinerade statsbidrag till kommuner och landsting. Målsättningen för kommitténs arbete är att avveckla alla sådana bidrag och inarbeta dessa i ett generellt kommunalt skatteutjämningssystem. Konkurrenskommittén har därför inte ansett det vara motiverat att nu gå igenom de olika specialdestinerade bidragen och ge förslag till ändrade bidragsregler i syfte att tvinga fram ökad användning av konkurrensupphandling.

Kommittén anser emellertid att för de fall kostnadsrelaterade statsbidrag skulle bli kvar inom vissa områden bör krav på obligatorisk anbudsupphandling övervägas som villkor för bidrag.

9.8.5 Försöksverksamhet med anbudsupphandling inom sotningsmonopolet

Grunderna för sotningsmonopolet finns numera i räddningstjänstlagen (1986:1102) och räddningstjänstförordningen (1986:1107).

I § 15 räddningstjänstlagen anges att räddningsnämnden svarar för att brandsyn och sotning utförs regelbundet och i 17 § anges att sotning och brandskyddskontroll skall utföras av skorstensfejarmästaren.

I 24 § räddningstjänstförordningen anges följande:

I kommunen skall finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

En skorstenfejarmästare skall ha avlagt ingenjörsexamen för skorstensfejare.

När en skortstensfejarmästare skall utses, skall kungörelse om det införas i post- och inrikes tidningar. I kungörelsen skall anges när ansökan senast skall ha kommit in.

Kommunen avgör således själv hur många sotningsdistrikt kommunen skall vara indelad i och vilka skorstensfejarmästare man vill anlita. Skorstensfejarmästaren kan antingen vara anställd av kommunen eller vara egen företagare. Om han är egen företagare får han uppbära sotningsavgifterna för att finansiera sin verksamhet. I annat fall uppbär kommunen avgifterna och anställer såväl skorstensfejarmästare som övrig sotningspersonal.

Sammanlagt fanns år 1989 knappt 350 sotningsdistrikt i landets 284 kommuner. Sotning bedrivs huvudsakligen på entreprenad. Ca 25 kommuner hade kommunaliserad sotning, med vilket avses att skorstenfejarmästaren och skorstensfejarna är anställda av kommunen.

Antalet sysselsatta inom sotningsväsendet uppgår till ca 2 000 personer och branscher omsätter ca 500 milj. per år.

Riksrevisionsverket har i rapporten "Den statliga regleringen och tillsynen av sotningsväsendet" (dnr 1985:357) kritiserat sotningsmonopolet. I rapporten konstaterades att det sotas onödigt mycket, att behovet av sotning kraftigt minskat, att sotningsfristerna inte följs och att kostnaderna för sotning ökat kraftigt. Vidare konstaterades att samtidigt som uppvärmningen med olja, ved, flis och stadsgas i det närmaste halverats sedan slutet av 1970-talet hade antalet sysselsatta inom sotningsväsendet minskat med bara 14 % mellan år 1980 och år 1987. Mot denna bakgrund borde det finnas utrymme för en effektivisering av sotningsverksamheten. Verket föreslog att monopolet skulle upphävas och att i stället olika företag, som uppfyller uppställda kompetenskrav och som erhållit auktorisation, skulle få konkurrera om uppdragen.

SPK ifrågsatte i utredningen "Sotningstjänster - struktur, kostnader och taxesättning" (SPKUS 1984:19) om det är lämpligt med en och samma taxa i alla sotningsdistrikt. Lönsamhetsstudier som SPK utförde visade att kostnadsförhållandena var alltför olika mellan kommunerna för att en enhetlig taxa skulle vara försvarbar.

Vidare har SPK i promemorior till regeringen (dnr 23/87, 22/88 och 2306/88) bl.a. kritiserat att beräkningarna av avgifterna för de föreskrivna sotningsarbetena baserar sig på tidsstudier och förhållanden bl.a. i fråga om kostnadfördelning - som gällde i början av 1970-talet. Sedan dess har sotningstaxan räknats upp utan hänsyn till ökad produktivitet och ändrade förutsättningar. SPK har därvid framhållit att sotningsväsendets struktur och arbetsförhållanden har ändrats sedan början av 1970-talet. Bl.a. har antalet distrikt minskat, sotningsfristerna förlängts och formerna för bostadsuppvärmning ändrats.

Sotningsbranschen är en av de branscher som SPK undersökt på uppdrag av konkurrenskommittén. I rapporten "Konkurrensen i Sverige - En kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher" (SOU 1991:28) redovisar SPK följande sammanfattande bedömning av förhållandena inom sotningsbranschen.

Ett skäl till att Kommunförbundet önskar bibehålla centrala överenskommelser är att kommunerna skulle sakna kompetens att förhandla på ett så smalt område som sotningsverksamheteten. Detta synes dock vara ett svagt argument. Det kan rimligtvis inte vara så att landets kommuner saknar en funktion för upphandling av de tjänster som kommunen valt att upphandla. Inom de ca 25 kommuner som kommunaliserat sotningsverksamheten behöver dock inte någon förhandling företas. Sotaren är kommunalanställd och kommunen behöver endast fastställa sotningstaxa. Den viktigaste orsaken till att någon förändring inte kan komma till stånd inom övriga ca 260 kommuner är de "livstidkontrakt" som tecknats mellan skorstensfejarmästarna och kommunen, vilka också innehåller en bestämmelse att ersättningen för arbetet fås genom central överenskommelse mellan Kommunförbundet och SSR. Dessa båda avtalspunkter hindrar också konkurrensen att fungera på sotningsmarknaden.

Enligt SPK skulle ökad konkurrens kunna användas som ett medel att befrämja en effektiv verksamhet också på en lokal monopolmarknad som sotningsverksamheten är, om de förutsättningar som utgör grunden för en konkurrensutsatt marknad förelåg, nämligen fri etablering och fri prisbildning. På sotningsmarknaden kunde det t.ex. innebära att kommunerna - med lämpliga tidsintervall - fick anta entreprenörer i fri anbudskonkurrens och att avtalet med entreprenören fick ligga till grund för avgifterna. Om avtalen med entreprenören förhandlas lokalt skulle det förmodligen också finnas större möjligheter för konsumenterna att få gehör för speciella krav och önskemål, t.ex. att individuellt få bestämma tidpunkt för sotningsförrättningen.

En annan möjlighet att få till stånd en effektivare sotningsverksamhet vore en lagändring så att kommunens skyldighet att svara för sotningen upphörde och att ansvaret för att sotning utföres i stället lades på fastighetsägarna. Sotningsuppdraget kunde då kombineras med annan fastighetsservice och även andra företag än skorstensfejarmästarna kunde konkurrera om uppdragen.

Kommittén delar i stort sett bedömningen som redovisats i nämnda rapporter. Kommittén anser därför att man som ett första steg i avregleringen av sotningsväsendet bör pröva anbudsupphandling med bibehållet kommunalt ansvar för verksamheten. För att lägga ut sotningsverksamheten på entreprenad krävs ingen lagändring. Det räcker med att 24 § tredje stycket räddningstjänstförordningen ändras så att det klart framgår att upphandlingsreglementet skall tillämpas om en extern skorstensfejarmästare anlitas. Denna bestämmelse, som tillkommit långt innan nuvarande upphandlingsregler beslutades, är otidsenlig.

En sådan ändring räddningstjänstförordningen får bara effekt i de fall en skorstensfejarmästare går i pension eller av andra skäl upphör med verksamheten. Kommunerna har nämligen "livstidsavtal" med fejarmästarna och ett sådant civilrättsligt avtal bryts inte av att en regeringsförordning ändras. En ändring av förordningen är dock viktig. Den skulle nämligen klargöra statsmakternas mål och tydliggöra att KLs förbud mot anbudskarteller även gäller när en kommun handlar upp sotningsverksamhet. Kommittén har i sitt huvudbetänkande (SOU 1991:59) även föreslagit förbud

mot horisontell prissamverkan och marknadsdelning samt skärpta sanktionsbestämmelser.

En lagstiftning som även skulle upphäva "livstidsavtalen" skulle bli relativt komplicerad eftersom man även skulle behöva ta upp frågan om eventuell ersättning till nuvarande privata skorstensfejarmästare. Att det föreligger en oklarhet om en ändrad lagstiftning kan medföra sådan ersättning utgör dock inget hinder orsak för att nu starta den föreslagna försöksverksamheten. Det är angeläget att snabbt komma igång med denna, så att man får praktiska erfarenheter av anbudskonkurrens som underlag för eventuella ytterligare steg i avregleringen av sotningsväsendet.

Kommitténs förslag till ändring av 24 § räddningstjänstförordningen påverkar inte formellt förhållandena i de 25 kommuner som i dag har kommunaliserat sotningsväsendet. Det rör sig således inte om någon obligatorisk anbudsupphandling enligt den brittiska modellen. Kommittén bedömer emellertid att flera av dessa kommuner, även utan tvingande lagstiftning, kommer att pröva anbudsupphandlingar och låta kommunernas egenregienheter inom ett eller flera sotningsdistrikt få konkurrera med externa entreprenörer.

9.8.6 Nya styrformer

Att det behövs särskilda regler om kommunal upphandling och eventuellt tvingande regler om anbudskonkurrens sammanhänger med förekomsten av legala eller finansiella monopol. Om kommunernas monopol bryts och verksamheterna utsätts för konkurrens kommer konkurrenstrycket att tvinga fram effektiviseringar med bl.a. utläggning på entreprenad där detta är ändamålsenligt.

Kommunernas *finansiella* monopol, t.ex. inom skolan och barnomsorgen, kan brytas genom det statliga stödet och eventuellt även kommunernas stöd

ges direkt till föräldrarna i form av en s.k. service-check. Ett sådant system ger ökad valfrihet, men kan innebära vissa nackdelar, t.ex. risk för ökad segregering. Som inledningsvis nämnts har kommitténs arbete inte varit inriktat på sådana frågor. Vi vill dock peka på att ett eventuellt införande av system med service-checkar innebär att frågan om obligatorisk anbudsupphandling förlorar aktualitet.

I ett system där stat och kommun helt eller delvis finansierar vissa tjänster, men där kunderna själv beställer dem och fritt kan välja utförare, är kunderna självfallet inte underkastade reglerna om offentlig upphandling. Det är då i stället konkurrenslagen som skall användas för att säkra en effektiv konkurrens. Oavsett vad det rör sig om för verksamhet och oavsett vem som utför tjänsterna gäller konkurrenslagen fullt ut.

Inom vissa områden, t.ex. missbruksområdet eller vissa typer av kvalificerad sjukvård, är emellertid förutsättningarna inte sådana att det är möjligt eller lämpligt att låta kunderna fritt välja producent och behandlingsform. Det är här nödvändigt att - om man väljer en marknadsorienterad lösning - det finns en professionell myndighet som i samråd med kunden sköter upphandlingen av sådana tjänster. Som exempel på detta kan nämnas *högspecialiserad sjukvård*. Av ekonomiska och professionella skäl har denna koncentrerats till vissa regionsjukhus. Tidigare beslöt landstingsförbundet tillsammans med socialstyrelsen vilka specialiteter som skulle finnas och vilka upptagningsområden de skulle ha - den s.k. R-listan. Denna centrala styrning har kritiserats. Dels anser socialstyrelsen att vissa typer av högspecialiserad vård finns på för många ställen. Dels anser man i de remitterande landstingen att man fått betala för mycket. Taxan bestäms utifrån specialistklinikens självkostnad som beställaren inte har några möjligheter att påverka. Om de remitterar färre fall genom mer egna behandlingar blir taxan ofta högre och landstingens totala kostnader högre.

R-listan har nu slopats och de landsting som inte själva har högspecialiserad vård får själva bestämma vart de vill skicka sina patienter. Sjukhusen konkurrerar om kunderna. En konsekvens av avregleringen inom detta område blir att konkurrenslagstiftningen blir tillämplig.

Kommunernas *legala* monopol kan brytas genom vad vi kallat partiell privatisering/avkommunalisering, dvs. kunderna/medborgarna beställer själva de efterfrågade tjänsterna. Vi har i avsnitt 9.3 behandlat tandvården och där föreslagit en slopad etableringskontroll. Ett annat exempel är *sotningsväsendet*. I den tidigare nämnda RRV-rapporten föreslås att - inom ramen för ett auktorisationssystem - husägarna själva får beställa sotningstjänsterna. Kommunerna skall emellertid fortfarande föreskriva hur ofta det skall sotas i olika typer av anläggningar och räddningsnämnden skall utöva tillsyn över verksamheten med avseende på det förebyggande brandskyddet. Motiv för en sådan förändring är att bl.a. att olika fastigheter i ett område i dag ofta har skilda uppvärmningsformer och sotningsbehov samt ofta växlar mellan olika former av uppvärmning. Det är svårt att lägga upp en rationell planering av sotningen och att inom ramen för ett monopolsystem anpassa tidpunkten för sotningsarbetet till kundernas önskemål.

Kommittén anser att i ett andra steg i reformeringen av sotningsväsendet det bör övervägas att bryta monopolet och tillåta konkurrens mellan olika auktoriserande företag. Härigenom skapas bättre förutsättningar att kombinera sotning med andra tjänster som fastighetsägarna efterfrågar.

Ett annat exempel där en partiell privatisering/avkommunalisering kan övervägas är *sophämtning*. Det kommunala monopolet är här främst motiverat av att det är rationellare att ett företag samlar in soporna från alla hus i ett område, dvs. man går gata för gata. Utländska studier visar att detta är billigare än att husägarna var för sig beställer denna tjänst från olika konkurrerande renhållningsföretag.

Som vi visat i kapitel 5.3 är entreprenadupphandlad sophämtning billigare än kommunal sophämtning i egen regi. Problemet med nuvarande kommunala monopol är emellertid att de som svarar för upphandlingen inte har incitament att pressa kostnaderna och aktivt söka nya entreprenörer. För förvaltningen är det administrativt enklast att bara ha en entreprenör för hela kommunen även i de fall denna är så stor att det inte finns några stordriftsfördelar med bara ett företag. SPKs studie (avsnitt 5.3) tyder också på att upphandlingen i många fall inte sköts tillräckligt effektivt, utan att man kontrakterar samma entreprenör år efter år utan förnyad anbudstävling.

Kommittén anser att det bör övervägas att låta fastighetsägarna inom ett område gå samman och själva upphandla sophämtningen. Detta kan ske genom att de av länstyrelsen medges dispens från renhållningsmonopolet. Kommunens miljö- och hälsoskyddsnämnd skall dock ha kvar sitt tillsynsansvar enligt renhållningslagen (1979:596) och kontrollera att gällande regler följs. För tillsyn och ökade administrativa kostnader skall kommunen få ta ut en särskild avgift av de som får dispens.

Som villkor för dispens bör vidare gälla att de områden av kommunen som undantag är tillräckligt stora för att medge en rationell sophantering och att den kvarvarande delen av kommunens hämtningsområde har en sådan struktur att verksamheten går att bedriva rationellt. Denna prövning föreslås göras av länstyrelsen.

En fördel med den föreslagna dispensmöjligheten är att det inom ett mera begränsat område än en kommun kan var enklare att organisera källsortering och återvinning av naturresurser. De besparingar man härigenom kan göra kommer husägarna till del på ett tydligare sätt än när kommunen beslutar om ett sådant system och kommunen fastställer villkoren och taxorna. Inom ett mera begränsat område är det också lättare att utöva en social kontroll över att källsorteringen sker på ett korrekt sätt.

En nackdel med den föreslagna dispensmöjligheten är att olika medlemmar i kommunen får olika taxor. Eftersom kommunen vid ett sådant system inte längre är huvudman för sophämtningen i de delar av kommunen som undantagits från monopolet strider detta dock inte mot likställighetsprincipen i kommunallagen. Om det bara blir t.ex. vissa tätbebyggda bostadsområden som begär dispens kan kommunen om man tidigare har haft en enhetstaxa tvingas att höja denna. Taxor anpassade till de faktiska kostnaderna är ur samhällsekonomisk synpunkt ingen nackdel.

Kommittén anser att värdet av konkurrens och behovet av att utveckla flexibla lösningar torde uppväga de nackdelar som differentierade avgifter kan ha. Det är inte heller självklart att det främst kommer att bli höginkomsttagare som kan vinna på systemet. Vi har inte analyserat hur ett sådant dispenssystem mer i detalj bör vara utformat, men vi anser att systemet bör prövas i några intresserade kommuner, t.ex. inom ramen för det s.k. frikommunförsöket.

9.9 Ingen eller konkurrensneutral stödgivning

> Ingen eller *konkurrensneutral stödgivning* till enskilda näringsidkare. När en kommun säljer mark, hyr ut lokaler eller dylikt till ett privat företag bör konkurrensaspekten uppmärksammas. Gällande marknadspris bör tillämpas eller, om ett sådant inte går att fastställa, anbud från flera företag inhämtas.
>
> Statsbidragssystemen utformas så att konkurrens främjas.

Vi har i föregående avsnitt diskuterat konkurrensfrågor när kommunen agerar på marknaden som köpare. Vi skall nu diskutera kommunens agerande som säljare.

Enligt kommunalrättslig praxis får en kommun vidta åtgärder för att allmänt främja det enskilda näringslivet i en kommun. Individuellt inriktade stöd till enskilda näringsidkare får lämnas endast om det finns särskilda skäl till detta. Sådan skäl kan t.ex. vara att man vill motverka större arbetslöshet, upprätthålla en viss service i glesbygd genom stöd till en livsmedelsaffär eller att man vill trygga tillgången på hotell och restauranger i kommunen genom ett stöd till ett visst företag. Kommunens kan härvid ge stöd genom direkta bidrag, men även genom borgensåtaganden eller genom att ställa mark och lokaler till förfogande till ett subventionerat pris.

Kommunala stöd till näringsidkare kan allvarligt störa marknadens funktionssätt. Kommittén anser att av bl.a. detta skäl kommunerna bör vara restriktiva med att överhuvudtaget ge stöd. Om kommunen anser det vara motiverat att ge ett särskilt stöd för att upprätthålla en viss servicenivå bör det ges i generella former, dvs. alla näringsidkare som erbjuder allmänheten den aktuella servicen skall kunna få del av stödet. Om kommunen säljer mark för affärs- eller industriändamål och det inte finns några kvantitativa restriktioner bör alla företag ha samma möjlighet att köpa mark och de bör betala samma pris. Även om detta inte är möjligt, t.ex. därför att kommunens markinnehav är begränsat inom ett visst område eller en lokal bara kan hyras ut till ett företag, är det angeläget att konkurrensaspekten beaktas. Kommunen bör därför i sådana fall sälja marken eller hyra ut lokalerna till högstbjudande efter en öppen tävlan.

En konsekvens av att kommunen tillämpar dessa principer kan bli att t.ex. ett företag som bedriver fotvård på ett servicehus kan komma att få en lägre lokalkostnad än sina konkurrenter. Detta är emellertid något som bör kunna godtas, förutsatt att alla företag har haft samma möjligheter att delta i anbudstävlingen. Vi anser således att de principer om konkurrens och affärsmässighet, som finns i upphandlingsbestämmelserna, även bör tillämpas vid försäljning och uthyrning.

Rätten för en kommun att ge stöd till företag och formerna för bidragsgivningen är en fråga som inte är lämplig att reglera i konkurrenslagen. Den hör i stället naturligt samman med kommunallagens regler om den kommunala kompetensen. Kommittén anser att dessa regler bör tillämpas så att om en kommun ger ett individuellt inriktat stöd till en näringsidkare för en viss verksamhet, t.ex. genom att man erbjuder mark eller genom att man upplåter lokaler eller anläggningar, detta bör ske efter en öppen tävlan.

Kommittén anser att konkurrensmyndigheten bör kartlägga i vilken utsträckning kommunerna tillämpar principen om konkurrens och affärsmässighet vid försäljning oh uthyrning samt följa rättsutvecklingen inom området. Om det skulle visa sig att konkurrensaspekten inte beaktas bör verket ta inititativ till en översyn av reglerna i kommunallagen.

Vi har ovan vara diskuterat frågan om kommunalt stöd till privata företag, inte stöd till ideella föreningar. Dessa är nämligen normalt inte näringsidkare i konkurrenslagens mening. Ideella föreningar kan emellertid som en sidoaktivitet även bedriva en näringsverksamhet, t.ex. en caférörelse, och till följd av kommunala subventioner hålla lägre priser än konkurrenterna. Kommunallagen innehåller inga regler som begränsar föreningarnas rätt att i vinstsyfte bedriva sådan sidoaktiviteter. Det torde inte heller vara möjligt att med konkurrenslagen ingripa mot att dessa föreningar får stöd av kommunen. Om näringsverksamheten är ett huvudändamål med föreningen har dock enligt kompetensreglerna i kommunallagen kommunen inte rätt att ge ekonomiskt stöd till verksamheten och möjlighet finns då att överklaga kommuners bidragsbeslut.

Inom de områden där det är önskvärt med konkurrens mellan olika kommunala och privata producenter, bör i de fall som statsbidrag i framtiden kommer att ges till kommuner och landsting, bidragssystemet utformas så att konkurrensen främjas. Vi anser det inte är lämpligt att kommunala organ beslutar om statsbidrag. De bör inte heller ha ett

avgörande inflytande över om och hur stora statsbidrag som ges till företag eller föreningar, som är eller kan komma att bli konkurrenter till kommunala bolag eller resultatenheter.

9.10 Uppföljning av mervärdeskattereglerna

Riksskatteverket - i samarbete med riksförsäkringsverket och konkurrensverket - får i uppdrag att överväga olika alternativ för att uppnå en ökad kostnadsneutralitet inom bl.a. tandvårdsområdet.

Riksskatteverket - i samarbete med konkurrensverket - får i uppdrag att kartlägga omfattningen och effekten av att kommuner skattesubventionerar el, vatten och sophämtningstjänster samt att överväga om reglerna om uttagsbeskattning behöver ändras

De nya mervärdeskattereglerna har enligt kommitténs uppfattning inom de flesta områden inneburit en ökad konkurrensneutralitet mellan olika verksamhetsformer. Enligt det nya systemet skall normalt mervärdeskatt betalas och enligt samma regler oavsett om det är ett privat företag eller kommunen som utför och tar betalt för en viss tjänst. De konkurrensnackdelar som kommunala egenregienheter tidigare haft i förhållande till privata entreprenörer inom de tekniska områdena har härigenom eliminerats

Som redovisats i kapitel 8 har vissa nya problem uppkommit inom de momsbefriade kommunala verksamheterna - utbildning, social omsorg, sjukvård och tandvård - samt föreningsdriven fritidsverksamhet. Konkurrensneutralitet anses inte föreligga därför att kommunen får dra av ingående moms, vilket de privata företagen inte får göra.

Kommittén konstaterar att det kvarstår vissa konkurrensneutralitetsproblem, men att dessa är väsentligt mindre än tidigare. Från olika partsföreträdare

har föreslagits att man borde införa s.k. teknisk momsskatteskyldighet, dvs. att privata företag liksom kommunen får dra av ingående mervärdesskatt för de momsbefriade verksamheterna. Detta skulle, om statens inkomster inte skulle minska, kräva att de privata företagen i likhet med kommuner och landsting betalar en schablonersättning motsvarande ingående moms. Att konstruera och administrera ett sådant schablonsystem är emellertid komplicerat.

Ett annat alternativ som är möjligt för sjukvård- och tandvård är att skattebortfallet till följd av en teknisk skattskyldighet för privata vårdgivare kompenseras genom sänkt sjukvårdstaxa och tandvårdstaxa. Samtidigt bör även det schablonavdrag på sex procent slopas som landstingen idag får göra för de sjuk- och tandvårdstjänster som man upphandlar externt. Ett tredje alternativ är att landstingets verksamhet på dessa områden inte omfattas av den generella avdragsrätten för ingående moms.

Kommittén föreslår att det bör uppdras åt riksskatteverket och riksförsäkringsverket att närmare utreda konsekvenserna av dessa alternativa regeländringar.

I övrigt anser kommittén inte att det nu finns anledning att initiera någon översyn av de nya momsreglerna. Som kommittén framhöll i sitt huvudbetänkande bör det dock allmänt ingå i det nya konkurrensverkets uppgift att i samarbete med riksskatteverket bevaka att olika skatteregler ej i väsentliga avseenden snedvrider konkurrensen.

Enligt mervärdesskattelagen skall kommuner numera betala moms för flertalet av de varor och tjänster som de erbjuder allmänheten mot vederlag.

När kommuner och kommunala bolag debiterar fastighetsägare och näringsidkare för elektrisk ström, vatten etc. ingår mervärdesskatt i avgiften. Detta betyder att kommuner som skattesubventionerar dessa varor

kommer att betala mindre moms till staten. Abonnentkollektivet kommer följaktligen att tjäna på att dessa varor betalas över kommunalskatten. Enskilda bonnenter - särskilt de som har låg förbrukning - kan dock förlora på att inte full avgift tas ut.

Om en näringsidkare gör uttag ur rörelsen skall moms betalas för de uttagna varorna. Enligt anvisningarna till 2 § punkt 2 a mervärdesskattelagen skall som uttag även anses att vara tas i anspråk av den skattskyldige eller överlåts utan vederlag eller mot vederlag som understiger det allmänna saluvärdet. Statens och kommunernas ianspråktagande av egna varor och tjänster för eget behov skall enligt punkt 2 g inte anses som uttag. Däremot skall moms erläggas när ett kommunalt bolag levererar varor och tjänster till kommunens förvaltningar.

En skattesubventionering av bl.a. el och vatten synes således kunna medföra uttagsbeskattning.

Att en kommun genom skattesubventionering kan undgå mervärdesskatt, skapar en orättvisa kommunerna emellan. Det finns nämligen ett indirekt samband mellan storleken på statsbidragen till kommunerna och den moms de kollektivt betalar till staten. Subventioneringen kan även snedvrida konkurrensförutsättningarna mellan näringsidkare i kommuner som skattesubventionerar el, vatten etc. och de kommuner som tar ut fullt pris för dessa varor. Att el, vatten etc. numera är momsbelagda verksamhetsområden förstärker skillnaden i konkurrensförutsättningarna.

Vi anser att omfattningen och effekterna av skattesubventionerna av momsbelagda varor bör kartläggas av riksskatteverket i samarbete med konkurrensverket. I uppdraget bör även ingå att överväga om reglerna om uttagsbeskattning bör ändras.

Kommittén vill i sammanhanget peka på att kommunerna i Danmark enligt kommunallagen är skyldiga att ta ut full avgift för el, vatten etc. De tekniska försörjningsverksamheterna skall "vila i sig själv".

9.11 Den nya konkurrenslagen och konkurrensverkets uppgifter

I målparagrafen till vårt förslag till ny konkurrenslag anges uttryckligen att den nya lagen skall gälla för både privat och offentlig näringsverksamhet. Detta betyder bl.a.

- att förbuden mot horisontell prissamverkan, marknadsdelning och anbudskarteller blir tillämpliga vid s.k. intraprenader; dvs. kommunala bolag, resultatenheter och privata företag får inte samverka i strid mot förbuden (5-12 §§)

- att åtgärder kan vidtas mot kommuner och landsting som på en konkurrensutsatt marknad missbrukar marknadsdominans (14 §)

- att reglerna om företagsförvärv blir tillämpliga om t.ex. ett kommunalt bolag köper ett privat företag och detta skapar eller förstärker en dominerande ställning på marknaden (15-17 §§)

- att åtgärder enligt generalklausulen kan vidtas mot t.ex. en underprissättning (se avsnitt 9.6).

En viktig uppgift för det nya konkurrensverket att informera om den nya lagstiftningen och att särskilt flöja hur reglerna tillämpas inom den kommunala sektorn.

En angelägen uppgift för konkurrensverket är också att föreslå ytterligare avreglering och andra åtgärder för att främja konkurrensen inom både den offentliga och privata sektorn. I vårt huvudbetänkande har vi allmänt diskuterat det fortsatta arbetet med avreglering och förnyelse av den offentliga sektorn (se SOU 1991:59 kap. 16).

Vi anser att det bör ankomma på den organisationskommitté som skall tillsättas att närmare formulera en inriktning för konkurrensverket vad avser olika typer av insatser på dessa områden samt att bedöma vilka resurser verket behöver för insatser inom bl.a. det kommunala området. I uppgiften bör även ingå att ta ställning till konkurrensverkets uppgifter inom området offentlig upphandling samt hur samarbetet med olika sektorsmyndigheter skall organiseras (jfr avsnitt 17.3.5 i huvudbetänkandet).

RESERVATION OCH SÄRSKILDA YTTRANDEN

RESERVATION OCH SÄRSKILT YTTRANDE AV LEDAMOTEN MARIANNE CARLSTRÖM

För att den kommunala självstyrelsen skall kunna bevaras och utvecklas är det bra att kommuner och landsting i större utsträckning får avgöra i vilka former olika verksamheter skall drivas.

Den generella välfärdspolitiken innebär att alla har rätt till god utbildning, till god vård och omsorg och till trygghet på äldre dagar. Välfärden skall omfatta alla på lika villkor, och betalas solidariskt efter förmåga. En ökad valfrihet betyder inte automatiskt att alla får större möjlighet att välja. Valfrihet går inte alltid att förena med jämlikhet. Kommittén har inte sett konflikten mellan jämlikhets- och valfrihetsmålen och har en övertro på att konkurrens i sig skapar välfärd.

Den offentliga sektorn är det viktiga redskapet för att producera och fördela de tjänster som utgör kärnan i den generella välfärdspolitiken.

Den offentliga sektorn och den generella välfärdspolitiken är tillsammans med full sysselsättning och solidarisk lönepolitik de främsta instrumenten i en politik för rättvisa och trygghet.

Nu när välfärdspolitikens uppbyggnadsskede ligger bakom oss, och vi går in i förändringen och förnyelsen av den offentliga sektorn är målet hur vi bäst utnyttjar våra resurser. Vi måste sätta kvaliteten framför kvantiteten och använda erfarenheterna av olika organisatoriska arbeten. Det är nu vi har resurserna att söka de bästa lösningarna på välfärdssamhällets problem.

Konkurrens i den offentliga sektorn är ett medel för att nå ökad effektivitet och välfärd, inte ett mål. Men samtidigt måste grunderna för den generella välfärdspolitiken och den offentliga sektorn bevaras. Och hela tiden måste arbetet med höjd kvalitet, större effektivitet och fördjupad demokrati fortsätta.

Målet är att samhällsservicen skall ha hög kvalitet, den skall styras demokratiskt, finansieras solidariskt och fördelas efter behov. Däremot är det viktigt med öppenhet i valet av medel och metoder för att på bästa sätt uppnå dessa mål. Det innebär till exempel att produktion av tjänster kan ske i olika former, både offentliga, kooperativa och privata. Jag är övertygad om att förtroendevalda och anställda tillsammans kan åstadkomma de nödvändiga förändringarna utan att ge avkall på den angivna målen. På så vis kan vi också undanröja grogrunden för kraven på kommersialisering av den offentliga sektorn.

Kommittén föreslår att etableringskontrollen för tandläkare slopas. *Jag reserverar mig* mot förslaget. Motiven för en fortsatt etableringsbegränsning är; att uppnå en utjämning av tillgången på tandläkare mellan och inom regioner samt att anpassa tandvårdsresurserna till behov och samhällsekonomiskt utrymme. Framför allt är det viktigt att barn- och ungdomstandvården är samlad hos folktandvården. Alla måste erbjudas en god tandvård på lika villkor. Samhällets kostnader för tandvården är i dag beroende av antalet tandläkare som är anslutna till försäkringen. Innan etableringskontrollen ev. tas bort behövs en analys om hur samhällskostnaderna och den regionala fördelningen påverkas.

Kommittén föreslår att den fackliga vetorätten vid kommunal entreprenad avskaffas. Den arbetsrättsliga kommittén har fått i uppdrag av regeringen att se över frågan. Jag anser inte att det ingår i kommitténs uppgift att ha synpunkter på den arbetsrättsliga lagstiftningen, eller att uttala sig innan vi vet vad den föreslagna utredningen kommit fram till.

Kommittén anser i likhet med regeringen att villkoren för statsbidrag skall ändras så att även privata företag kan erhålla statsbidrag och driva daghem och fritidshem i vinstsyfte. Jag anser att barnens behov och rättigheter skall ställas i främsta rummet. Barnomsorgen skall vara bra för barnen. Dess viktigaste uppgift är att ge alla barn grundläggande kunskaper och erfarenheter inför vuxenlivet.

Mot bakgrund av erfarenheter från befintlig barnomsorg i enskild regi är det nödvändigt att uppmärksamma behovet av att kvalitetskrav fastställs samt att barnens rättssäkerhet tillgodoses innan "fri etableringsrätt" kan övervägas.

För barn med behov av särskilt stöd är en sammanhållen barnomsorg särskilt viktig. En sammanhållen barnomsorg som är tillgänglig för alla barn på lika villkor är en garanti för att dessa barn får det stöd de behöver utan att pekas ut och särskiljas. Ansvaret att ta emot barn med särskilda behov gäller all barnomsorg oavsett huvudman.

För att tillgodose kraven på god barnomsorg måste kvalitetskraven läggas fast. Till dessa hör garantier om rättssäkerhet, regler för sekretess och likabehandlingsprincipen, möjligheten till insyn och kvalitetsbedömning av verksamheten.

Dessa frågor måste belysas och lagstiftningen ses över i syfte att garantera rättssäkerheten för barnen. *Jag reserverar mig* mot kommitténs förslag.

Kommittén föreslår att "kommunernas redovisningssystem utformas så att det för olika enheter inom den kommunala organisationen går att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi. Bindande regler om en enhetlig redovisning av kostnader och prestationer bör införas inom vissa verksamhetsområden".

Att kommunernas redovisningssystem förbättras ligger naturligtvis i allas intresse. Men trots att kommittén "inte har haft möjlighet att närmare analysera hur en enhetlig redovisning bör utformas och vilka uppgifter som bör ingå i de nationella uppföljningssystemen", föreslås att lagstiftningen ändras så att "regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering", innan den expertgrupp som föreslås, har utarbetat ett förslag.

Särskilt yttrande

Kommittén föreslår "att kommuner och landsting får ökade möjligheter att bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting". Jag stöder det förslaget, det är viktigt att kommunerna och näringslivet får konkurrera på lika villkor.

Jag stöder det förslag som kommittén har när det gäller skolan och försöksverksamheten, men det är synnerligen angeläget att det inte leder till någon form av segregation. Försöksverksamheten skall användas för att få fram nya idéer som kan komma alla elever till godo. Målet ligger fast; en skola för alla på lika villkor. Kvalitetskraven skall vara lika för alla och elever med särskilda behov får inte pekas ut.

SÄRSKILT YTTRANDE AV LEDAMOTEN CHRISTER EIREFELT MED INSTÄMMANDE AV LEDAMOTEN BERNITZ VAD GÄLLER PUNKT 1 TILL 4

Sveriges utveckling på 1990-talet avgörs i hög grad av hur vi lyckas med förnyelsen av den offentliga sektorn. Viktiga inslag i det arbetet är avreglering, undanröjande av monopol och större andel entreprenader. I den kommunala sektorn är ökad konkurrens nödvändigt för att förbättra effektiviteten och bredda utbudet.

Mot den bakgrunden anser jag att kommitténs betänkande är utomordentligt angeläget och jag står i allt väsentligt bakom de förslag som förs fram.

På följande punkter har jag emellertid redovisat en delvis annorlunda uppfattning.

1. Kommittén anser att nuvarande möjligheter till entreprenad på undervisningsområdet är tillräckliga. Man pekar bl.a. på möjligheten till försöksverksamhet i vissa situationer. Enligt min uppfattning finns det inte tillräckliga skäl att i det här avseendet begränsa alternativen för just skolsektorn. Kommitténs argument för att tillåta entreprenad i övriga kommunala servicetjänster gäller också på det här området.

2. Min principiella utgångspunkt är att det skall finnas särskilda skäl för att kommuner skall bedriva näringsverksamhet. Det bör enligt min uppfattning ske med mycket stor återhållsamhet. I betänkandet diskuteras för- och nackdelar med kommunala bolag. Jag har inga invändningar mot den redovisning som görs, men enligt min uppfattning måste riskerna med den ökande bolagiseringen betonas ytterligare. Aktiebolagsformen är trots allt främmande för det kommunala regelsystemet och lämpar sig inte för kommunala angelägenheter. Utgångspunkten måste därför vara att offentlig verksamhet i största möjliga utsträckning skall drivas i förvaltningsform.

Framför allt är jag tveksam till den ytterligare bolagisering som planeras i ett stort antal kommuner. Jag anser att kommunerna i stället borde sträva efter att sälja de delar av den verksamhet man i dag driver i bolagsform och där det inte finns särskilda skäl för kommunalt ägande.

3. Kommittén föreslår också vidgade möjligheter för kommuner och landsting att bedriva uppdragsverksamhet åt varandra under förutsättning att ett antal villkor är uppfyllda. Bl.a. skall konkurrensmyndigheten kunna kontrollera att verksamheten bär sina fulla kostnader och inte subventioneras. Det finns onekligen fördelar med att låta kommuner och landsting mera fritt än i dag offerera tjänster externt. Kommittén pekar bl.a. på att antalet anbudslämnare vid en kommunal upphandling därmed kan öka. Men det finns också här betydande risker, bl.a. när det gäller konkurrensneutraliteten. Den särredovisning av kostnader och intäkter som utgör ett annat av kommitténs villkor kan t.ex. vara svår att både genomföra och kontrollera. En förutsättning för att extern verksamhet skall kunna tillåtas måste vara att konkurrens kan ske på lika villkor. Det är därför nödvändigt att konkurrensverket noggrannt följer detta område och ingriper om konkurrensneutraliteten inte upprätthålls.

4. I huvudbetänkandet har kommittén föreslagit en bred försöksverksamhet med obligatorisk anbudsupphandling inom den statliga sektorn. Kommittén avvisar däremot nu ett system med obligatorisk anbudsupphandling inom den kommunala sektorn. Dock föreslås en försöksverksamhet inom sotningsmonopolet. Jag är för min del inte främmande för att på ett antal områden införa tvingande regler av den typ som finns i Storbritannien. Under alla förhållanden borde man överväga att utöka försöksverksamheten med något eller några av de områden där goda resultat har redovisats i Storbritannien.

5. Jag har samma uppfattning som kommitténs övriga ledamöter när det gäller att förbättra möjligheterna att få avgifter inom monopolverksamhet

prövade. Jag är emellertid inte nu beredd att binda mig för i vilken organisationsform detta bör ske.

SÄRSKILT YTTRANDE AV LEDAMOTEN SÖREN WIBE

Angående facklig vetorätt vid kommunala entreprenader

Jag anser att frågan om facklig vetorätt tillhör det arbetsrättsliga området och att kommittén inte bör ta ställning i saken.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGA OLOF ELIASON OCH CURT RIBERDAHL

Det är bra att kommittén föreslår åtgärder som gör det möjligt för kommuner och landsting att själva i ökad utsträckning avgöra i vilka former olika verksamheter skall drivas.

Konkurrens i kommunal och landstingskommunal verksamhet är ett medel att öka kostnadseffektiviteten, men knappast något mål i sig. Man måste också vara medveten om att konkurrens på en reglerad marknad ibland leder till andra effekter än på en helt "fri" marknad. Även samverkan kan vara ett sätt att nå effektivitetsvinster.

Vi anser att kommittén inte tagit tillräcklig hänsyn till den grundlagsfästa kommunala självstyrelsen och de speciella förutsättningar som råder för kommunal och landstingskommunal tjänsteproduktion. Den kommunala självstyrelsen innebär bl.a. en i grunden medborgarstyrd verksamhet, där medborgarna antingen direkt eller genom sina förtroendevalda kan påverka den kommunala eller landstingskommunala serviceproduktionens inriktning och innehåll. "Konsumenterna" är i allmänhet medborgare i den kommun eller i det landsting som producerar tjänsterna. Principiellt sett, innebär detta en annan utgångspunkt för konsumenter av kommunala tjänster än för konsumenter av privat serviceproduktion.

Ytterligare en tvekan inför flera av kommitténs förslag har sin grund i strävan att minska statlig kontroll och detaljstyrning över kommunal verksamhet. Ambitionen från statsmakterna har länge varit att genom avreglering ge kommunerna och landstingen ökad handlingsfrihet för att på så sätt öka effektiviteten i verksamheten. Delar av kommitténs förslag strider mot hittillsvarande intentioner och inför bakvägen ökad statskontroll över kommuner och landsting.

Kommittén har inte heller lyckats sprida något ljus över den gråzon som i ökad utsträckning nu kommer att rullas ut mellan å ena sidan kommunallagen och de olika speciallagarna och å den andra sidan konkurrenslagen. När en kommun eller ett landsting driver "näringsverksamhet" enligt konkurrenslagens sätt att se, så sker detta nästan uteslutande därför att kommunen eller landstinget enligt lag är skyldiga att göra så. Motivet för den lagstiftningen kan i allmänhet sökas i strävan att föra en generell välfärdspolitik. Få människor upplever verksamheten vid t.ex. landstingens vårdcentraler som näringsverksamhet. Ännu färre skulle uppleva verksamheten som ett hot mot "utvecklingen av en effektiv konkurrens" samt att det skulle ske "på ett sätt som är skadligt från allmän synpunkt". I rättspraxis har begreppet "näringsidkare" kommit att tolkas mycket vidsträckt och på ett sätt som inte svarar mot allmän rättsuppfattning eller allmänt språkbruk. Det finns därför anledning att närmare analysera näringsidkarbegreppet när det gäller kommunernas och landstingens förutsättningar att tillhandahålla sådana tjänster som de enligt lag har skyldighet att göra. Konkurrenslagen

kan enligt vår uppfattning bara marginellt tillämpas på den typ av kommunala verksamheter som t.ex. sjukvården, socialtjänsten och skolan representerar.

Vi kan inte se att någon skulle ha något emot att, som kommittén säger, "*kommunernas redovisningssystem* utformas så att det för olika enheter inom den kommunala organisationen går att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi". Allra minst kommunerna och landstingen själva. Konkurrenskommittén "har inte haft möjlighet att närmare analysera hur en enhetlig redovisning bör utformas och vilka utgifter som bör ingå i de nationella uppföljningssystemen". Kommittén föreslår därför att en expertgrupp tillsätts för att utarbeta ett sådant förslag. Det har vi inget emot. Utan att avvakta resultatet av den gruppens arbete föreslår emellertid kommittén att berörda speciallagar kompletteras med en bestämmelse som innebär att "regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering". Genom att på det här sättet föregripa resultatet av den expertgrupps arbete som kommittén själv föreslår skall tillsättas har kommittén gått för långt. Det borde självfallet vara en uppgift för expertgruppen att överväga och föreslå på vilket sätt resultatet av dess arbete skall genomföras. Behovet av en eventuell lagstiftning måste ses i ljuset av vad det är för typ av uppgifter som kommunerna och landstingen skall redovisa. Vägen att genom frivilliga överenskommelser - i stället för lagstiftning - nå det önskvärda resultatet måste prövas. Dessutom måste konsekvenserna av kommunalekonomiska kommitténs arbete med frågan om statens uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet avvaktas.

Vi ansluter oss till att all *offentlig upphandling* skall vara affärsmässig och grundad på anbudskonkurrens. Vi är alltså eniga med kommittén om målet, men ifrågasätter om detta på bästa sätt nås med skärpta procedurregler.

Det system för upphandling som EG nu inför och som Sverige ansluter sig till genom EES-avtalet innebär bl.a. att vi över vissa tröskelvärden tvingas acceptera en mycket detaljreglerad upphandlingsprocedur som både kan leda till ökad byråkrati och till åtskilliga tolkningstvister. De europeiska kommunala intresseorganisationerna kommer därför att noggrannt följa effekterna av EGs nya upphandlingsregler. Det är troligt att systemet på sikt behöver ses över för att förenkla regelsystemet men ändå behålla konkurrensmålet.

Från dessa utgångspunkter är det orimligt att som kommittén föreslår detaljreglera upphandlingsproceduren för kommunal coh landstingskommunal upphandling *under* EGs tröskelvärden. En krånglig och byråkratisk upphandlingsprocedur leder knappast till det mål som eftersträvas. Både kommuner och landsting har ett egenintresse i att upphandling sker i anbudskonkurrens och behöver därför inte påtvingas en statlig detaljstyrning. De upphandlingskriterier som Svenska kommunförbundet och

Landstingsförbundet utarbetat, och som i huvudsak överensstämmer med statens nuvarande upphandlingsregler, bör därför även fortsättningsvis utgöra grunden för upphandling under EGs tröskelvärden. En annan sak är att dessa reglementen på vissa punkter kan behöva ses över och anpassas till utvecklingen.

Möjligheten att införa en rätt till skadestånd för anbudsgivare av samma modell som följer med EGs upphandlingsregler bör tills vidare hållas öppen. Avgörande för om en sådan skadeståndsrätt skall införas är om kommunalbesvären över kommunala upphandlingsbeslut behålls eller avskaffas och om motsvarande skadeståndsmöjlighet införs för statlig upphandling under tröskelvärdet. Man bör, innan slutlig ställning tas, också analysera läget utomlands, främst i våra nordiska grannländer.

Vi kan inte heller ställa oss bakom förslaget om att konkurrensmyndigheterna ges en *ombudsmannafunktion* för enskilda kommunala konsumenter. Förslaget bygger på en kollektivistisk syn där statliga myndigheter uppträder som företrädare för den enskilda konsumenten. Det skulle innebära en ny och främmande uppgift för konkurrensmyndigheterna.

Utöver sina möjligheter att som medborgare påverka har den enskilde konsumenten flera rättsliga instrument till sitt förfogande när det gäller t.ex. kommunala avgifter. Om man vill stärka de kommunala konsumenternas ställning utöver vad som gäller i dag finns andra vägar. Avgiftsutredningen kommer att behandla andra former för abonnentinflytande på vissa kommunala taxor. Om man anser att den enskilda konsumentens ställning är för svag, vill vi påminna om den utredning som nyligen börjat sitt arbete om grupptalan vid svenska domstolar som bl.a. avser möjligheten för en konsumentgrupp att föra gemensam talan. Principiellt förefaller sådana lösningar i dag vara mer tillfredsställande än att nya statliga ombudsmannafunktioner inrättas.

Kommittén föreslår också att den s.k. *etableringskontrollen för tandläkare* slopas. Med nuvarande finansieringssystem är statens kostnader för tandvården beroende av antalet till försäkringen anslutna yrkesverksamma tandläkare. Innan man kan föreslå att etableringskontrollen tas bort måste frågan om hur det skulle påverka samhällets totala kostnader för tandvård belysas. Vidare behövs en analys av hur ett avskaffande av etableringskontrollen skulle påverka den regionala fördelningen av landets tandläkare och därmed samhällets möjligheter att erbjuda alla en tandvård på lika villkor.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGA ANITA HARRIMAN

Den allt viktigare roll som den kommunala sektorn har i den svenska ekonomin är utgångspunkt för kommitténs behandling av konkurrensförhållanden och förekomst av monopol inom sektorn. Arbetet har varit inriktat på att lägga förslag om mer marknadsorienterade metoder i syfte att

effektivisera kommunernas verksamheter. I stort menar jag att kommitténs olika förslag kommer att skapa förutsättningar för effektivare produktionsformer.

Den kommunala verksamheten är en viktig del i en välfärdspolitik som ger alla medborgare tillgång till en väl fungerande vård, omsorg och utbildning. En ökad valfrihet betyder inte automatiskt att alla får samma möjligheter att träffa val. Valfrihet går inte alltid att förena med jämlikhet. Kommittén har valt att blunda för konflikten mellan jämlikhets- och valfrihetsmålen och har en viss övertro på att konkurrens i sig skapar välfärd.

Kommittén har arbetat analytiskt, men har tyvärr i två frågor föregripit framtida utredningsarbete. Kommittén åsidosätter därmed principen att ta ställning först när utredningsresultatet föreligger.

Den ena frågan gäller tandvårdsområdet där kommittén föreslår att etableringskontrollen ska slopas samtidigt som Riksförsäkringsverket föreslås få i uppdrag att se över tandvårdsområdet. Det finns många skäl till att etableringskontroll infördes i samband med tandvårdsförsäkringen och den kan inte slopas utan att man analyserar konsekvenserna. Det har kommittén inte gjort.

Den andra frågan gäller det uppdrag som den arbetsrättsliga kommittén nyligen fått av regeringen om att utreda förutsättningarna för ett avskaffande av vetorättsreglerna i medbestämmandelagen. Kommittén anser det angeläget att göra en sådan ändring trots att man inte utrett konsekvenserna och den ger sig också in på det arbetsrättsliga området med rekommendationer.

Man kan inte försvara ett sådant ställningstagande genom att hänvisa till de snäva intressen som en konkurrenskommitté har att företräda.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGE PER-OLOF JÖNSSON

Kommittén redovisar nuvarande regler om entreprenader och upphandling i den kommunala verksamheten samt diskuterar behov av mätningar och metoder för förbättrad produktivitet och effektivitet. Framställningen är förtjänstfull och ger värdefulla bidrag till en nödvändig reformering av det svenska välfärdssystemet. De överväganden och förslag som kommittén lägger framstår som rimliga och konsekventa. Ifråga om finansierings- och transfereringssystemens framtida struktur anvisar kommittén nu inga konkreta vägar. Jag delar denna syn, då kommunal service enligt min mening även framgent och huvudsakligen måste bygga på en gemensam och solidarisk finansiering. Däremot bör produktionen av offentliga tjänster bli föremål för i princip samma konkurrens och upphandlingsförfaranden som övriga marknader. Jag inskränker mig därför till att kommentera avsnittet

9.8 Effektivare kommunal upphandling utifrån ett brukar- eller konsumentperspektiv.

Entreprenader har länge varit vanliga inom kommunernas tekniska verksamheter och omfattar idag en ansenlig volym. Den kooperativa företagsformen har därutöver visat vägar till kommunal förnyelse inom de sociala tjänsteområdena. Föräldrakooperativa daghem har allt sedan mitten av 80-talet kommit att utgöra en väsentlig del av barnomsorgen. Antalet kooperativ kan idag uppskattas till omkring 1 000. Enligt socialstyrelsen är nu var sjätte ny daghemsplats kooperativ. Även inom äldreomsorgen och övrig socialtjänst, omsorgen om psykiskt handikappade och näraliggande områden inom hälso- och sjukvården ökar antalet kooperativ snabbt. Såväl brukarkooperativ som personalkooperativ samt s.k. blandkooperativ med flera ägarekategorier eller integrerade tjänsteområden (t.ex. fastighetsservice, social hemtjänst och primärvård) är viktiga inslag i välfärdssamhällets förnyelse och omsätter enligt Kooperativa institutets beräkningar över en miljard SEK årligen.

Tillkomsten av kooperativ av olika slag kännetecknas av att människor lokalt försöker lösa otillfredsställda behov i demokratisk samverkan. Regler som tillvaratar och tar hänsyn till människors intresse till engagemang och samarbete är viktiga förutsättningar för en fortsatt kooperativ utveckling. Denna utveckling har erfarenhetsmässigt väsentlig betydelse för effektiviteten och kostnadsbilden i övrigt i den statligt och kommunalt subventionerade verksamheten. Kooperativets karaktär av personassociation, långsiktighet och sociala dimensioner uppväger även i ekonomiska termer den komplexitet och tröghet i beslutsprocessen som självfallet också är en komponent i kooperativa föreningar.

Enligt gällande upphandlingsregler är det alltid kommunen själv som bestämmer om en anbudshandling skall prövas eller ej. Många kommuner ger därför uppdrag och tecknar avtal med kooperativ utan formell tillämpning av upphandlingsreglementet. Motivet bakom denna praxis är att kooperativet inte per se kan jämställas med en privat entreprenör. Kooperativet har sin förankring i boendet och engagerar människor i frivillig ekonomisk verksamhet. Denna verksamhet är av godo ur såväl ekonomisk som social synvinkel och innebär att förankringen och ansvarstagandet för gemensamma angelägenheter förstärks.

När därför kommittén föreslår att reglerna om offentlig upphandling bör skärpas och en gemensam lag för både statlig och kommunal upphandling utarbetas, måste detta arbete ske under hänsynstagande till att människors frivilliga sammanslutning i kooperativa och andra föreningar inte försvåras. Det av kommittén refererade EG-direktivet får inte förstås så, att obligatorisk anbudsupphandling måste tillämpas till varje pris i varje situation. Ur allmän synpunkt framstår det som värdefullt att t.ex. nuvarande 1 000 föräldrakooperativ med omkring 20 000 barn och 30 000 aktiva föräldrar kan fortsätta sin verksamhet. Det är därför betydelsefullt att som villkor för

tillåtligheten av förhandlingsupphandling räkna verksamhetens kooperativa och lokala förankring. En sådan tolkning står i full samklang med den syn EG, framför allt sedan 1989, har på kooperativ och annan socialekonomisk verksamhet. EG-kommissionen har inrättat ett särskilt direktorat för social ekonomi (DG XXIII) vilket bl.a. utarbetat förslag till direktiv för lagar för bl.a. kooperativa företag, som nu bereds för avgörande i ministerrådet, samt utvecklings- och finansieringsprogram för nykooperativ utveckling.

Med hänsyn till pågående arbete inom EG och gjorda utfästelser i regeringsdeklarationen i syfte att främja en kooperativ utveckling, vill jag sammanfattningsvis framhålla vikten av att en eventuell upphandlingslag samt upphandlingsreglerna i övrigt ges sådan utformning att människors lokala engagemang i kooperativa och andra föreningar fortsatt tillvaratas.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGE BO LINDÖRN

För att motverka risk för konkurrenssnedvridningar genom skattesubventionering eller underprissättning när kommunen i någon form svarar för produktionen av tjänster i konkurrens med entreprenörer måste det ställas krav på att kommunernas redovisning av kostnader och prestationer utformas så att det klart och entydigt går att avgöra i vilken utsträckning olika verksamheter bär sina kostnader och hur finansieringen har skett. Detta gäller oavsett om det är en verksamhet där det finns klart fastställda nationella mål eller om det endast rör sig om verksamhet där kommunerna själv har att besluta om ambitionsnivån för verksamheten. Jag tycker därför inte att det är rimligt om kraven på ett enhetligt redovisningssystem i enlighet med konkurrenskommitténs förslag begränsas till områden där det finns nationella mål för den kommunala verksamheten. Det kan i detta sammanhang inte heller anses vara tillräckligt att konkurrensverket skulle kunna ställa krav på kommunernas redovisning först vid den situation när det finns skälig misstanke till underprissättning. Jag vill i sammanhanget också betona nödvändigheten av att redovisningen sker på ett sådant sätt att det klart och tydligt går att särskilja kostnaderna för produktion av olika tjänster. Det är således inte tillräckligt, för att garantera en fungerande konkurrens mellan ett kommunalt produktionsbolag och privata entreprenörer, att produktionen sker i ett särskilt kommunalt bolag om detta svarar för produktionen av olika tjänster i kommunen utan att det klart går att särskilja kostnaderna för olika tjänster. det bästa sättet att motverka risk för korssubventionering mellan olika kommunala verksamheter och därmed en snedvridning av konkurrensen när kommunerna ägnar sig åt näringsverksamhet, är att varje sådan tjänsteproduktion sker i ett separat bolag.

För att konkurrensverket på ett effektivt sätt skall kunna verka för ett ökat inslag av konkurrens i den kommunala verksamheten och därmed ökad effektivitet är det nödvändigt att konkurrensverket får tillgång till uppgifter även i de fall då verksamheten inet innebär en kommunal näringsverksamhet. Det är därför nödvändigt att konkurrensverket får tillgång till en

uppgiftsskyldighetslag som inte begränsas till tillämpning av konkurrenslagen utan ger verket möjligheter att samla in alla uppgifter som krävs för att belysa kostnader och effektivitet i offentlig verksamhet oavsett om denna är att betrakta som näringsverksamhet eller ej.

Jag vill avslutningsvis ta upp vissa problem från konkurrenssynpunkt som är kopplade till kommunal subventionering av verksamhet. Skall produktion av tjänster i privata entreprenörföretag kunna utgöra alternativ till produktion av tjänster i kommunal egenregi på ett sådant sätt att det dels medför ökad effektivitet i verksamheten, dels ger konsumenterna eller kommuninvånare ökade valmöjligheter, är det nödvändigt att det kommunala stödet utformas på ett sådant sätt att inte någon regiform diskrimineras. Som illustration till detta vill jag peka på några problem som kan uppkomma vad det gäller kommunalt stöd till barnomsorg. Enligt regeringens förslag skall det i framtiden vara möjligt för privata producenter av barnomsorg att få statligt stöd. En förutsättning för detta är enligt regeringsförslaget dock att daghemmet ingår i den kommunala barnomsorgsplanen. Även om det är rimligt att anta att ett sådant daghem skulle få samma stöd som de daghem som drivs i kommunal regi så kommer en sådan ordning i praktiken innebära en etableringskontroll för privatdrivna daghem. I ett läge med generella krav på anbudsupphandling skulle det dock vara möjligt att en sådan ordning skulle kunna medföra en konkurrensneutralitet mellan barnomsorg i privat regi respektive kommunal regi då det gäller att producera barnomsorgstjänster inom ramen för den kommunala planen. Enligt konkurrenskommitténs förslag skall inte statsbidraget kopplas till krav på att ett daghem skall ingå i en kommunal barnomsorgsplan. Detta innebär i och för sig att alla privata förskolor skulle kunna få del av det statliga stödet men innebär samtidigt att det finns en stor risk för att endast de förskolor som kommunen anser angelägna och ingår i den kommunala barnomsorgsplanen kommer att få del av det kommunala stödet. I kommuner där intresset för anbudsupphandling av barnomsorgstjänster är lågt finns det därför stor risk att den privata barnomsorgen får dåliga konkurrensförutsättningar. Risken för en sådan snedvridning kan komma att accentueras av den kommunalekonomiska utredningens förslag att reformera det statliga stödsystemet till kommunerna så att alla specialdestinerade stöd ersätts med ett generellt stöd till kommunen. Om kommunerna i ett sådant läge skulle fördela stödmedlen på ett sådant sätt att någon regiform diskrimineras blir konsekvenserna från konkurrenssynpunkt givetvis allvarligare än i ett läge där ett specialdestinerat statligt stöd fördelas på ett konkurrensneutralt sätt. Även i denna situation kan dock en anbudsupphandling av de daghemstjänster som krävs för den kommunala barnomsorgen i kombination med ett enhetligt stödsystem garantera att den kommunala barnomsorgen endast drivs i egen regi om sådan drift är lika effektiv eller effektivare än barnomsorg i andra regiformer. Utan obligatorisk anbudsupphandling finns det ingen garanti för att barnstugor i privat regi kommer att kunna konkurrera på lika villkor med barnstugor i kommunal regi. Vidare kommer det även i de fall då anbudsupphandlingen skulle bli omfattande när det gäller den kommunala barnomsorgen finnas en stor risk för att barnstugor

som inte ingår i den kommunala barnomsorgsplanen kommer att diskrimineras. Följden blir då att mångfalden och valfriheten i barnomsorgen begränsas. Förmodligen är det enda sättet att utforma ett stödsystem så att det även stimulerar lösningar som tillgodoser de senare aspekterna att ge det statliga och kommunala stödet i form av riktade bidrag till barn i förskoleåldern. Stödet skulle kunna ges som personliga och specialdestinerade servicecheckar med vilka föräldrarna sedan kunde betala den förskola de väljer.

Sammanfattningsvis vill jag betona att det finns stora risker för att konkurrensen snedvrids när kommunerna idkar näringsverksamhet. Detta måste motverkas genom klara regler och ett entydigt regelsystem. Jag vill i sammanhanget hänvisa till Staffan Sandströms särskilda yttrande där riskerna med kommunal näringsverksamhet utvecklats mer än i kommitténs betänkande.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGE STAFFAN SANDSTRÖM

Kommittén har gjort ett bra arbete. Den kommer med många värdefulla iakttagelser och förslag, som jag stödjer i allt väsentligt. I en del andra avseenden har jag avvikande meningar i frågor av betydelse, eller finner behov av att klarlägga min inställning. Detta redovisas i det följande.

Den kommunala ekonomin är mycket viktig för oss!

Det är riktigt som konkurrenskommittén framhåller, att kommuner och landsting har kommit att spela en allt viktigare roll för den svenska ekonomin och för välståndsutvecklingen i landet. Jag delar också kommitténs uppfattning att en god resurshållning, liksom effektivitet och dynamik, är nödvändig inom den kommunala sektorn för att klara de övergripande ekonomisk-politiska målen. Men därmed blir det också av särskild vikt att välja rätt väg till målet.

Öka konkurrensen!

Det medel som kommittén anvisar för att nå nämnda mål är ökad konkurrens på det kommunala området. Kommittén drar en huvudslutsats härvidlag: Själva förekomsten av konkurrens - snarare än vem som utför produktionen - är det som ger möjlighet till kostnadsbesparingar och effektivitetsvinster. Slutsatsen åberopas, som jag uppfattar saken. närmast till stöd för att en kommun skall ha frihet att välja mellan att driva näringsverksamhet själv - i den egna kommunen eller på annan kommuns område - respektive att lägga ut den på entreprenad hos privata företag, e.d. Men frågan blir om det säkerställs med kommitténs förslag att vi får en ökad konkurrens när kommunen väljer egenregivägen e.d. Detta måste man ju känna sig tillräckligt säker på, eftersom den kommunala ekonomin som sagt är mycket viktig för oss.

Bör kommuner driva näringsverksamhet själva?

Som jag ser saken finns det anledning att vara påtagligt återhållsam i fråga om egenregivägen. Jag anser att det bör krävas särskilda skäl för att kommunerna skall bedriva näringsverksamhet själva. Det finns många anledningar till detta. Dit hör att kommunen får inkomster genom beskattning och inte har marknadens tryck på sig såsom privata företag. Vidare är en kommun inte organiserad primärt för att bedriva affärsrörelse på de kommersiella villkor som måste gälla på en marknad för att man skall nå den eftersträvade effektiviteten. Kommunen har också fördelar från finansieringssynpunkt genom att klassificeras som högsta säkerhet i det rating-tänkande som sprider sig alltmer. Detta innebär att kommunen gynnas från räntesynpunkt, jämfört med privata företag. Dessutom kan kommunal affärsverksamhet komma att präglas av "dubbla roller". Jag tänker då på att det kan bli slitningar mellan det affärsmässigt lönsamma och anspråk från kommunen om annat agerande, kanske av sysselsättningspolitiska skäl. Kommittén pekar själv på skilda ställen ut problem som dessa och andra faktorer skapar, sett från allmän synpunkt.

Jordnära exempel på hur det kan se ut i det praktiska livet kommer fram i undersökningen Kommunägda företag 1990. Den har nyligen refererats i tidningen Kommunaktuellt. Enligt referatet går många kommunala bolag närmast konstant med förlust. Deras fortlevnad bygger helt på att ägaren, kommunen, ständigt skjuter till nya pengar. Soliditeten sägs överlag vara väldigt låg. De kommunala bolagen har vidare låg omsättning i förhållande till sina tillgångar. Detta skulle normalt vara ett tecken på ineffektivitet. Ägarna ställer inga, eller låga, krav på avkastning på kapitalet. Enligt referatet kan bolagen i stället ta onormalt stora risker eftersom kommunen ändå går in och täcker förluster. Flera företag hade inte ens brytt sig om att göra en kontrollbalansräkning trots att de hade negativt eget kapital.

Förhållanden av nu beskriven art skapar betydande problem från konkurrenssynpunkt, bl.a. i fråga om underprissättning. Börjar kommunerna ge uppdrag åt varandra i större omfattning ökar riskerna. Vad händer om verksamheten blir mycket stor och plötsligt börjar gå mycket dåligt? Är det så enkelt att lägga ned? Accepterar kommunen stor arbetslöshet? Skall kommunens skattebetalare stå för ett dyrbart marknadsmisslyckande som i huvudsak avser verksamhet i främmande kommuner?

Frågetecknen blir många. Jag vill ändock inte motsätta mig att kommunerna har rimlig möjlighet att i viss omfattning gå ut på externa uppdrag i främst närliggande kommuner. Därmed kan en kommun i detta avseende få större kommersiell rörelsefrihet och kan därvidlag bättre "matcha" de privata företagen. De starkt olikformiga verksamhetsförutsättningarna i övrigt manar dock till den påtagliga återhållsamhet som jag talade om inledningsvis. Det är betydelsefullt att man gör klart reda för sig hur problembilden ser ut mer praktiskt. Annars ser man inte klart hur utvecklingen kan behöva

behöva styras för att undvika förluster för samhällsekonomin och konsumentkollektivet.

Hur vet man att det blir konkurrens på lika villkor?

Kommittén anger som sin principiella utgångspunkt att det skall vara *konkurrens på lika villkor* och att uppdragen skall gå till den som bäst och billigast kan lösa en viss uppgift. Med andra ord skall *den duktigaste vinna*

Självfallet delar jag denna uppfattning i sig. Den springande punkten är emellertid *hur man säkerställer reellt lika villkor* vid konkurrens mellan kommunal och privat näringsverksamhet. Betydelsefullt måste här vara att den kommunale aktören utsätts för samma marknadsmekanismer som det privata företaget blir föremål för - där konkurrensen är effektiv och konkurrenstrycket alltså är hårt.

Dessa mekanismer är många och beskrivs i kommitténs huvudbetänkande. Jag vill här erinra endast om den vitala faktor som består i det reella hotet om att köparna lämnar ett företag som är ineffektivt och dyrt. Hålls ett kommunalt sådant företag under armarna av kommunen genom subventionering, förlusttäckning, stöd i form av riktade beställningar etc. kommer konkurrensen inte att ske på lika villkor. De privata företagen - som inte får sådant skydd - kan därvid komma att handikappas och att slutligen slås ut.

Vidgad kommunal frihet ökar riskerna!

Kommitténs förslag om vidgad frihet för kommunerna att driva näringsverksamhet - externa uppdrag - öppnar enligt min mening betydande risker för snedvridning av konkurrensen genom subventionering m.m., om inte det allmänna kan i tillräcklig grad gardera sig mot detta. Visst är det härvidlag bra att, som kommittén föreslår, införa bindande regler för kommunernas redovisningssystem, om det därmed blir möjligt beträffande olika enheter inom den kommunala organisationen att kalkylera kostnaderna för att producera i egen regi. Bl.a. avser kommittén därmed att möjliggöra kontroll av att underprissättning inte förekommer. Jag återkommer till dessa bindande regler.

Räcker kommitténs kontrollinstrument?

Av olika skäl är dock sådana redovisningsregler enligt min uppfattning otillräckliga. Det behövs bättre kontrollinstrument om man skall godta förslaget om bl.a. vidgad rätt till extern uppdragsverksamhet. Inte heller det krav kommittén ställer i övrigt - i princip att verksamheten skall vara öppen för fri anbudskonkurrens i den egna kommunen - är enligt min mening tillräckligt för att motverka riskerna av konkurrenssnedvridningar. Vid denna bedömning ser jag saken från samhällsekonomins och konsument-

kollektivets utgångspunkter. Jag delar alltså inte uppfattningen att nu nämnda villkor ger "ett effektivt skydd".

Risken för ett effektivitetsnedsättande skydd/stöd finns givetvis också på egenregiområdet även utanför situationen med externa uppdrag. Därvidlag gäller endast kommitténs redovisningskrav. Konstruktionen med skilda beställare och utförandefunktioner (intraprenad) är visserligen bra i sig som ett första steg. För att få en effektiv kostnadspress m.m. krävs dock reell konkurrens på lika villkor, vilket modellen givetvis inte garanterar. Har nämligen i det enskilda fallet den kommunale beställaren inte möjlighet att välja mellan reellt konkurrerande enheter hjälper det inte långt att kommunen gjort den i och för sig välmotiverade uppdelningen mellan beställare och utförare. Jag återkommer till detta.

Kommittén har, under intryck av sådana överväganden som jag nu redovisat, slutligt stannat för att formulera ytterligare en generell ståndpunkt. Kommittén anger sålunda att det är väsentligt att konkurrensmyndigheten tillser att kommunala verksamheter som har tillgång till allmänna medel inte "varaktigt" underprissätter sina tjänster när man konkurrerar på en marknad. Detsamma gäller, enligt kommittén, för andra företag i motsvarande situation. Kommittén framhåller vidare att, om konkurrensmyndigheten har *skälig anledning* att anta att underprissättning föreligger, ankommer det primärt på den kommunala förvaltningen eller bolaget att klargöra att så inte är fallet, genom att lägga fram de kalkyler som ligger till grund för prissättningen.

Kommitténs förslag på denna punkt kan ge en viss bevislättnad men förutsätter att kravet på skälig anledning att anta underprissättning är uppfyllt. Kravet kan visserligen framstå som beskedligt, och till själva sin natur rimligt. Det praktiska problemet är dock det att en utomstående kanske saknar varje möjlighet att bedöma frågan om huruvida det finns en sådan skälig anledning. Vidare kan det förhålla sig så att privata företag, som skulle kunna klaga och påvisa brister, saknas på den relevanta marknaden - kanske just därför att kommunen underprissätter.

Vilken är problemets kärna?

Problemets kärna är att kontroll utifrån genom det allmännas försorg aldrig kan ersätta det konkurrenstryck som en effektiv konkurrens skapar genom själva marknadsmekanismerna. Jag vill särskilt nämna ytterligare en mycket viktig sådan mekanism. Den utgör nämligen i många fall den effektiva spärren mot att ett företag kan tillåta sig att bedriva underprissättning. Ifrågavarande faktor är *kapitalets reaktioner vid icke kostnadstäckande försäljning*.

Den grundläggande skillnaden mellan ett privat företag och en kommun är, som kommittén framhåller, att företaget får alla sina intäkter genom försäljning av varor och tjänster - alltså inte genom beskattning, såsom

kommunen. De privata företagen måste därför, på sätt som kommittén också framhåller, se till att för de olika produkter som säljs fördela ut samtliga i rörelsen uppkomna kostnader, inklusive olika typer av omkostnadspålägg, t.ex. för administrativa och gemensamma företagsresurser. Ett privat företag måste få täckning för dessa kostnader och måste därtill generera en avkastning som täcker också kapitalets risktagande. I sådana lägen kan man acceptera mycket låga priser ibland, t.ex. enbart täckning av de rörliga kostnaderna, utan att man behöver misstänka underprissättning.

Förutsättningen är då den att företaget inte har tillgång till allmänna medel eller arbetar dels på en marknad där det har monopol eller betydande skydd av offentlig reglering, dels på en konkurrensutsatt marknad. I det senare exemplet kan företaget nämligen flytta över "monopolpengar" till den konkurrensutsatta marknaden för underprissättning där. En ytterligare förutsättning är att företaget saknar makten över marknaden och alltså inte kan, sedan konkurrenter slagits ut, genom prishöjning kompensera sig för förluster till följd av att företaget använt underprissättning som stridsmedel på marknaden.

Kontrollmekanismen: Riskkapitalet flyr från det privata företaget!

Uppfylls väl dessa förutsättningar får man nämligen anta att den för tillfället icke kostnadstäckande prissättningen ingår i en långsiktig strategi för att förränta det riskvilliga kapitalet. Det är ju inte troligt att företaget driver fram sin egen undergång men att kapitalet ändock stannar kvar - trots alltså ackumulerande nettoförluster även långsiktig sett.

Det kommunala problemet: Riskkapitalet är inte "flyktbenäget"!

Situationen är helt annorlunda när ett företag har tillgång till allmänna medel och/eller monopolpengar. Därvid kan företaget även långsiktigt hålla priser som kanske inte täcker ens de rörliga kostnaderna. Ett kommunalt sådant företag, t.ex., arbetar inte på marknadens villkor, dvs. långsiktig lönsamhet med ett förräntningskrav som är tillräckligt för att attrahera riskvilligt kapital. Den kanske enda risk som företaget möter är en politisk reaktion. Även en sådan kan dock utebli redan på den grunden att de politiker som skulle ha protesterat inte har den erforderliga insynen. Man får dessutom observera att skälen till kommunal underprissättning kan vara många. Det kan röra sig om t.ex. självkostnadsprincipen, missriktade ambitioner eller övertro på egen ekonomisk skicklighet. Också bristande kännedom om underprissättningen kan spela in.

Den avgörande skillnaden: Riskens storlek!

Poängen i resonemanget är med andra ord att det finns en mycket stor skillnad i den risk det privata företaget tar vid underprissättning och den risk det kommunala företaget löper i samma läge, när det gäller ägarkapitalets reaktion. Problemet förstärks av att kommunen samtidigt är beställare/

köpare/kapitalägare. Vidare kan de faktiska konsumenterna kanske sakna valmöjlighet. Faran för de privata företagen - om de sänker priset för att svara upp mot det kommunala företagets underprissättning och för att därmed behålla sina köpare - är att det hos dem placerade kapitalet genom de löpande förlusterna till slut tappar sin riskvillighet och drar sig ur. De privata *tvingas* med andra ord till en "underprissättning" som i längden skapar deras undergång. Alternativet är emellertid endast det att lämna marknaden tidigare - dvs. i vart fall så snart det framstår som oundvikligt att utslagning väntar vid fortsatt verksamhet.

Bättre kontrollinstrument krävs!

Jag anser att det beskrivna problemet är mycket betydande från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt. Skall man acceptera kommitténs modell som tillåter egenregiverksamhet, utan krav på obligatorisk anbudsupphandling, och godta extern uppdragsverksamhet m.m., måste det till ett effektivare kontrollinstrument, även när en princip om påtaglig återhållsamhet iakttas.

"Bevisbördan" bör läggas på kommunen!

Mot denna bakgrund anser jag att man skall kunna kräva av en kommunal verksamhet som anklagas för underprissättning att, då det inte rör sig om klart obefogade klagomål, *visa full kostnadstäckning*. Det främsta motivet härför är att en kommunal verksamhet i många fall inte riskerar sin kapitalförsörjning om verksamheten går med förlust. Jag hänvisar beträffande begreppet kostnadstäckning till principerna för beräkning av självkostnad vid kostnadskalkylering i affärsverksamhet. Priset skall därvid ge täckning för alla fasta och rörliga kostnader samt inbegripa vinst, dvs. ersättning för risk och för uppskjuten konsumtion. I de fasta kostnaderna ingår alltså bl.a. kapitalkostnader inklusive avskrivningar. Som framgår av detta kan jag alltså inte godta vad kommittén uttalar i avsnittet 9.6.6 bl.a. om att man inte bör "vara låst till en stelt tillämpad självkostnadsprincip".

När föreligger underprissättning?

Då den kalkylmässiga självkostnaden - definierad som nyss gjordes - inte täcks kan situationen vara att beteckna som underprissättning.

Är kravet på full bevisbörda långtgående?

Med mitt förslag får den kommunala verksamheten ifråga från början den fulla bevisbördan för att underprissättning inte sker, i den mening jag nyss angav. Detta förslag är i själva verket alls inte så långtgående som det i förstone skulle kunna tyckas. Bevismaterialet befinner sig ju så att säga i den kommunala verksamhetens "besittning". Vidare gäller frågan omständigheter som är kända kanske endast inom verksamheten. Där har man ju själva den faktiska kunskapen om hur mycket av skilda resurser som

används vid produktionen av en viss nyttighet. Till detta kommer det allmänna intresset av att det inte skall gå att blockera prövningen genom att hålla inne med upplysningar som endast den kommunala verksamheten känner till. Nu berörda faktorer talar sammantagna för att man med tillämpning av allmänna principer redan i nuläget torde kunna förvänta sig att en domstol skulle anse att bevisbördan ligger i vart fall mycket nära den kommunala verksamheten. Det är dock inte säkert hur det förhåller sig på den punkten. Ett klarläggande skulle därmed vara av stor betydelse, både principiellt och praktiskt. Jag hänvisar ytterligare till NOs remissyttrande över kommitténs huvudbetänkande (styckena 494, 553 och 557). Såsom där berörs är det mycket angeläget också med en ordentlig särredovisning av en konkurrensutsatt verksamhets kostnader. Ofta torde enda möjligheten att skapa "garantier" mot dold korssubventionering av allmänna medel vara att verksamheten avskiljs även fysiskt (särskilt bolag).

När det gäller bevisbördeaspekten vill jag tillägga att den kommunala verksamheten självfallet har goda möjligheter att inrätta sin kostnadskalkylering så att verksamheten har tillräcklig säkerhetsmarginal till vad som skulle vara en underprissättning. Redan genom sin förekomst kan bevisbördan ge incitament att avstå från korssubventionering e.d.

Vilken utredning skall kommunen lägga fram?

De bindande regler för redovisning som kommittén föreslår skall tas fram kommer troligen i första hand att få betydelse för kontrollen över samhällsekonomin. En i verklig mening konkurrensfrämjande redovisning av särkostnader för en produkt skulle kräva en detaljnivå som medförde stora kostnader vid löpande redovisning. I varje fall antyder NOs praktiska erfarenheter detta.

Det jag ser som nödvändigt i fall då den nämnda bevisbördan aktualiseras är en djupanalys i ett enskilt ärende. Det behov som finns för att gardera mot underprissättning beträffande en viss produkt avser följande faktorer: identifiering av relevanta särkostnader samt framtagande av de fördelningsnycklar för relevanta samkostnader som är rimliga.

Samkostnadsaspekterna ger särskilda problem. I den praktiska tillämpningen har NO i allmänhet funnit det mest praktiskt att till en början koncentrera arbetet på att identifiera de skilda särkostnaderna så långt som möjligt. Detta leder ju till att posten samkostnader reduceras i motsvarande mån. Den felkälla som fördelningen av samkostnader i sig kan utgöra minskar därmed i betydelse. De praktiska erfarenheterna hos NO ger vidare vid handen att posten samkostnader i detta läge blir mer renodlad och stringent.

Det är en sådan här separat djupanalys av del av en kommunal verksamhet som behövs i ett enskilt fall, på grund av klagomål eller av annan särskild anledning. Kostnaden för detta blir inte särskilt stor. Denna redovisning skall kommunen enligt min mening vara skyldig att ta fram vid sådant

behov. Kommunen skall alltså, som jag ser saken, ha en bevisbörda som omfattar bl.a. att separeringen av särkostnader är tillräckligt långtgående och trovärdig. Vidare bör bevisbördan omfatta trovärdigheten av valet av nycklar för fördelning av vad som framstår som de relevanta samkostnaderna. Om bevisbördan inte fullgörs i tillräcklig mån, bör bedömningen utgå från att underprissättning föreligger.

Skall man skilja ut vissa kommunala verksamheter?

Kommittén gör det generella uttalandet att det inte framstår som rimligt att myndigheten ingriper mot konkurrensbegränsningar "inom alla de områden där kommunen tar avgifter för sina tjänster och enskilda näringsidkare anser sig vara utsatta för underprissättning".

Kommittén gör därför en åtskillnad mellan vad som kallas traditionell kommunal verksamhet (typ skola, sjukvård, fritidsverksamhet) och fall som rör vad kommittén kallar utkanten av den kommunala kompetensen. Beträffande den första gruppen menar kommittén att konkurrensmyndigheten kan "ha anledning att vara mer återhållsam" med att ta upp ärenden till prövning i marknadsdomstolen, med undantag för visst fall. Man pekar vidare på att "ett sätt att undvika eller i varje fall minska en konflikt med intresset av att utveckla det kommunala självstyret kan vara att konkurrensmyndigheten väljer att i första hand" ta upp fall som tillhör den andra gruppen.

Jag kan inte godta en sådan uppdelning och därför ej heller den grund som åberopas till stöd för resonemanget. Det är från samhällsekonomiska och konsumentpolitiska utgångspunkter mycket angeläget att upprätthålla förutsättningarna för en konkurrens på lika villkor mellan kommunala verksamheter och privata företag. Resursskäl kan visserligen påverka konkurrensmyndighetens möjligheter att agera. Vad som behövs är dock givetvis att alla fall av tillräcklig angelägenhetsgrad blir utredda och att åtgärder vidtas när fog finns för detta. Annars upprätthålls inte respekt för de principer som också kommittén vill att kommunerna skall följa. Problem därvidlag kan till lika del och med samma utseende uppkomma inom båda de diskuterade kategorierna (traditionell verksamhet respektive "utkantsområdet"). Vidare bör bedömningen inte påverkas av om verksamheten riktar sig till kommunens egna medlemmar eller ej (jfr avsnittet 9.6).

Skall det krävas att en kommunal underprissättning haft viss varaktighet e.d?

Jag vill vidare peka på att kommittén på flera ställen kvalificerar termen underprissättning genom uttryck som "varaktigt", "fortlöpande" m.m. I det sedvanliga, konkurrensrättsliga begreppet underprissättning kan visserligen sägas ligga en bestämning av denna art. Begreppet är emellertid främst anpassat till privata företags beteende och de mekanismer som påverkar deras situation. Riskkapitalets flyktkänslighet på det privata området gör att

egentligen endast läget med marknadsmakt får betydelse från konkurrens-synpunkt, så länge som det privata företaget saknar tillgång till allmänna medel eller monopolpengar. I fråga om t.ex. kommunala företag är det, som berörts, den motsatta situationen som utgör problemet från allmän synpunkt: Ägarkapitalet saknar flyktbenägenhet! Att i detta läge sätta upp ett formellt krav på varaktighet e.d. fyller ingen funktion som ekonomisk test för att pröva om reell underprissättning föreligger. Jag vänder mig alltså mot att det görs till något slags formellt krav att en kommunal underprissättning pågått viss (längre) tid för att få angripas. Självfallet får det vid sidan härav sin givna betydelse ifall man tänker fortsätta beteendet eller ej från kommunens sida.

"Gratistjänster"

Det finns också andra typer av uttalanden som jag invänder mot därför att de skulle kunna uppfattas minska betydelsen av vad kommittén anför i övrigt. Det skulle föra för långt att behandla detta ingående. Som ett exempel kan pekas på att kommittén i avsnittet 9.5 uttalar att det bör kontrolleras att en utförarenhet inte "regelmässigt" betraktar vissa personal- och andra resurser som gratis. Givetvis är ju inget gratis! Varken regelmässigt eller i enstaka fall får man därför underlåta kostnadsdebitering. Detta gäller också i lägen där t.ex. personal avdelad inom annan verksamhet blir utan arbete och därvid "lånas" över.

Skall konkurrensmyndigheten "få bestämma vad en kommun skall få göra"?

Kommittén uttalar i avsnittet 9.6.4 att konkurrenslagstiftningen innehåller starkare sanktionsmedel än kommunallagen och att det i och för sig skulle kunna vara effektivare att "utnyttja" konkurrenslagen "för att motverka att kommunerna vidgar sina verksamheter inom näringslivets område". Kommittén avslutar resonemanget med att konkurrensmyndigheten inte "bör bestämma vad en kommun får eller bör ägna sig åt".

Självfallet skall inte konkurrenslagen användas för sådant syfte och givetvis skall inte konkurrensmyndigheten ägna sig åt ett sådant bestämmande. Lagen är till för att förhindra skadliga konkurrensbegränsningar, vilket är något helt annat. Av detta skäl tycker jag att kommitténs resonemang leder tanken fel.

Vilka uppgifter skall kommunen redovisa?

I avsnittet 9.2.3 om bindande regler för uppgiftskrav beträffande kommunal redovisning av kostnader m.m. sägs bl.a: En avvägning måste göras mellan å ena sidan kraven på jämförbarhet mellan verksamheter i olika kommuner och å andra sidan kraven på att hålla nere kommunernas kostnader och att inte heller begränsa det kommunala självstyret. Enligt kommittén måste därför uppgiftslämnandet koncentreras till sådana data som flertalet kommuner själva har behov av. Jag befarar att - om uttalanden av denna art

skall vara grundläggande för systemets utformning - man löper risken att behovet av kontroll kan bli eftersatt. Självfallet måste dock rimlighetsavvägningar göras.

I övrigt vill jag framhålla att det måste stå helt klart (jfr avsnittet 9.2.4) att uppgiftsskyldigheten skall gälla också för konkurrensfrämjande ändamål. Den valda lösningen med komplettering av speciallagarna känner jag mig tveksam till, eftersom jag inte kan överblicka vad en sådan begränsning skulle leda till från konkurrenssynpunkt. Jag förordar i stället en lagreglering antingen via kommunallagen eller i särskild ordning. Det senare är nog bättre.

Finns det substitut för konkurrens?

Kommittén uttalar att den erfarit att en rad kommuner och landsting nu planerar att införa beställare-utförareorganisationer. Detta, bedömer kommittén, kommer att på ett genomgripande sätt förändra den kommunala verksamheten. Jag menar att det här är att ta i för kraftigt. Som jag sagt tidigare är det visserligen befogat från allmän synpunkt att göra denna uppdelning. Därmed tas som sagt ett steg i rätt riktning. Någon revolutionerande förändring blir det dock definitionsmässigt inte med denna modell. Det verkliga testet på om en kommunal förvaltning är lika bra och kostnadseffektiv som ett privat företag erhålls först om dessa tillåts konkurrera med varandra under likvärdiga förhållanden. Exakt detta framhåller kommittén själv. Det finns just av detta skäl anledning att stryka under att man får akta sig för den övertron att skilda former av "intern konkurrens" m.m. skulle vara ett för en effektiv konkurrens godtagbart substitut. Det bör då också framhållas att andra uttalanden, som kommittén gör, klart går i konkurrensriktningen och inte substitutsvägen. En annan sak är att den senare vägen ibland måste väljas för att ta ett första steg mot en fri marknad. Detta har jag i sig förståelse för, eftersom det ibland kan ha problem från allmän synpunkt att gå från full reglering till fri marknad i ett enda kliv.

Jag delar kommitténs uppfattning i avsnittet 9.1 att det genom en ökad användning av entreprenadlösningar (givetvis då med effektiv upphandling) bör vara möjligt att göra väsentliga besparingar. Däremot innebär det jag nyss anfört att jag inte delar kommitténs slutsats att detsamma gäller en ökad användning av intraprenadlösningar, om man därvid avser effektivitetsvinster som är jämförbara i betydelse.

Obligatorisk eller ökad upphandling?

Jag anser att man kan överväga ytterligare om det är befogat med ett obligatorium i vissa fall.

Även utan ett formellt obligatorium är det enligt min uppfattning önskvärt att man söker hålla som princip att lägga ut verksamheter som får sub-

ventioner på upphandling där subventionerna ingår. Härigenom bör subventionerna kunna minimeras. Det finns också starka skäl för att kommunerna även i övrigt i ökad omfattning prövar entreprenaddrift efter anbudsupphandling i konkurrens. När upphandling sker skall den följa tvingande regler i en upphandlingslag med den innebörd som kommittén föreslår. Det är ett bra förslag kommittén lägger därvidlag.

Myndigheterna på upphandlingsområdet

En effektiv offentlig upphandling är självfallet ett viktigt konkurrensintresse. En sådan upphandling är också ett allmänintresse av mycket stor betydelse. Som NO framfört i sitt yttrande över organisationsavsnitten i huvudbetänkandet innebär detta dock inte nödvändigtvis att huvudansvaret som central tillsynsmyndighet skall ligga på konkurrensmyndigheten. Myndighetens roll bör i stället vara den fristående "vakthundens". NO har vidare i remissyttrande över huvudbetänkandet avstyrkt kommitténs tanke att marknadsdomstolen skulle vara prövningsinstans för ärenden om offentlig upphandling i framtiden. Det kan finnas flera aspekter på hanteringen av t.ex. ett kommunalt upphandlingsärende än konkurrensaspekter och som kanske inte hör hemma bland den typ av bedömningar som marknadsdomstolen annars skall göra. Detta kan ändå orsaka domstolen en mängd ärenden av perifert eller inget konkurrensintresse, vilket är allvarligt när det gäller en prejudikatsinstans som har många brådskande ärenden, och förmodligen får än fler.

Behövs det en ombudsmannafunktion för avgiftsprövning?

Jag avstår från att yttra mig i sakfrågan utan vill endast framhålla att jag delar kommitténs uppfattning att konkurrensmyndigheten inte bör ha någon uppgift i sammanhanget. Detsamma gäller enligt min mening i fråga om marknadsdomstolen. Skälen liknar dem som jag berört nyss i samband med upphandlingsaspekterna.

Tillägget till den nya konkurrenslagen

Avfattningen av tillägget bör övervägas vid den fortsatta beredningen. Följer man NOs tanke i remissyttrandet över huvudbetänkandet (punkten 563) om införandet av lagstöd i fråga om agerande beträffande samhällsåtgärder med konkurrensbegränsande effekter kan den föreslagna lydelsen fungera, tror jag. Annars bör man överväga en komplettering som hänvisar till denna för närvarande instruktionsenliga uppgift.

Övrigt

Kommittén tar i avsnittet 7.1 upp MDs beslut 1976:15, skorstensfejarefallet. Jag vill framhålla att vad kommittén där säger om *offentlig myndighetsutövning* inte för missuppfattas. MD-beslutet behandlar inte frågan huruvida skorstensfejaremästaren var att bedöma som näringsidkare eller ej.

Vad domstolen kom fram till var att ärendet inte rörde civilrättsliga avtalsvillkor utan i stället ett offentligrättsligt förhållande. Därför kunde avtalsvillkorslagen inte tillämpas. Självfallet var skorstensfejaremästaren i sig näringsidkare men han agerade inte i just denna egenskap i själva det avseende som prövades av domstolen. Konkurrenslagen är konstruerad på motsvarande sätt. Det naturliga är också att prövningen gäller frågan om någon, t.ex. en myndighet, på en aktuell punkt handlar såsom näringsidkare i konkurrenslagens mening eller ej. Man bör alltså inte utgå från den rättsliga termen myndighetsutövning och söka härleda slutsatser för marknadsrättens del ur detta ganska vaga begrepp.

Jag håller med om vad kommittén uttalar i kapitel 8 beträffande konkurrensnackdelen för privattandvården till följd av *momsreglernas konstruktion* och anser att en ändring bör övervägas.

Det är riktigt som kommittén framhåller i kapitlet 9 att offentliga subventioner i form av s.k. *servicecheckar* ger valfrihet och möjlighet för konsumenterna att påverka produktionens inriktning. Jag anser att ett system med sådana checkar bör kombineras med viss egenavgift för att förhindra missbruk och för att skapa incitament till sparsamhet.

Jag delar kommittén uppfattning i avsnittet 9.3.2 att regler som hindrar en kommun att anlita externa producenter ökar risken för s.k. *smygentreprenader*, dvs. att uppdrag ges utan ett öppet anbudsförfarande och utan att man iakttar gällande upphandlingsregler. Olägenheter m.m. som kan uppstå i ett sådant läge belyses i t.ex. NOs beslut 1991:74.

Begreppet *samhällsekonomisk effektivitet* är ytterst komplicerat. En rad hänsyn kan vara att väga in i bedömningen, något som nyligen speglats i diskussioner inom OECDs konkurrenskommitté. Härtill kommer utredningssvårigheterna i det enskilda fallet. Det är därför en mycket komplex materia kommittén tar upp när den i avsnittet 9.6.5 talar om att ge konkurrensmyndigheten rätt att kräva uppgifter om vad en viss verksamhet kostar och "att kontrollera att avgifterna sätts så att samhällsekonomisk effektivitet uppnås". Man bör därför inte överskatta möjligheterna att via kontroll utifrån - i stället för att ha ett effektivt verkande konkurrenstryck - träffa rätt. Detta har jag berört tidigare. Vad jag nu sagt talar dock inte *mot* att en sådan rättighet att kräva in uppgifter införs. Den behövs. Det anförda visar endast att kontrollvägen blir en andrahandslösning och att det är konkurrenstrycket som ger optimala resultat när det är tillräckligt kraftigt.

Kommittén tänker sig att flera mycket resurskrävande uppdrag skall läggas ut på konkurrensmyndigheten. Ifråga om *avgiftsärenden* förslås i avnittet 9.7.8 ett utvecklat samarbete med konkurrensmyndigheten som skall göra utredningar åt KO/KOV på det området. På upphandlingsområdet tänks i avsnittet 9.8.3 kommunerna vidta olika *frivilliga åtgärder* såsom att sammanställa och sprida erfarenheter av genomförda anbudsupphandlingar, redovisa olika nyckeltal och kostnadsjämförelser, utarbeta standardavtal, ta

fram vägledning i kostnadskalkylering samt öka granskningen inom ramen för den kommunala revsionen. Vidare föreslås, i avsnittet 9.9, att konkurrensmyndigheten kartlägger i vilken utsträckning kommunerna tillämpar *principen om konkurrens och affärsmässighet* samt att myndigheten följer rättsutvecklingen. Ytterligare anser kommittén att konkurrensmyndigheten, i samarbete med riksskatteverket, bör kartlägga omfattningen och effekterna av *skattesubventionerna av momsbelagda varor* samt överväga om reglerna beträffande uttagsbeskattning bör ändras (avsnittet 9.10).

Raden av resurskrävande uppdrag gör mig tveksam till förslagen. Man löper ju risken att splittra verkets arbete samt förmåga att göra effektiva insatser på andra områden, av särskild betydelse för den konkurrensfrämjande verksamheten. Förslagen bör därför övervägas närmare.

Jag vill tillägga att termen "intraprenad" inte är invändningsfri, med den definition kommittén ger begreppet. Jag hänvisar på denna punkt till NOs remissyttrande över huvudbetänkandet (stycke 555).

Slutligen vill jag framhålla att det i övrigt ligger mycket i vad Bo Lindörn anför i sitt särskilda yttrande.

SÄRSKILT YTTRANDE AV SAKKUNNIGE ANDERS STENLUND

Kommittén visar i detta betänkande övertygande på behovet av att öka inslaget av konkurrens inom kommunernas olika verksamhetsområden. Materialet bekräftar och understryker vad som i huvuddragen redan varit känt. Flera av de förslag kommittén lägger fram går enligt min bedömning i och för sig i rätt riktning och bör kunna ge effektivitetsvinster. Jag menar dock att en starkt restriktiv linje måste följas när det gäller kommunal näringsverksamhet och att obligatorisk anbudsupphandling skall införas.

Kommunal näringsverksamhet och kommunala bolag

Riksdagen har, som kommittén redovisar, uttalat att kommunal verksamhet normalt bör bedrivas i nämndform. Enligt min uppfattning talar starka skäl för att undantagen från denna huvudregel minimeras.

Den kommunala sektorn har expanderat mer än vad det ekonomiska utrymmet långsiktigt tillåter. Detta medför allvarliga finansiella påfrestningar i kommunerna och undanträngер alternativ produktion. Verksamheten måste alltså begränsas. Politiken bör gå ut på att kommunerna koncentrerar sig på sådant som inte likaväl kan utföras av andra, dvs. i huvudsak kommunal myndighetsutövning.

Att viss verksamhet kan bolagiseras är en indikation på att den även - och ofta med fördel - kan bedrivas av annan och att kommunen sålunda primärt bör avstå från egen produktion. I den mån sådan visas vara effektivare och

billigare behöver bolagsformen ändå inte väljas; resultatenheter inom ett beställarutförarsystem ger bättre förutsättningar för demokratisk insyn och styrning av verksamheten. Som kommittén påpekar ligger i bolagsformen också en fara för att uppgifter utvecklas som inte är förenliga med den kommunala kompetensen.

Kommunal näringsverksamhet medför risker för konkurrenssnedvridning genom bl.a. dolda subventioner och underprissättning. Detta följer naturligen av att huvudmannaskapet är kombinerat med tillgång till allmänna medel. Kommunal borgen ger upphov till ytterligare problem från konkurrenssynpunkt; med sådan borgen fås de mest förmånliga lånevillkoren och kommunala bolags kalkyler kan därmed utgå från lägre kapitalkostnader och lägre risk-/vinstmarginaler är konkurrenterna. Också dessa förhållanden talar för stor försiktighet och restriktivitet med näringsverksamhet i kommunal regi.

Det låter sig sägas att bolagsformen minskar stöd- och dumpningsmöjligheterna, men erfarenheten visar att kontrollproblem i praktiken ofta är mycket svårbemästrade.

Det är tveksamt om det går att skapa effektiva instrument för att utifrån avgöra om konkurrensen sker på lika villkor eller om kommunen underprissätter. Detta leder mig till den ytterligare slutsatsen att egenregiverksamhet inte bör tillåtas utan öppen anbudsupphandling (se vidare nedan).

Kommittén vill vidga möjligheterna för kommunerna att ta uppdrag utanför kommungränsen. Detta kan förefalle ge bättre resursutnyttjande i vissa fall, men jag anser att det också förstärker de redan betydande risker från konkurrenssynpunkt som jag nyss pekat på. Kommitténs förslag är för långtgående. Lokaliseringsprincipen bör kvarhållas som huvudregel och utökade undantag övervägas ytterligare.

Sammantaget finner jag alltså att den kommunala näringsverksamheten över huvud taget bör starkt begränsas och att bolagsformen oftast är behäftad med större nackdelar än fördelar.

Konkurrenslagen

Konkurrensmyndigheten bör, enligt kommittén, främst ta upp fall som ligger i "utkanten av den kommunala kompetensen" och vara mer återhållsam med ärenden inom "de traditionellt kommunala områdena". En sådan uppdelning i förväg kan inte godtas, menar jag. En sak är att myndigheten i sitt arbete löpande måste göra prioriteringar. Detta bör givetvis ske utifrån en bedömning av vad som vid varje tidsperiod ter sig angeläget att sätt in tillgängliga resurser på. Att inom konkurrenslagens tillämpningsområde skapa ett slags frizon kan däremot inte vara berättigat

Obligatorisk anbudsupphandling

Kommittén anför att erfarenheterna i Storbritannien av obligatorisk anbudsupphandling är huvudsakligen positiva. Där får kommunerna numera bara utföra arbete i egen regi om de vunnit kontraktet i öppen anbudskonkurrens. Kommittén vill dock inte nu införa en motsvarande svensk ordning. Jag menar att de skäl som anges för denna ståndpunkt är otillräckliga. Även om uppfattningarna går isär om hur stor potentialen är, står det klart att kostnadsminskningen i alla händelser blir betydande. Att avvakta ytterligare ter sig därför inte motiverat.

Ett obligatorium skulle, enligt kommittén, kräva omfattande statlig kontroll. Jag delar uppfattningen att detta inte är önskvärt, men menar att långtgående detaljgranskning inte heller är nödvändig. Viss övervakning behövs givetvis; väsentligt är dock att kommunens konkurrenter i anbudstävlingen har effektiva rättsliga medel (domstolsprövning, ogiltighet, skadestånd) att ingripa mot eventuella oegentligheter. Även från denna synpunkt blir frivillig tillämpning av anbudsmodellen otillräcklig.

Kommittén anser att det saknas klara tecken på att upphandlingen fungerar speciellt dåligt i kommunerna. Jag menar att bl.a. det material som nyligen presenterats av SPK ger starka indikationer på motsatsen och att striktare upphandlingskrav är angelägna.

Att det brittiska systemet huvudsakligen avser områden som i Sverige redan har relativt hög entreprenaddel är knappast ett argument i sig mot ett obligatorium. Inte heller är det bärkraftiga skaäl att beställarutförarorganisationer nu planeras av landsting och kommuner och att kommunala entreprenader ökat något. Det viktiga är att övergå till en ordning som ställer krav på upphandlingskompetens och konkurrensneutralitet och som därigenom systematiskt säkerställer att de olika uppgifterna utförs till lägsta möjliga kostnad.

Kommittédirektiv

Dir. 1991:41

Tilläggsdirektiv till konkurrenskommittén (C 1989:03)

Dir. 1991:41

Beslut vid regeringssammanträde 1991-05-30

Chefen för civildepartementet, statsrådet Johansson, anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att konkurrenskommittén (C 1989:03) ges i uppdrag att i nära samverkan med företrädare för kommuner och landsting närmare överväga vissa frågor om förstärkt konkurrens i kommunal verksamhet.

Bakgrund

Konkurrenskommittén, som tillkallades efter regeringsbeslut den 2 februari 1989, har enligt sina direktiv (dir. 1989:12) i uppdrag att utreda hur konkurrenspolitiken ytterligare kan förstärkas (Dir. 1989:12).

Enligt direktiven skall kommittén bl.a.

– kartlägga hur konkurrensförhållandena har förändrats inom olika sektorer av ekonomin under de senaste tio åren samt analysera vilken betydelse konkurrensförhållandena har för att de centrala ekonomisk-politiska målen skall kunna uppnås,

– med utgångspunkt i den genomförda analysen och uppmärksammade brister föreslå åtgärder som verksamt kan bidra till en ökad konkurrens samt överväga ändringar av konkurrenslagstiftningen,

– särskilt analysera konkurrensförhållandena inom reglerade sektorer och föreslå åtgärder som ökar konkurrensen samt pröva om konkurrenslagstiftningen i ökad utsträckning kan tillämpas inom dessa sektorer.

Frågan om konkurrens inom den offentliga sektorn har inte närmare berörts i direktiven. Genom ett särskilt beslut den 21 juni 1989 överlämnade

emellertid regeringen till kommittén en skrivelse från statens pris- och konkurrensverk om effektivitet i kommunal monopolverksamhet. Regeringen uttalade i beslutet att denna fråga skulle övervägas av kommittén. Kommittén har med anledning av detta inlett ett arbete om konkurrens inom det kommunala området. Kommittén har som ett första resultat av arbetet presenterat rapporten (SOU 1991:26) Kommunala entreprenader – Vad är möjligt?

I årets budgetproposition (1990/91:100, bil. 2. s. 33 och 34) uttalade regeringen att kommittén i sitt fortsatta arbete bör uppmärksamma även områden inom den offentliga sektorn, där ökad konkurrens och mekanismer som stimulerar en effektiv resurshushållning kan förenas med och ofta främja de samhälleliga målen på området. Regeringen pekade på möjligheten att skapa marknadsliknande lösningar genom att skilja på rollerna som beställare och producent. Riksdagen hade inte något att erinra mot regeringens bedömningar i denna del (FiU25, rskr. 278).

Jag kommer i det följande att ta upp vissa punkter som bör ägnas särskild uppmärksamhet i kommitténs fortsatta arbete på det kommunala området.

Uppdraget

Arbetet med att effektivisera den offentliga sektorn har stor betydelse för den framtida samhällsutvecklingen. Inom ramen för samhällets mål för olika verksamheter måste nya verksamhetsformer och idéer prövas. Det är viktigt att, som ett av många alternativ, pröva lösningar som genom konkurrens stimulerar en ökad effektivitet. Konkurrenskommittén har en viktig uppgift att fylla när det gäller att från sina utgångspunkter utarbeta konkreta förslag till effektivisering där fördelarna med en ökad konkurrens kan tas till vara även på det kommunala området.

Sedan konkurrenskommittén påbörjat sitt arbete i denna del har ett arbete på flera angränsande områden inletts. Bl.a. har en kommitté tillsatts med uppgift att utforma ett nytt system för statens bidrag till kommuner och landsting samt att se över den kommunala sektorns övriga finansieringskällor (dir. 1990:20). Vidare har en utredning fått i uppdrag att utreda vissa frågor om avgifter i kommunal verksamhet (dir. 1990:18). Båda dessa utredningar – kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04) och avgiftsutredningen (C 1990:09) – har beröringspunkter med konkurrenskommitténs arbete. En ny kommunallag (prop. 1990/91:117), som delvis ändrar förutsättningarna för hur kommunerna kan organisera sitt arbete, har förelagts riksdagen.

Avgiftsutredningen har i sitt delbetänkande (SOU 1990:107). Den kommunala självkostnadsprincipens gränser tagit upp frågan om att öka konkurrensen inom delar av den tekniska försörjningen i kommunerna.

Remissbehandlingen av betänkandet visar att det finns ett stort intresse inom kommunerna att öka effektiviteten genom stärkt konkurrens. Frågan om de legala förutsättningarna för ökad konkurrens samt frågan om statens roll för att upprätthålla konkurrens inom områden där det finns förutsättningar för konkurrens bör nu övervägas närmare av konkurrenskommittén i samråd med avgiftsutredningen.

Rättvisande redovisningar av kommunernas och landstingens faktiska kostnader för olika verksamheter är en väsentlig förutsättning för att privata eller kooperativa företag skall kunna konkurrera med den kommunala egenregiverksamheten på lika villkor. Att hålla olika verksamheter åtskilda ökar möjligheterna att fördela kostnader och att ta fram rättvisande redovisningar. Inom de båda kommunförbunden pågår ett utvecklingsarbete för att ta fram mått på kostnaderna för att bedriva olika verksamheter. Kommittén bör följa detta utvecklingsarbete och föreslå åtgärder för att åstadkomma sådana redovisningar av kostnader som kan behövas i de fall då en kommun eller ett landsting inbjuder utomstående entreprenörer att delta i ett anbudsförfarande. Det är angeläget att det fortsatta utvecklingsarbetet på detta område bygger vidare på den metodutveckling som redan pågår inom de båda kommunförbunden. Kommittén bör i denna del bedriva sitt arbete i nära samråd med kommunalekonomiska kommittén. En annan sak är att det för statsmakternas uppföljning och utvärdering av vissa verksamheter kan krävas att t.ex. kommuner lämnar jämförbara sakuppgifter och att redovisningssystemen därför måste göra det möjligt att ta ut sådana uppgifter. Denna fråga bör inte behandlas av konkurrenskommittén.

Göteborgs kommun har i en skrivelse den 27 mars 1991 hemställt att regeringen tar de initiativ som behövs för att utvidga de kommunala befogenheterna på trafiksektorns område. Syftet är att göra det möjligt för kommuner att försälja kommunala tjänster till andra kommuner. Även denna fråga bör behandlas av kommittén. Kommittén bör belysa för- och nackdelar med en allmän sådan möjlighet.

Konkurrenskommitténs arbete bör mot bakgrund av vad jag nu har sagt fullföljas och fördjupas på det kommunala området. Det krävs en samordning av det arbete som pågår på flera områden. Idéer och förslag bör också diskuteras med de parter som berörs av förslagen. Arbetet bör därför bedrivas i kontakt med företrädare för kommuner och landsting samt de anställdas organisationer.

I arbetet bör kommittén också samråda med de tidigare nämnda utredningarna, nämligen kommunalekonomiska kommittén (Fi 1990:04) och avgiftsutredningen (C 1990:09). Dessa utredningar beräknas redovisa resultatet av sina arbeten under hösten 1991. Konkurrenskommitténs arbete i denna del bör därför vara slutfört ungefär samtidigt och senast den 1 november 1991.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar konkurrenskommitténs uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Civildepartementet)

FÖRSLAG TILL FÖRFATTNINGSÄNDRINGAR

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Hälso- och sjukvårdslagen (1982:263)	
3 §	
Varje landstingskommun skall erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Även i övrigt skall landstingskommunen verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landstingskommuner gäller också kommuner som inte ingår i en landstingskommun, i den mån inte annat följer av 17 §. Bestämmelser om förvaltningsutskott skall därvid avse kommunstyrelsen. Vad här sagt utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.	Varje *landsting ansvarar för att de* som är bosatta inom landstinget *erbjuds* en god hälso- och sjukvård. Även i övrigt skall landsting verka för en god hälsa hos hela befolkningen. Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i landsting, i den mån inte annat följer av 17 §. Bestämmelser om förvaltningsutskott skall därvid avse kommunstyrelsen. Vad här sagt utgör inte hinder för annan att bedriva hälso- och sjukvård.
Landstingskommunens ansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstingskommunen har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.	Landstingansvar omfattar dock inte sådan hälso- och sjukvård som en kommun inom landstingskommunen har ansvar för enligt 18 § första och tredje styckena.
	Med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § får ett landsting sluta avtal med annan att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för.

6 §

Landstingskommunen svarar för att det inom landstingskommunen finns en ändamålsenligt organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med fordon som är särskild inrättade för ändamålet.	Landstingskommunen *ansvarar* för att det inom landstingskommunen finns en ändamålsenligt organisation för att till och från sjukhus eller läkare transportera personer vilkas tillstånd kräver att transporten utförs med fordon som är särskild inrättade för ändamålet.

19 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av hälso- och sjukvårdsverksamheten.

Tandvårdslag (1985:125)

5 §

Varje landstingskommun skall erbjuda en god tandvård åt dem som är bosatta inom landstingskommunen. Även i övrigt skall landstingskommunen verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstingskommunen själv bedriver benämns i denna lag folktandvård.	Varje landsting *ansvarar för att de* som är bosatta inom landstinget *erbjuds* en god tandvård. Även i övrigt skall landstingskommunen verka för en god tandhälsa hos befolkningen. Tandvård som landstingskommunen själv bedriver benämns i denna lag folktandvård.
Vad som i denna lag sägs om landstingskommuner gäller också kommuner som inte ingår i en landstingskommun. Föreskrifter om förvaltningsutskottet skall därvid avse kommunstyrelsen.	Vad som i denna lag sägs om landstingskommuner gäller också kommuner som inte ingår i en landstingskommun. Föreskrifter om förvaltningsutskottet skall därvid avse kommunstyrelsen.
	Med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § regerings formen får ett landsting sluta avtal med annan att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för.

7 §

Folktandvården skall svara för
1. regelbunden och fullständig tandvård för barn och ungdomar till och med det år då de fyller nitton år,
2. specialisttandvård för vuxna,
3. övrig tandvård för vuxna i den omfattning som landstingskommunen bedömer lämplig.

Tandvård som avses i första stycket 1. skall vara avgiftsfri patienten.

Folktandvården skall *ansvara* för
1. regelbunden och fullständig tandvård för barn och ungdomar till och med det år då de fyller nitton år,
2. specialisttandvård för vuxna,
3. övrig tandvård för vuxna i den omfattning som landstingskommunen bedömer lämplig.

Tandvård som avses i första stycket 1. skall vara avgiftsfri patienten.

17 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av tandvårdsverksamheten.

Lag (1985:568) om särskilda omsorger om psykiskt utvecklingsstörda m.fl.

7 §

Varje landstingskommun skall svara för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstingskommunen. Psykiskt utvecklingsstörda som vistas i landstingskommunen under en kortare tid skall ges stöd och hjälp som de omedelbart behöver.

Vad som i denna lag sägs om landstingskommuner gäller också kommuner som inte ingår i en landstingskommun. Föreskrifter

Varje *landsting ansvarar* för de särskilda omsorgerna åt psykiskt utvecklingsstörda som är bosatta inom landstingskommunen. Psykiskt utvecklingsstörda som vistas i landstingskommunen under en kortare tid skall ges stöd och hjälp som de omedelbart behöver.

Vad som i denna lag sägs om landsting gäller också kommuner som inte ingår i *landsting*. Föreskrifter om förvaltningsutskottet

om förvaltningsutskottet skall därvid avse kommunstyrelsen.	skall därvid avse kommunstyrelsen. *Med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § regeringsformen får ett landsting sluta avtal med annan att utföra de uppgifter som landstinget ansvarar för.*
	19 a §
	Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av omsorgsverksamheten.

Socialtjänstlagen (1980:620)

	2 §
Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område.	Varje kommun *ansvarar* för socialtjänsten inom sitt område. *Med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § regeringsformen får en kommun sluta avtal med annan att utföra de uppgifter som kommunen ansvarar för.*
	5 §
Till socialnämnders uppgifter hör att	Till socialnämnders uppgifter hör att
- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,	- göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen,
- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,	- medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra samhällsorgan, organisationer, föreningar och enskilda främja goda miljöer i kommunen,

- informera om socialtjänsten i kommunen,	- informera om socialtjänsten i kommunen,
- genom uppsökande versamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.	- genom uppsökande versamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden, *ansvara* för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det.
67 §	
Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket. Styrelsen skall följa och utveckla socialtjänsten i riket. Till ledning för denna lag utfärdar socialstyrelsen allmänna råd.	Socialstyrelsen har tillsyn över socialtjänsten i riket. Styrelsen skall följa och utveckla socialtjänsten i riket. Till ledning för denna lag utfärdar socialstyrelsen allmänna råd. *Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av socialtjänsten.*

Räddningstjänstlagen (1986:1102)

6 §	
Varje kommun skall svara för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25-28 §§.	Varje kommun skall *ansvara* för räddningstjänsten inom kommunen, om inte annat följer av 25-28 §§.

12 §

Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.

Kommunen får överlåta åt någon annan att göra räddningsinsatser som kräver särskild kompetens.

Räddningskåren skall göra de räddningsinsatser som kommunen har ansvaret för enligt denna lag.

Kommunen får *sluta avtal med* annan att göra räddningsinsatser *om denna har erforderlig kompetens för uppgiften.*

15 §

Räddningsmänden skall svara för att brandsyn och sotning utförs regelbundet.

Räddningsnämnden *ansvarar* för att brandsyn och sotning utförs regelbundet.

Med de begränsningar som följer av 11 kap. 6 § regeringsformen får kommunen sluta avtal med annan att utföra sotning.

54 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning och utvärdering av räddningstjänsten.

Räddningstjänstförordningen (1986:1107)

24 §

I kommunen skall finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

En skorstensfejarmästare skall ha avlagt ingenjörsexamen för skorstensfejare.

När en skortstensfejarmästare skall utses, skall kungörelse om

I kommunen skall finnas ett eller flera sotningsdistrikt med en skorstensfejarmästare för varje distrikt.

En skorstensfejarmästare skall ha avlagt ingenjörsexamen för skorstensfejare.

När en skortstensfejarmästare skall utses, *för en viss period skall*

det införas i Post- och Inrikes Tidningar. I kungörelsen skall anges när ansökan senast skall ha kommit in.

verksamheten upphandlas i konkurrens och med tillämpning av kommunens upphandlingsreglemente.

Renhållningslag (1979:596)

4 §

Varje kommun skall svara för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

Varje kommun skall *ansvara* för att hushållsavfall inom kommunen forslas till behandlingsanläggning i den utsträckning som behövs för att tillgodose såväl hälsoskydds- och miljövårdskrav som enskilda intressen.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

När kommunen planlägger och beslutar hur skyldigheten enligt första stycket skall fullgöras, skall hänsyn tas till fastighetsinnehavarnas möjligheter att själva ta hand om avfallet på ett från hälsoskydds- och miljövårdssynpunkt godtagbart sätt. Kommunen skall vidare beakta att bortforslingen anpassas till behovet för olika slag av bebyggelse.

21 §

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas inom kommunen av hälso- och miljöskyddsnämnden, om inte regeringen bestämmer annat. Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet. Statens naturvårdsverk har den centrala tillsynen.

Tillsynen över efterlevnaden av denna lag och med stöd av lagen meddelade föreskrifter utövas inom kommunen av hälso- och miljöskyddsnämnden, om inte regeringen bestämmer annat. Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet. Statens naturvårdsverk har den centrala tillsynen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen utser får meddela föreskrifter om skyldighet att lämna sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljning

och utvärdering av renhållningsverksamheten.

Kommunallagen (1991:900)

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 kap. 1 §	
Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, ena annan kommun, ett annat landsting eller någon annan.	Kommuner och landsting får själva ha hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område eller deras medlemmar och som inte skall handhas enbart av staten, ena annan kommun, ett annat landsting eller någon annan. *Kommuner och landsting får bedriva uppdragsverksamhet i andra kommuner och landsting om motsvarande verksamhet upphandlas i konkurrens i den egna kommunen eller i det egna landstinget.*
8 kap. 17 §	
I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid året slut. Upplysning skall också lämnas om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser.	I årsredovisningen skall upplysning lämnas om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid året slut. Upplysning skall också lämnas om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser. *I årsredovisningen skall upplysningar lämnas om resultatet av sådan uppdragsverksamhet som kommuner och landsting bedriver utanför sitt eget område.*

Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomiska förening, ideell förening eller handelsbolag.	Årsredovisningen skall också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomiska förening, ideell förening eller handelsbolag.

Konkurrenslagen (1992:000); förslag till tillägg

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
57 § andra stycket	
	Om det behövs för utredning enligt denna lag, får konkurrensverket ålägga den som bedriver offentlig näringsverksamhet att på ett rättvisande sätt redovisa kostnader och intäkter för verksamheten.

Bil. 3 Sammanfattning av rapporten "BOLAGISERING I KOMMUNALTEKNIKEN"
Svenska Kommunförbundet, september 1991

Att vara och synas vara effektiv - centrala motiv för bolagisering

Bolagisering ett medel för ökad ekonomisk effektivitet

I strävan att finna nya former för kommunal verksamhet har ett allt större intresse riktats mot de privata företagens associationsform, aktiebolaget. Särskilt starkt har intresset varit inom de tekniska områdena. Av en enkätstudie vi genomfört, och som omfattar kommunalteknik, framgår att närmare var tredje kommun överväger att bolagisera en eller flera tekniska delverksamheter. Av enkäten framgår också att en överväldigande majoritet av chefstjänstemännen främst ser fördelar med att överföra teknisk verksamhet till en bolagsform.

Av den debatt som idag förs i massmedia framgår att alla inte är lika odelat positiva till aktiebolaget som form för kommunal verksamhet. Politikerinflytande och medborgarkrav på insyn framställs ofta som argument mot en bolagisering. Rädslan för att bolagisering skall leda till inskränkningar i demokratin har också föranlett lagstiftaren att skärpa kraven på den nya kommunallagen på offentlig insyn i helägda kommunala bolag.

Det stora intresse som tillmäts bolagsformen kan naturligtvis tolkas olika.I vår studie av motiv för bolagisering framkommer också att motven är starkt skiftande. Motiv baserade i ekonomisk effektivitet framstår emellertid som helt dominerande.

I de studier vi gjort framkommer det att bolaget mest eftertraktas av kommunens tjänstemän. Tjänstemännen är också framgångsrika i att framhålla de positiva effekter på effektiviteten som en bolagisering kommer att leda till. Framförallt betonas de kostnadsbesparingar som kommer att ske. Hur detta skall gå till är däremot inte alltid så enkelt att utläsa ur dokumenten. Bland förklaringarna till varför man tror att bolagsformen skall ge effektivitetsvinster kan emellertid fem huvudargument utkristalliseras. Dessa förekommer i stort sett i alla de utredningar vi kommit i kontakt med, även om beteckningar och formuleringar skiljer sig åt.

Skapar tydligt resultatansvar:

I aktiebolaget är det möjligt att mäta reusltat genom att bolaget är en avgränsad enhet med en egen förmögenhet. Aktiebolagets resultat är dessutom synligt och kännbart. En förvaltning kan ha underskott år efter år, medan ett bolag snart har förbrukat sitt kapital, och därvid kräver öppna kapitaltillskott eller likvidation.

Ger finansiell handlingsfrihet:

Aktiebolaget behöver inte konkurrera om kommunens investeringsmedel eftersom det kan söka egen finansiering på kreditmarknaden.

Ger kortare beslutsvägar:

Med kortare beslutsvägar avses både handlingsfriheten hos VD:n och den minskade tiden mellan initiativ och beslut i ett aktiebolag.

Skapar marknadskänsla:

Aktiebolaget anses skapa en marknadskänsla med en omorientering av verksamheten mot en ökad uppmärksamhet på de som efterfrågor verksamhetens produkter och tjänster, dvs brukarna eller beställarna i kommunen.

Möjliggör friare personalpolitik

Även om kommunerna allmänt är på väg att individualisera personalpolitiken ställs ibland förhoppningar om att bolagsformen skall ge ytterligare friheter. Att självständigt få välja personal och få sätta deras löner ses som fördelar värda att sträva efter.

Att efterlikna en vinnare

Intresset för bolagsformen kan alltså ses som ett försök att bli effektivare. Ambitionen tycks vara att tillgodogöra sig de förbättrade förutsättningar för ekonomisk effektivitet som bolagsformen antas medföra. Bolagsintresset kan också ses som en önskan att framstå som effektiv genom att efterlikna en vinnande och gillad form. Det centrala är här inte att vara utan att synas vara effektiv.

De kommunala förvaltningarnas problem består inte enbart i att få tillängliga resurser att räcka till alla de krav som samhället ställer på kommunal service. Problematiken är mer fundamental och handlar i grunden om att överleva, dvs att få ett fortsatt förtroende att svara för.produktionen av samhällservice. En organisation är för sin efterlevnad beroende av att vara betrodd av sin omgivning. Utan förtroende får man inga nya anslag, får svårt att rekrytera önskad personal och får inte mandat att svara för produktionen.

Att imitera de privata företagens bolagsform framstår också som rationellt mot bakgrund av de positiva värden som förknippas med formen. I dessa dagar, då idolporträtten över våra sängar föreställer en affärsman som utför sitt effektiva arbete under konkurrensens tryck, framstår aktiebolaget som vinnarnas organisationsform. Bolagsformen utstrålar effektivitet och genom att efterlikna formen sprider sig ett sken av effektivitet över verksamheten och ger den legitimitet.

Aktiebolag tenderar att bli nämndbolag i kommuner

Bolagisering ses som ett medel att skaka om en stelnad offentlig byråkrati för att få igång en utveckling i riktning mot ökad ekonomisk effektivitet. Att en bolagisering också kan få en sådan vitaliserande effekt framgår av de kommunala aktiebolag vi studerat. Av våra studier framgår emellertid också att effekten inte följer automatiskt med formen. En organisationsform ger en spelplan och en uppsättning spelregler. Det är sedan upp till aktörerna på planen att via sitt agerande avgöra utfallet.

Bolagsbacillen

Även om effekten inte automatiskt följer med bolagsformen visar de bolag vi studerat att aktiebolagsformen innehåller en stark kraft att driva organisationens medlemmar i riktning mot ökad effektivitet. Det är som det finns en "bolagsbacill" som förökar sig i organisationen och sprider sin smitta. Formen verkar främst genom två krafter; avgränsning och frikoppling.

Genom en bolagsbildning etableras en gräns mellan den bolagiserade verksamheten och det som därmed blir bolagets omgivning. Från att tidigare ha varit transaktioner inom en organisation, blir en mängd utbyten transaktioner mellan bolaget som organisation och dess omgivning. Tydligast framkommer detta i utbyten som tidigare skett inom kommunen, men som genom bolaget numera sker mellan ett aktiebolag och kommunen. Avgränsningen avser ekonomi, uppgift, inflytande och kontroll samt organisation.

Frikopplingen avser i vad mån verksamheten erhåller handlingsfrihet grundat i oberoende gentemot kommunen. I de tre fall vi djupstuderat, har verksamheten avgränsats och erhållit en egen ekonomi, styrelse, definierad uppgift och egen personal. Men hur frikopplade verksamheterna är varierar. Vår analys pekar på att hur klar avgränsning och frikoppling som görs avgör i vilken utsträckning önskade effekter uppkommer. Ju tydligare avgränsning och ju starkare frikoppling desto större är förutsättningarna för att bolaget ska ge de önskade effektivitetshöjande effekterna.

Ambivalens leder till nämndbolag

Av detta skulle man kunna dra slutsatsen att kommunerna borde tillskapa så frikopplade och avgränsade bolag som möjligt. Att döma av de intervjuer vi gjort och det agerande vi kunnat se prov på är detta emellertid inte självklart. Det finns bland kommunernas intressenter en tydlig ambivalens inför aktiebolaget. Man önksar njuta bolaget, men endast "lagom". På olika sätt försöker man påverka de spelregler som ett aktiebolag ger. Man försöker hålla

tillbaka aktiebolaget genom att kräva politikerrepresentation i styrelserna, bolagsordningar med offentlighetsprincipen inskriven, kommunal borgen, fördelaktiga avtal mellan bolaget och kommunen etc. Vad man därmed skapar är inte "rena" aktiebolag, utan snarare en variant mellan förvaltningens nämnd och det privata näringslivets aktiebolag. Ett nämndbolag! Kanske ökar man härigenom bolagets möjlighet att leva upp till samhällets krav på demokrati. Risken är emellertid att man samtidigt kringskär bolaget i en sådan omfattning att man i praktiken får ett alternativ som inte ger några förstärkta förutsättningar för ekonomisk effektivitet.

Intressant att notera i detta sammanhang är också att en bolagisering inte med nödvändighet leder till minskad insyn och kontroll. Åtminstone inte den politiska insynen och kontrollen. De möjligheter som vi sett i de fall vi studerat antyder motsatsen. Med hjälp av de eknomiska data som skapas i aktiebolaget och med hjälp av människor som är vana vid styrelsers sätt att kontrollera verksamheter, kan politikerna i styrelsen utvinna en överblick över verksamheten och fakta för sin utvärdering. Möjligheterna för kontroll över verksamheten måste skärpas genom bolag, snarare än minskas. Om de inte räcker med de kontrollinstrument som aktiebolaget har (styrelse, årsredovisning och revisor) och att man kan bevaka den vara som bolaget producerar, utan kommunmedborgarna måste se hur produktionen går till, är det tveksamhet om verksamheten överhuvudtaget är lämpad för bolagisering.

Aktiebolagets plats i kommunen

Affärsmässighet

Aktiebolaget är en sluten och auktoritär organisationsform, skapad för att samla upp riskvilligt kapital för affärsverksamhet. Ägarens inflytande är begränsat till att tillsätta styrelsen, medan hans ansvar för verksamheten är begränsat till den gjorda kapitalinsatsen. Handlingsutrymmet för företagsledarna är därför mycket stort.

Förvaltningsformen är till skillnad från aktiebolaget inte skapad för affärsverksamhet, utan för att hantera samhällskonflikter och ge kollektiv service. Formen är därför öppen (offentlighetsprincipen) och politiker har stort inflytande över den kommunala verksamheten.

Med aktiebolaget införsaffärs mässighet i kommunen. Men att införa affärsmässighet, det som i kommunallagstiftningen har kallats spekulativ verksamhet, innebär att man skapar en grundläggande konflikt mellan affärsmässighetens krav på slutenhet, handlingskraft och strävan efter vinst, och demokratins krav på öppenhet, debatt och service åt kommunmedborgarna. Denna konflikt kommer i öppen dager när man har bolagiserat verksamheten.

Bolag enbart ett alternativ för renodlade utförarverksamheter

Betydelsen av demokrati och nackdelen med ett affärsmässigt agerande iom kommunen varierar emellertid med olika typer av kommunala verksamheter. Bolagsformen saknar politiskt funktionssätt och framstår därför som olämplig för verksamhet där politik är ett centralt inslag. Bolaget är heller inte en tillämpbar form för myndighetsverksamhet.

Nu kan det naturligtvis vara svårt att uskilja verksamheter inom en kommun där politik inte finns från verksamheter där inslagen är större. En hjälp till precisering kan vi emellertid få genom den numera allt populärare uppdelningen mellan beställar- och utföraruppgifter.

Beställaruppgiften består huvudsakligen av att avgöra vilken servicenivå kommunen skall arbeta med inom ett verksamhetsområde medan utföraruppgiften består av att framställa och leverera beställd service. Intuitivt är det naturligt att avgränsa bolagsformen till utföraruppgifter. Givet att en beställning är formulerad och politiskt sanktionerad framstår utföraruppgiften som en renodlad verkställighetsuppgift utan politiska undertoner. Förvaltningsformen är därför inte nödvändig av demokratiskäl. Då kärnan i beställaruppgiften är politisk framstår bolagsformen däremot som föga lämpad för denna uppgift.

Nu är bolagsformens lämplighet inte enbart en fråga om uppgift. Av avgörande betydelse är vilket ansvar tjänstemännen i organisationen tilldelas. Det är stor skillnad mellan olika typer av ansvar och inslagen av poltik i ansvaren varierar. Av avgörande betydelse är distinktionen mellan prestations- och effektansvar. Att ha ett effektansvar innebär att man är ansvarig för de effekter en verksamhet ger upphov till medan ett prestationsansvar innebär att man enbart är ansvarig för att avtalad prestation levereras. Ett kommunalt anläggningsbolag som säljer sina tjänster till den kommunala beställaren har ansvar för att vägen uppfyller de krav som uppställts på vägens beskaffenhet, dvs har ett prestationsansvar. Beställaren däremot ansvarar för att vägen och dess beskaffenhet ger kommuninvånarna god infrastrukturell service, dvs har ett effektansvar. Bolagsformen framstår inte som förenligt med ett effektansvar.

Sammanfattningsvis framstår bolagsformen som olämplig för beställardelar av den kommunala organisationen. De delar av tjänstemannaorganisationen som har utföraruppgifter och tilldelas prestationsansvar kan däremot vara aktuella att bolagisera.

Bolagsformen användbar i olika situationer

Aktiebolaget kan spela en roll i den kommunala verksamheten. Våra analyser visar att ett aktiebolag kan tilldelas en av tre möjliga roller.

Bolaget kan användas i en **rationaliseringsroll,** när man önskar att effektivisera verksamheten, dvs rationalisera den. I denna rollen kan aktiebolaget t ex innebära att man markerar att en omorientering av verksamheten ska ske.

Bolaget kan också vara aktuellt i en **avtalsregleringsroll.** Vid samarbete med andra organisationer kan man finna det lämpligt att bedriva samarbetet i aktiebolgets form eftersom detta är en avtalsform mellan kapitalägare som sedan länge är reglerad, och som möjliggör ett inflytande från ägarna utan att avtalet skrivs om.

Konkurrentrollen är den tredje rollen som bolaget kan spela i kommunal verksamhet. Avsikterna bakom ett bolag med denna roll kan vara att förbättra konkurrensen på en marknad eller att förbättra den kommunala verksamheten genom att låta den fungera som konkurrent på en marknad.

Varför äga bolag?

Att bolagisera en verksamhet som tidigare drivits i förvaltningsform innebär endast att man byter företagsform. Huvudmannen, dvs kommunen, är fortfarande densamma. Bolagisering har således inget direkt att skaffa med privatisering genom att ställa kommunens huvudmannaskap i fråga. Det kan måhända vara så att bolagisering kan ses som ett led i att avveckla kommunala verksamheter. Istället för att lägga ned verksamheten och avsekda personalen, ger man verksamheten och dess personal en chans till ett eget liv genom bolagisering. När de utvecklats som företag kan de vara mogna att även förändras på ägarsidan, dvs kommunen släpper verksamheten helt genomatt sälja sina aktier. Därmed har kommunen på ett fullt hedervärt sätt avvecklat sitt engagemang i en verksamhet.

Det finns emellertid skäl för kommunen att bibehålla bolagsverksamhet i kommunalt ägo. Två huvudgrupper av legitima skäl för ägande kan identifieras. Det kan röra sig om att man önskar säkerställa produktionen av en viss vara eller service, t ex vissa typer av VA-arbeten. Genom att äga produktionen förvissar man sig om att denna finns kvar och att kompetensen inte försvinner. Det andra skälet är konkurrensen, antingen för att upprätthålla ekonomisk effektivitet i den egna verksamheten, eller för att tvinga marknaden till konkurrens genom att själv skapa en konkurrent.

Bil. 4 Utdrag från Finansministeriets Betænkning nr. 1227
"UDLICITERING AF OFFENTLIGE DRIFTS- OG ANLÆGSOPGAVER MV."
Köpenhamn oktober 1991

SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER

2.1. Indledning

I dette kapitel gives en sammenfatning af indholdet af udvalgets arbejde. Kapitlet indeholder således de væsentligste synspunkter og konklusioner i kapitlerne 3-11, ligesom det indeholder udvalgets anbefalinger.

Udvalget har haft til opgave at se på anvendelse af udlicitering i den offentlige sektor som helhed. Dette omfatter såvel stat, kommuner, som dele af det koncessionerede område og dækker således en bred vifte af institutioner, der varetager mange forskelligartede opgaver og hvor beslutninger om udlicitering som hovedregel træffes af de enkelte styrelser, statsvirksomheder, amtsråd, kommunalbestyrelser mv.

Udvalget har i sit arbejde lagt vægt på spørgsmålet om, hvordan anvendelse af udlicitering kan bidrage til en bedre og mere effektiv løsning af den offentlige sektors opgaver.

I afsnit 2.2. redegøres for udvalgets generelle overvejelser om afgrænsning af og formålet med udlicitering.

Derefter behandles i afsnit 2.3. de hidtidige erfaringer med udlicitering, hvor der bl.a. redegøres for hovedresultaterne af udvalgets undersøgelser vedrørende anvendelsen af udlicitering i Danmark.

I afsnit 2.4. belyses, hvilke kriterier, der kan lægges til grund ved udvælgelse af udliciteringsegnede opgaver.

Herefter redegøres i afsnit 2.5. for udvalgets overvejelser om fremme af effektiviteten i den offentlige sektor gennem udlicitering, ligesom dette afsnit indeholder udvalgets anbefalinger.

Endelig gives i afsnit 2.6. nogle afsluttende bemærkninger.

2.2. Afgrænsning og formålet med udlicitering

Udvalget har taget udgangspunkt i, at udlicitering må ses som alternativ opgaveløsning i forhold til offentlig egenproduktion.

Det væsentligste mål med udlicitering er gennem øget konkurrence at opnå større effektivitet i den offentlige sektor og dermed sikre den bedst mulige anvendelse af offentlige midler og ressourcer.

Udlicitering er således defineret som den del af den offentlige opgavevaretagelse, der udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører på det offentliges vegne, jf. kapitel 3. For at opgaven skal kunne udbydes i konkurrence, må det som hovedregel forudsættes, at der som minimum er to mulige og af hinanden uafhængige eksterne leverandører af den pågældende ydelse.

Anvendelse af udlicitering har ikke kun betydning for den offentlige opgavevaretagelse, men vil også kunne bidrage til et større konkurrencepræget hjemmemarked for tjenesteydelser og have gunstige effekter for dansk erhvervsliv. En øget anvendelse af udlicitering af offentlige opgaver vil endvidere kunne muliggøre en bedre erhvervsmæssig udnyttelse af viden og ekspertise i den offentlige sektor.

Udlicitering må samtidig anvendes under hensyntagen til andre målsætninger for den offentlige sektor. Det er således vigtigt, at overvejelser om udlicitering integreres i de offentlige institutioners almindelige styring og planlægning af aktiviteterne.

Udvalget finder det afgørende, at der ved anvendelse af udlicitering lægges vægt på følgende præmisser:

* Offentlige opgaver skal løses der, hvor det gøres bedst og billigst, uanset om dette er i offentligt eller privat regi.

* Overvejelser om udlicitering skal søges integreret i de offentlige institutioners almindelige styring og planlægning af aktiviteterne.

* Anvendelsen af udlicitering skal tilrettelægges således, at det bedst muligt fremmer samarbejdet og konkurrencen mellem den offentlige og den private sektor.

* Anvendelsen af udlicitering skal ske under iagttagelse af de nødvendige personalepolitiske - herunder uddannelsesmæssige - hensyn.

Udlicitering af offentlige opgaver er således ikke et mål i sig selv, lige så lidt som egenproduktion er det. Det er et middel, der kan anvendes, såfremt det under hensyntagen til bl.a. kvalitet og leveringssikkerhed er økonomisk fordelagtigt.

De anførte præmisser for anvendelse af udlicitering taler i lige høj grad for, at udlicitering anvendes i den statslige og den kommunale sektor. Dette gælder også for områder, der er genstand for offentlig koncession, hvor udlicitering kan anvendes ved hjælpefunktioner og andre opgaver i forbindelse med udførelsen af den koncessionerede virksomhed.

2.3. Hidtidig anvendelse af udlicitering

De gældende regler om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver vedrører hovedsaglig udbudsprocedurerne ved udlicitering, hvorimod der kun er få regler, om hvorvidt og i hvilket omfang opgaver skal udliciteres eller løses ved egenproduktion, jf. kapitel 4.

Generelt er offentlige myndigheder, både statslige, kommunale og andre, kun forpligtet til at udlicitere opgaver, når der er et særligt krav herom, som fx det der i lovgivningen er fastsat for Hovedstadens Trafikselskab og TV2. Nævnes kan også Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære om udbud af statslige og statsstøttede bygge- og anlægsarbejder og de cirkulærer, der de seneste tre år har været udsendt på det statslige område med pålæg om at udlicitere driftsopgaver i et nærmere angivet omfang.

Offentlige institutioner har dog ofte mulighed for at søge opgaver, der ikke har karakter af egentlig myndighedsudøvelse over for borgerne, løst af eksterne leverandører, med mindre der er fastsat særlige regler om, at opgaven skal udføres ved eget personale i offentligt regi.

De gældende regler sikrer imidlertid ikke, at udliciteringsmuligheden systematisk inddrages i de offentlige myndigheders planlægning af løsningen af deres opgaver, således at det almindeligvis undersøges, om en given opgave løses bedst og billigst ved egenproduktion eller ved udlicitering.

I EF arbejdes på et direktivforslag om indgåelse af offentlige tjenesteydelseskontrakter, der vil regulere bl.a. de offentlige myndigheders udbud af større tjenesteydelseskontrakter, koncessionskontrakter samt projektkonkurrencer. Direktivforslaget indeholder ikke bestemmelser om, hvorvidt opgaven skal løses ved egenproduktion eller udlicitering, men vil, såfremt det gennemføres, stille krav til udbudsform og om udbud i hele EF ved udbud af større offentlige opgaver.

I en række lande har man igennem en årrække gjort brug af udlicitering. Der foreligger ikke tværgående internationale undersøgelser af effekterne af udlicitering, men en række undersøgelser på enkeltområder, jf. kapitel 6, hvor der omtales undersøgelser fra bl.a. Storbritannien, Sverige, Tyskland og USA. En mangel ved de fleste af undersøgelserne er dog, at de ikke belyser virkningerne på produktionsvilkår og kvalitet.

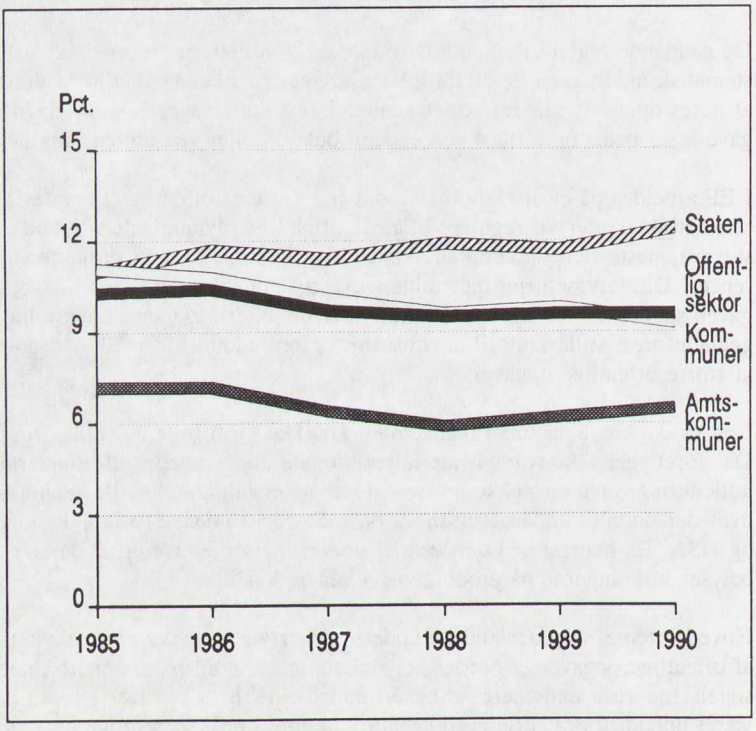
Hovedparten af de udenlandske undersøgelser viser, at der ved udlicitering af offentlige opgaver er opnået betydelige omkostningsreduktioner. Undersøgelserne viser endvidere, at også i de tilfælde, hvor opgaver efter at have været udbudt fortsat løses ved egenproduktion, opnås væsentlige omkostningsreduktioner.

I Danmark er der ikke tidligere foretaget mere omfattende undersøgelser af udlicitering i den offentlige sektor. Udvalget har derfor i kapitel 5 nærmere analyseret anvendelsen af udlicitering i den offentlige sektor, hvor der som indikator for udliciteringsomfanget bl.a. ses på de offentlige institutioners

køb af fremmede ydelser. Den foretagne analyse viser, at amtskommunerne og kommunerne i 1990 anvendte henholdsvis 13,5 mia.kr, 4 mia.kr. og 17,3 mia.kr. til køb af fremmede drifts- og anlægsydelser. Samlet anvendte staten og den kommunale sektor således knap 35 mia.kr. til køb af ydelser hos eksterne leverandører, hvoraf knap 13 mia.kr. eller godt 36 pct. vedrørte anlægsopgaver.

I såvel den kommunale som den statslige sektor er det karakteristisk, at hovedparten af anlægsopgaverne udføres af eksterne leverandører, mens langt størsteparten af driftsopgaverne løses ved egenproduktion. I 1990 blev ca. 84 pct. af det offentliges anlægsopgaver løst ved brug af eksterne leverandører, hvilket er den samme andel som i 1986. For så vidt angår det offentliges driftsopgaver løses knap 10 pct. ved brug af eksterne leverandører, jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Fremmede ydelsers andel af de offentlige driftsudgifter 1985-90



Den andel af de statslige driftsopgaver , der løses ved brug af eksterne leverandører har vist en svag stigning og udgør i 1990 ca. 12 pct., mens amtskommunerne og kommunernes relative anvendelse af fremmede driftsteydelser har udvist en svagt faldende tendens siden 1985 og i 1990 udgør

henholdsvis knap 7 pct. og godt 9 pct. af driftsudgifterne. For den offentlige sektor under et har den andel af driftsopgaverne, der løses ved eksterne leverandører været stort set konstant.

En nylig undersøgelse udført for EF-Kommissionen peger i øvrigt på, at egenproduktionsandelen i den danske offentlige sektor er lidt højere end gennemsnittet for de andre vesteuropæiske lande.

For nærmere at belyse anvendelsen af udlicitering har udvalget ladet gennemføre en undersøgelse af udliciteringen i den statslige sektor i 1989 og 1990, ligesom der er indhentet oplysninger om anvendelse af udlicitering fra to primærkommuner og to amtskommuner samt enkelte koncessionerede virksomheder.

De statslige institutioner har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at de i 1989 og 1990 i alt udliciterer opgaver for henholdsvis 6,8 mia.kr. og 8,8 mia.kr. Hovedparten af stigningen fra 1989 til 1990 beror på et større udbud af anlægsopgaver.

Om baggrunden for at udlicitere har 75 pct. af de statslige institutioner oplyst, at de udliciterer, bl.a. fordi de ikke selv har mulighed for at producere opgaven, ligesom 70 pct. af institutionerne anfører økonomiske fordele som baggrund for at have udliciteret.

Endvidere har påbud om at udlicitere haft betydning for 58 pct. af institutionerne, mens 36 pct. af institutionerne har angivet ønsket om bedre kvalitet som en baggrund for at udlicitere.

De statslige institutioner har kun i meget begrænset omfang opfattet retssikkerhedsspørgsmålet og juridiske problemer som barrierer for udlicitering. Omkring halvdelen af institutionerne har imidlertid anset det for en barriere for udlicitering, at de enten selv ønskede at udføre opgaven, ikke havde nogle opgaver at udbyde eller ikke syntes, at det var økonomisk rentabelt at udlicitere. Modvilje blandt personalet har kun haft betydning for omkring 20 pct. af de statslige institutioner.

På de kommunale og koncessionerede områder har ingen af de forespurgte amtskommuner, kommuner eller koncessionerede virksomheder opfattet ovennævnte forhold som barrierer for udlicitering. På det kommunale område er det i øvrigt karakteristisk, at anvendelse af udlicitering er koncentreret på hjælpefunktioner samt mere tekniske opgaver og er mest udbredt inden for forsyningsområdet.

Sammenfattende er det udvalgets vurdering, at der er muligheder for i højere grad at anvende udlicitering i den offentlige sektor i Danmark. Der forekommer ikke i lovgivningen eller administrativt at være væsentlige barrierer mod en øget udnyttelse af disse muligheder. Der er snarere tale om mere holdningsprægede forhold, mangel på information og vejledning samt usikkerhed om, i hvilken udstrækning det vil være økonomisk rentabelt.

Det er samtidig vurderingen bl.a. i lyset af de udenlandske erfaringer, at en øget konkurrence om opgaveudførelsen i den offentlige sektor vil indebære effektivitetsgevinster for det offentlige.

2.4. Kriterier for udliciteringsegnede opgaver

Udvalget har søgt nærmere at afgrænse, hvilke kriterier der kan lægges til grund ved udskillelse af opgaver, der bør gøres til genstand for udbud.

Det er udvalgets opfattelse, at alle typer af hjælpefunktioner bør gøres til genstand for løbende vurdering af, om udlicitering vil være økonomisk fordelagtigt. Det samme gør sig gældende for anlægsopgaver.

For kerneopgaver, der vedrører institutionernes primære opgavevaretagelse, forekommer der ikke at være principielle hindringer for, at udlicitering i højere grad kan anvendes, såfremt nødvendige kvalitets- og kontrolkrav kan opfyldes og opgaverne specificeres relativt præcist.

Egentlig myndighedsudøvelse vil dog ikke kunne overdrages til private uden særlig lovhjemmel, ligesom det kan være fastsat i lovgivningen, at visse typer af forvaltningsvirksomhed skal udføres af institutionens egne ansatte. Det skal bemærkes, at en række af de opgaver, der har karakter af egentlig myndighedsudøvelse, næppe kan anses for velegnede til udlicitering.

Ved overvejelser om udbud af offentlige opgaver må herudover foretages en konkret vurdering af, om der kan

* foretages en detaljeret opgavespecifikation
* foretages en dækkende sammenligning af omkostninger ved egenproduktion i forhold til indhentede tilbud fra eksterne leverandører
* gennemføres personalemæssige tilpasninger

og om der

* på markedet findes konkurrerende leverandører, der kan levere opgaven
* kan opnås sikkerhed for leverancer af ønsket kvalitet, herunder varetagelse af særlige sikkerhedshensyn mv.
* kan opretholdes nødvendig ekspertise hos den offentlige institution, herunder om en fornøden omstillingsevne stadig er til stede

samt om

* administrative omkostninger ved udbudsprocedure mv. ikke må antages at være urimelige set i forhold til opgavens størrelse og den mulige effektivitetsgevinst ved en udlicitering.

Det kan tilføjes, at det fra tid til anden anføres, at for eksempel nødvendige fortrolighedshensyn og behovet for leverance- eller kvalitetssikring vil gøre udbud af visse offentlige opgaver uhensigtsmæssig eller direkte umulig. Ofte vil dette dog kunne reguleres i udliciteringskontrakterne gennem klausuler mv., som tager højde herfor, således at disse særlige forhold ikke er til hinder for en udlicitering af opgaven.

Risikoen for i forbindelse med dumping at havne i et afhængighedsforhold til leverandøren har ligeledes været anført som en barriere for udlicitering. Dette vil den udbydende myndighed blandt andet i tilrettelæggelsen af udbudsproceduren og ved kontraktens udformning imidlertid selv kunne søge at undgå.

Tilsvarende må risikoen for tilbudsgiverens konkurs og misligholdelse af kontrakten tages i betragtning. Dette vil der særlig være grund til, hvor kendskabet til tilbudsgiverens soliditet er begrænset. Der kan i kontrakten tages højde herfor gennem krav om sikkerhedsstillelse mv.

Den store variation af opgavetyper, der vil kunne udliciteres fra det offentlige, medfører, at en bred vifte af virksomhedstyper vil kunne optræde som leverandører. Den meget forskelligartede størrelse af opgaverne indebærer tilsvarende, at såvel store som små og mellemstore virksomheder vil kunne deltage i udliciteringerne.

2.5. Fremme af udlicitering med henblik på øget effektivitet i den offentlige sektor

Aktiviteter i den offentlige sektor er typisk karakteriseret ved, at de ikke foregår på kommercielle markedsvilkår, hvorfor der ikke nødvendigvis er sikret tilstrækkelige incitamenter for offentlige institutioner til at opnå de mest effektive opgaveløsninger. Dette gælder ikke alene på det statslige og kommunale område, men også for visse koncessionerede virksomheder, der har produktionsmonopol og således ikke er genstand for et markedspres.

De snævre rammer, der i dag er for de offentlige udgifter, udgør i sig selv et incitament til at vælge udliciteringsløsningen, når den kan betale sig og i øvrigt må anses for fordelagtig.

Såfremt anvendelsen af udlicitering ønskes fremmet med henblik på at forbedre omkostningseffektiviteten og serviceforholdene i den offentlige sektor, er der dog behov for at overveje yderligere initiativer.

2.5.1. Hidtidige anvendte instrumenter

Udvalget har i denne forbindelse vurderet de hidtidige initiativer, som hovedsaglig har bestået i udarbejdelse af vejledninger samt fastsættelse af kvantitative udliciteringsforpligtelser på det statslige område.

Den hidtidige vejledningsindsats har hovedsaglig bestået af en generel vejledning på det statslige område og én på det kommunale område, samt nogle mere opgavespecifikke vejledninger.

Disse vejledninger har været nyttige i forbindelse med markedsføring og anvendelse af udlicitering specielt på hjælpefunktioner. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at det nuværende behov for vejledningsmateriale ikke er dækket, herunder er der navnlig behov for en øget vejledningsindsats vedrørende det offentliges omkostningsopgørelse.

Af den gennemførte undersøgelse fremgår det, at de årlige kvantitative udliciteringsforpligtelser på det statslige område næppe har haft optimal betydning for anvendelsen af udlicitering. Dette skyldes formentlig bl.a., at det fra centralt hold er vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at fastsætte kvantitative udbudsstørrelser, der harmonerer med udliciteringspotentialerne i de enkelte ministerier eller de enkelte institutioner.

2.5.2. Mulige initiativer

Det er udvalgets opfattelse, at en strategi for fremme af udliciteringen - og dermed effektiviteten og kvaliteten - i den offentlige sektor må indeholde en bred vifte af initiativer, der dels vil styrke anvendelsen af markedstestning og dels skabe større incitamenter til at overveje udlicitering.

Ved valg af initiativer må der lægges vægt på, at disse kan ses som en naturlig udmøntning af de i afsnit 2.1 anførte præmisser for anvendelse af udlicitering. De mulige initiativer må således bl.a. vurderes i forhold til, i hvilken udstrækning de bidrager til at udmønte princippet om, at offentlige opgaver skal løses bedst og billigst, uanset om det er i offentlig eller privat regi.

Herudover må der også tages hensyn til, at initiativerne skal kunne tilrettelægges administrativt smidigt.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at en styrket indsats kan omfatte:

1) Indførelse af bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse

2) Bedre retningslinier og vejledninger om opgavespecifikationer og procedurer ved udbud

3) Indførelse af kalkulationsregler til brug ved det offentliges omkostningsvurderinger

4) Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter

5) Øget anvendelse af demonstrationsprojekter

6) Initiativer vedr. moms, arbejdsmarkedsbidrag mv.

7) Vejledningsindsats vedrørende arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige forhold

2.5.3. Bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse

Udvalget lægger vægt på, at princippet om bedst og billigst opgaveudførelse finder bred anvendelse i den offentlige sektor.

Med henblik herpå har udvalget overvejet muligheden for i det statslige bevillingssystem at indføre en generel bevillingsregel, der kan opfylde dette formål på det statslige område. Dette vil også harmonere med, at der i anmærkningerne til forslaget til finansloven for 1991 er anført, at der skal anvendes udlicitering, hvis dette alle forhold taget i betragtning bidrager til en mere omkostningseffektiv opgaveløsning.

Princippet om bedst og billigst opgaveudførelse kan gennemføres ved en bevillingsregel, der pålægger de statslige institutioner at undersøge markedsprisen for løsningen af de pågældende opgaver ved eksterne leverandører.

Bevillingsreglen kan udformes på forskellige måder. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at den alene anvendes på opgaver, der kan udbydes i konkurrence, og som falder uden for området for egentlig myndighedsudøvelse.

Endvidere taler administrative hensyn for, at der bør være tale om opgaver af en vis størrelse, ligesom udbudsprocedure bør gennemføres med visse faste mellemrum - evt. afhængig af opgavetypen.

Bevillingsreglen må udformes således, at den enkelte institution kun skal udlicitere en opgave, når dette vil indebære, at opgaven løses mere effektivt eller med en kvalitetsforbedring ved de samme omkostninger.

En bevillingsregel med dette indhold kan endvidere bidrage til at imødekomme EF-regler om, at der ved offentlig udbud ikke sker skjult subsidiering og konkurrenceforvridning til gunst for national egenproduktion.

Den anførte bevillingsregel vil gælde for statslige myndigheder og institutioner, og ikke for amtskommuner, kommuner eller koncessionerede virksomheder.

Den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte amtsråd kan imidlertid inden for rammerne af de kommunale budget- og bevillingsregler frit beslutte at anvende en lignende ordning på egnede områder. Dette vil den enkelte koncessionerede virksomheds ledelse også have adgang til inden for virksomhedens forretningsområde.

Ved herigennem at opnå en bred anvendelse i den offentlige sektor af en forudsætning om bedst og billigst opgaveudførelse, kan udlicitering blive en sædvanlig og integreret del af planlægningen og administrationen af den offentlige opgavevaretagelse.

Udvalgets flertal skal anbefale,

* at der i de statslige bevillingsregler indarbejdes en generel bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse, hvor der tages hensyn såvel til omkostnings- som kvalitetsforhold.

  Denne bør udformes således, at opgaver, der kan overlades til udførelse af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal underkastes en udbudsprocedure og søges udliciteret, såfremt det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten.

* at den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte amtsråd opfordres til at anvende en lignende bevillingsforudsætning om bedst og billigst opgaveudførelse på egnede områder i kommunen/amtskommunen

* at den enkelte koncessionerede virksomheds ledelse opfordres til at anvende en lignende ordning om bedst og billigst opgaveudførelse på egnede områder i virksomheden, herunder overvejes om der er tilstrækkelige instrumenter til, at opgaverne udføres bedst og billigst

* at der efter et par år foretages en evaluering af opnåede erfaringer på det statslige, kommunale og koncessionerede område og at det i den forbindelse overvejes, om der er behov for yderligere initiativer.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen vil i tilslutning til anbefalingerne på det kommunale område bemærke, at kommunerne i lighed med andre parter i udvalget lægger stor vægt på samarbejdet mellem kommunerne og den private sektor, både fordi det kan medvirke til positive kommunaløkonomiske konsekvenser, og fordi det kan gavne samvirket mellem den offentlige og private sektor i almindelighed.

Det er imidlertid afgørende for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, at denne udvikling bygger på et frivillighedsprincip, således at den enkelte kommune og det enkelte amt selv træffer beslutning om, hvordan opgaverne tilrettelægges og organiseres. Dette gælder generelt vedrørende anbefalinger på det kommunale område.

LO, FTF, AC, CFU, KTO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd tager afstand fra disse anbefalinger. De nævnte organisationer er af den opfattelse, at den anvendelse af tvang - som en bevillingsregel er udtryk for - fjerner en væsentlig del af grundlaget for en saglig vurdering af, hvor en opgave løses bedst og billigst, samtidig med at bevillingsreglen uundgåeligt vil føre til øget bureaukrati. Dette underbygges af de hidtidige dårlige erfaringer med tvungen udlicitering.

Overvejelserne om at udbyde opgaver i licitation bør derfor efter LO, FTF, AC, CFU, KTO og AE's opfattelse være frivillige - det gælder både for de statslige institutioner, såvel som for koncessionerede virksomheder, amtskommuner og kommuner. For de koncessionerede virksomheder - herunder nydannede statslige aktieselskaber gælder det særlige forhold at opfordring til anvendelse af en disponeringsforudsætning går imod den hidtidige udvikling med større disponeringsmæssig frihed.

På det kommunale område kan en opfordring til at anvende en lignende bevillingsforudsætning i realiteten føre til et alvorligt indgreb i det kommunale selvstyres mulighed for at varetage de kommunale opgaver bedst og billigst. LO, FTF, AC, CFU, KTO og AE kan derfor fuldt ud tilslutte sig KL og Amtsrådsforeningens bemærkning om, at udviklingen skal bygge på et frivillighedsprincip.

Dansk Arbejdsgiverforening, Entreprenørforeningen, Industrirådet, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger og Det Danske Handelskammer konstaterer, at anvendelse af udlicitering i kommuner og amtskommuner i de senere år er faldet. Personalemæssige hensyn afholder kommuner og amtskommuner fra at iværksætte udlicitering. Det er således nødvendigt med en kraftig opfordring fra alle sider for at overvinde denne barriere for udlicitering. I øvrigt tilslutter Dansk Arbejdsgiverforening, Entreprenørforeningen, Industrirådet, Sammenslutningen af Landbrugets arbejdsgiverforeninger og Det Danske Handelskammer sig udvalgets flertals anbefalinger.

2.5.4. Bedre retningslinier om opgavespecifikation og procedurer ved udbud

Som led i en øget anvendelse af udlicitering er det væsentligt, at der kan foretages en præcis opgavespecifikation og at der er tale om klare, ensartede udbudsprocedurer.

For anlægsopgaver er der i den offentlige sektor en mangeårig tradition og erfaring med at beskrive opgaver i forbindelse med udlicitering, særligt når det gælder entreprenørarbejder. De eksisterende regler om opgavespecifikation og udbudsform i licitationsloven mv. forekommer efter udvalgets opfattelse at dække behovene for så vidt angår anlægsopgaverne.

Derimod er det relativt få offentlige institutioner mv., der har mere omfattende erfaringer med gennemførelse af en udbudsproces - herunder med beskrivelse af opgaverne - i forbindelse med udlicitering af driftsopgaver, jf. kapitel 8.

For offentlige driftsopgaver forekommer der at være behov for en øget indsats med hensyn til opgavespecifikation og udbudsformer og hvor der også må inddrages de kommende EF-regler for tjenesteydelseskontrakter. Den hidtidige generelle vejledning om offentligt udbud af driftsopgaver vurderes som utidssvarende, idet den primært tager sigte på relativt simple hjælpefunktioner.

Samtidig må udbudsprocedurerne tilrettelægges efter klare retningslinier, hvor der bl.a. må lægges vægt på, at der afgives tilbud på baggrund af det samme udbudsmateriale og at den udbydende institution behandler alle tilbud, inkl. tilbud om egenproduktion, samtidigt.

Dette er væsentligt for at opnå størst mulig konkurrence og derved sikre, at det offentlige får størst mulig fordel af udlicitering. Såfremt der ikke er klare regler for udbudsproceduren, vil det virke begrænsende på virksom-

hedernes afgivelse af tilbud, også henset til, at tilbudsgivning indebærer omkostninger for virksomhederne.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at der ved udbud på driftsområdet

* stilles yderligere krav til opgavebeskrivelsen, samt

* stilles krav om, at udbudsproceduren tilrettelægges således, at tilbud afgives på baggrund af det samme udbudsmateriale, og at den udbydende offentlige institution behandler alle tilbud, inkl. tilbud vedr. egenproduktion, samtidigt.

Som led i en forstærket vejledningsindsats på driftsområdet anbefaler udvalget endvidere, at der

* mere operativt anvises, hvorledes man udspecificerer og beskriver mere kerneydelsesprægede opgaver i en udbudskontrakt,

* angives opgavebeskrivelser og udbudsformer, som fremmer konkurrencemomentet mest muligt i den givne situation,

* sigtes mod en tilpasning af udbudsformer i relation til EF's kommende tjenesteydelsesdirektiv.

2.5.5. Kalkulationsregler

Ved vurderingen af, hvor ydelser produceres bedst og billigst, er det afgørende, at den offentlige institutions omkostninger ved egenproduktion kan måles i forhold til tilbud fra eksterne leverandører.

Med henblik herpå er der i kapitel 9 udarbejdet retningslinier for det offentliges omkostningskalkulation.

Kalkulationsreglerne skal sikre, at den offentlige institution opgør sine omkostninger ved egenproduktion, således at det bliver muligt at sammenligne disse med tilbud fra eksterne leverandører, hvorved institutionen vil kunne vurdere, hvor opgaven løses billigst på henholdsvis kort og langt sigt. Forhold, som medfører ubillig konkurrence ved udførelsen af opgaver i henholdsvis offentlig og privat regi må således forsøges elimineret ved kalkulationen.

Endvidere skal kalkulationsreglerne bidrage til, at det offentliges omkostningsopgørelser bliver gennemsigtige, idet det dog ikke må medføre uforholdsmæssigt store administrative byrder. Kravene til gennemsigtighed er vigtige med henblik på troværdigheden i det offentliges omkostningsopgørelser samt af hensyn til revision og tilsynsmyndighederne.

Endelig skal kalkulationsreglerne have en tæt kobling til de offentlige budgetter, således at en økonomisk fordelagtig udlicitering også medfører en besparelse på de offentlige budgetter.

Det væsentligste problem i forbindelse med omkostningssammenligning er, at offentlige institutioner og private regnskabsmæssigt håndterer investeringer meget forskelligt. Investeringer skal efter de statslige og kommunale bevillingsregler straksafskrives, hvorimod virksomheder omfattet af årsregnskabsloven udgiftsfører investeringer som afskrivninger over en kortere eller længere årrække. For at opnå sammenlignelighed er det derfor i kalkulationsreglerne lagt til grund, at de offentlige institutioners investeringer medtages i form af afskrivninger og forrentning.

De i kapitel 9 udarbejdede retningslinier indebærer, at sammenligning af omkostningerne ved egenproduktion og udlicitering skal ske på baggrund af to omkostningsvurderinger. Dels en såkaldt full-cost analyse, hvor institutionens samtlige omkostninger ved egenproduktion opgøres, og dels en opgørelse af de følgeomkostninger, som institutionen kan have, hvis der udliciteres.

Følgeomkostninger kan dække over en række forskellige udgifter og indtægter. Der kan være tale om udgifter, der ikke falder bort (på kortere sigt) ved udliciteringen, eller nye omkostninger som følger af udliciteringen. Der kan videre være tale om bortfald af indtægter eller eventuelt nye indtægter i form af, at anlæg kan bortsælges eller udlejes til anden side el.lign.

Ved den samlede omkostningsopgørelse lægges følgeomkostningerne sammen med tilbud fra eksterne leverandører med henblik på at vurdere, hvorvidt den udbudte opgave kan løses billigst ved udlicitering eller egenproduktion.

Udvalget anbefaler, at

* de ovenfor og i kapitel 9 angivne retningslinier for det offentliges omkostningskalkulation lægges til grund i de tilfælde, hvor den offentlige udbyder selv ønsker at deltage i konkurrencen om opgaveløsningen.

* der i forbindelse hermed udarbejdes et pædagogisk vejledningsmateriale.

2.5.6. Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter

En øget gennemsigtighed ikke alene vedrørende de økonomiske forhold, men også vedrørende kvalitet og interne leverancer ved egenproduktion, er væsentlig for at fremme anvendelsen af udlicitering.

Såvel private virksomheder som offentlige institutioner vil kunne bidrage til bedre kvalitetsstyring og dermed styrke grundlaget for sammenligning af kvalitetsforhold ved valg af opgaveløsning.

På det statslige område har enkelte styrelser på nuværende tidspunkt iværksat kvalitetsstyringsprojekter, mens flere andre arbejder med kvalitetsudvikling i en bredere sammenhæng. Ligeledes er der på det kommunale område igangsat initiativer. En øget indsats på dette område i den offentlige

sektor må dog tilrettelægges således, at den ikke indebærer administrative meromkostninger.

Større gennemsigtighed vil endvidere kunne skabes gennem en stærkere adskillelse af indkøbs- og producentfunktioner hos de offentlige myndigheder, hvilket også vil lette omkostningssammenligninger.

Der er i de senere år på flere områder gennemført en mere decentral og markedsmæssig bevillingsstyring i den offentlige sektor, særligt inden for de mere forretningsprægede områder, der bl.a. har indebåret en øget tendens til resultatstyring på de enkelte produktionsområder.

En egentlig regnskabsmæssig adskillelse af indkøbs- og producentfunktioner generelt i den statslige og kommunale sektor vil være administrativt meget belastende. Hertil kommer, at budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er udformet ud fra en række forskellige hensyn, herunder ikke mindst den politiske bevillingsstyring og prioritering af aktivitetsomfang og ressourceindsats på de forskellige opgaveområder.

Der bør imidlertid efter udvalgets opfattelse arbejdes videre med mulighederne for gennem en bedre økonomistyring at skabe bl.a. større gennemsigtighed, ligesom en klarere administrativ adskillelse mellem indkøbs- og producentfunktioner i den offentlige sektor vil kunne sikre en bedre tilrettelæggelse af udliciteringsprocessen.

Som led heri foreligger muligheden af, at der for udbudte driftsopgaver indgås tidsbegrænsede interne samarbejdskontrakter i de tilfælde, hvor opgaven efter gennemført udbud udføres ved egenproduktion.

Såfremt en opgave overdrages til løsning af en ekstern leverandør, vil udbyderen indgå en kontrakt med denne. I denne kontrakt vil blandt andet blive reguleret forhold vedrørende pris, kvalitet, leveringstidspunkt osv.

Det vil imidlertid også være nyttigt at indgå samarbejdskontrakter i de situationer, hvor udbyderen selv løser opgaven, efter den har været udbudt. Herved kan der skabes klare retningslinjer for, hvilke ydelser der skal leveres og til hvilke omkostninger. Administrative hensyn tilsiger, at indgåelse af sådanne samarbejdskontrakter alene bør ske for opgaver af en vis minimumsstørrelse og varighed.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at

* de igangværende aktiviteter med indførelse af køberkrav til kvalitetsstyring og indførelse af kvalitetsstyringssystemer hos leverandører vurderes med henblik på mulighederne for opstilling af generelle krav til kvalitetsstyring og evt. certificering

* administrativ adskillelse af købs- og producentfunktioner i de offentlige institutioner søges opnået

* der for opgaver af en vis størrelse og varighed åbnes mulighed for indgåelse af interne samarbejdskontrakter for de opgaver, der efter udbud varetages som egenproduktion.

2.5.7. Demonstrationsprojekter

Der er i mange statslige og kommunale institutioner kun begrænsede erfaringer med udlicitering af driftsopgaver. Dette kan medføre usikkerhed og skepsis over for at iværksætte udliciteringsinitiativer.

Større kendskab til indvundne erfaringer med udlicitering af driftsopgaver må forventes i betydelig grad at kunne afhjælpe denne usikkerhed og skepsis. Dette gælder såvel forhold vedrørende opgavespecifikation, kvalitetsforhold, samt omkostningsvurderinger, jf. ovenfor.

Udvalget har i lyset heraf overvejet, hvorledes de erfaringer, der er gjort med udlicitering, kan nyttiggøres som inspiration og vejledning for beslutningstagere andre steder. En særlig velegnet måde at udbrede relevante erfaringer - herunder bl.a. erfaringer med samarbejde og uddannelse af personale - forekommer at være etablering af demonstrationsprojekter.

Udvalget skal derfor anbefale,

* at der etableres demonstrationsprojekter med henblik på at udbrede og drage nytte af eksisterende erfaringer

2.5.8. Initiativer vedr. moms, arbejdsgiverbidrag mv.

Det er af væsentlig betydning for anvendelsen af udlicitering, at offentlig regulering tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige institutioners egenproduktion og tilbud fra eksterne leverandører.

Der er under udvalgets arbejde blevet fremlagt en række forhold, der vil kunne indebære en risiko for forvridning ved opgørelse af, hvorvidt opgaver løses billigst ved egenproduktion eller ved eksterne leverandører.

Udvalget har i denne forbindelse blandt andet set på reglerne om moms, arbejdsmarkedsbidrag og sygedagpenge

Det følger af momsreglerne, at køb af fremmede tjenesteydelser er momsbelagt, hvorimod anvendelse af egen arbejdskraft ikke er momsbelagt. Hvor arbejdskraften anvendes til produktion af ydelser, der ikke produceres med salg for øje, eller som ikke er momsbelagt ved videresalg, vil det derfor alt andet lige være billigere at benytte egen arbejdskraft, end at købe en fremmed tjenesteydelse.

Dette forhold har tidligere været betragtet som en væsentlig barriere for udlicitering. Der er derfor blevet etableret en kommunal udligningsordning og en central momsreserve på det statslige område. Momsreglerne anses

herefter almindeligvis ikke at udgøre en barriere for udlicitering af offentlige opgaver.

Tilsvarende ordninger findes ikke vedrørende arbejdsmarkedsbidrag, der dermed kan virke konkurrenceforvridende i forholdet mellem egenproduktion og udlicitering. Disse bidrags nuværende størrelse gør det dog tvivlsomt, om arbejdsmarkedsbidragene udgør en reel hindring for udlicitering. Hertil kommer, at etableringen af en tilsvarende ordning som for afløftningen af momsen er administrativt ressourcekrævende. Såfremt arbejdsmarkedsbidragene får et større omfang, fx i forbindelse med en tilpasning til skattestrukturen i andre EF-lande, er der dog behov for at se nærmere herpå.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at

* der i lyset af udviklingen i arbejdsmarkedsbidragene overvejes behovet for at afløfte arbejdsmarkedsbidragene efter samme model som på momsområdet.

Der er endelig blevet set på refusionsreglerne i forbindelse med loven om sygefravær. Offentlige institutioner hæfter for sygedagpenge i hele sygeperioden, så længe ansættelse består, kun begrænset af sygedagpengelovens varighedsbegrænsning, mens private firmaer opnår refusion efter 2 uger.

Det er dog vurderingen, at forskellene i refusionsreglerne har meget begrænset økonomisk betydning og derfor ikke kan anses for at udgøre en egentlig barriere for anvendelse af udlicitering

Udvalget er i øvrigt opmærksom på, at øget anvendelse af udlicitering af kommunale opgaver vil indvirke på byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, idet kommunerne under et vil få øgede momsudgifter, mens staten vil få tilsvarende øgede momsindtægter. Øger den kommunale sektor fx den andel af udgifterne, der afholdes til fremmede entreprenør- og håndværkerydelser, vil det medføre en forøgelse af den kommunale momspulje og en tilsvarende forøgelse af statens momsprovenu.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om udliciteringsomfanget og afledte virkninger vedrører de generelle økonomiske sammenhænge mellem staten og kommunerne og derfor må tages op i de økonomiske forhandlinger herom.

2.5.9. Arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige forhold

Beslutning om udlicitering af offentlige drifts- eller anlægsopgaver træffes af de ansvarlige ledelser inden for den almindelige ledelsesret.

Forud for beslutningen skal udlicitering imidlertid drøftes med personalet. Dette følger af samarbejdsreglerne, herunder samarbejdsaftalen vedrørende det statslige område. På enkelte områder er der endvidere indarbejdet i de

gældende overenskomster, at en forudgående drøftelse med de af overenskomsten omfattede medarbejdergrupper skal finde sted.

Dette skal ses på baggrund af, at det er vigtigt, at ledelsen holder personalet orienteret og at personalet får mulighed for at blive inddraget, således at der skabes forståelse for en udlicitering af opgaver.

For at sikre det bedst mulige forløb af udliciteringsprocessen, må samarbejdet tage udgangspunkt i, at afskedigelse af personale så vidt muligt undgås og der udnyttes muligheder for omskoling og efteruddannelse af personale.

Udlicitering af opgaver medfører ofte væsentlige ændringer af visse medarbejderes arbejdsforhold. Der kan være tale om medarbejdere, der overgår til ansættelse hos den fremtidige leverandør, eller medarbejdere, der tidligere har været beskæftiget med de udliciterede opgaver, og som i forbindelse med udliciteringen overføres til andet arbejde, eller medarbejdere, som skal forestå udliciteringen. Endelig kan der være tale om medarbejdere, der fratræder i forbindelse med udliciteringen.

For samtlige disse personalegrupper bør der i forbindelse med udliciteringen træffes de nødvendige personalepolitiske foranstaltninger i form af vejledning, kvalificering mv. Dette vil inden for det statslige område kunne ske inden for rammeaftalen om omstilling mv. i statens virksomheder og institutioner.

Hvis det berørte personale er tjenestemandsansat, kan der endvidere blive tale om individuelle eller kollektive udlånsordninger; idet der dog for tjenestemænd gælder det særlige, at de ikke kan forpligtes til at overgå eller være udlånt til en ren privat virksomhed eller til en virksomhed, der ikke har en klar offentlig karakter.

Beskyttelsen af det overenskomstansatte personale er noget mindre vidtgående. For dette personale gælder, at hvis udliciteringen er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og personalet overgår til ansættelse, skal ansættelse hos leverandøren ske på vilkår, der ikke er ringere end dem, der følger af det pågældende personales hidtidige overenskomster for den resterende del af den indeværende overenskomstperiode.

Det kan tilføjes, at virksomhedsoverdragelsesloven er baseret på et EF-direktiv og der er indbragt en sag ved EF-domstolen om fortolkningen af direktivet i forbindelse med en verserende dansk retssag.

Udvalget skal anbefale,

* at der gennemføres en forstærket vejledningsindsats over for de offentlige institutioner med henblik på at fremme de nødvendige personalepolitiske foranstaltninger i forbindelse med udlicitering.

2.6. Afslutning

Det er udvalgets opfattelse, at en øget udnyttelse af udliciteringsmulighederne vil kunne bidrage til at øge effektiviteten i den offentlige sektor.

Der er ovenfor angivet en række initiativer der sigter på, at udliciteringsmulighederne mere systematisk indgår i opgavevaretagelsen i den offentlige sektor.

Disse initiativer vil skulle udmøntes i form af nye regler og vejledninger. Der må bl.a. lægges vægt på, at vejledninger udformes pædagogisk, således at de kan blive til nytte for brugere i såvel den offentlige som den private sektor.

Det er udvalgets opfattelse, at der om et par år bør gennemføres en evaluering af erfaringer med de initiativer, der måtte blive taget på baggrund af udvalgets anbefalinger.

KUNGL. BIBL.
1992-01-17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

1. Flykting- och immigrationspolitiken. A.
2. Finansiell tillsyn. Fi.
3. Statens roll vid främjande av export. UD.
4. Miljölagstiftningen i framtiden. M.
5. Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. M.
6. Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Utvärdering av medicinsk metodik. S.
7. Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. Fi.
8. Beskattning av kraftföretag. Fi
9. Lokala sjukförsäkringsregister. S.
10. Affärstiderna. C.
11. Affärstiderna. Bilagedel. C.
12. Ungdom och makt. C.
13. Spelreglerna på arbetsmarknaden. A.
14. Den regionala bil- och körkortsadministrationen. K.
15. Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. S.
16. Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. S.
17. Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. S.
18. Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. S.
19. Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. K.
20. Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. Fö.
21. Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. Ju.
22. Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. I.
23. Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. Bo.
24. Visst går det an! Del 1, 2 och 3. C.
25. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. C.
26. Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. C.
27. Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. Fi.
28. Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. C.
29. Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. C.
30. Särskolan -en primärkommunal skola. U.
31. Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. U.
32. Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. M.
33. Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. Fö.
34. HIV-smittade - ersättning för ideell skada. Ju.
35. Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. S.
36. Ny kunskap och förnyelse. C.
37. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Fi.
38. Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. Fi.
39. Säkrare förare. K.
40. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. C.
41. Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. C.
42. Aborterade foster, m.m. S.
43. Den framtida länsbostadsnämnden. Bo.
44. Examination som kvalitetskontroll i högskolan. U.
45. Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. Ju.
46. Handikapp, Välfärd, Rättvisa. S.
47. På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. S.
48. Bistånd genom internationella organisationer. UD.
49. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. UD.
50. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. UD.
51. Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. UD.
52. Alkoholbeskattningen. Fi.
53. Forskning och teknik för flyget. Fö.
54. Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. U.
55. Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. M.
56. Kompetensutveckling – en utmaning. A.
57. Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet. A.
58. Ett nytt turistråd. I.
59. Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
    Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
    Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. C.
60. Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. C.
61. Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. Bo.
62. Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. Ju.

Statens offentliga utredningar 1991

Kronologisk förteckning

63. Tillsynen över hälso- och sjukvården. S.
64. Att förvalta kulturmiljöer. U.
65. Ett samordnat vuxenstudiestöd. U.
66. Hemslöjd i samverkan. I.
67. Samhall i går, i dag, i morgon. A.
68. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. C.
69. Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. C.
70. Ombudsman för barn och ungdom. S.
71. Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. U.
72. En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. U.
73. Vänersjöfarten. K.
74. Krediter för utveckling. UD.
75. Organiserad rasism. A.
76. Miljön och förpackningarna. M.
77. Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. M.
78. Krav på förändring – synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. S.
79. Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. K.
80. Kommunalt partistöd. C.
81. Fastighetsleasing. Ju.
82. Drivkrafter för produktivitet och välstånd. I.
83. FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. I.
84. Smuggling och tullbedrägeri. Fi.
85. Historiska arrenden – förslag till friköpslag. Ju.
86. Ny hyreslag. Bo.
87. Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. Fö.
88. Stöd och samordning kring psykiskt störda – ett kunskapsunderlag. S.
89. Försäkringsrörelse i förändring 1. Fi.
90. Konkurrensneutral energibeskattning. Fi.
91. Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. Fö.
92. Rätt till bostad – om psykiskt störda boende. S.
93. El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. N.
94. ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. N.
95. Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet. M.
96. Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. Bo.
97. En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. S.
98. Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. Fi.
99. Statistiken inom livsmedelssektorn – förslag till förändringar. Jo.
100. Neutral företagsbeskattning. Fi.
101. Landskap Näring Kunskap, del 1 – 4. Jo.
102. Svenska kyrkans medlemmar och kyrka–statfrågan. C.
103. En ny sjömanslagstiftning. K.
104. Konkurrensen inom den kommunala sektorn. C.

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Personregistrering inom arbetslivs-, forsknings- och massmedieområdena, m.m. [21]
HIV-smittade - ersättning för ideell skada. [34]
Påföljdsfrågor. Frigivning från anstalt, m.m. [45]
Vissa särskilda frågor beträffande integritetsskyddet på ADB-området. [62]
Fastighetsleasing. [81]
Historiska arrenden – förslag till friköpslag. [85]

Utrikesdepartementet

Statens roll vid främjande av export. [3]
Bistånd genom internationella organisationer. [48]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 1. Det multilaterala biståndets organisationer. [49]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 2. Sverige och u-länderna i FN - en återblick. [50]
Bistånd genom internationella organisationer. Annex 3. Särstudier. [51]
Krediter för utveckling. [74]

Försvarsdepartementet

Kapitalkostnader inom försvaret. Nya former för finansiell styrning. [20]
Branden på Sally Albatross. Den 9-12 januari 1990. [33]
Forskning och teknik för flyget. [53]
Yrkesofficerarnas pensionsålder och åldersstruktur. [87]
Forskning och utveckling för totalförsvaret. Kartläggning och probleminventering. [91]

Socialdepartementet

Utvärdering av SBU. Statens Beredning för Ut-värdering av medicinsk metodik. [6]
Lokala sjukförsäkringsregister [9]
Informationens roll som handlingsunderlag - styrning och ekonomi. [15].
Gemensamma regler - lagstiftning, klassifikationer och informationsteknologi. [16].
Forskning och utveckling - epidemiologi, kvalitetssäkring och Spris utvecklingsprojekt. [17].
Informationsstruktur för hälso- och sjukvården - en utvecklingsprocess. [18].
Några frågor i anslutning till en arbetsgivarperiod inom sjukpenningförsäkringen. [35]
Aborterade foster, m.m. [42]
Handikapp, Välfärd, Rättvisa. [46]
På väg - exempel på förändringsarbeten inom verksamheter för psykiskt störda. [47]
Tillsynen över hälso- och sjukvården. [63]
Ombudsman för barn och ungdom. [70]
Krav på förändring – synpunkter från psykiskt störda och anhöriga. [78]
Stöd och samordning kring psykiskt störda – ett kunskapsunderlag. [88]
Rätt till bostad – om psykiskt stördas boende. [92]
En väg till delaktighet och inflytande – tolk för döva, dövblinda, vuxendöva, hörselskadade och talskadade. [97]

Kommunikationsdepartementet

Den regionala bil- och körkortsadministrationen. [14]
Storstadens trafiksystem. Överenskommelser om trafik och miljö i Stockholms- Göteborgs- och Malmöregionerna. [19]
Säkrare förare [39]
Vänersjöfarten [73]
Det framtida trafiksäkerhetsarbetet. [79]
En ny sjömanslagstiftning. [103]

Finansdepartementet

Finansiell tillsyn. [2]
Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten. [7]
Beskattning av kraftföretag. [8]
Kapitalavkastningen i bytesbalansen. Tre expertrapporter. [27]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. [37]
Räkna med miljön! Förslag till natur- och miljöräkenskaper. Bilagedel. [38]
Alkoholbeskattningen. [52]
Smuggling och tullbedrägeri. [84]
Försäkringsrörelse i förändring 1. [89]
Konkurrensneutral energibeskattning. [90]
Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer. [98]
Neutral företagsbeskattning. [100]

Utbildningsdepartementet

Särskolan -en primärkommunal skola. [30]
Statens arkivdepåer. En utvecklingsplan till år 2000. [31]
Examination som kvalitetskontroll i högskolan. [44]
Skola - skolbarnsomsorg - en helhet. [54]

Statens offentliga utredningar 1991

Systematisk förteckning

Att förvalta kulturmiljöer. [64]
Ett samordnat vuxenstudiestöd. [65]
Teaterns kostnadsutveckling 1975-1990 med särskilda studier av Operan, Dramaten och Riksteatern. [71]
En kreativ studiemiljö - högskolebiblioteket som pedagogisk resurs. [72]

Jordbruksdepartementet

Statistiken inom livsmedelssektorn – förslag till förändringar. [99]
Landskap Näring Kunskap, del 1 – 4. [101]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flykting- och immigrationspolitiken. [1]
Spelreglerna på arbetsmarknaden. [13]
Kompetensutveckling – en utmaning. [56]
Arbetslöshetsförsäkringen – finansieringssystemet. [57]
Samhall i går, i dag, i morgon. [67]
Organiserad rasism. [75]

Bostadsdepartemntet

Ett nytt BFR - Byggforskningen på 90-talet. [23]
Den framtida länsbostadsnämnden. [43]
Statens bostadskreditnämnd - organisation och dimensionering. [61]
Ny hyreslag. [86]
Lantmäteriutbildningar i Luleå och Lund. [96]

Industridepartementet

Översyn av lagstiftningen om träfiberråvara. [22]
Ett nytt turistråd. [58]
Hemslöjd i samverkan [66]
Drivkrafter för produktivitet och välstånd. [82]
FoU för industriell utveckling. Svensk kollektivforskning 1991. [83]

Näringsdepartementet

El från biobränslen. Det industriella utvecklingsarbetet. [93]
ELSU 91. Förslag till omfattning, organisation och finansiering av det svenska elsäkerhetsarbetet. [94]

Civildepartementet

Affärstiderna. [10]
Affärstiderna. Bilagedel. [11]
Ungdom och makt.[12]
Visst går det an! Del 1, 2 och 3. [24]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöken med en friare nämndorganisation. [25]
Kommunala entreprenader. Vad är möjligt? En analys av rättsläget och det statliga regelverkets roll. [26]
Konkurrensen i Sverige - en kartläggning av konkurrensförhållandena i 61 branscher. Del 1 och 2. [28]
Periodiska hälsoundersökningar i vissa statliga, kommunala och landstingskommunala anställningar. [29]
Ny kunskap och förnyelse. [36]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. [40]
Marknadsanpassade service- och stabsfunktioner - ny organisation av stödet till myndigheter och regeringskansli. Bilagedel. [41]
Konkurrens för ökad välfärd. Del 1.
Konkurrens för ökad välfärd. Del 2.
Konkurrens för ökad välfärd. Bilagor. [59]
Olika men ändå lika. Om invandrarungdomar i det mångkulturella Sverige. [60]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. [68]
Frikommunförsöket. Erfarenheter av försöksverksamheten med avsteg från statlig reglering m.m. Särskild bilaga. [69]
Kommunalt partistöd. [80]
Svenska kyrkans medlemmar och kyrka–statfrågan. [102]
Konkurrensen inom den kommunala sektorn. [104]

Miljödepartementet

Miljölagstiftningen i framtiden. [4]
Miljölagstiftningen i framtiden. Bilagedel. Sekretariatets kartläggning och analys. [5]
Naturvårdsverkets uppgifter och organisation. [32]
Sveriges nationalrapport till FNs konferens om miljö och utveckling - UNCED 1992. [55]
Miljön och förpackningarna. [76]
Miljön och förpackningarna. Livscykelanalyser för förpackningsmaterial - beräkning av miljöbelastning. Bilaga. [77]
Översyn av lagstiftningen på kärnenergiområdet.[95]

ISBN 91-38-10938-7 ISSN 0375-250X

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.